



Universidad Autónoma de Sinaloa
Sistema de Gestión
Dirección de Editorial
Proceso de Edición, Publicación y Difusión Editorial

Consejo Editorial
Dirección de Editorial
Universidad Autónoma de Sinaloa

DICTAMEN DEL TEXTO

Título del texto:

PARICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS POLÍTICAS PUBLICAS

Área del conocimiento:

Ciencia Política

	BIEN	REGULAR	MAL
1. Correspondencia entre título y contenido		X	
2. Precisión en la delimitación del objeto de estudio		X	
3. Concordancia entre el objeto de estudio, el desarrollo del trabajo y las conclusiones		X	
4. Claridad y coherencia de la estructura del texto		X	
5. Precisión conceptual		X	
6. Rigor argumentativo		X	
7. Exposición e información suficientemente completas de los temas abordados	X		
8. Coherencia entre las ideas del texto		X	
9. Relevancia de las conclusiones		X	
10. Pertinencia, suficiencia y actualización bibliográficas			X



Universidad Autónoma de Sinaloa

Sistema de Gestión

Dirección de Editorial

Proceso de Edición, Publicación y Difusión Editorial

Por favor, escriba el fundamento de su dictamen. Su extensión es libre, pero se ruega al respecto la mayor concreción posible. Cuando proponga modificaciones al texto, distinga con claridad las sugerencias de las condiciones.

*Es claro que se trata de un texto derivado de un libro coordinado con diversas reflexiones en su conjunto.

Es necesario actualizar la bibliografía consultada, el autor o autora, omite en su consulta algunos textos importantes respecto al tema que se han escrito, la referencia más reciente es de 2017, que el texto que aquí evaluamos se trata de un trabajo en el cual los autores reflexionaron a cerca de un contexto distinto al que se aborda, que la bibliografía consultada corresponde a la fecha próxima en la que los autores escribieron este texto.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Octaviano Moya Delgado
Luis Felipe Bernal Hernández
(coordinadores)



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SINALOA
MÉXICO, 2022

Este libro fue evaluado por pares académicos a solicitud del Consejo Editorial de la Universidad Autónoma de Sinaloa, según se establece en el Reglamento de la Dirección de Editorial, entidad que resguarda los dictámenes correspondientes.



Primera edición: agosto de 2022

D.R. © OCTAVIANO MOYA DELGADO
Y LUIS FELIPE BERNAL HERNÁNDEZ
(coordinadores)

D.R. © UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SINALOA
Blvd. Miguel Tamayo Espinoza de los Monteros
2358, Desarrollo Urbano 3 Ríos, 80020,
Culiacán de Rosales, Sinaloa
www.uas.edu.mx
DIRECCIÓN DE EDITORIAL
<http://editorial.uas.edu.mx>

ISBN: 978-607-737-376-6

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Impreso y hecho en México

De las políticas públicas y la participación ciudadana

LUIS FELIPE BERNAL HERNÁNDEZ
CELENNE JUDITH MARISCAL DE DIOS

INTRODUCCIÓN

Mucho se ha dicho que la permanencia de un régimen democrático depende de una institución autoritaria contundente y, una reforma normativa e institucional fuerte, inmediatamente después de la transición; sobre éstas últimas es que se proveen bienes públicos básicos, se produce la redistribución y se corrigen los fallos del mercado (). Sin embargo, la renovación de instituciones democráticas, se ve afectada por una perniciosa actitud para establecer una reglamentación que cambie las inercias y fortalezca las instituciones; esto ha provocado que sobrevivan y se afiancen las viejas prácticas informales. Este hecho afecta directamente el Estado de derecho y la rendición de cuentas. El primero señala que, las grandes prácticas informales modifican cualquier índice que se pretenda establecer; el segundo, tiene inferencias en los gobiernos que, como dijera O´Donnell (1997), siguen y mantienen un rechazo a la rendición de cuentas horizontal y que se sienten con derechos de hacer y deshacer por haber sido electos en elecciones legalmente establecidas¹.

¹ Guillermo O´Donnell (1994:60), quien señala que las “democracias delegativas”, son aquella en la que una persona gana las elecciones se siente autorizada para gobernar como considera conveniente, limitado sólo por las relaciones de poder existentes y el término de su mandato; atentando por supuesto contra las instituciones y la institucionalidad y abonando al resguardo de una baja institucionalización. Es

La democracia es un régimen político que reconoce el perfeccionamiento constante del sistema; esto es posible gracias a los mecanismos de participación que incorpora, de tal manera que a medida que la democracia mejora su calidad, se vuelve más complejo su propio funcionamiento, ya que aparecen más actores, grupos de la sociedad civil, y organismos no gubernamentales que reclaman su parte en la toma de decisiones, y por su puesto, en los resultados de la acción pública. La racionalidad de cada sujeto que participa en la acción pública de la toma de decisiones, como los funcionarios, los políticos, la sociedad organizada o bien, espontánea, permiten la legitimidad de la propia acción decidida. De esta manera, el eje central de la legitimidad se ha ido desplazando hacia la capacidad de satisfacer las crecientes demandas que surgen de todos los sectores y grupos sociales. Así, la búsqueda de satisfacer los problemas o necesidades propuestas por la sociedad, garantizará y dará legitimidad a la acción de gobierno; esto es posible a través de la implementación de políticas públicas participativas.

LAS INSTITUCIONES

La teoría social, desde Montesquieu, describe a las instituciones como conjuntos de prácticas orientadas por reglas bien establecidas, en función de las cuales se espera que actúen los actores sociales. Entonces, las reglas están socialmente articuladas y proporcionan a los individuos la pauta normativa que les permite aprehender y desarrollar expectativas subjetivas que integran el comportamiento de los otros. Las reglas internalizadas permiten a los individuos entender el comportamiento de los otros, en función de las expectativas de los primeros (Greif y Laitin, 2004:637).

En tanto existe una articulación, las instituciones entonces son sistemas que tienen como elementos integrantes a organizaciones,

decir, la clara inexistencia de los pesos y contrapesos necesarios para una saludable democracia

reglas, normas, que son identificadas en diferentes niveles en las sociedades; al interior de cualquier organización o alrededor de cualquier conjunto de reglas, hay subconjuntos de elementos coordinados que son ellos mismos instituciones (Greif y Laitin, 2004:637). Estas surgen debido a la decisión intencional de individuos que buscan maximizar la posibilidad de prever los resultados sustantivos de sus interacciones. Los actores deciden crear una institución que representa. Shepsle dice que “una forma anticipada de negociar los objetivos, es reforzando las diversas formas de cooperación y facilitando el cumplimiento de acuerdos (...) La opción institucional decidida <ex antes>, es la que la colectividad generalmente entiende que generará menos problemas <ex post>” (Shepsle, 1989:139 y Subirats *et al*, 2008:101). Es necesario diferenciar los distintos paradigmas institucionales, comenzando con los tradicionales, los cuales sostienen que, las reglas institucionales democráticas establecen las decisiones individuales y colectivas; individuo político –*homo politicus*- hace política, siempre en el marco de las instituciones constitucionales y respetando determinadas reglas formales (Subirats *et al* 2008:95).

Por otra parte, el institucionalismo tradicional que va distinguiendo los aspectos jurídicos y las estructuras organizacionales de lo que eran las reglas (informales) concernientes a la toma de decisiones colectivas (Duverger 1968:7-8; Chevallier 1981:3-61 citados por Subirats, 2008:95). Así, el *paradigma behaviorista*, postula que los roles sociales, las normas informales y los valores personales de los individuos determinan su comportamiento político. Denotando así una institución socavada, sin contenido (Shepsle, 1989:133). El *paradigma de las decisiones racionales* interpreta las acciones políticas aplicando los postulados y métodos de la economía neoclásica; por lo tanto, para ellos las estructuras institucionales no son determinantes en la formación de las preferencias individuales, sino que constituyen una manera de resolver los dilemas de la acción colectiva (Subirats *Op. Cit.* 96). La necesidad de integrar las ideas de los paradigmas, dio origen al surgimiento de lo que se conoce como *neoinstitucionalismo*, en él se postula que los actores y las instituciones se influyen mutuamente. En este modelo, el *Homo Institutionalus* se halla “incrustado” o

“atrapado” en las reglas institucionales formales e informales, adopta conductas políticas que se adecuan a los valores y las expectativas que las reglas proponen, pero al mismo tiempo las modifican de manera incremental mediante sus propias decisiones y acciones (*Ibíd.*).

Es atractivo constatar cómo en las instituciones, interactúan los factores involucrados unos con respecto a los otros; las actividades individuales de unos, dependen de la interacción con los otros, esto debido a la existencia de elementos institucionales que se combinan de modo satisfactorio. Estas prácticas institucionales brindan estabilidad a las instituciones. De esa manera, el nuevo institucionalismo (March y Olsen, 1984; Vergara, 1997) o *neoinstitucionalismo* (Subirats *et al* 2008), argumenta que los contextos institucionales ya sean políticos, sociales o económicos, dentro de los que actúan los individuos influyen de manera importante sobre su comportamiento. De esa forma, las instituciones desarrollan características peculiares que las diferencian de otras, y esas particulares nos permiten entender el comportamiento de los actores que le conforman.

La idea de que ha dicho modelo pertenece a corrientes de pensamiento homogéneas, es errónea. Por el contrario, bajo estas se cobijan investigaciones de diversas disciplinas de las ciencias sociales y desde enfoques relativamente diferentes. Hall y Taylor (1994); Subirats *et al* (2008) también hacen la distinción; “proponen cuatro subdivisiones: el nuevo institucionalismo en la historia comparada, el nuevo institucionalismo racionalista, el nuevo institucionalismo económico y el nuevo institucionalismo sociológico” (*Cfr.* Vergara, 1997:17). Para otros como Scott (1995) la clasificación la realiza en tres diferentes corrientes: “regulativos, normativos y cognitivos”. Siguiendo la línea del análisis pertinente para las instituciones, se debe tener en cuenta simultáneamente las conductas individuales y las reglas institucionales. Esta aproximación analítica obliga hacer referencia a cada una de las definiciones y conceptos de institución y de reglas institucionales de las subdivisiones antes mencionadas, así:

- a) Las reglas institucionales como normas sociales: al adoptar una perspectiva culturalista, los sociólogos definen las institu-

ciones no únicamente como las reglas y los procesos formales propios de una organización, sino también, y sobre todo como el sistema de valores, símbolos, esquemas cognitivos y normas de comportamiento de la misma. Las instituciones son esencialmente culturales, es decir, proporcionan a sus miembros un marco de significación que guía sus acciones individuales.

- b) Las reglas institucionales como normas contractuales voluntarias: desde el campo de la economía, en cambio, las reglas institucionales se inscriben en una perspectiva de cálculo, y se entienden como acuerdos voluntarios entre los individuos. Desde este matiz, el objetivo de las reglas institucionales es permitir una cierta previsibilidad en relación con el comportamiento de los otros actores y los resultados de la acción colectiva.
- c) Las reglas institucionales como estructuras estatales: los historiadores siguen las teorías estructuralistas para acercarse a las instituciones; para ellos, éstas se asocian a normas constitucionales y jurídicas, a los procesos políticos-administrativos formales y a las convenciones informales que fijan las reglas del juego entre los actores.

Las reglas institucionales de un régimen democrático reflejan las relaciones de poder existentes entre los grupos sociales y, garantizan a algunos de ellos un acceso privilegiado a los ámbitos de la toma de decisiones y de implementación de las políticas. No obstante, las normas establecidas no garantizan la participación de los actores, ni resultados sustantivos. El cruce de la información de las tres escuelas neoinstitucionalistas, arroja tres puntos de coincidencia: primero, todas las corrientes de investigación definen las *reglas institucionales* como estructuras y pautas formales explícitas y generalmente formalizadas jurídicamente, y también como criterios informales implícitos. Estas dos dimensiones de reglas formales e informales deben ser observadas para el análisis de políticas públicas. Segundo, las reglas institucionales establecen estructuras y procedimientos que pueden facilitar o limitar la participación política de los individuos y de los

grupos. De la misma manera pueden facilitar o limitar la eficacia de las políticas públicas. Y tercero, hay un consenso de las tres escuelas por la necesidad de interpretar las conductas políticas como acciones estratégicas guiadas por normas sociales (Subirats *et al*, 2008:96-101).

Existen varias propuestas teóricas alternativas que buscan explicar cómo es que surgen y evolucionan las reglas institucionales. Una de ellas es la que presenta Vergara (1997), cuando señala que, “las instituciones buscan un cambio apropiada y buena estabilidad”, de esa manera logran un orden social y político controlado. Para el neoinstitucionalismo las instituciones “sólo cambian de manera incremental, poco a poco en plazos relativamente largos”, y logran su estabilidad cuando “las normas institucionales influyen de manera determinante sobre el comportamiento individual” (p. 19).

Sin embargo, aunque el cambio de las instituciones sea de forma paulatina, esta va en aumento; es un hecho que las conductas de los actores pueden variar dentro del mismo marco institucional. Existe una relación directa entre institución y ambiente como origen de todo cambio institucional, es decir, existe una constante tensión entre la institución y el contexto como ambiente, originada por la rutina organizacional, lo que obliga pues a un continuo proceso de adaptación. Las instituciones son la fuente más importante de estabilidad para el sistema político, de hecho, para March y Olsen (1983), en el marco institucional, el conjunto de normas, tradiciones, y costumbres que existen en un sistema político, facilitan la estabilidad porque éstas son los puntos de referencia a partir de los cuales los actores deciden su comportamiento (*Cfr.* Vergara, 1997:25). De igual forma, al respecto del cambio institucional, se argumenta que, el ritmo de las transformaciones en el medio ambiente es mucho más rápido de lo que pueden ser las transformaciones de las rutinas organizacionales de las instituciones. Una institución durará tanto tiempo como sea capaz de proporcionar a los individuos o grupos interesados más beneficios que otras formas institucionales alternativas. Si esto deja de ser así, sin duda la institución se abandonará y se cambiará por otra más eficiente.

Para el neoinstitucionalismo existen al menos tres argumentos que explican los cambios institucionales (Norgaard 1996:45-52 citado por Subirats *et al*, 2008:101-105). El primero, es lo que llaman “el cálculo oportunista y herencia institucional”. Los cambios se explican por los hechos que una institución puede generar, así entonces si una institución tiene resultados negativos, los actores preocupados, inician procesos de transformación en lo inmediato. El segundo, lo conocen como “demandas sociales y barreras estructurales”. Este desfase se origina en el hecho de que las estructuras políticas y las dinámicas sociales no evolucionan necesariamente a la misma velocidad. El tercero, denominado “presiones externas y mediación interna”, toma en cuenta el contexto en su más amplio sentido, dado que las instituciones tienden a mediatizar las variables contextuales y redefinen con eso los problemas políticos a resolver. El tema del cambio o transformaciones institucionales es fundamental para garantizar un mínimo de coherencia en las perspectivas planteadas por las políticas públicas.

LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS

Poco después de la Segunda Guerra Mundial, como parte intermedia del proceso de la transición a la consolidación, la mayoría de los ciudadanos de los países de la llamada “primera ola de democratización”, (Huntington, 1994), dieron su apoyo relativo a las administraciones de sus gobiernos en cuanto economía y seguridad social, permitiendo así la instauración de las instituciones políticas (Rose, 1984:225 citado en March y Olsen, 1997:167). Sin embargo, desde los años sesenta del siglo pasado a la fecha, es posible encontrar gran cantidad de literatura en torno al debate sobre el *cómo se ha venido deteriorando la confianza*² ciudadana en las instituciones públicas, su constante erosión ha abatido sus niveles de confiabilidad.

2 La confianza ya sea mutua o en un solo sentido, podría interpretarse como una autorización para que los funcionarios actuaran en nombre de sus representados

Las fallas del sistema representativo hacen que los ciudadanos no sean fieles al sistema normativo, por lo que éste carece de legitimidad. Por eso la corrupción es una respuesta, ciertamente inadecuada pero inevitable, para sobre vivir y obtener ventajas en un esquema en el que se confía poco en las instituciones. No se cree en ellas porque no funcionan (Cárdenas, 2008:64). Las demandas de reformas institucionales son importantes componentes del argumento político y políticas gubernamentales vigentes; estas demandas son críticas a las instituciones administrativas, debido a que sus niveles de burocracia pública resultan ya demasiado complejas, centralizadas, sectorizadas y rígidas; al mismo tiempo que demasiado difíciles de influenciar. No se orientan ni a la necesidad de los ciudadanos, ni tampoco al servicio, efectividad, economía, eficiencia y productividad. No responden a iniciativas políticas. Incluso, los funcionarios cuya experiencia particular y directa con las instituciones públicas es positiva, informan de cierto desencanto bastante general ante su desempeño y estructura (Katz et al, 1975); justificación necesaria para que muchos se planteen la interrogante de ¿por qué las instituciones públicas están en crisis? Igual número de respuestas se pueden encontrar por parte de los expertos en el tema, sin embargo, persistentemente puede leerse que el sistema político ha claudicado ante los principales grupos de interés organizados, especialmente ante los poderes económicos, al tiempo que ha descuidado los intereses nacionales y los de aquellos grupos deficientemente organizados (March y Olsen, 1997:167-168).

No es extraño leer dentro de la literatura de la democracia, la crítica acerca de las crisis de representación y cómo ésta, es una constante en nuestros sistemas políticos, y en ese mismo sentido, las instituciones políticas de las democracias representativas, o como diría Touraine (2011): "...estamos muy lejos de haberlo logrado, como demuestra la crisis que atraviesa nuestra democracia (...). Con ra-

sin tener que sondear constantemente sus opiniones o pedirles su aprobación. Se puede leer más al respecto en Hardin, Russell. (2010): *Confianza y Confiabilidad. Confianza Y gobierno*, FCE, México, Pp. 204-231.

zón, se quiso representativa: pero todavía es necesario identificar los intereses representables y asegurar la elección de representantes representativos” (Touraine, 2011:135). Es necesario pues que se fortalezca la autoridad de las instituciones, que se legitimen con amplios intereses nacionales; ya no sólo que se defiendan, sino que se extiendan los derechos de igualdad, libertad, justicia, respeto, tolerancia, etcétera; estos deben ser respetados y hacer retroceder la pretendida neutralidad axiológica. Empero tal justicia no podría realizarse si no se graba un principio metasocial de frontispicio a las instituciones.

Así la presumible idea de que un Estado intervencionista y planificador es el medio adecuado para promover el bienestar de los ciudadanos es sometida a prueba por conceptos orientadores al mercado. Se entiende que el gobierno no es la solución a los problemas de una nación, sino más bien, como bien lo recoge Levine del discurso de toma de posesión del presidente de Estados Unidos (USA) Reagan, “el gobierno es el problema del Estado” (Levine 1986 en March y Olsen, 1997:170). A pesar de que la democracia representativa ideó un sistema de pesos y contrapesos para controlar el poder y la arbitrariedad, este mecanismo ha perdido su ímpetu, carece de profundidad deliberativa, si acaso se delibera es en otra parte y bajo otros intereses; existe una evidente complicidad entre los poderes que producen opacidad conducen al congelamiento y a la parálisis institucional. Se tiene que retomar el camino original de la democracia, una democracia que va de abajo arriba. Es en las instituciones, donde se practica el ejercicio de las políticas públicas, por lo tanto, la deliberación de los asuntos públicos es un elemento fundamental de una buena democracia. En las instituciones públicas con calidad democrática, la autorización para ejercer el poder debiera ser consecuencia de una permanente discusión, mediante el establecimiento de un esquema de disposiciones que garanticen la responsabilidad y la rendición de cuentas ante los ciudadanos por parte de quienes ejercen el poder público no sólo por medio de elecciones, sino de procedimientos públicos de argumentación que disputan con la clase política las prerrogativas de la decisión política (Avritzer, 2000. Cfr. Cárdenas, 2008:66-67).

POLÍTICAS PÚBLICAS

Lasswell define a las políticas públicas como el conocimiento del proceso de toma de decisiones en el orden público y civil (citado por Aguilar, 1992). Ofreciendo la posibilidad de racionalizar las decisiones mediante un marco teórico y metodológico, donde distintas ciencias puedan abonar conocimiento aplicable a los gobiernos al momento de afrontar las demandas de la sociedad. Otros teóricos, desde su perspectiva intelectual e ideológica han planteado sus propios conceptos de política pública (public policy) exponiéndola como un programa que se lleva a cabo por el gobierno a cierto sector de la sociedad (Mény y Thoening, 1992), o como un conjunto de objetivos y acciones definidos por el Estado para modificar alguna necesidad o problemática de la sociedad (Roth, 2002).

Los avatares de la vida pública han dejado en claro que los recursos políticos y económicos del Estado son limitados y hasta escasos, por lo tanto, se requiere del cuidado público. Además, los recursos públicos son menores a los requeridos para atender con urgencia y eficacia los ingentes problemas sociales. Cada una de las decisiones de los gobernantes cuesta, no importa si estas decisiones son buenas, regulares o malas. Sin importar el tipo de decisión tomada, sencillamente se necesitan y se consumen recursos políticos y fiscales. Y muchas de las veces no se plantea con claridad la cuestión de los recursos escasos y agotables, la limitación fiscal y la vulnerabilidad política. Y si agregamos a esto que la sociedad de una nación es bastante plural y heterogénea, entonces lograr el consenso generalizado para decidir sobre los proyectos públicos, se vuelve una tarea sumamente difícil; además hay que elegir sabiamente entre proyectos de gobierno rivales; por lo tanto los gobiernos tienen que optar por un proyecto de manera inteligente, bajo ciertas restricciones, cuál es la mejor opción para realizar los fines públicos a través de las políticas públicas <Public Policy³>.

³ El inglés dispone de dos vocablos que permite distinguir con facilidad la referencia a la actividad política en general (politics) o a una política en concreto (policy).

Al hablar de políticas públicas se hace referencia a las decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes. El uso de los recursos fiscales y políticos, nos obligan entonces a aprender a elegir, al que se considere como el mejor funcionario a través de elección racional en la política y en las políticas, reflejando con esto la democracia y la eficiencia de la gestión pública. Ahora bien, para que un problema público pueda ser solucionado, es necesario que se le reconozca y sólo entonces podrá estar en la agenda gubernamental. Siendo así, en un sentido romántico, se diría que la premisa de la democracia se cumple, ya que, desde esta perspectiva, disminuye el protagonismo solitario gubernamental y aumenta el peso de los individuos y organizaciones; es decir, se sustancia ciudadanamente al gobierno; además, se abren las puertas para nuevas formas de diseño y gestión de las políticas -singulares, descentralizadas, subsidiarias y solidarias- corresponsables, en las que gobierno y sociedad enfrentan variada y conjuntamente los problemas colectivos.

Precise señalar que la gravedad reflejada por los síntomas de un problema social, es lo que constituirá el punto de inicio para que se tomen conciencias del mismo, y se dé el debate sobre la necesidad de una política pública; estos síntomas se observan con los cambios sociales. Sin embargo, regularmente en los momentos de inicio de todas las intervenciones públicas, no se identifican con precisión las causas de los problemas colectivos, ni tampoco un consenso entre los actores públicos y privados para definir el problema a resolver; De hecho algunos episodios de los cambios sociales no generan necesariamente políticas públicas, sobre todo porque no están articuladas o porque ninguna de las alternativas de intervención pública es viable y goza de consenso suficiente (Subirats, 2008:35-36).

En castellano no se dispone de dos vocablos, por lo que suele acudir al uso del plural para diferenciar la política de las políticas públicas. Tomado de las notas de Robert Goodin y Hans-Dieter Klingemann (eds.), Nuevo Manual de Ciencia Política, t 2, pp. 797.

Adelantando un poco a la acepción que se busca de políticas públicas, Muller (1990) mostró que, “las políticas públicas constituyen una respuesta a un problema público que refleja un problema social (cambiante) que se ha articulado a través de mediadores (por ejemplo, medios de comunicación, nuevos movimientos sociales, partidos políticos y/o grupos de interés) para debatirse posteriormente en el proceso democrático de toma de decisiones”. El problema es desde este punto de vista, una construcción social y política (Muller en Subirats et al, 2008:36). Es importante reconocer que, existen múltiples nociones del concepto política(s) pública(s), no es el propósito de este trabajo recoger todas ellas, pero sí el de mostrar algunas que pueden ser encontradas en la obra de Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone (2008:38).

- Una política pública es lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer” (Dye, 1972:18 y 1984:1).
- Una política pública es un programa de acción propio de una o varias autoridades públicas o gubernamentales en un ámbito sectorial de la sociedad o en un espacio territorial dado” (Theoenig, 1985:6; Mény y Theoenig, 1989:130).
- Una política pública está conformada por actividades orientadas hacia la solución de problemas públicos, en la que intervienen actores políticos con interacciones estructuradas y que evolucionan a lo largo del tiempo” (Lemieux, 1995:7)

En estas definiciones se hacen referencia a las interacciones, alianzas y conflictos, en un marco institucional específico, entre los diferentes actores públicos, parapúblicos y privados, para resolver un problema colectivo que requiere de una acción concertada. Todas tienden a acentuar algún factor, ya sean los problemas públicos a resolver, o las soluciones estatales adoptadas. En esta dirección y con la necesidad de adoptar una conceptualización operacional, en el presente trabajo se entenderá por políticas públicas la acepción propuesta por Subirats que la definen como:

[...]una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos –cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales, que se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupo-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales)”. (Subirats et al, 2008:38).

Por lo tanto, las decisiones y acciones tomadas en conjunto, pretenderán orientar la conducta de una población a fin de que un problema colectivo pueda resolverse a través de un esfuerzo conjunto. Así entonces, la construcción conceptual aquí citada de política pública, adhiere no sólo las dimensiones normativas y administrativas, sino también se aplica, sobre todo, a las políticas denominadas sustantivas. Entiéndase pues a las políticas públicas como un conjunto encadenado de decisiones y de acciones, resultado de las interacciones estructuradas y repetidas entre diferentes actores, públicos y privados, que por diversas razones están implicados en el surgimiento, la formulación y la resolución de un problema políticamente definido como público (Subirats et al, 2008:51).

Las políticas públicas pueden abordarse desde diferentes puntos de análisis o corrientes, las cuales generan posiciones que producen diversidad de modelos para su construcción y estudio, por ejemplo, Subirats (2008) señala tres grandes corrientes diferentes entre sí, la primera relaciona el análisis de las políticas públicas y la Teoría del Estado, en donde Mény y Thoening (citado por Subirats, 2008) plantean tres modelos teóricos: a) se privilegia al individuo y a la sociedad mientras que el Estado debe encargarse de atender sus demandas, b) el Estado representa los intereses de ciertas élites y por lo tanto está a su disposición, y c) las relaciones de poder entre los actores y sus interacciones así como las organizaciones y sus reglas institucionales; la segunda, se centra en el funcionamiento de la acción y de

los poderes públicos, es decir, busca analizar el funcionamiento del Estado y los procesos de toma de decisión; y la tercera se basa en la evaluación de los resultados y efectos de las políticas públicas en la sociedad de acuerdo con los objetivos, proponiendo desarrollar una metodología para dicha evaluación.

Por su parte, Aguilar (1992) hace alusión a dos corrientes que debatieron la propuesta de Lasswell respecto a racionalizar las decisiones desde el punto de vista multidisciplinar, por un lado, estaban los normativos interesados en el análisis y diseño de las políticas públicas y, por otro, los positivistas que preferían entender la manera en cómo se toman las decisiones.

Roth-Deubel (2010) en una revisión del enfoque secuencial, señala que es el modelo clásico del ciclo de la política, el cual permite analizar por separado cada una de las etapas como una sucesión lógica, generando teorías parciales para cada una en este orden: identificación de problemas y la construcción de la agenda pública, formulación de soluciones, toma de decisión, implementación y evaluación. No obstante, recupera otros enfoques teóricos que permiten explicar e interpretar las políticas públicas y, de acuerdo a su criterio, los clasifica en tres grandes grupos; “los tradicionales”, “los integracionistas” y “los interpretativistas”. Los primeros se apoyan en teorías objetivistas que hacen énfasis en los factores objetivos medibles, en epistemología neopositivista y teorías de la elección racional, así como de los principios de la economía neoclásica y del individualismo metodológico. Los enfoques integracionistas parten de teorías neoconstitucionalistas, *advocacy coalitions framework*, redes y referencial de la escuela francesa. Los enfoques interpretativistas se fundamentan en los postulados del construccionismo y/o de la teoría crítica para poner mayor énfasis en los factores cognitivos, discursivos, argumentativos, retóricos y narrativos en sus análisis.

Las políticas públicas mantienen un ciclo de vida aparente, en el que: 1) surge un problema, 2) se percibe el problema, 3) se incluye en la agenda gubernamental, 4) luego se formulan alternativas, 5) posteriormente se decide y adopta el programa legislativo, 6) para así implementar los planes de acción y 7) finalmente evaluar los efectos

de la política pública (Subirats et al, 2008:44). Por otra parte, Parsons (2012) propone un modelo “por etapas” (policy cycle), considerando que es posible contextualizar el problema a tratar en cada ‘fase’ o ‘etapa’ mediante múltiples teorías e ideologías, de tal modo que al desglosar la formulación de políticas públicas en 1) la definición de un problema, 2) identificación de sus respuestas y posibles alternativas de solución, 3) evaluación y selección de opciones, 4) implementación y 5) evaluación, permite vincular al objeto de estudio a varias disciplinas, tal como lo planteaba Lasswell. Sin embargo, como afirma Muller (1990:33), “la representación secuencial de las políticas no debe utilizarse de manera mecánica, deberán más bien, imaginarse a las políticas públicas como un flujo continuo de decisiones y procedimientos a los que tratamos de dar un sentido” (Muller en Subirats, Op. Cit.). De tal manera, la elaboración de las políticas públicas rara vez se parece a las discusiones ortodoxas de los libros de texto en torno al ciclo de las políticas públicas; algunas veces una solución va buscando un problema y no al revés.

POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBERNABILIDAD

Como se ha mencionado, casi todos los países latinoamericanos se han visto envueltos en serias crisis institucionales, perdiendo en ocasiones, la capacidad de formular políticas de Estado que respondan a las demandas ciudadanas. Si bien en la mayoría de los países de América Latina se realizan elecciones periódicas —democracias electorales—, en muchos de los casos aún persisten serias deficiencias respecto de otros derechos esenciales al sistema democrático que, inhiben la generación de condiciones para producir un desarrollo económico y social.

En la búsqueda de marcos analíticos cada vez más sofisticados en cuanto al cambio de la relación Estado-sociedad, y sobre todo dentro del contexto actual de la democracia que presumen los países, se requiere de profundas precisiones conceptuales y una de estas es el de gobernabilidad. La gobernabilidad es la disposición de la so-

ciudad a aceptar los productos del sistema político y las decisiones de sus gobernantes y representantes políticos como vinculantes; la disposición a actuar y desarrollarse dentro de un marco institucional que considera adecuado. Esto es así cuando ese marco refleja los valores y las reglas que la sociedad ha preferido, han sido recogidas por sus líderes y representantes a través del proceso político y han quedado plasmadas en el Estado, como leyes y normas y como políticas públicas a través de determinados estilos de gestión y de determinadas rutinas y dispositivos administrativos y procedimentales (Brito, 2005:10). Presupone que las autoridades públicas están siendo capaces de ejercer la acción sobre los ciudadanos representando los criterios y principios resultantes de las vivencias y el aprendizaje colectivo, decodificándolos en normas y políticas validadas por la mayoría y orientando su conducta con mandatos y prohibiciones fundamentales en su consentimiento. Igualmente, presupone la percepción social de una acción efectiva del gobierno en la administración y distribución social de los recursos y beneficios públicos y en la resolución de problemas que afectan a la comunidad (Arbós y Giner, 1993 citado por Brito, 2005:10-13).

Ahora bien, la gobernabilidad se entiende como la articulación de intereses. Pero no sólo se centra en cuestiones de eficiencia institucional del Estado, sino que también hace referencia a la relación que existe entre la satisfacción de necesidades de la población, la construcción de ciudadanos como sujetos de derecho y la relación de estos con el sistema político. Para Rojas (2004) el concepto resulta relevante por dos motivos: primero, al enfatizar en las condiciones necesarias se amplía el universo de políticas posibles que buscan prevenir la crisis de gobernabilidad; y segundo, una visión más amplia del concepto de gobernabilidad obliga a pensar en soluciones de largo plazo en donde un conjunto integral de reformas permitirá incrementar los niveles de gobernabilidad y estabilidad de los sistemas políticos en la región (Rojas, <http://www.flacso.org>). Cuando se habla de gobernabilidad, se hace referencia a la capacidad del desempeño gubernamental a través del tiempo que debe considerar al menos

tres características para evaluar si un gobierno posee esta condición (Flisfisch, 1989):

1. La capacidad de adoptar oportunamente decisiones ante eventos que exigen una respuesta gubernamental.
2. La aceptación social de esas decisiones, no porque éstas tengan o no un alto nivel de apoyo sino porque se pueden reconocer como necesarias.
3. La coherencia que esas decisiones alcanzan a través del tiempo, de manera que no se observen efectos contradictorios entre el discurso de quienes ejercen el poder y las decisiones que se toman. En definitiva, que el gobierno posea un relato que nos indique, por medio de los hechos, hacia donde quiere dirigir al país.

En ese sentido, la gobernabilidad es inherente a la política pública, y ambas a la democracia, ya que, en el binomio se reconoce cuando un gobierno está en condiciones de tomar decisiones, llevarlas a cabo de manera coherente y coordinada con los objetivos propuestos en su momento y es capaz de cumplir con las demandas que la ciudadanía tenía cuando éstas se gestaron. Y en la medida que este proceso se desarrolla y consolida, se transforma en un factor de legitimación del sistema político (Canales *et al*, 2008:3). Aquí encontramos un amalgamamiento entre gobernabilidad, políticas públicas y democracia, dado que supone el traslado del mandato electoral a políticas concretas, es decir, supone una relación entre quienes ejercen el poder y la ciudadanía, en este caso hablamos de *Gobernabilidad Democrática* (*Ibid.*).

Desde esta perspectiva, la necesidad de participación y comprensión de la cosa política por parte de la ciudadanía se hace evidente; esto porque se encuentra una estrecha relación con la capacidad inclusiva de la institucionalización política, la cual debe ser capaz de generar los espacios públicos para el debate deliberativo de ideas entre las distintas organizaciones, ciudadanos y funcionarios de los distintos gobiernos que componen la sociedad. Obsérvese aquí

que el funcionamiento institucional y la participación ciudadana son un punto de convergencia entre gobernabilidad y calidad de la democracia. Empero, para garantizar la gobernabilidad, se requiere desarrollar un conjunto de políticas en el ámbito de la integración social, el desarrollo económico y el desarrollo político-institucional, de lo contrario encontraremos constantes crisis de gobernabilidad, efectos estos de las frágiles democracias y poco institucionalizadas. Para Brito (2005:12-13) las condiciones de gobernabilidad están dadas por los siguientes factores:

- La existencia de un contexto internacional que privilegia la resolución pacífica y negociada de conflictos.
- Control efectivo del territorio e imperio de la ley.
- El desarrollo de un conjunto integrado de políticas en el plano político, económico y social destinadas a: fortalecer el Estado de derecho y el respeto a los derechos humanos; promover la subordinación de las Fuerzas Armadas y de orden al poder civil y su no injerencia en asuntos político-contingentes; hacer del Estado una instancia eficiente, transparente y responsable; garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de la población; promover la integración de los sectores excluidos de la sociedad, la igualdad de género y una cultura de tolerancia y respeto frente a las diferencias; ampliar y promover la participación de la sociedad civil en diversas instancias del proceso de toma de decisiones.

En la democracia, la sociedad necesita de buenos gobiernos para dejarse gobernar y para aprovechar todas sus potencialidades. La gobernabilidad como un atributo de la sociedad es consecuencia del desarrollo de las políticas públicas que terminan por reflejar el impulso socioeconómico de la población. Al hablar de gobernabilidad y políticas públicas, se hace referencia a conceptos que están al límite entre sí. Considerar a las Políticas Públicas como producto de las decisiones gubernamentales, implica pues una relación estrecha entre la política y las políticas públicas. La capacidad de gobernar no

depende sólo del *régimen político* sino de la capacidad de los regímenes de política por responder a la demanda social de políticas públicas, así como a los cambios y transformaciones en su entorno.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La definición más general de participación es “tomar parte de algo”. Sin embargo, la participación ciudadana como unidad de análisis ha sido planteada por Cunill (1991) como una intervención en alguna actividad pública. Para ello propone diferenciarla de otras modalidades de participación que dependen de la problemática y los intereses de los individuos. Es decir, cuando las personas se involucran en organizaciones que defienden derechos sociales se denomina participación social, mientras que en la participación comunitaria se busca el desarrollo de la comunidad mediante el apoyo del Estado, quien les provee de bienes y servicios. Por otro lado, la participación política refiere más bien intereses particulares como los derechos del individuo y colectivos, especificados de acuerdo con los criterios compartidos en un grupo donde los miembros tienen características similares, como un partido político. En esta misma dirección, Baño (1998) señala que la participación ciudadana se ubica dentro de dos esferas, la pública y la administrativa, en la primera de ellas, como complemento de la democracia representativa y, en la segunda, como una forma de mejorar su funcionamiento. En tanto que, generaliza el término de participación política como igual a participación en el Estado, donde se consagra el derecho a intervenir en las decisiones públicas.

Merino (1995) explica que, para él, “participar, en principio, significa tomar parte: convertirse uno mismo en parte de una organización que reúne a más de una sola persona” (p. 1-3) y manifiesta que el no hacerlo también es otra forma de participación. Asimismo, menciona que, por un lado, están los que pueden y quieren participar en los asuntos públicos y, por otro, los que, aunque pueden, no desean hacerlo, teniendo de esta manera una distribución desigual de esfuerzos y beneficios. Desde otra perspectiva, Bolos (citado por

Guillen et al. 2009) hace referencia a dos formas básicas de participación; una que implica decisiones de los ciudadanos en asuntos de interés público, como las elecciones, el plebiscito o referéndum, y otra, que implica las prácticas sociales que responden a intereses muy particulares de los distintos grupos que existen en toda sociedad. Ziccardi define que la participación ciudadana:

hace referencia a las formas de inclusión de la ciudadanía en los procesos decisorios incorporando intereses particulares (no individuales). Para que esto sea posible es necesario que existan nuevos espacios de participación que operen con reglas claras, que favorezcan la deliberación pública, la interacción social y el respeto por el pluralismo (Ziccardi, 2010, p. 205).

En este sentido, señala cuatro tipos de participación: 1) Institucionalizada, está implícita en el marco legal del gobierno local para que la ciudadanía participe en la toma de decisiones; 2) Autónoma, es aquella participación desde asociaciones civiles; 3) Clientelística, donde autoridades e individuos intercambian bienes o favores y, 4) Incluyente o equitativa, promueve la participación de toda la ciudadanía (Ziccardi, 2010)

La participación se enfrenta hoy con desafíos importantes para su efectividad en la arena de las decisiones públicas. El primero de ellos tiene que ver con las relaciones de suma positiva con el Estado. Para la universalización de la ciudadanía, el gobierno continúa siendo un instrumento insustituible, por lo que los ciudadanos tienen en sus manos la posibilidad de poner en práctica una política de influencia directa y otra indirecta. La primera se expresa durante los intervalos electorales, que son los momentos en que es posible crear puentes con el Estado para incidir en las políticas públicas. Y la política indirecta se vincula con el concepto normativo de espacio público, según el cual la forma de influir sobre el poder administrativo de la burocracia es a través del “poder comunicativo” desplegado por las organizaciones voluntarias que se dedican a identificar problemas públicos (Habermas, 2005: 439-440).

Estas dos políticas de influencia de los ciudadanos entrelazan y amplían los espacios públicos estatal y no estatal en el momento que empiezan a crearse oportunidades de participación ciudadana asociadas a los congresos, no sólo para la expresión social en la formación de leyes, sino para perfeccionar la labor parlamentaria y la gestión pública. El segundo desafío se refiere a que la participación ciudadana sirve para disminuir las asimetrías de la representación, el ejercicio debe buscar como objetivo, la igualdad política, así como la eficacia gubernamental. Y el último y tercer desafío tiene que ver con la construcción de los recursos de influencia de la participación ciudadana. Para ello, la deliberación y la transparencia son claves (Cunill, 2005).

A pesar de lo importante que es la participación ciudadana, puede decirse en un sentido Weberiano que, se dan en tres diferentes niveles de participación: 1) el que vive solamente, 2) el que se da cuenta de lo que está pasando en sí, y 3) el que se da cuenta de lo que pasa para sí. Con esto queda claro que los individuos de una sociedad no se orientan de manera homogénea. Debido a que las culturas en una sociedad son heterogéneas, hay individuos que se orientan de una forma y hay quienes lo hacen de otra (Almond y Verba, 1989: 87).

De igual forma, tampoco hay una manera homogénea de participar. Existen diversas prácticas habituales, procesos reconocidos, instrumentos sancionados jurídicamente, principios constitucionales incluso; como en el caso de Brasil, Bolivia y Colombia⁴, que dan cuenta de intervenciones de la ciudadanía en la vida pública a través de diversos instrumentos, programas o políticas, que implican tanto relaciones de poder y estrategias de actores específicos, como desafíos a la eficiencia de la acción pública (Canto, 2010:27-28).

4 En 1988 la Constitución de Brasil introdujo como uno de los elementos fundamentales la participación; la Constitución de Colombia en 1991 introdujo también el tema de la participación en los distintos niveles de gobierno; Bolivia aprobó la Ley de Participación Popular, lo mismo que en su Constitución.

En este contexto se entiende a la participación ciudadana como “el involucramiento e incidencia de la ciudadanía (y población en general) en los procesos de toma de decisiones, en temas y actividades que se relacionan al desarrollo económico, social y político, así como el involucramiento en la ejecución de dichas decisiones, para promover, en conjunto con actores sociales e institucionales, acciones, planificaciones y decisiones hacia el Estado” (Pérez, 2002).

De modo tal que los modos tradicionales de gestión y participación están siendo cuestionados; los procesos de decisión y los modos de gobernar se han hecho más complejos, implicando la cooperación de diferentes instituciones estatales y de asociaciones público-privadas, extendiéndose algunas veces a los representantes de la sociedad civil⁵ (Canto, 2010:28). Es cierto que la promoción de la participación ciudadana aún tiene un largo trecho por recorrer, pero es preciso desarrollar estrategias paralelas que aseguren acceso a información de calidad.

Cada instrumento le imprime un determinado carácter a la participación (Walliser 2003; Font 2002), es decir, la lógica de su funcionamiento, sus propias reglas de juego están asociadas a un conjunto de valores y de prácticas más o menos explícitas. Por ejemplo, es más probable que un presupuesto participativo, una memoria participativa o un jurado ciudadano generen una participación activa y transformadora de la cultura política que una audiencia pública o una simple encuesta de evaluación de servicios. Por lo tanto, se los puede clasificar según sea su potencial capacidad generadora de una participación activa y transformadora de la cultura democrática.

⁵ Se utiliza este término para referirse a los actores y organizaciones que no pertenecen ni a la esfera del Estado, ni a la de la economía capitalista.

TABLA 1. Base de la Participación ciudadana

Fase de Actuación Pública	Personal			Sectorial	Territorial	Mixta
	Intensiva	Extensiva	Asociativa			
Diagnóstico de Problemas, Canalización de demandas, Formación de Agendas.	Consulta Popular Iniciativa Popular Forums Temáticos Conferencias de consenso	Audiencias Asambleas Voto electrónico	Foros y mesas sectoriales Consejos consultivos sectoriales Planes Estratégicos sectoriales	Consejos consultivos de barrio, distrito o ciudad Plan Estratégico Barriales	Audiencias Públicas Planes estratégicos Talleres de prospectiva Agenda 21 Talleres educativos de ciudad.	
Formulación de Políticas y/o Adopción de decisiones y/o control de autoridades.	Jurados Ciudadanos Encuestas Deliberativas.	Referéndum Revocatoria de mandato.	Comisiones de Trabajo Ponencias Sectoriales.	Consejos municipales de barrio o distrito Planes Integrales.	Presupuesto Participativo Jurados Ciudadanos mixtos Planes estratégicos de tercera generación.	
Gestión de equipamientos y servicios.	Gestión por voluntariado de servicios municipales			Gestión asociativa de Centros culturales, barriales, deportivos y parques, etc.	Gestión compar-tida de servicios: voluntariado y entidades.	

Fuente: Cambios realizados con base a clasificación realizada por Font y Gomá (2001).

TABLA 2. Mecanismos formales de participación según capacidad potencial transformadora

Alta	Media	Baja
Presupuestos Participativos	Consejos Consultivos sectoriales y territoriales,	Evaluación de servicios,
Planes Estratégicos de última generación.	Consejos ciudadanos,	Encuestas de opinión,
Gestión plena de servicios municipales.	Gestión asociada.	Acceso a la información pública.

Fuente: Con base a Walliser (2003) y Font (2002).

Con esta tipología, señalan los autores, no se procura ordenar completamente el variado, rico y heterogéneo mundo de fórmulas y experiencias participativas existentes a nivel local. Esta tarea sería prácticamente irrealizable. Como se sabe, el mimetismo institucional en esta materia ha estado a la orden del día. Pero afortunadamente o no, en ocasiones, los gobiernos locales han trasladado o replicado determinados instrumentos y al hacerlo, se han visto obligados a realizar ajustes, modificaciones o adaptaciones al contexto que ha hecho que la relevancia o particularidad del mecanismo cambie.

Así, a través de la participación, los ciudadanos comprenden mejor la lógica de la gestión pública, extendiendo así su visión más allá de los intereses particulares e integra una cultura de propuestas en lugar de permanecer en posturas puramente reivindicativas. El desarrollo de la cultura cívica *in put* de los individuos permite constituir uno de los efectos notables de la participación, al menos porque esta no se reduce a una política de imagen puesto que se puede apoyar en una verdadera calidad informativa (Bacqué et als, 2010:132)

ENFOQUES TEÓRICO-NORMATIVOS Y MODELOS DE DEMOCRACIA

La participación de la ciudadanía en la esfera pública puede explicarse a través de distintos enfoques teórico-normativos que interpretan la libertad e igualdad de los individuos desde su propia concepción, estos son: el liberalismo, republicanismo y autonomía que, a su vez, desprenden diferentes modelos de democracia (representativa, participativa y radical). Por lo tanto, participación y democracia son conceptos que se vinculan entre sí.

- Enfoque liberal: parte de cómo han de ser las relaciones entre ciudadanos e instituciones, de tal forma que no interfiera uno sobre el otro en la toma de decisiones (libertad negativa), esto es: a) entre ciudadanos, el Estado intervendrá en lo menor posible en la vida de los ciudadanos, respetando sus derechos y libertades individuales fundamentales, a menos que surja algún conflicto que ponga en riesgo el ejercicio de dichos derechos; b) entre instituciones, los individuos pueden organizarse dentro de una institución, pero sin violentar derechos ni libertades y, c) entre instituciones y ciudadanos, el Estado interviene cuando la institución no garantiza el cumplimiento de libertades y derechos individuales y a la inversa, es decir, si la institución acuerda con el individuo sus derechos y libertades fundamentales, el Estado debería aprobar su actividad, en tanto que las relaciones sean dentro o fuera de dicha institución (Viejo, Martí-Costa, Parés, Resende y Vilaregut, 2009).
- Enfoque neorrepublicano, la libertad se interpreta como la no dominación entre los individuos (libertad positiva) y asume a la democracia como el método por el cual es posible alcanzar dicha libertad. Legítima la intervención del Estado en la política pública, los comportamientos de la sociedad civil, las relaciones entre instituciones y respecto a los individuos que

participan en ellas, garantizando la libertad y la no dominación bajo pleno consentimiento del ciudadano (Viejo et al, 2009).

- Enfoque autónomo o de la autonomía, a diferencia del liberalismo y neorepublicanismo, concibe la libertad como emancipación, es decir la organización social sin la intervención del Estado. De tal suerte que, al tener la sociedad civil capacidades de decisión y gestión, no necesita la mediación del Estado, dando lugar a que la ciudadanía sea participe en los asuntos públicos y, por ende, defina problemas y diseñe, implemente y dé seguimiento a las políticas públicas. Resuelve conflictos mediante la negociación de intereses y respeto al pluralismo entre las partes, ya sea entre los individuos o entre las instituciones, mientras que en las relaciones entre individuo e institución, considera que, al haber dominación, es necesario confrontar a las estructuras de poder (Viejo et al, 2009).

Para autores como Beiner la teoría liberal hace énfasis en el individuo y su capacidad de resolver problemas dentro de la colectividad, anteponiendo la igualdad de derechos para todos. Por otro lado, la teoría republicana retoma al ciudadano, la comunidad y al Estado como un todo para que sea posible la participación. Mientras que la teoría comunitaria se centra en la identidad de la pequeña fracción de la sociedad a la que pertenece el individuo y que motiva su cooperación en el tratamiento de asuntos públicos (Beiner, citado por Ramírez, 2015). Por otro lado, el concepto de democracia se fundamenta en las tres grandes teorías del pensamiento político (liberal, republicana y autónoma), desprendiéndose de ellas tres modelos: representativa, participativa y radical, donde divergen diseños institucionales, prácticas de gobierno y formas de participación ciudadana, que impactan a su vez, en las políticas públicas.

- Democracia representativa: tiene como principio básico el reconocimiento de la soberanía popular, donde los ciudadanos consienten las acciones de los gobernantes y, a través de elecciones periódicas y competitivas, los individuos deciden

aceptar o rechazar a sus dirigentes (Schumpeter/Dahl, citados por Viejo et al, 2009). La participación de los ciudadanos se limita a cuestiones electorales, partidos políticos y asociaciones cívicas, así pues, los representantes responden más bien a intereses más generales de la sociedad y no a las preferencias de sus electores (Dahl/Bobbio, citados por Viejo et al, 2009).

- Democracia participativa: busca que la participación de los ciudadanos en las decisiones públicas, sea más frecuente y directa, en tanto que conocen mejor sus problemas, sin dejar de lado a sus representantes, de modo que contribuyan en la formulación, diseño e implementación de políticas públicas. Este modelo tiene a su vez dos tipificaciones: democracia deliberativa y democracia directa, la primera de ellas pone especial énfasis en el diálogo, la cooperación y el consenso entre los distintos actores (Habermas, citado por Viejo et al, 2009), mientras que la segunda, convierte al ciudadano en un actor capaz de intervenir en los procesos institucionalizados del modelo representativo (Viejo et al, 2009).
- En el modelo de democracia radical es necesario atenuar las desigualdades sociales y económicas, definir políticas públicas orientadas a las diferentes necesidades de los ciudadanos y no por principios universalistas y contar con instituciones que fortalezcan la pluralidad de la sociedad, para que la ciudadanía realmente tenga posibilidades iguales de participación en la solución de conflictos (Viejo et al, 2009).

En suma, la correlación de los enfoques normativos con los tres modelos de democracia conlleva retomar la libertad individual del ciudadano y su participación. De ahí que, la participación política del individuo dentro del liberalismo es una decisión no obligada, en cuanto a la sociedad civil, la práctica participativa es válida si no afecta los derechos fundamentales y tiene plena autonomía respecto al Estado (democracia representativa). En el modelo neorrepublicano, desde su concepto de libertad podría adoptar al voto como forma de participación (democracia participativa). Mientras que el enfoque

autónomo entiende la participación sin la interferencia y la no dominación del Estado (democracia radical). Ahora bien, Salazar propone una noción mínima de democracia íntimamente relacionada con la participación ciudadana y la igualdad política: «la democracia es la forma de gobierno en la que el número más amplio posible de individuos adultos de la colectividad (los ciudadanos) participa libremente en la adopción de las decisiones colectivas a través de procedimientos preestablecidos como la regla de mayoría» (Salazar, 2004, p. 46).

Para Salazar resulta pertinente responder quiénes son los que deciden y cómo lo hacen, para luego indagar qué es lo que debe decidirse. En este sentido, refiere tres grupos de teorías de la democracia, en los que se analiza el espacio y modalidades de participación, estas son: las teorías del public choice de matriz schumpeteriana, las teorías deliberativas de la democracia y las teorías constitucional/sustantivas.

- La teoría económica y elitista de la democracia propuesta por Schumpeter, hace referencia a una observación realista al proceso democrático, esto es, reconocer que los intereses de los individuos son egoístas y, por lo tanto, son incapaces de participar en las decisiones importantes de la agenda política, reduciendo a unos cuantos el poder de decidir, eligiéndolos mediante el voto popular. En esta teoría descansa la idea en favor de la apatía y el desinterés, dado que no todos los ciudadanos pueden, quieren o deben participar en los asuntos políticos. No obstante, destaca que la participación efectiva es la que determina la decisión por todos (Salazar, 2004).
- Las teorías deliberativas de la democracia sostienen que la participación ciudadana en el proceso de deliberación y la toma de decisiones justas y correctas, constituyen el elemento central de la democracia. Parten de dos corrientes: la constructivista, señala que la construcción de decisiones moralmente correctas es posible a través de la deliberación racional e imparcial; mientras que una segunda corriente –la epistémica– apunta a un alto grado de consenso en la decisión, para que ésta se

justifique moralmente. Otorgando legitimidad por un lado y, por el otro, un sentido idealista de participación responsable e informada (Salazar, 2004).

- Las teorías denominadas constitucional/sustantivas combinan la autonomía y la participación ciudadana con instituciones constitucionales, centrándose en los derechos de libertad, políticos y sociales que constituyen una dimensión sustantiva de la democracia. Sin embargo, señalan que las decisiones relacionadas con los derechos fundamentales quedarán en manos de un documento constitucional inmodificable y en la voluntad del gobierno, limitando la participación de los ciudadanos a cuestiones de menor importancia (Salazar, 2004).

En líneas generales, la concepción de democracia y su relación con los derechos fundamentales del individuo, son precondiciones ‘ideales’ para la participación ciudadana. De tal suerte que, las teorías del public choice suponen una participación apática y desinteresada; para el idealismo deliberativo resulta imposible y, en las teorías constitucional/sustantivas, se trata de una participación en papel. Ahora bien, vale la pena preguntarse ¿en qué espacios surge? y ¿cuáles son los mecanismos de participación?

Como se ha dicho –supra-, Font (2001) hace referencia a instrumentos o mecanismos de participación en el proceso de toma de decisiones y que van más allá de proveer información al ciudadano, los divide en tres grandes grupos a partir de las experiencias en países con democracia representativa o bien, participativa, estos son: Mecanismos de consulta a las comunidades, Mecanismos deliberativos y Mecanismos de democracia directa, señalando al gobierno local o municipal como el nivel más conveniente, dado que permite el diálogo y la interacción con los ciudadanos.

- Mecanismos de consulta a las comunidades: establece un diálogo formalizado con los representantes de grupos o comunidades más o menos reconocibles, se definen según la residencia en un territorio determinado o los intereses que comparten

debido a su pertenencia a un colectivo concreto (mujeres, jóvenes, grupos étnicos) o temática (medio ambiente, cultura, desarrollo urbano). Su diversidad depende de la competencia y recursos disponibles y dentro de sus funciones están la consulta, seguimiento y evaluación al funcionamiento de servicios o discusiones sobre alguna política en particular. El formato más común es el consejo o comisión, los cuales tienen determinada composición y reuniones con cierta periodicidad, pero existen también los foros abiertos a ciudadanos y asociaciones que intervienen de manera permanente y reflexiva en la interlocución con la administración local (Font, 2001).

- Mecanismos deliberativos: enfatizan en la capacidad de reflexión y diálogo, pretenden brindar al ciudadano la información y conocimientos que, por motivos de tiempo y ocupaciones, no adquiere y que, por lo tanto, no le permite participar en la toma de decisiones. Asimismo, consideran que la información y debate son fundamentales en el proceso decisorio, así como la participación de ciertos grupos representativos que recogen y reproducen las necesidades y características de la sociedad. Distinguen dos tipos de métodos, por un lado, se encuentran los que buscan la información y deliberación ciudadana, como los círculos de estudio, foros temáticos y conferencias de consenso y, por el otro, los que seleccionan una muestra representativa de la población y cuya respuesta genere debate, estos son: encuestas deliberativas, jurados y paneles ciudadanos (Font, 2001).
- Mecanismos de democracia directa: su principal objetivo es extender la participación para que cualquier ciudadano sea parte de la toma de decisiones, haciendo uso de las redes informáticas y de la lógica electoral. No obstante, se ha encontrado que la utilización de la tecnología resulta muy costosa para aquellos lugares donde el acceso es muy desigual. Estos instrumentos no sólo enriquecen los procesos electorales, sino que contribuyen a dar más voz a los ciudadanos, estos son:

referéndums, asambleas y, en algunos casos, la teledemocracia (Font, 2001).

Existen otros mecanismos como la participación ciudadana en la evaluación de servicios públicos, donde se recogen las quejas y sugerencias de los usuarios sobre la calidad en la prestación de dichos servicios y utilizan técnicas de investigación como las encuestas de opinión y grupos de discusión. Por otra parte, experiencias como los presupuestos participativos han abonado a la fijación de prioridades y la planeación municipal. En síntesis, cada uno de los instrumentos son espacios abiertos a la participación, buscan superar los problemas de información y debate, implicando a los grupos organizados o sólo a una pequeña parte de la ciudadanía en la toma de decisiones. No obstante, Font (2001) señala que no existe un mecanismo perfecto que haga que los ciudadanos estén más dispuestos a participar.

BIBLIOGRAFÍA

- Almond, G. y Verba, S. (1989): *The Civil Cultura*, Sage publications, USA, pp.380
- Bacqué, M. H.; Rey, H. Y Sintomer Y. (2010): “La Democracia Participativa: ¿Un nuevo paradigma de la acción pública?” en *Participación Ciudadana en las Políticas Públicas*, Manuel Canto Chac (complador), Siglo XXI, México, pp.105-149.
- Baño. Rodrigo. (1998): “Participación Ciudadana. Elementos Conceptuales”. En Enrique Correa Y Marcela Noé. *Nociones de una ciudadanía que crece*. FLACSO-CHILE.
- Beiner, R. (ed.), (1995). *Theorizing Citizenship*. Albany: State University of New York Press. En José Miguel Ramirez. “Modelos de Participación Ciudadana. Una Propuesta Integradora”. (2015). Madrid. Tesis Doctoral. Universidad Carlos III de Madrid.

- Brito, Morelba. (2005): “Buen gobierno local y Calidad de la Democracia”, *FACES Universidad de Zulia, Centro de Estudios Sociológicos y Antropológicos*, julio, Pp.10-30.
- Canales–Mayet, A., Cassinelli A. y Olivares A. (2008). “Calidad de la democracia y gestión pública”, *Revista de Estudios Politécnicos*, Vol. VII, n° 11, ISSN: 1645-9911 Pp. 1-12.
- Cárdenas, Jaime. (2008): “Tres presupuestos para la reforma de las instituciones” en Óscar Ochoa (coordinador), *La Reforma del Estado y La Calidad de la Democracia en México. Una Reflexión sobre sus Instituciones*, Editorial Miguel Ángel Porrúa y Tecnológico de Monterrey EGAP, México, Pp. 63-84.
- Canto, Manuel. (2010): *Participación Ciudadana en las Políticas Públicas*. México. Siglo XXI.
- Cortina, Roy.: <http://www.presupuestoparticipativo.com/>
- Cunill, Nuria. (1991): “Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos”. Caracas. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- _____ (1995): ”La Rearticulación de las relaciones Estado – Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos, *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, No. - 4, Julio, Caracas, Venezuela, Pp.120, www.clad.org/portal/publicacionesdelclad/revistacladreformademocracia/articulos/004julio1995/0025400.pdf+La+rearticulaci%C3%B3n+de+las+relaciones+Estado+sociedad:+en+b%C3%BAsqeda+de+nuevos+sentidos%E2%80%9D&hl=en&gl=mx&pid=bl&srcid=ADGEESgU7cHJDuUntn3U_YRsFAYsOwoElZbloxGb9oBorMuW3YjfKLAXEKzoomBAoP_WzHD_BbZ6F127Hlghgog5IQLo-oQbveNuNyGJS4aMLWLUwtpflmkbqwrU_gnhUVWExUzgn&sig=AHIEtbTVLCSkpTJwJhVPFosNr5l7OYXtOQ
- _____ (2005): *La transparencia en la gestión pública ¿Cómo construir viabilidad?*, “Estado, Gobierno y Gestión pública-Revista Chilena de Administración Pública”.
- _____ (2007): “La rendición de cuentas y el control social. Una aproximación conceptual”,

- Trabajo preparado para el I Seminario Internacional Rendición de Cuentas y Control Ciudadano en Entidades Territoriales, 12-13 de abril de 2007, Bogotá, Colombia, Pp. 41-52, http://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/Documentos/DDTS/Gestion_Publica_Territorial/Rendicion%20de%20Cuentas.pdf.
- Escobar, Alejandro. (2005): "Participación Ciudadana y Políticas Públicas: Una Problematicación acerca de la relación Estado y Sociedad Civil en América latina en la última década", *Revista Austral de Ciencias Sociales*, No. - 008, Universidad Austral de Chile, Valdivia Chile, Pp. 97-108.
- Font, J & Goma, R. (2001): "La Democracia Local: un mapa de experiencias participativas", en Font, J. (ed.) *Ciudadanos y Decisiones Públicas*, Ariel, Barcelona.
- Font, J. (2002): *Local Participation in Spain: Beyond Associative Democracy*, WP 210, Institute de Ciencies Politiques I Socials, Barcelona.
- Flisfisch, Ángel (1989) "Gobernabilidad y consolidación democrática: Sugerencias para su discusión", *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. LI, N°3, pp. 113-133.
- Greif, Avner y Laitin David. (2004): *A theory of Endogenous Institutional Change*, *American Political Science Review* 1, USA.
- Goodin, R. y Klingemann, Hans-Dieter. (Eds.), (2001): *Nuevo Manual de Ciencia Política t 2*, Editorial ISTMO, Madrid, Traducción de N. Langares, F. Jiménez, A. Losada y P. González.
- González, Javier. (2010): "La evaluación de la actividad gubernamental: premisas básicas y algunas anotaciones sobre la experiencia mexicana", en Méndez, José Luis (coordinador): *Políticas Públicas*, El Colegio de México, México, D.F. Pp. 143-178.
- Habermas, Jürgen (2005): *Facticidad y validez. Sobre el Derecho y el Estado democrático de Derecho en términos de teoría del discurso*. España. Editorial Trotta.
- Hagopian, Frances. (2005): "Brasil and Chile", en Diamond Larry y Morlino Leonardo, *Assessing the Quality of Democracy in Latin America*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press. USA, Pp. 123-162.

- Hardin, Rusell. (2010): *Confianza y Confiabilidad*, FCE, México.
- Huntington, Samuel P. (1994): *La Tercera Ola*, Paidós, España, Traducción de Josefina Delgado.
- March, J. y Olsen, P.J. (1997): *El Redescubrimiento de las Instituciones. La Base Organizativa de la Política*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., UAS y FCE, México, Traducción de Jorge Ferreiro Santana.
- Merino, Mauricio. (1997): "La participación ciudadana en la democracia". En *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*. México. Instituto Federal Electoral.
- O'Donnell, Guillermo. (1994): "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, Vol. 5, No.1, January, Pp- 55-69. National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press.
- _____ (1999): "Horizontal Accountability and New Polyarchies", en A. Schedler, et al, eds. *The self-Restraining State: Power and Accountability en New Democracies*, Boulder/London: Lynne Rienner Publishers. 29-52.
- Pérez O. Demetrio. (2002): "Manual de capacitación de la Ley de CDUR 2002", Programa de Participación y Democracia, FLACSO Guatemala - Universidad Rafael Landívar.
- Rojas, A. Francisco. (2004): "Democracia y Gobernabilidad en América Latina"
<http://www.flacso.org/fileadmin/usuarios/David/53.pdf>
- Salazar, Pedro. (2004). "¿Qué Participación para Cuál Democracia?. En Alicia Ziccardi (Coord).
Participación Ciudadana y Políticas Sociales del Ámbito Social. México. Edición UNAM, Indesol y COMECSO.
- Schumpeter, J. A.(2008): *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, Madrid, Aguilar.
- Shepsle, Kenneth (1989): "Studying Institutions. Some lessons from the rational choice approach", *Journal of Theoretical Politics*, [http://jtp.sagepub.com/content/1/2/131.short? rss=1&source=mfc](http://jtp.sagepub.com/content/1/2/131.short?rss=1&source=mfc), Pp.131-147, Pp. 131-147.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone F. (2008): *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona. Editorial Ariel.

- Tapia, Mónica. (2010): "Organizaciones de la Sociedad Civil y Políticas Públicas" en Méndez, José Luis, Políticas Públicas, El Colegio de la Frontera, México, D.F. Pp. 411-446.
- Touraine, Alain. (2011): *Después de la crisis. Por un futuro sin marginación*, Paidós, Barcelona, Traducción de Jordi Terré.
- Vergara, Rodolfo. (1997): "El Redescubrimiento de las Instituciones: de la Teoría Organizacional a la Ciencia Política. Estudio Introductorio", en James March y Johan P. Olsen, El Redescubrimiento de las Instituciones. La Base Organizativa de la Política Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., UAS y FCE editores. Traducción de Jorge Ferreiro Santana, México, Pp. 9-39.
- Viejo, R., Martí-Costa, Parés, M., Resende y Vilaregut. (2009): "La Participación Ciudadana en la Esfera Pública: Enfoques teórico normativos y modelos de democracia". En Parés Franzí, Marc. (Ed.). Participación y Calidad democrática. Evaluando Nuevas Formas de Democracia Participativa. Barcelona. Publicado el 01 de junio de 2009. Ciencia Política. Universidad Autónoma de Barcelona.
- Walliser, A. (2003): Participación y Ciudad. Madrid. Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.
- Ziccardi, Alicia. (2004). Participación Ciudadana y Políticas Sociales del Ámbito Social. México. Edición UNAM, Indesol y COMECSO.

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO:

- <http://presupuesto.atomointeractive.com.mx/conoce/que-es-el-presupuesto-participativo.html>
- http://presupuesto-participativo.mef.gob.pe/portal_pp/html/index.php
- <http://elpresupuestoparticipativo.blogspot.mx/2006/03/el-presupuesto-participativo-y-la.html>

Índice

Introducción.....	7
Las políticas Publicas y la participación ciudadana.	11
<i>Luis Felipe Bernal Hernández y Celenne Judith Mariscal De Dios</i>	
Análisis al modelo de la Política Cultural en Sinaloa	47
<i>Luis Felipe Bernal Hernandez</i>	
La participación ciudadana en los programas de promoción de la salud y prevención de enfermedades (vectores) de la secretaría de salud en Ahome	81
<i>Brisa Lizárraga Álvarez y Octaviano Moya Delgado</i>	
La participación de las organizaciones sociales en la política de prevención de adicciones del municipio de Ahome, 2017-2021	123
<i>Rosendo Bojórquez Ceballos y Octaviano Moya Delgado</i>	
Cabildos abiertos con presuesto participativo	169
<i>Octaviano Moya Delgado</i>	

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Octaviano Moya Delgado
Luis Felipe Bernal Hernández
(coordinadores)



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SINALOA
MÉXICO, 2022

Este libro fue evaluado por pares académicos a solicitud del Consejo Editorial de la Universidad Autónoma de Sinaloa, según se establece en el Reglamento de la Dirección de Editorial, entidad que resguarda los dictámenes correspondientes.



Primera edición: agosto de 2022

D.R. © OCTAVIANO MOYA DELGADO
Y LUIS FELIPE BERNAL HERNÁNDEZ
(coordinadores)

D.R. © UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SINALOA
Blvd. Miguel Tamayo Espinoza de los Monteros
2358, Desarrollo Urbano 3 Ríos, 80020,
Culiacán de Rosales, Sinaloa
www.uas.edu.mx
DIRECCIÓN DE EDITORIAL
<http://editorial.uas.edu.mx>

ISBN: 978-607-737-376-6

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Impreso y hecho en México

Introducción

¿Qué papel juegan los ciudadanos en las políticas públicas? ¿participan activamente o asumen un rol pasivo en torno a la solución de los problemas públicos? ¿los gobiernos emprenden esfuerzos que involucren a los ciudadanos en la resolución de los problemas? Éstas, son quizá las dudas que surgen constantemente cuando los problemas públicos se discuten ante la opinión pública. Son estas interrogantes, entre algunas otras, las cuales la presente obra trata de encontrar respuestas. Los trabajos presentados cuentan con estricto rigor metodológico y científico. Tienen la característica de ser investigaciones serias, desarrolladas bajo distintos enfoques de estudio, en diversas áreas de las políticas públicas, y distintos momentos, pero que se desprenden de un mismo ámbito territorial.

De esta manera, el primer capítulo de las políticas públicas y la participación ciudadana, Luis Felipe Bernal Hernández y Celenne Judith Mariscal De Dios aportan elementos teóricos que sirven de guía teórica y conceptual para la introducción de los trabajos presentados. Profundizan en el estudio de las instituciones y las instituciones políticas, los modelos de democracia, la participación ciudadana y sus distintos enfoques, el cual se hace indispensable para el entendimiento de los temas abordados.

Con el tema del análisis del modelo cultural en Sinaloa, el segundo capítulo de Luis Felipe Bernal Hernández analiza la construcción de las políticas públicas de cultura en el proceso de consolidación democrática. Plantea la hipótesis que de acuerdo al tipo y naturale-

za del régimen político es la naturaleza y el tipo de política cultural de un país”. Sin embargo, la naturaleza y tipo de régimen político no determina por sí solo el tipo y naturaleza de la política cultural”, sino más bien está determinada por la calidad de la democracia con que se viva dicho régimen. Lo anterior se asevera en tanto existen diferentes tipos de modelos de política cultural, a saber: a) estatismo cultural b) liberalismo cultural; c) democratización cultural; y una propuesta sobre d) democracia cultural participativa. De modo que, analiza al régimen político mexicano, cuya democracia representativa no otorga políticas culturales equipares, sino más bien la calidad democrática que se vive en el país, concede diferencias en los tipos de políticas culturales que tienen otros países con mayores rasgos de calidad. Pero, sobre todo, cómo esta proposición se refleja en el sistema subnacional, como el caso de Sinaloa.

El capítulo tres, de Brisa Lizárraga Álvarez y Octaviano Moya Delgado se centra en la participación ciudadana en los programas de promoción de la salud y prevención de enfermedades en Ahome. La importancia de las Enfermedades Transmitidas por Vectores (ETV) constituyen uno de los programas de la SSA debido a la repercusión en la salud humana. El Dengue cobra relevancia debido a su presentación clínica, evolución impredecible y temporalmente incapacitante, pero sobre todo por su letalidad. Demanda servicios médicos oportunos y hospitalización inmediata en casos severos. Por ello ocupa un lugar primordial en la agenda, dado que su vigilancia, prevención y control son necesarios para anticiparse a problemas de salud pública. Además, existen en el país condiciones ambientales para su transmisión, programas locales ineficientes y falta de conciencia de las familias en la eliminación de criaderos, lo que propician la aparición de brotes en distintas regiones, donde no cuentan con la infraestructura necesaria para brindar la atención médica requerida (CENAPRECE/10/09/2016).

Aún cuando existen diversas estrategias para atacar su fase larvaria y adulta en áreas endémicas, como las campañas de eliminación de criaderos y fumigación, en Sinaloa y otras entidades del litoral del Golfo de México y la zona del Pacífico han presentado la mayor tasa

de incidencia desde 1995 (Salud Pública de México, 1995). En cuanto a la prevención, la SSA ha promovido la incorporación de los usuarios/beneficiarios de los servicios de salud en la promoción de estilos de vida saludables, prevención de enfermedades y accidentes, así como su orientación y capacitación sobre las causas de los padecimientos y los daños que provocan. El Sistema Nacional de Salud le ha otorgado al ciudadano la posibilidad de influir en situaciones que lo afectan, así como la corresponsabilidad en los riesgos de salud pública mediante programas de prevención como las ferias de salud, activadores de manzana y comunidades saludables, y el aval ciudadano respecto a la calidad de la atención. Ante esto, la interrogante que se plantean es conocer ¿qué nivel de participación tiene la ciudadanía en los programas de promoción y prevención de enfermedades (vectores) de la SSA en Ahome? ¿cuáles son las características sociodemográficas de los ciudadanos participativos en salud?, ¿impacta el conocimiento sobre los programas de salud en la indiferencia a las visitas intradomicilia-rias?, ¿condiciona el conocimiento la evaluación en los servicios de salud? Parten de la hipótesis que el bajo nivel de participación ciudadana en Ahome, se debe al rechazo/desconocimiento de los usuarios.

En el cuarto capítulo titulado “la participación de las organizaciones sociales en la política de prevención de adicciones del municipio de Ahome, 2017-2021”, de Rosendo Bojórquez Ceballos y Octaviano Moya Delgado buscan conocer ¿qué tanto influye la participación de las organizaciones sociales en la política de prevención de adicciones del municipio de Ahome? Aunque el objeto de estudio se presenta a nivel mundial, nacional y local, la perspectiva de análisis bajo la cual se abordará la investigación se centra en el estudio de caso en perspectiva comparada. El objetivo general fue conocer la influencia e impacto de las organizaciones sociales en la política de prevención de adicciones. De manera particular: a) Identificar la toma de decisiones en las políticas de prevención de adicciones del municipio.; b) Analizar la eficacia de la política de prevención de adicciones, sus procesos, insumos, y si éstos han generado la mitigación del problema, c) examinar la evaluación de las políticas de prevención de adicciones de las autoridades; d) analizar si los programas preventivos contra

adicciones se realizaron, siguiendo con modelos científicos. La hipótesis planteada es que, a mayor participación de las organizaciones sociales, mejor desempeño institucional en la política de prevención de adicciones. Se toma al municipio de Ahome para un periodo de análisis entre 2017-2021 que involucra dos gobiernos municipales: el primero, de Álvaro Ruelas Echave (2017-2018) de extracción priista, mientras el segundo de Manuel Guillermo Chapman Moreno (2018-2021) emanado de una coalición entre MORENA, PT y PES.

El último capítulo, titulado Cabildos abiertos con presupuesto participativo de Octaviano Moya Delgado se centra en el ejercicio de los gobiernos de Morena que obtuvieron el triunfo en 2018, emanados de la Cuarta Transformación (4T) en Sinaloa. Bajo la figura de Cabildo Abierto establecida en la Ley de Gobierno Municipal (Art. 25/LGMES/2018). Para el caso de Ahome, el alcalde, Manuel Guillermo Chapman Moreno, instrumentó lo que podría denominarse “Cabildo abierto con presupuesto participativo”. Por tal motivo, se recupera la experiencia de estos ejercicios ciudadanos durante el gobierno municipal de Ahome (2018-2021). Se parte de la hipótesis que, dichas experiencias, aunque importantes, no lograron constituirse en una política de participación ciudadana relevante en virtud del desconocimiento de regidores, funcionarios y ciudadanos.

De las políticas públicas y la participación ciudadana

LUIS FELIPE BERNAL HERNÁNDEZ
CELENNE JUDITH MARISCAL DE DIOS

INTRODUCCIÓN

Mucho se ha dicho que la permanencia de un régimen democrático depende de una institución autoritaria contundente y, una reforma normativa e institucional fuerte, inmediatamente después de la transición; sobre éstas últimas es que se proveen bienes públicos básicos, se produce la redistribución y se corrigen los fallos del mercado (). Sin embargo, la renovación de instituciones democráticas, se ve afectada por una perniciosa actitud para establecer una reglamentación que cambie las inercias y fortalezca las instituciones; esto ha provocado que sobrevivan y se afiancen las viejas prácticas informales. Este hecho afecta directamente el Estado de derecho y la rendición de cuentas. El primero señala que, las grandes prácticas informales modifican cualquier índice que se pretenda establecer; el segundo, tiene inferencias en los gobiernos que, como dijera O´Donnell (1997), siguen y mantienen un rechazo a la rendición de cuentas horizontal y que se sienten con derechos de hacer y deshacer por haber sido electos en elecciones legalmente establecidas¹.

¹ Guillermo O´Donnell (1994:60), quien señala que las “democracias delegativas”, son aquella en la que una persona gana las elecciones se siente autorizada para gobernar como considera conveniente, limitado sólo por las relaciones de poder existentes y el término de su mandato; atentando por supuesto contra las instituciones y la institucionalidad y abonando al resguardo de una baja institucionalización. Es

La democracia es un régimen político que reconoce el perfeccionamiento constante del sistema; esto es posible gracias a los mecanismos de participación que incorpora, de tal manera que a medida que la democracia mejora su calidad, se vuelve más complejo su propio funcionamiento, ya que aparecen más actores, grupos de la sociedad civil, y organismos no gubernamentales que reclaman su parte en la toma de decisiones, y por su puesto, en los resultados de la acción pública. La racionalidad de cada sujeto que participa en la acción pública de la toma de decisiones, como los funcionarios, los políticos, la sociedad organizada o bien, espontánea, permiten la legitimidad de la propia acción decidida. De esta manera, el eje central de la legitimidad se ha ido desplazando hacia la capacidad de satisfacer las crecientes demandas que surgen de todos los sectores y grupos sociales. Así, la búsqueda de satisfacer los problemas o necesidades propuestas por la sociedad, garantizará y dará legitimidad a la acción de gobierno; esto es posible a través de la implementación de políticas públicas participativas.

LAS INSTITUCIONES

La teoría social, desde Montesquieu, describe a las instituciones como conjuntos de prácticas orientadas por reglas bien establecidas, en función de las cuales se espera que actúen los actores sociales. Entonces, las reglas están socialmente articuladas y proporcionan a los individuos la pauta normativa que les permite aprehender y desarrollar expectativas subjetivas que integran el comportamiento de los otros. Las reglas internalizadas permiten a los individuos entender el comportamiento de los otros, en función de las expectativas de los primeros (Greif y Laitin, 2004:637).

En tanto existe una articulación, las instituciones entonces son sistemas que tienen como elementos integrantes a organizaciones,

decir, la clara inexistencia de los pesos y contrapesos necesarios para una saludable democracia

reglas, normas, que son identificadas en diferentes niveles en las sociedades; al interior de cualquier organización o alrededor de cualquier conjunto de reglas, hay subconjuntos de elementos coordinados que son ellos mismos instituciones (Greif y Laitin, 2004:637). Estas surgen debido a la decisión intencional de individuos que buscan maximizar la posibilidad de prever los resultados sustantivos de sus interacciones. Los actores deciden crear una institución que representa. Shepsle dice que “una forma anticipada de negociar los objetivos, es reforzando las diversas formas de cooperación y facilitando el cumplimiento de acuerdos (...) La opción institucional decidida <ex antes>, es la que la colectividad generalmente entiende que generará menos problemas <ex post>” (Shepsle, 1989:139 y Subirats *et al*, 2008:101). Es necesario diferenciar los distintos paradigmas institucionales, comenzando con los tradicionales, los cuales sostienen que, las reglas institucionales democráticas establecen las decisiones individuales y colectivas; individuo político –*homo politicus*- hace política, siempre en el marco de las instituciones constitucionales y respetando determinadas reglas formales (Subirats *et al* 2008:95).

Por otra parte, el institucionalismo tradicional que va distinguiendo los aspectos jurídicos y las estructuras organizacionales de lo que eran las reglas (informales) concernientes a la toma de decisiones colectivas (Duverger 1968:7-8; Chevallier 1981:3-61 citados por Subirats, 2008:95). Así, el *paradigma behaviorista*, postula que los roles sociales, las normas informales y los valores personales de los individuos determinan su comportamiento político. Denotando así una institución socavada, sin contenido (Shepsle, 1989:133). El *paradigma de las decisiones racionales* interpreta las acciones políticas aplicando los postulados y métodos de la economía neoclásica; por lo tanto, para ellos las estructuras institucionales no son determinantes en la formación de las preferencias individuales, sino que constituyen una manera de resolver los dilemas de la acción colectiva (Subirats *Op. Cit.* 96). La necesidad de integrar las ideas de los paradigmas, dio origen al surgimiento de lo que se conoce como *neoinstitucionalismo*, en él se postula que los actores y las instituciones se influyen mutuamente. En este modelo, el *Homo Institutionalus* se halla “incrustado” o

“atrapado” en las reglas institucionales formales e informales, adopta conductas políticas que se adecuan a los valores y las expectativas que las reglas proponen, pero al mismo tiempo las modifican de manera incremental mediante sus propias decisiones y acciones (*Ibíd.*).

Es atractivo constatar cómo en las instituciones, interactúan los factores involucrados unos con respecto a los otros; las actividades individuales de unos, dependen de la interacción con los otros, esto debido a la existencia de elementos institucionales que se combinan de modo satisfactorio. Estas prácticas institucionales brindan estabilidad a las instituciones. De esa manera, el nuevo institucionalismo (March y Olsen, 1984; Vergara, 1997) o *neoinstitucionalismo* (Subirats *et al* 2008), argumenta que los contextos institucionales ya sean políticos, sociales o económicos, dentro de los que actúan los individuos influyen de manera importante sobre su comportamiento. De esa forma, las instituciones desarrollan características peculiares que las diferencian de otras, y esas particulares nos permiten entender el comportamiento de los actores que le conforman.

La idea de que ha dicho modelo pertenece a corrientes de pensamiento homogéneas, es errónea. Por el contrario, bajo estas se cobijan investigaciones de diversas disciplinas de las ciencias sociales y desde enfoques relativamente diferentes. Hall y Taylor (1994); Subirats *et al* (2008) también hacen la distinción; “proponen cuatro subdivisiones: el nuevo institucionalismo en la historia comparada, el nuevo institucionalismo racionalista, el nuevo institucionalismo económico y el nuevo institucionalismo sociológico” (*Cfr.* Vergara, 1997:17). Para otros como Scott (1995) la clasificación la realiza en tres diferentes corrientes: “regulativos, normativos y cognitivos”. Siguiendo la línea del análisis pertinente para las instituciones, se debe tener en cuenta simultáneamente las conductas individuales y las reglas institucionales. Esta aproximación analítica obliga hacer referencia a cada una de las definiciones y conceptos de institución y de reglas institucionales de las subdivisiones antes mencionadas, así:

- a) Las reglas institucionales como normas sociales: al adoptar una perspectiva culturalista, los sociólogos definen las institu-

ciones no únicamente como las reglas y los procesos formales propios de una organización, sino también, y sobre todo como el sistema de valores, símbolos, esquemas cognitivos y normas de comportamiento de la misma. Las instituciones son esencialmente culturales, es decir, proporcionan a sus miembros un marco de significación que guía sus acciones individuales.

- b) Las reglas institucionales como normas contractuales voluntarias: desde el campo de la economía, en cambio, las reglas institucionales se inscriben en una perspectiva de cálculo, y se entienden como acuerdos voluntarios entre los individuos. Desde este matiz, el objetivo de las reglas institucionales es permitir una cierta previsibilidad en relación con el comportamiento de los otros actores y los resultados de la acción colectiva.
- c) Las reglas institucionales como estructuras estatales: los historiadores siguen las teorías estructuralistas para acercarse a las instituciones; para ellos, éstas se asocian a normas constitucionales y jurídicas, a los procesos políticos-administrativos formales y a las convenciones informales que fijan las reglas del juego entre los actores.

Las reglas institucionales de un régimen democrático reflejan las relaciones de poder existentes entre los grupos sociales y, garantizan a algunos de ellos un acceso privilegiado a los ámbitos de la toma de decisiones y de implementación de las políticas. No obstante, las normas establecidas no garantizan la participación de los actores, ni resultados sustantivos. El cruce de la información de las tres escuelas neoinstitucionalistas, arroja tres puntos de coincidencia: primero, todas las corrientes de investigación definen las *reglas institucionales* como estructuras y pautas formales explícitas y generalmente formalizadas jurídicamente, y también como criterios informales implícitos. Estas dos dimensiones de reglas formales e informales deben ser observadas para el análisis de políticas públicas. Segundo, las reglas institucionales establecen estructuras y procedimientos que pueden facilitar o limitar la participación política de los individuos y de los

grupos. De la misma manera pueden facilitar o limitar la eficacia de las políticas públicas. Y tercero, hay un consenso de las tres escuelas por la necesidad de interpretar las conductas políticas como acciones estratégicas guiadas por normas sociales (Subirats *et al*, 2008:96-101).

Existen varias propuestas teóricas alternativas que buscan explicar cómo es que surgen y evolucionan las reglas institucionales. Una de ellas es la que presenta Vergara (1997), cuando señala que, “las instituciones buscan un cambio apropiada y buena estabilidad”, de esa manera logran un orden social y político controlado. Para el neoinstitucionalismo las instituciones “sólo cambian de manera incremental, poco a poco en plazos relativamente largos”, y logran su estabilidad cuando “las normas institucionales influyen de manera determinante sobre el comportamiento individual” (p. 19).

Sin embargo, aunque el cambio de las instituciones sea de forma paulatina, esta va en aumento; es un hecho que las conductas de los actores pueden variar dentro del mismo marco institucional. Existe una relación directa entre institución y ambiente como origen de todo cambio institucional, es decir, existe una constante tensión entre la institución y el contexto como ambiente, originada por la rutina organizacional, lo que obliga pues a un continuo proceso de adaptación. Las instituciones son la fuente más importante de estabilidad para el sistema político, de hecho, para March y Olsen (1983), en el marco institucional, el conjunto de normas, tradiciones, y costumbres que existen en un sistema político, facilitan la estabilidad porque éstas son los puntos de referencia a partir de los cuales los actores deciden su comportamiento (Cfr. Vergara, 1997:25). De igual forma, al respecto del cambio institucional, se argumenta que, el ritmo de las transformaciones en el medio ambiente es mucho más rápido de lo que pueden ser las transformaciones de las rutinas organizacionales de las instituciones. Una institución durará tanto tiempo como sea capaz de proporcionar a los individuos o grupos interesados más beneficios que otras formas institucionales alternativas. Si esto deja de ser así, sin duda la institución se abandonará y se cambiará por otra más eficiente.

Para el neoinstitucionalismo existen al menos tres argumentos que explican los cambios institucionales (Norgaard 1996:45-52 citado por Subirats *et al*, 2008:101-105). El primero, es lo que llaman “el cálculo oportunista y herencia institucional”. Los cambios se explican por los hechos que una institución puede generar, así entonces si una institución tiene resultados negativos, los actores preocupados, inician procesos de transformación en lo inmediato. El segundo, lo conocen como “demandas sociales y barreras estructurales”. Este desfase se origina en el hecho de que las estructuras políticas y las dinámicas sociales no evolucionan necesariamente a la misma velocidad. El tercero, denominado “presiones externas y mediación interna”, toma en cuenta el contexto en su más amplio sentido, dado que las instituciones tienden a mediatizar las variables contextuales y redefinen con eso los problemas políticos a resolver. El tema del cambio o transformaciones institucionales es fundamental para garantizar un mínimo de coherencia en las perspectivas planteadas por las políticas públicas.

LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS

Poco después de la Segunda Guerra Mundial, como parte intermedia del proceso de la transición a la consolidación, la mayoría de los ciudadanos de los países de la llamada “primera ola de democratización”, (Huntington, 1994), dieron su apoyo relativo a las administraciones de sus gobiernos en cuanto economía y seguridad social, permitiendo así la instauración de las instituciones políticas (Rose, 1984:225 citado en March y Olsen, 1997:167). Sin embargo, desde los años sesenta del siglo pasado a la fecha, es posible encontrar gran cantidad de literatura en torno al debate sobre el *cómo se ha venido deteriorando la confianza*² ciudadana en las instituciones públicas, su constante erosión ha abatido sus niveles de confiabilidad.

2 La confianza ya sea mutua o en un solo sentido, podría interpretarse como una autorización para que los funcionarios actuaran en nombre de sus representados

Las fallas del sistema representativo hacen que los ciudadanos no sean fieles al sistema normativo, por lo que éste carece de legitimidad. Por eso la corrupción es una respuesta, ciertamente inadecuada pero inevitable, para sobre vivir y obtener ventajas en un esquema en el que se confía poco en las instituciones. No se cree en ellas porque no funcionan (Cárdenas, 2008:64). Las demandas de reformas institucionales son importantes componentes del argumento político y políticas gubernamentales vigentes; estas demandas son críticas a las instituciones administrativas, debido a que sus niveles de burocracia pública resultan ya demasiado complejas, centralizadas, sectorizadas y rígidas; al mismo tiempo que demasiado difíciles de influenciar. No se orientan ni a la necesidad de los ciudadanos, ni tampoco al servicio, efectividad, economía, eficiencia y productividad. No responden a iniciativas políticas. Incluso, los funcionarios cuya experiencia particular y directa con las instituciones públicas es positiva, informan de cierto desencanto bastante general ante su desempeño y estructura (Katz et al, 1975); justificación necesaria para que muchos se planteen la interrogante de ¿por qué las instituciones públicas están en crisis? Igual número de respuestas se pueden encontrar por parte de los expertos en el tema, sin embargo, persistentemente puede leerse que el sistema político ha claudicado ante los principales grupos de interés organizados, especialmente ante los poderes económicos, al tiempo que ha descuidado los intereses nacionales y los de aquellos grupos deficientemente organizados (March y Olsen, 1997:167-168).

No es extraño leer dentro de la literatura de la democracia, la crítica acerca de las crisis de representación y cómo ésta, es una constante en nuestros sistemas políticos, y en ese mismo sentido, las instituciones políticas de las democracias representativas, o como diría Touraine (2011): "...estamos muy lejos de haberlo logrado, como demuestra la crisis que atraviesa nuestra democracia (...). Con ra-

sin tener que sondear constantemente sus opiniones o pedirles su aprobación. Se puede leer más al respecto en Hardin, Russell. (2010): *Confianza y Confiabilidad. Confianza Y gobierno*, FCE, México, Pp. 204-231.

zón, se quiso representativa: pero todavía es necesario identificar los intereses representables y asegurar la elección de representantes representativos” (Touraine, 2011:135). Es necesario pues que se fortalezca la autoridad de las instituciones, que se legitimen con amplios intereses nacionales; ya no sólo que se defiendan, sino que se extiendan los derechos de igualdad, libertad, justicia, respeto, tolerancia, etcétera; estos deben ser respetados y hacer retroceder la pretendida neutralidad axiológica. Empero tal justicia no podría realizarse si no se graba un principio metasocial de frontispicio a las instituciones.

Así la presumible idea de que un Estado intervencionista y planificador es el medio adecuado para promover el bienestar de los ciudadanos es sometida a prueba por conceptos orientadores al mercado. Se entiende que el gobierno no es la solución a los problemas de una nación, sino más bien, como bien lo recoge Levine del discurso de toma de posesión del presidente de Estados Unidos (USA) Reagan, “el gobierno es el problema del Estado” (Levine 1986 en March y Olsen, 1997:170). A pesar de que la democracia representativa ideó un sistema de pesos y contrapesos para controlar el poder y la arbitrariedad, este mecanismo ha perdido su ímpetu, carece de profundidad deliberativa, si acaso se delibera es en otra parte y bajo otros intereses; existe una evidente complicidad entre los poderes que producen opacidad conducen al congelamiento y a la parálisis institucional. Se tiene que retomar el camino original de la democracia, una democracia que va de abajo arriba. Es en las instituciones, donde se practica el ejercicio de las políticas públicas, por lo tanto, la deliberación de los asuntos públicos es un elemento fundamental de una buena democracia. En las instituciones públicas con calidad democrática, la autorización para ejercer el poder debiera ser consecuencia de una permanente discusión, mediante el establecimiento de un esquema de disposiciones que garanticen la responsabilidad y la rendición de cuentas ante los ciudadanos por parte de quienes ejercen el poder público no sólo por medio de elecciones, sino de procedimientos públicos de argumentación que disputan con la clase política las prerrogativas de la decisión política (Avritzer, 2000. Cfr. Cárdenas, 2008:66-67).

POLÍTICAS PÚBLICAS

Lasswell define a las políticas públicas como el conocimiento del proceso de toma de decisiones en el orden público y civil (citado por Aguilar, 1992). Ofreciendo la posibilidad de racionalizar las decisiones mediante un marco teórico y metodológico, donde distintas ciencias puedan abonar conocimiento aplicable a los gobiernos al momento de afrontar las demandas de la sociedad. Otros teóricos, desde su perspectiva intelectual e ideológica han planteado sus propios conceptos de política pública (public policy) exponiéndola como un programa que se lleva a cabo por el gobierno a cierto sector de la sociedad (Mény y Thoening, 1992), o como un conjunto de objetivos y acciones definidos por el Estado para modificar alguna necesidad o problemática de la sociedad (Roth, 2002).

Los avatares de la vida pública han dejado en claro que los recursos políticos y económicos del Estado son limitados y hasta escasos, por lo tanto, se requiere del cuidado público. Además, los recursos públicos son menores a los requeridos para atender con urgencia y eficacia los ingentes problemas sociales. Cada una de las decisiones de los gobernantes cuesta, no importa si estas decisiones son buenas, regulares o malas. Sin importar el tipo de decisión tomada, sencillamente se necesitan y se consumen recursos políticos y fiscales. Y muchas de las veces no se plantea con claridad la cuestión de los recursos escasos y agotables, la limitación fiscal y la vulnerabilidad política. Y si agregamos a esto que la sociedad de una nación es bastante plural y heterogénea, entonces lograr el consenso generalizado para decidir sobre los proyectos públicos, se vuelve una tarea sumamente difícil; además hay que elegir sabiamente entre proyectos de gobierno rivales; por lo tanto los gobiernos tienen que optar por un proyecto de manera inteligente, bajo ciertas restricciones, cuál es la mejor opción para realizar los fines públicos a través de las políticas públicas <Public Policy³>.

³ El inglés dispone de dos vocablos que permite distinguir con facilidad la referencia a la actividad política en general (politics) o a una política en concreto (policy).

Al hablar de políticas públicas se hace referencia a las decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes. El uso de los recursos fiscales y políticos, nos obligan entonces a aprender a elegir, al que se considere como el mejor funcionario a través de elección racional en la política y en las políticas, reflejando con esto la democracia y la eficiencia de la gestión pública. Ahora bien, para que un problema público pueda ser solucionado, es necesario que se le reconozca y sólo entonces podrá estar en la agenda gubernamental. Siendo así, en un sentido romántico, se diría que la premisa de la democracia se cumple, ya que, desde esta perspectiva, disminuye el protagonismo solitario gubernamental y aumenta el peso de los individuos y organizaciones; es decir, se sustancia ciudadanamente al gobierno; además, se abren las puertas para nuevas formas de diseño y gestión de las políticas -singulares, descentralizadas, subsidiarias y solidarias- corresponsables, en las que gobierno y sociedad enfrentan variada y conjuntamente los problemas colectivos.

Precise señalar que la gravedad reflejada por los síntomas de un problema social, es lo que constituirá el punto de inicio para que se tomen conciencias del mismo, y se dé el debate sobre la necesidad de una política pública; estos síntomas se observan con los cambios sociales. Sin embargo, regularmente en los momentos de inicio de todas las intervenciones públicas, no se identifican con precisión las causas de los problemas colectivos, ni tampoco un consenso entre los actores públicos y privados para definir el problema a resolver; De hecho algunos episodios de los cambios sociales no generan necesariamente políticas públicas, sobre todo porque no están articuladas o porque ninguna de las alternativas de intervención pública es viable y goza de consenso suficiente (Subirats, 2008:35-36).

En castellano no se dispone de dos vocablos, por lo que suele acudir al uso del plural para diferenciar la política de las políticas públicas. Tomado de las notas de Robert Goodin y Hans-Dieter Klingemann (eds.), Nuevo Manual de Ciencia Política, t 2, pp. 797.

Adelantando un poco a la acepción que se busca de políticas públicas, Muller (1990) mostró que, “las políticas públicas constituyen una respuesta a un problema público que refleja un problema social (cambiante) que se ha articulado a través de mediadores (por ejemplo, medios de comunicación, nuevos movimientos sociales, partidos políticos y/o grupos de interés) para debatirse posteriormente en el proceso democrático de toma de decisiones”. El problema es desde este punto de vista, una construcción social y política (Muller en Subirats et al, 2008:36). Es importante reconocer que, existen múltiples nociones del concepto política(s) pública(s), no es el propósito de este trabajo recoger todas ellas, pero sí el de mostrar algunas que pueden ser encontradas en la obra de Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone (2008:38).

- Una política pública es lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer” (Dye, 1972:18 y 1984:1).
- Una política pública es un programa de acción propio de una o varias autoridades públicas o gubernamentales en un ámbito sectorial de la sociedad o en un espacio territorial dado” (Theoenig, 1985:6; Mény y Theoenig, 1989:130).
- Una política pública está conformada por actividades orientadas hacia la solución de problemas públicos, en la que intervienen actores políticos con interacciones estructuradas y que evolucionan a lo largo del tiempo” (Lemieux, 1995:7)

En estas definiciones se hacen referencia a las interacciones, alianzas y conflictos, en un marco institucional específico, entre los diferentes actores públicos, parapúblicos y privados, para resolver un problema colectivo que requiere de una acción concertada. Todas tienden a acentuar algún factor, ya sean los problemas públicos a resolver, o las soluciones estatales adoptadas. En esta dirección y con la necesidad de adoptar una conceptualización operacional, en el presente trabajo se entenderá por políticas públicas la acepción propuesta por Subirats que la definen como:

[...]una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos –cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales, que se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupo-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales)”. (Subirats et al, 2008:38).

Por lo tanto, las decisiones y acciones tomadas en conjunto, pretenderán orientar la conducta de una población a fin de que un problema colectivo pueda resolverse a través de un esfuerzo conjunto. Así entonces, la construcción conceptual aquí citada de política pública, adhiere no sólo las dimensiones normativas y administrativas, sino también se aplica, sobre todo, a las políticas denominadas sustantivas. Entiéndase pues a las políticas públicas como un conjunto encaadenado de decisiones y de acciones, resultado de las interacciones estructuradas y repetidas entre diferentes actores, públicos y privados, que por diversas razones están implicados en el surgimiento, la formulación y la resolución de un problema políticamente definido como público (Subirats et al, 2008:51).

Las políticas públicas pueden abordarse desde diferentes puntos de análisis o corrientes, las cuales generan posiciones que producen diversidad de modelos para su construcción y estudio, por ejemplo, Subirats (2008) señala tres grandes corrientes diferentes entre sí, la primera relaciona el análisis de las políticas públicas y la Teoría del Estado, en donde Mény y Thoening (citado por Subirats, 2008) plantean tres modelos teóricos: a) se privilegia al individuo y a la sociedad mientras que el Estado debe encargarse de atender sus demandas, b) el Estado representa los intereses de ciertas élites y por lo tanto está a su disposición, y c) las relaciones de poder entre los actores y sus interacciones así como las organizaciones y sus reglas institucionales; la segunda, se centra en el funcionamiento de la acción y de

los poderes públicos, es decir, busca analizar el funcionamiento del Estado y los procesos de toma de decisión; y la tercera se basa en la evaluación de los resultados y efectos de las políticas públicas en la sociedad de acuerdo con los objetivos, proponiendo desarrollar una metodología para dicha evaluación.

Por su parte, Aguilar (1992) hace alusión a dos corrientes que debatieron la propuesta de Lasswell respecto a racionalizar las decisiones desde el punto de vista multidisciplinar, por un lado, estaban los normativos interesados en el análisis y diseño de las políticas públicas y, por otro, los positivistas que preferían entender la manera en cómo se toman las decisiones.

Roth-Deubel (2010) en una revisión del enfoque secuencial, señala que es el modelo clásico del ciclo de la política, el cual permite analizar por separado cada una de las etapas como una sucesión lógica, generando teorías parciales para cada una en este orden: identificación de problemas y la construcción de la agenda pública, formulación de soluciones, toma de decisión, implementación y evaluación. No obstante, recupera otros enfoques teóricos que permiten explicar e interpretar las políticas públicas y, de acuerdo a su criterio, los clasifica en tres grandes grupos; “los tradicionales”, “los integracionistas” y “los interpretativistas”. Los primeros se apoyan en teorías objetivistas que hacen énfasis en los factores objetivos medibles, en epistemología neopositivista y teorías de la elección racional, así como de los principios de la economía neoclásica y del individualismo metodológico. Los enfoques integracionistas parten de teorías neoconstitucionalistas, *advocacy coalitions framework*, redes y referencial de la escuela francesa. Los enfoques interpretativistas se fundamentan en los postulados del construccionismo y/o de la teoría crítica para poner mayor énfasis en los factores cognitivos, discursivos, argumentativos, retóricos y narrativos en sus análisis.

Las políticas públicas mantienen un ciclo de vida aparente, en el que: 1) surge un problema, 2) se percibe el problema, 3) se incluye en la agenda gubernamental, 4) luego se formulan alternativas, 5) posteriormente se decide y adopta el programa legislativo, 6) para así implementar los planes de acción y 7) finalmente evaluar los efectos

de la política pública (Subirats et al, 2008:44). Por otra parte, Parsons (2012) propone un modelo “por etapas” (policy cycle), considerando que es posible contextualizar el problema a tratar en cada ‘fase’ o ‘etapa’ mediante múltiples teorías e ideologías, de tal modo que al desglosar la formulación de políticas públicas en 1) la definición de un problema, 2) identificación de sus respuestas y posibles alternativas de solución, 3) evaluación y selección de opciones, 4) implementación y 5) evaluación, permite vincular al objeto de estudio a varias disciplinas, tal como lo planteaba Lasswell. Sin embargo, como afirma Muller (1990:33), “la representación secuencial de las políticas no debe utilizarse de manera mecánica, deberán más bien, imaginarse a las políticas públicas como un flujo continuo de decisiones y procedimientos a los que tratamos de dar un sentido” (Muller en Subirats, Op. Cit.). De tal manera, la elaboración de las políticas públicas rara vez se parece a las discusiones ortodoxas de los libros de texto en torno al ciclo de las políticas públicas; algunas veces una solución va buscando un problema y no al revés.

POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBERNABILIDAD

Como se ha mencionado, casi todos los países latinoamericanos se han visto envueltos en serias crisis institucionales, perdiendo en ocasiones, la capacidad de formular políticas de Estado que respondan a las demandas ciudadanas. Si bien en la mayoría de los países de América Latina se realizan elecciones periódicas —democracias electorales—, en muchos de los casos aún persisten serias deficiencias respecto de otros derechos esenciales al sistema democrático que, inhiben la generación de condiciones para producir un desarrollo económico y social.

En la búsqueda de marcos analíticos cada vez más sofisticados en cuanto al cambio de la relación Estado-sociedad, y sobre todo dentro del contexto actual de la democracia que presumen los países, se requiere de profundas precisiones conceptuales y una de estas es el de gobernabilidad. La gobernabilidad es la disposición de la so-

ciudad a aceptar los productos del sistema político y las decisiones de sus gobernantes y representantes políticos como vinculantes; la disposición a actuar y desarrollarse dentro de un marco institucional que considera adecuado. Esto es así cuando ese marco refleja los valores y las reglas que la sociedad ha preferido, han sido recogidas por sus líderes y representantes a través del proceso político y han quedado plasmadas en el Estado, como leyes y normas y como políticas públicas a través de determinados estilos de gestión y de determinadas rutinas y dispositivos administrativos y procedimentales (Brito, 2005:10). Presupone que las autoridades públicas están siendo capaces de ejercer la acción sobre los ciudadanos representando los criterios y principios resultantes de las vivencias y el aprendizaje colectivo, decodificándolos en normas y políticas validadas por la mayoría y orientando su conducta con mandatos y prohibiciones fundamentales en su consentimiento. Igualmente, presupone la percepción social de una acción efectiva del gobierno en la administración y distribución social de los recursos y beneficios públicos y en la resolución de problemas que afectan a la comunidad (Arbós y Giner, 1993 citado por Brito, 2005:10-13).

Ahora bien, la gobernabilidad se entiende como la articulación de intereses. Pero no sólo se centra en cuestiones de eficiencia institucional del Estado, sino que también hace referencia a la relación que existe entre la satisfacción de necesidades de la población, la construcción de ciudadanos como sujetos de derecho y la relación de estos con el sistema político. Para Rojas (2004) el concepto resulta relevante por dos motivos: primero, al enfatizar en las condiciones necesarias se amplía el universo de políticas posibles que buscan prevenir la crisis de gobernabilidad; y segundo, una visión más amplia del concepto de gobernabilidad obliga a pensar en soluciones de largo plazo en donde un conjunto integral de reformas permitirá incrementar los niveles de gobernabilidad y estabilidad de los sistemas políticos en la región (Rojas, <http://www.flacso.org>). Cuando se habla de gobernabilidad, se hace referencia a la capacidad del desempeño gubernamental a través del tiempo que debe considerar al menos

tres características para evaluar si un gobierno posee esta condición (Flisfisch, 1989):

1. La capacidad de adoptar oportunamente decisiones ante eventos que exigen una respuesta gubernamental.
2. La aceptación social de esas decisiones, no porque éstas tengan o no un alto nivel de apoyo sino porque se pueden reconocer como necesarias.
3. La coherencia que esas decisiones alcanzan a través del tiempo, de manera que no se observen efectos contradictorios entre el discurso de quienes ejercen el poder y las decisiones que se toman. En definitiva, que el gobierno posea un relato que nos indique, por medio de los hechos, hacia donde quiere dirigir al país.

En ese sentido, la gobernabilidad es inherente a la política pública, y ambas a la democracia, ya que, en el binomio se reconoce cuando un gobierno está en condiciones de tomar decisiones, llevarlas a cabo de manera coherente y coordinada con los objetivos propuestos en su momento y es capaz de cumplir con las demandas que la ciudadanía tenía cuando éstas se gestaron. Y en la medida que este proceso se desarrolla y consolida, se transforma en un factor de legitimación del sistema político (Canales *et al*, 2008:3). Aquí encontramos un amalgamamiento entre gobernabilidad, políticas públicas y democracia, dado que supone el traslado del mandato electoral a políticas concretas, es decir, supone una relación entre quienes ejercen el poder y la ciudadanía, en este caso hablamos de *Gobernabilidad Democrática* (*Ibid.*).

Desde esta perspectiva, la necesidad de participación y comprensión de la cosa política por parte de la ciudadanía se hace evidente; esto porque se encuentra una estrecha relación con la capacidad inclusiva de la institucionalización política, la cual debe ser capaz de generar los espacios públicos para el debate deliberativo de ideas entre las distintas organizaciones, ciudadanos y funcionarios de los distintos gobiernos que componen la sociedad. Obsérvese aquí

que el funcionamiento institucional y la participación ciudadana son un punto de convergencia entre gobernabilidad y calidad de la democracia. Empero, para garantizar la gobernabilidad, se requiere desarrollar un conjunto de políticas en el ámbito de la integración social, el desarrollo económico y el desarrollo político-institucional, de lo contrario encontraremos constantes crisis de gobernabilidad, efectos estos de las frágiles democracias y poco institucionalizadas. Para Brito (2005:12-13) las condiciones de gobernabilidad están dadas por los siguientes factores:

- La existencia de un contexto internacional que privilegia la resolución pacífica y negociada de conflictos.
- Control efectivo del territorio e imperio de la ley.
- El desarrollo de un conjunto integrado de políticas en el plano político, económico y social destinadas a: fortalecer el Estado de derecho y el respeto a los derechos humanos; promover la subordinación de las Fuerzas Armadas y de orden al poder civil y su no injerencia en asuntos político-contingentes; hacer del Estado una instancia eficiente, transparente y responsable; garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de la población; promover la integración de los sectores excluidos de la sociedad, la igualdad de género y una cultura de tolerancia y respeto frente a las diferencias; ampliar y promover la participación de la sociedad civil en diversas instancias del proceso de toma de decisiones.

En la democracia, la sociedad necesita de buenos gobiernos para dejarse gobernar y para aprovechar todas sus potencialidades. La gobernabilidad como un atributo de la sociedad es consecuencia del desarrollo de las políticas públicas que terminan por reflejar el impulso socioeconómico de la población. Al hablar de gobernabilidad y políticas públicas, se hace referencia a conceptos que están al límite entre sí. Considerar a las Políticas Públicas como producto de las decisiones gubernamentales, implica pues una relación estrecha entre la política y las políticas públicas. La capacidad de gobernar no

depende sólo del *régimen político* sino de la capacidad de los regímenes de política por responder a la demanda social de políticas públicas, así como a los cambios y transformaciones en su entorno.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La definición más general de participación es “tomar parte de algo”. Sin embargo, la participación ciudadana como unidad de análisis ha sido planteada por Cunill (1991) como una intervención en alguna actividad pública. Para ello propone diferenciarla de otras modalidades de participación que dependen de la problemática y los intereses de los individuos. Es decir, cuando las personas se involucran en organizaciones que defienden derechos sociales se denomina participación social, mientras que en la participación comunitaria se busca el desarrollo de la comunidad mediante el apoyo del Estado, quien les provee de bienes y servicios. Por otro lado, la participación política refiere más bien intereses particulares como los derechos del individuo y colectivos, especificados de acuerdo con los criterios compartidos en un grupo donde los miembros tienen características similares, como un partido político. En esta misma dirección, Baño (1998) señala que la participación ciudadana se ubica dentro de dos esferas, la pública y la administrativa, en la primera de ellas, como complemento de la democracia representativa y, en la segunda, como una forma de mejorar su funcionamiento. En tanto que, generaliza el término de participación política como igual a participación en el Estado, donde se consagra el derecho a intervenir en las decisiones públicas.

Merino (1995) explica que, para él, “participar, en principio, significa tomar parte: convertirse uno mismo en parte de una organización que reúne a más de una sola persona” (p. 1-3) y manifiesta que el no hacerlo también es otra forma de participación. Asimismo, menciona que, por un lado, están los que pueden y quieren participar en los asuntos públicos y, por otro, los que, aunque pueden, no desean hacerlo, teniendo de esta manera una distribución desigual de esfuerzos y beneficios. Desde otra perspectiva, Bolos (citado por

Guillen et al. 2009) hace referencia a dos formas básicas de participación; una que implica decisiones de los ciudadanos en asuntos de interés público, como las elecciones, el plebiscito o referéndum, y otra, que implica las prácticas sociales que responden a intereses muy particulares de los distintos grupos que existen en toda sociedad. Ziccardi define que la participación ciudadana:

hace referencia a las formas de inclusión de la ciudadanía en los procesos decisorios incorporando intereses particulares (no individuales). Para que esto sea posible es necesario que existan nuevos espacios de participación que operen con reglas claras, que favorezcan la deliberación pública, la interacción social y el respeto por el pluralismo (Ziccardi, 2010, p. 205).

En este sentido, señala cuatro tipos de participación: 1) Institucionalizada, está implícita en el marco legal del gobierno local para que la ciudadanía participe en la toma de decisiones; 2) Autónoma, es aquella participación desde asociaciones civiles; 3) Clientelística, donde autoridades e individuos intercambian bienes o favores y, 4) Incluyente o equitativa, promueve la participación de toda la ciudadanía (Ziccardi, 2010)

La participación se enfrenta hoy con desafíos importantes para su efectividad en la arena de las decisiones públicas. El primero de ellos tiene que ver con las relaciones de suma positiva con el Estado. Para la universalización de la ciudadanía, el gobierno continúa siendo un instrumento insustituible, por lo que los ciudadanos tienen en sus manos la posibilidad de poner en práctica una política de influencia directa y otra indirecta. La primera se expresa durante los intervalos electorales, que son los momentos en que es posible crear puentes con el Estado para incidir en las políticas públicas. Y la política indirecta se vincula con el concepto normativo de espacio público, según el cual la forma de influir sobre el poder administrativo de la burocracia es a través del “poder comunicativo” desplegado por las organizaciones voluntarias que se dedican a identificar problemas públicos (Habermas, 2005: 439-440).

Estas dos políticas de influencia de los ciudadanos entrelazan y amplían los espacios públicos estatal y no estatal en el momento que empiezan a crearse oportunidades de participación ciudadana asociadas a los congresos, no sólo para la expresión social en la formación de leyes, sino para perfeccionar la labor parlamentaria y la gestión pública. El segundo desafío se refiere a que la participación ciudadana sirve para disminuir las asimetrías de la representación, el ejercicio debe buscar como objetivo, la igualdad política, así como la eficacia gubernamental. Y el último y tercer desafío tiene que ver con la construcción de los recursos de influencia de la participación ciudadana. Para ello, la deliberación y la transparencia son claves (Cunill, 2005).

A pesar de lo importante que es la participación ciudadana, puede decirse en un sentido Weberiano que, se dan en tres diferentes niveles de participación: 1) el que vive solamente, 2) el que se da cuenta de lo que está pasando en sí, y 3) el que se da cuenta de lo que pasa para sí. Con esto queda claro que los individuos de una sociedad no se orientan de manera homogénea. Debido a que las culturas en una sociedad son heterogéneas, hay individuos que se orientan de una forma y hay quienes lo hacen de otra (Almond y Verba, 1989: 87).

De igual forma, tampoco hay una manera homogénea de participar. Existen diversas prácticas habituales, procesos reconocidos, instrumentos sancionados jurídicamente, principios constitucionales incluso; como en el caso de Brasil, Bolivia y Colombia⁴, que dan cuenta de intervenciones de la ciudadanía en la vida pública a través de diversos instrumentos, programas o políticas, que implican tanto relaciones de poder y estrategias de actores específicos, como desafíos a la eficiencia de la acción pública (Canto, 2010:27-28).

4 En 1988 la Constitución de Brasil introdujo como uno de los elementos fundamentales la participación; la Constitución de Colombia en 1991 introdujo también el tema de la participación en los distintos niveles de gobierno; Bolivia aprobó la Ley de Participación Popular, lo mismo que en su Constitución.

En este contexto se entiende a la participación ciudadana como “el involucramiento e incidencia de la ciudadanía (y población en general) en los procesos de toma de decisiones, en temas y actividades que se relacionan al desarrollo económico, social y político, así como el involucramiento en la ejecución de dichas decisiones, para promover, en conjunto con actores sociales e institucionales, acciones, planificaciones y decisiones hacia el Estado” (Pérez, 2002).

De modo tal que los modos tradicionales de gestión y participación están siendo cuestionados; los procesos de decisión y los modos de gobernar se han hecho más complejos, implicando la cooperación de diferentes instituciones estatales y de asociaciones público-privadas, extendiéndose algunas veces a los representantes de la sociedad civil⁵ (Canto, 2010:28). Es cierto que la promoción de la participación ciudadana aún tiene un largo trecho por recorrer, pero es preciso desarrollar estrategias paralelas que aseguren acceso a información de calidad.

Cada instrumento le imprime un determinado carácter a la participación (Walliser 2003; Font 2002), es decir, la lógica de su funcionamiento, sus propias reglas de juego están asociadas a un conjunto de valores y de prácticas más o menos explícitas. Por ejemplo, es más probable que un presupuesto participativo, una memoria participativa o un jurado ciudadano generen una participación activa y transformadora de la cultura política que una audiencia pública o una simple encuesta de evaluación de servicios. Por lo tanto, se los puede clasificar según sea su potencial capacidad generadora de una participación activa y transformadora de la cultura democrática.

⁵ Se utiliza este término para referirse a los actores y organizaciones que no pertenecen ni a la esfera del Estado, ni a la de la economía capitalista.

TABLA 1. Base de la Participación ciudadana

Fase de Actuación Pública	Personal			Sectorial	Territorial	Mixta
	Intensiva	Extensiva	Asociativa			
Diagnóstico de Problemas, Canalización de demandas, Formación de Agendas.	Consulta Popular Iniciativa Popular Forums Temáticos Conferencias de consenso	Audiencias Asambleas Voto electrónico	Foros y mesas sectoriales Consejos consultivos sectoriales Planes Estratégicos sectoriales	Consejos consultivos de barrio, distrito o ciudad Plan Estratégico Barriales	Audiencias Públicas Planes estratégicos Talleres de prospectiva Agenda 21 Talleres educativos de ciudad.	
Formulación de Políticas y/o Adopción de decisiones y/o control de autoridades.	Jurados Ciudadanos Encuestas Deliberativas.	Referéndum Revocatoria de mandato.	Comisiones de Trabajo Ponencias Sectoriales.	Consejos municipales de barrio o distrito Planes Integrales.	Presupuesto Participativo Jurados Ciudadanos mixtos Planes estratégicos de tercera generación.	
Gestión de equipamientos y servicios.	Gestión por voluntariado de servicios municipales			Gestión asociativa de Centros culturales, barriales, deportivos y parques, etc.	Gestión compar-tida de servicios: voluntariado y entidades.	

Fuente: Cambios realizados con base a clasificación realizada por Font y Gomá (2001).

TABLA 2. Mecanismos formales de participación según capacidad potencial transformadora

Alta	Media	Baja
Presupuestos Participativos	Consejos Consultivos sectoriales y territoriales,	Evaluación de servicios,
Planes Estratégicos de última generación.	Consejos ciudadanos,	Encuestas de opinión,
Gestión plena de servicios municipales.	Gestión asociada.	Acceso a la información pública.

Fuente: Con base a Walliser (2003) y Font (2002).

Con esta tipología, señalan los autores, no se procura ordenar completamente el variado, rico y heterogéneo mundo de fórmulas y experiencias participativas existentes a nivel local. Esta tarea sería prácticamente irrealizable. Como se sabe, el mimetismo institucional en esta materia ha estado a la orden del día. Pero afortunadamente o no, en ocasiones, los gobiernos locales han trasladado o replicado determinados instrumentos y al hacerlo, se han visto obligados a realizar ajustes, modificaciones o adaptaciones al contexto que ha hecho que la relevancia o particularidad del mecanismo cambie.

Así, a través de la participación, los ciudadanos comprenden mejor la lógica de la gestión pública, extendiendo así su visión más allá de los intereses particulares e integra una cultura de propuestas en lugar de permanecer en posturas puramente reivindicativas. El desarrollo de la cultura cívica *in put* de los individuos permite constituir uno de los efectos notables de la participación, al menos porque esta no se reduce a una política de imagen puesto que se puede apoyar en una verdadera calidad informativa (Bacqué et als, 2010:132)

ENFOQUES TEÓRICO-NORMATIVOS Y MODELOS DE DEMOCRACIA

La participación de la ciudadanía en la esfera pública puede explicarse a través de distintos enfoques teórico-normativos que interpretan la libertad e igualdad de los individuos desde su propia concepción, estos son: el liberalismo, republicanismo y autonomía que, a su vez, desprenden diferentes modelos de democracia (representativa, participativa y radical). Por lo tanto, participación y democracia son conceptos que se vinculan entre sí.

- Enfoque liberal: parte de cómo han de ser las relaciones entre ciudadanos e instituciones, de tal forma que no interfiera uno sobre el otro en la toma de decisiones (libertad negativa), esto es: a) entre ciudadanos, el Estado intervendrá en lo menor posible en la vida de los ciudadanos, respetando sus derechos y libertades individuales fundamentales, a menos que surja algún conflicto que ponga en riesgo el ejercicio de dichos derechos; b) entre instituciones, los individuos pueden organizarse dentro de una institución, pero sin violentar derechos ni libertades y, c) entre instituciones y ciudadanos, el Estado interviene cuando la institución no garantiza el cumplimiento de libertades y derechos individuales y a la inversa, es decir, si la institución acuerda con el individuo sus derechos y libertades fundamentales, el Estado debería aprobar su actividad, en tanto que las relaciones sean dentro o fuera de dicha institución (Viejo, Martí-Costa, Parés, Resende y Vilaregut, 2009).
- Enfoque neorrepublicano, la libertad se interpreta como la no dominación entre los individuos (libertad positiva) y asume a la democracia como el método por el cual es posible alcanzar dicha libertad. Legítima la intervención del Estado en la política pública, los comportamientos de la sociedad civil, las relaciones entre instituciones y respecto a los individuos que

participan en ellas, garantizando la libertad y la no dominación bajo pleno consentimiento del ciudadano (Viejo et al, 2009).

- Enfoque autónomo o de la autonomía, a diferencia del liberalismo y neorepublicanismo, concibe la libertad como emancipación, es decir la organización social sin la intervención del Estado. De tal suerte que, al tener la sociedad civil capacidades de decisión y gestión, no necesita la mediación del Estado, dando lugar a que la ciudadanía sea participe en los asuntos públicos y, por ende, defina problemas y diseñe, implemente y dé seguimiento a las políticas públicas. Resuelve conflictos mediante la negociación de intereses y respeto al pluralismo entre las partes, ya sea entre los individuos o entre las instituciones, mientras que en las relaciones entre individuo e institución, considera que, al haber dominación, es necesario confrontar a las estructuras de poder (Viejo et al, 2009).

Para autores como Beiner la teoría liberal hace énfasis en el individuo y su capacidad de resolver problemas dentro de la colectividad, anteponiendo la igualdad de derechos para todos. Por otro lado, la teoría republicana retoma al ciudadano, la comunidad y al Estado como un todo para que sea posible la participación. Mientras que la teoría comunitaria se centra en la identidad de la pequeña fracción de la sociedad a la que pertenece el individuo y que motiva su cooperación en el tratamiento de asuntos públicos (Beiner, citado por Ramírez, 2015). Por otro lado, el concepto de democracia se fundamenta en las tres grandes teorías del pensamiento político (liberal, republicana y autónoma), desprendiéndose de ellas tres modelos: representativa, participativa y radical, donde divergen diseños institucionales, prácticas de gobierno y formas de participación ciudadana, que impactan a su vez, en las políticas públicas.

- Democracia representativa: tiene como principio básico el reconocimiento de la soberanía popular, donde los ciudadanos consienten las acciones de los gobernantes y, a través de elecciones periódicas y competitivas, los individuos deciden

aceptar o rechazar a sus dirigentes (Schumpeter/Dahl, citados por Viejo et al, 2009). La participación de los ciudadanos se limita a cuestiones electorales, partidos políticos y asociaciones cívicas, así pues, los representantes responden más bien a intereses más generales de la sociedad y no a las preferencias de sus electores (Dahl/Bobbio, citados por Viejo et al, 2009).

- Democracia participativa: busca que la participación de los ciudadanos en las decisiones públicas, sea más frecuente y directa, en tanto que conocen mejor sus problemas, sin dejar de lado a sus representantes, de modo que contribuyan en la formulación, diseño e implementación de políticas públicas. Este modelo tiene a su vez dos tipificaciones: democracia deliberativa y democracia directa, la primera de ellas pone especial énfasis en el diálogo, la cooperación y el consenso entre los distintos actores (Habermas, citado por Viejo et al, 2009), mientras que la segunda, convierte al ciudadano en un actor capaz de intervenir en los procesos institucionalizados del modelo representativo (Viejo et al, 2009).
- En el modelo de democracia radical es necesario atenuar las desigualdades sociales y económicas, definir políticas públicas orientadas a las diferentes necesidades de los ciudadanos y no por principios universalistas y contar con instituciones que fortalezcan la pluralidad de la sociedad, para que la ciudadanía realmente tenga posibilidades iguales de participación en la solución de conflictos (Viejo et al, 2009).

En suma, la correlación de los enfoques normativos con los tres modelos de democracia conlleva retomar la libertad individual del ciudadano y su participación. De ahí que, la participación política del individuo dentro del liberalismo es una decisión no obligada, en cuanto a la sociedad civil, la práctica participativa es válida si no afecta los derechos fundamentales y tiene plena autonomía respecto al Estado (democracia representativa). En el modelo neorrepublicano, desde su concepto de libertad podría adoptar al voto como forma de participación (democracia participativa). Mientras que el enfoque

autónomo entiende la participación sin la interferencia y la no dominación del Estado (democracia radical). Ahora bien, Salazar propone una noción mínima de democracia íntimamente relacionada con la participación ciudadana y la igualdad política: «la democracia es la forma de gobierno en la que el número más amplio posible de individuos adultos de la colectividad (los ciudadanos) participa libremente en la adopción de las decisiones colectivas a través de procedimientos preestablecidos como la regla de mayoría» (Salazar, 2004, p. 46).

Para Salazar resulta pertinente responder quiénes son los que deciden y cómo lo hacen, para luego indagar qué es lo que debe decidirse. En este sentido, refiere tres grupos de teorías de la democracia, en los que se analiza el espacio y modalidades de participación, estas son: las teorías del public choice de matriz schumpeteriana, las teorías deliberativas de la democracia y las teorías constitucional/sustantivas.

- La teoría económica y elitista de la democracia propuesta por Schumpeter, hace referencia a una observación realista al proceso democrático, esto es, reconocer que los intereses de los individuos son egoístas y, por lo tanto, son incapaces de participar en las decisiones importantes de la agenda política, reduciendo a unos cuantos el poder de decidir, eligiéndolos mediante el voto popular. En esta teoría descansa la idea en favor de la apatía y el desinterés, dado que no todos los ciudadanos pueden, quieren o deben participar en los asuntos políticos. No obstante, destaca que la participación efectiva es la que determina la decisión por todos (Salazar, 2004).
- Las teorías deliberativas de la democracia sostienen que la participación ciudadana en el proceso de deliberación y la toma de decisiones justas y correctas, constituyen el elemento central de la democracia. Parten de dos corrientes: la constructivista, señala que la construcción de decisiones moralmente correctas es posible a través de la deliberación racional e imparcial; mientras que una segunda corriente –la epistémica– apunta a un alto grado de consenso en la decisión, para que ésta se

justifique moralmente. Otorgando legitimidad por un lado y, por el otro, un sentido idealista de participación responsable e informada (Salazar, 2004).

- Las teorías denominadas constitucional/sustantivas combinan la autonomía y la participación ciudadana con instituciones constitucionales, centrándose en los derechos de libertad, políticos y sociales que constituyen una dimensión sustantiva de la democracia. Sin embargo, señalan que las decisiones relacionadas con los derechos fundamentales quedarán en manos de un documento constitucional inmodificable y en la voluntad del gobierno, limitando la participación de los ciudadanos a cuestiones de menor importancia (Salazar, 2004).

En líneas generales, la concepción de democracia y su relación con los derechos fundamentales del individuo, son precondiciones ‘ideales’ para la participación ciudadana. De tal suerte que, las teorías del public choice suponen una participación apática y desinteresada; para el idealismo deliberativo resulta imposible y, en las teorías constitucional/sustantivas, se trata de una participación en papel. Ahora bien, vale la pena preguntarse ¿en qué espacios surge? y ¿cuáles son los mecanismos de participación?

Como se ha dicho –supra-, Font (2001) hace referencia a instrumentos o mecanismos de participación en el proceso de toma de decisiones y que van más allá de proveer información al ciudadano, los divide en tres grandes grupos a partir de las experiencias en países con democracia representativa o bien, participativa, estos son: Mecanismos de consulta a las comunidades, Mecanismos deliberativos y Mecanismos de democracia directa, señalando al gobierno local o municipal como el nivel más conveniente, dado que permite el diálogo y la interacción con los ciudadanos.

- Mecanismos de consulta a las comunidades: establece un diálogo formalizado con los representantes de grupos o comunidades más o menos reconocibles, se definen según la residencia en un territorio determinado o los intereses que comparten

debido a su pertenencia a un colectivo concreto (mujeres, jóvenes, grupos étnicos) o temática (medio ambiente, cultura, desarrollo urbano). Su diversidad depende de la competencia y recursos disponibles y dentro de sus funciones están la consulta, seguimiento y evaluación al funcionamiento de servicios o discusiones sobre alguna política en particular. El formato más común es el consejo o comisión, los cuales tienen determinada composición y reuniones con cierta periodicidad, pero existen también los foros abiertos a ciudadanos y asociaciones que intervienen de manera permanente y reflexiva en la interlocución con la administración local (Font, 2001).

- Mecanismos deliberativos: enfatizan en la capacidad de reflexión y diálogo, pretenden brindar al ciudadano la información y conocimientos que, por motivos de tiempo y ocupaciones, no adquiere y que, por lo tanto, no le permite participar en la toma de decisiones. Asimismo, consideran que la información y debate son fundamentales en el proceso decisorio, así como la participación de ciertos grupos representativos que recogen y reproducen las necesidades y características de la sociedad. Distinguen dos tipos de métodos, por un lado, se encuentran los que buscan la información y deliberación ciudadana, como los círculos de estudio, foros temáticos y conferencias de consenso y, por el otro, los que seleccionan una muestra representativa de la población y cuya respuesta genere debate, estos son: encuestas deliberativas, jurados y paneles ciudadanos (Font, 2001).
- Mecanismos de democracia directa: su principal objetivo es extender la participación para que cualquier ciudadano sea parte de la toma de decisiones, haciendo uso de las redes informáticas y de la lógica electoral. No obstante, se ha encontrado que la utilización de la tecnología resulta muy costosa para aquellos lugares donde el acceso es muy desigual. Estos instrumentos no sólo enriquecen los procesos electorales, sino que contribuyen a dar más voz a los ciudadanos, estos son:

referéndums, asambleas y, en algunos casos, la teledemocracia (Font, 2001).

Existen otros mecanismos como la participación ciudadana en la evaluación de servicios públicos, donde se recogen las quejas y sugerencias de los usuarios sobre la calidad en la prestación de dichos servicios y utilizan técnicas de investigación como las encuestas de opinión y grupos de discusión. Por otra parte, experiencias como los presupuestos participativos han abonado a la fijación de prioridades y la planeación municipal. En síntesis, cada uno de los instrumentos son espacios abiertos a la participación, buscan superar los problemas de información y debate, implicando a los grupos organizados o sólo a una pequeña parte de la ciudadanía en la toma de decisiones. No obstante, Font (2001) señala que no existe un mecanismo perfecto que haga que los ciudadanos estén más dispuestos a participar.

BIBLIOGRAFÍA

- Almond, G. y Verba, S. (1989): *The Civil Cultura*, Sage publications, USA, pp.380
- Bacqué, M. H.; Rey, H. Y Sintomer Y. (2010): “La Democracia Participativa: ¿Un nuevo paradigma de la acción pública?” en *Participación Ciudadana en las Políticas Públicas*, Manuel Canto Chac (complador), Siglo XXI, México, pp.105-149.
- Baño. Rodrigo. (1998): “Participación Ciudadana. Elementos Conceptuales”. En Enrique Correa Y Marcela Noé. *Nociones de una ciudadanía que crece*. FLACSO-CHILE.
- Beiner, R. (ed.), (1995). *Theorizing Citizenship*. Albany: State University of New York Press. En José Miguel Ramirez. “Modelos de Participación Ciudadana. Una Propuesta Integradora”. (2015). Madrid. Tesis Doctoral. Universidad Carlos III de Madrid.

- Brito, Morelba. (2005): "Buen gobierno local y Calidad de la Democracia", *FACES Universidad de Zulia, Centro de Estudios Sociológicos y Antropológicos*, julio, Pp.10-30.
- Canales–Mayet, A., Cassinelli A. y Olivares A. (2008). "Calidad de la democracia y gestión pública", *Revista de Estudios Politécnicos*, Vol. VII, n° 11, ISSN: 1645-9911 Pp. 1-12.
- Cárdenas, Jaime. (2008): "Tres presupuestos para la reforma de las instituciones" en Óscar Ochoa (coordinador), *La Reforma del Estado y La Calidad de la Democracia en México. Una Reflexión sobre sus Instituciones*, Editorial Miguel Ángel Porrúa y Tecnológico de Monterrey EGAP, México, Pp. 63-84.
- Canto, Manuel. (2010): *Participación Ciudadana en las Políticas Públicas*. México. Siglo XXI.
- Cortina, Roy.: <http://www.presupuestoparticipativo.com/>
- Cunill, Nuria. (1991): "Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos". Caracas. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- _____ (1995): "La Rearticulación de las relaciones Estado – Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos, *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, No. - 4, Julio, Caracas, Venezuela, Pp.120, www.clad.org/portal/publicacionesdelclad/revistacladreformademocracia/articulos/004julio1995/0025400.pdf+La+rearticulaci%C3%B3n+de+las+relaciones+Estado+sociedad:+en+b%C3%BA+de+nuevos+sentidos%E2%80%9D&hl=en&gl=mx&pid=bl&srcid=ADGEESgU7cHJDUNtn3U_YRsFAYsOwoElZbloXGb9oBorMuW3YjfKLAXEKzoomBAoP_WzHD_BbZ6F127Hlghgog5IQLo-oQbveNuNyGJS4aMLWLUwtpflmkbqwrU_gnhUVWExUzgn&sig=AHIEtbTVLCSkpTJwJhVPFosNr5l7OYXtOQ
- _____ (2005): *La transparencia en la gestión pública ¿Cómo construir viabilidad?*, "Estado, Gobierno y Gestión pública-Revista Chilena de Administración Pública".
- _____ (2007): "La rendición de cuentas y el control social. Una aproximación conceptual",

- Trabajo preparado para el I Seminario Internacional Rendición de Cuentas y Control Ciudadano en Entidades Territoriales, 12-13 de abril de 2007, Bogotá, Colombia, Pp. 41-52, http://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/Documentos/DDTS/Gestion_Publica_Territorial/Rendicion%20de%20Cuentas.pdf.
- Escobar, Alejandro. (2005): "Participación Ciudadana y Políticas Públicas: Una Problemática", en *Participación Ciudadana y Políticas Públicas: Una Problemática*, Universidad Austral de Chile, Valdivia Chile, Pp. 97-108.
- Font, J & Goma, R. (2001): "La Democracia Local: un mapa de experiencias participativas", en Font, J. (ed.) *Ciudadanos y Decisiones Públicas*, Ariel, Barcelona.
- Font, J. (2002): *Local Participation in Spain: Beyond Associative Democracy*, WP 210, Institute de Ciencies Politiques I Socials, Barcelona.
- Flisfisch, Ángel (1989) "Gobernabilidad y consolidación democrática: Sugerencias para su discusión", *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. LI, N°3, pp. 113-133.
- Greif, Avner y Laitin David. (2004): *A theory of Endogenous Institutional Change*, *American Political Science Review* 1, USA.
- Goodin, R. y Klingemann, Hans-Dieter. (Eds.), (2001): *Nuevo Manual de Ciencia Política* t 2, Editorial ISTMO, Madrid, Traducción de N. Langares, F. Jiménez, A. Losada y P. González.
- González, Javier. (2010): "La evaluación de la actividad gubernamental: premisas básicas y algunas anotaciones sobre la experiencia mexicana", en Méndez, José Luis (coordinador): *Políticas Públicas*, El Colegio de México, México, D.F. Pp. 143-178.
- Habermas, Jürgen (2005): *Facticidad y validez. Sobre el Derecho y el Estado democrático*, Editorial Trotta, España.
- Hagopian, Frances. (2005): "Brasil and Chile", en Diamond Larry y Morlino Leonardo, *Assessing the Quality of Democracy in Latin America*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press. USA, Pp. 123-162.

- Hardin, Rusell. (2010): *Confianza y Confiabilidad*, FCE, México.
- Huntington, Samuel P. (1994): *La Tercera Ola*, Paidós, España, Traducción de Josefina Delgado.
- March, J. y Olsen, P.J. (1997): *El Redescubrimiento de las Instituciones. La Base Organizativa de la Política*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., UAS y FCE, México, Traducción de Jorge Ferreiro Santana.
- Merino, Mauricio. (1997): "La participación ciudadana en la democracia". En *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*. México. Instituto Federal Electoral.
- O'Donnell, Guillermo. (1994): "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, Vol. 5, No.1, January, Pp- 55-69. National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press.
- _____ (1999): "Horizontal Accountability and New Polyarchies", en A. Schedler, et al, eds. *The self-Restraining State: Power and Accountability en New Democracies*, Boulder/London: Lynne Rienner Publishers. 29-52.
- Pérez O. Demetrio. (2002): "Manual de capacitación de la Ley de CDUR 2002", Programa de Participación y Democracia, FLACSO Guatemala - Universidad Rafael Landívar.
- Rojas, A. Francisco. (2004): "Democracia y Gobernabilidad en América Latina"
<http://www.flacso.org/fileadmin/usuarios/David/53.pdf>
- Salazar, Pedro. (2004). "¿Qué Participación para Cuál Democracia?. En Alicia Ziccardi (Coord).
Participación Ciudadana y Políticas Sociales del Ámbito Social. México. Edición UNAM, Indesol y COMECSO.
- Schumpeter, J. A.(2008): *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, Madrid, Aguilar.
- Shepsle, Kenneth (1989): "Studying Institutions. Some lessons from the rational choice approach", *Journal of Theoretical Politics*, [http://jtp.sagepub.com/content/1/2/131.short? rss=1&source=mfc](http://jtp.sagepub.com/content/1/2/131.short?rss=1&source=mfc), Pp.131-147, Pp. 131-147.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone F. (2008): *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona. Editorial Ariel.

- Tapia, Mónica. (2010): "Organizaciones de la Sociedad Civil y Políticas Públicas" en Méndez, José Luis, Políticas Públicas, El Colegio de la Frontera, México, D.F. Pp. 411-446.
- Touraine, Alain. (2011): *Después de la crisis. Por un futuro sin marginación*, Paidós, Barcelona, Traducción de Jordi Terré.
- Vergara, Rodolfo. (1997): "El Redescubrimiento de las Instituciones: de la Teoría Organizacional a la Ciencia Política. Estudio Introductorio", en James March y Johan P. Olsen, El Redescubrimiento de las Instituciones. La Base Organizativa de la Política Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., UAS y FCE editores. Traducción de Jorge Ferreiro Santana, México, Pp. 9-39.
- Viejo, R., Martí-Costa, Parés, M., Resende y Vilaregut. (2009): "La Participación Ciudadana en la Esfera Pública: Enfoques teórico normativos y modelos de democracia". En Parés Franzí, Marc. (Ed.). Participación y Calidad democrática. Evaluando Nuevas Formas de Democracia Participativa. Barcelona. Publicado el 01 de junio de 2009. Ciencia Política. Universidad Autónoma de Barcelona.
- Walliser, A. (2003): Participación y Ciudad. Madrid. Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.
- Ziccardi, Alicia. (2004). Participación Ciudadana y Políticas Sociales del Ámbito Social. México. Edición UNAM, Indesol y COMECSO.

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO:

- <http://presupuesto.atomointeractive.com.mx/conoce/que-es-el-presupuesto-participativo.html>
- http://presupuesto-participativo.mef.gob.pe/portal_pp/html/index.php
- <http://elpresupuestoparticipativo.blogspot.mx/2006/03/el-presupuesto-participativo-y-la.html>

Análisis al modelo de la política cultural en Sinaloa

LUIS FELIPE BERNAL HERNÁNDEZ

INTRODUCCIÓN

El tema de la política cultural ha alcanzado un lugar de notable centralidad en el marco de las tareas de todas las esferas de los gobiernos en el mundo. La construcción de las políticas públicas de cultura es una condición de nuestro proceso de consolidación democrática, ya que ésta enriquece la creación de agentes sociales autónomos, con sentido de futuro, respeto y tolerancia hacia la pluralidad cultural, que es precisamente lo que la cultura provee a la sociedad como no lo hace ningún otro campo de la vida social.

El presente trabajo considera la hipótesis planteada por estudiosos de la política cultural¹ quienes afirman que “de acuerdo al tipo y naturaleza del régimen político es la naturaleza y el tipo de política cultural de un país”, sin embargo, acá también se considera que, “la naturaleza y tipo de régimen político no determina por sí solo el tipo y naturaleza de la política cultural”, sino más bien está determinada por la calidad de la democracia con que se viva dicho régimen. Lo anterior se asevera en tanto existen diferentes tipos de modelos de política cultural en regímenes políticos similares. Los estudiosos del tema señalan por lo menos tres tipos de modelos de política cultural:

1 Fonseca, Eudoro. (2001:48): “Hacia un modelo democrático de Política Cultural”, Lecturas del sistema nacional de capacitación de promotores y gestores culturales. Conaculta, México.

liberalismo cultural, democratización cultural y democracia cultural participativa. De modo que, aquí trataremos de analizar al régimen político mexicano, cuya democracia representativa no otorga políticas culturales equipares, sino más bien la calidad democrática que se vive en el país, concede diferencias en los tipos de políticas culturales que tienen otros países con mayores rasgos de calidad. Pero, sobre todo, cómo esta proposición se refleja en el sistema subnacional, como el caso de Sinaloa.

México ha sido capaz de mostrar avances institucionales en algunas áreas específicas como la electoral, empero a pesar de ello, en las últimas elecciones los niveles de confianza en el órgano electoral, ha disminuido, siendo éste el instituto más democrático del país, que se podrá esperar del resto. Así, la institución pública de orden cultural (La Secretaría de Cultura), muestra rasgos de una política de liberalismo cultural; ¿acaso pasará lo mismo que el Instituto Sinaloense de Cultura (ISIC)? Esto nos coloca en el plano de la necesaria evaluación de las políticas culturales de la entidad, como palanca para la profundización en la calidad de la democracia; y esta es quizás la razón por la que la incorporación del proceso evaluador a la función administrativa -su institucionalización, en definitiva- ha corrido paralela a la mejora de la calidad de la democracia. Lo que trae como consecuencia su relativo retraso en México, por razones obvias, respecto de otros países con mayor recorrido democrático.

Para autores como Eudoro Fonseca, la naturaleza del régimen político de un país, determina el tipo y naturaleza de la política cultural del mismo². Es decir, no se puede intentar cualquier tipo de política cultural en cualquier tipo de régimen político. Sin embargo, en este artículo consideramos que la naturaleza y tipo de régimen político no determinan por sí solos el tipo y naturaleza de la política cultural de un país, sino más bien está determinada por la calidad de la democracia con que se viva dicho régimen.

² Fonseca, Eudoro. (2001:48): "Hacia un modelo democrático de Política Cultural", Lecturas del sistema nacional de capacitación de promotores y gestores culturales. Conaculta, México.

En México el partido hegemónico, que tuvo sus inicios con la Revolución Mexicana agotó su régimen político en el año 2000 con la llegada de la alternancia, en la presidencia de la República, con lo cual también entró en crisis el paradigma cultural correspondiente al régimen y como una consecuencia lógica, se estuvo ante la posibilidad de construir un modelo de política cultural alternativo. Desde entonces, hasta los inicios de la segunda década del siglo actual, no han bastado los recursos tradicionales de nuestro sistema político para procesar las crecientes demandas sociales y encausar democráticamente tanto la competencia política como la coexistencia de diversas fuerzas que han alcanzado posiciones de poder significativas. A la luz de la experiencia de los dos últimos gobiernos Panistas (2000-2012), y a pesar de los avances en aras de reconstruir la institucionalidad del país en condiciones inéditas; al paso de los años, y no obstante que resultaran significativos algunos avances especialmente en el electoral, en el acceso a la información, y en lo relativo al acotamiento del presidencialismo del viejo régimen, también es claro que el país siguió presentando un déficit considerable en la calidad de la democracia de sus instituciones y su marco normativo.

Es cierto que los gobernadores en los Estados, comenzaron a jugar un nuevo rol ante la falta del centro de estructuración política que daba el viejo presidencialismo, es verdad que se iniciaba con un nuevo modelo de relación entre el poder ejecutivo y el congreso, que el congreso dejó de ser un apéndice obediente del poder presidencial, lo cual obligaba a definir y clarificar el modelo de política cultural. Parecía que había una voluntad nacional de construir un régimen político de convivencia nacional y una política cultural de carácter democrático, que nunca terminó de llegar. La expectativa terminaría de esfumarse con la llegada de un nuevo gobierno priísta que no tuvo ni mediana visión sobre la democratización cultural. No obstante, finalmente el pasado 2018, México tiene por primera vez un gobierno de izquierda, uno que promete una transformación y que, para lograrlo, se requiere una revolución cultural, de modo que las esperanzas renacen una vez más para los expertos en el tema. Por eso es importante ahora preguntarnos si, ¿en realidad el fin de

régimen de partido hegemónico y la llegada de la alternancia política, permitieron la construcción de un nuevo modelo de política cultural?, incluso ¿en qué medida se refleja realmente un modelo de política cultural al régimen de una democracia representativa?, pero, sobre todo, ¿cómo se reflejan estos modelos de política cultural en las entidades como Sinaloa? Éstas y otras interrogantes son las que intentaremos responder durante el presente trabajo.

TRES MOMENTOS DEL RÉGIMEN POLÍTICO

Si la naturaleza del régimen político de un país determina el tipo de política cultural del mismo, entonces es necesario describir al primero, ya que según esta afirmación no es posible intentar cualquier tipo de política cultural en cualquier tipo de régimen. Para describir al régimen político mexicano, quizá debemos partir de dos grandes momentos después de su independencia: 1) el México posrevolucionario, y 2) el México democrático; y quizá un tercer momento que podríamos llamarlo como, el México de las alternancias. El primero de ellos, describe la esencia de un gobierno autoritario, con un partido hegemónico de estado, que es controlado directamente por el ejecutivo en las decisiones de los puestos electivos y por lo tanto en la circulación de la élite, lo que conllevó a una clara subordinación del poder legislativo, una baja competencia política, altos grados de corrupción y abuso de poder. Mario Vargas Llosa describe este régimen de la Revolución mexicana como “la dictadura perfecta”³, a lo que Enrique Krauze en discrepancia argumentaría que en todo caso México no era una dictadura, sino una “dictablanda”.

De conformidad con la ciencia política el consenso más amplio que se alcanzó para caracterizar al régimen político mexicano fue el de un régimen autoritario. Los regímenes autoritarios pueden ser

3 Declaración que hiciera Mario Vargas Llosa en uno de los encuentros de la revista Vuelta que organizó Octavio Paz, en http://elpais.com/diario/1990/09/01/cultura/652140001_850215.html

dictaduras, pero también pueden ser híbridos, democracias muy imperfectas con rasgos fuertemente limitantes del pluralismo o represivos. Un régimen autoritario no es necesariamente sinónimo de dictadura. Sin embargo, de acuerdo con Juan Linz y Samuel Huntington, el pluralismo limitado que vivía el México posrevolucionario, lo categorizaban sin duda, como un régimen autoritario (Fonseca, 2001:51). Otra característica de este régimen era la existencia del unipartidismo, de un partido único centralista y centralizador que, si bien no es un elemento inexcusable, sí es recurrente de los ejemplos conocidos de totalitarismo. También existió la figura de un liderazgo iluminado, único, fundamentalista o carismático; lo que nos da paradójicamente, rasgos de una sociedad democrática en la que el Estado no puede imponer condiciones ideológicas, sin embargo, el Estado mexicano sí tenía una ideología de Estado reconocible, aunque pragmática y por lo mismo un tanto diluida. La pieza clave de este régimen político de la Revolución mexicana era el de la institución presidencial, no el presidente, sino el presidencialismo, un ejercicio que no tenía ningún contrapeso por parte de los otros poderes, ese poder que se logra por parte del poder judicial y el poder legislativo siempre estuvo ausente, porque ambos poderes eran apéndices obedientes del vértice de la pirámide política.

No obstante, dentro de este régimen autoritario de partido hegemónico, dentro del régimen de la Revolución mexicana, podríamos reconocerle el nacionalismo como ideología que permeo las instituciones públicas y que, a través de la voluntad política del régimen, se impuso durante mucho tiempo a la sociedad mexicana (*Ibid.*). Aquí un punto interesante, como se ha dicho, este régimen fue uno presidencialista que ejerció el poder de manera clientelar, vertical y descendente. Es decir que, el vínculo político estaba dado a partir de las expectativas que se generaban del Presidente de la República hacia la base de la pirámide. La construcción del poder, no fluía de las organizaciones sociales hacia el primer mandatario del país, sino que procedía de éste al partido y del partido a las organizaciones sociales (Fonseca, 2001:53). En este sentido, la vigencia real de nuestra pluralidad era efectivamente limitada, la participación

social estaba subrogada en buena medida a las decisiones del poder público, y había una disciplina que hacía posible un funcionamiento bastante homogéneo del sistema y bastante operativo en términos de estabilidad.

Un segundo momento del régimen mexicano es el llamado México democrático. Este se debió a un constante movimiento cívico que tuvo impulso en las décadas de los ochenta y de los noventa del siglo pasado. Este segundo momento se destaca por la liberalización de las diversas fuerzas políticas que constituyen la nueva agenda pública debido al conjunto de intereses que representan, así como la consolidación de un entramado institucional democrático que genera cambio al interior de la sociedad y que se observa en todo el proceso de transición política (Ibíd.). Una serie de reformas normativas lograron que la democracia procedimental se fortaleciera y encontrara sus primeros desarrollos.

Es prudente considerar que el cambio de un escenario de tipo autoritario a uno de tipo democrático se hace bajo un contexto jurídico que implica tres fases determinantes en el rumbo del sistema político mexicano y el grado de competitividad política que entrañan dichas reformas. Una primera fase aparecen movimientos sociales como el estudiantil en el 68, la guerrilla de los 70's, la represión de los sindicatos a mediados de los 70's, el golpe a la libertad de expresión, nuevos actores y sectores importantes de la población no tenían espacios dentro del sistema formal de partidos y elecciones, básicamente excluían al sector de la izquierda partidaria y universitaria, enfrentamientos entre la presidencia y los principales grupos empresariales, fueron algunos de los elementos para que el mundo perfecto que había creado el partido hegemónico empezara a mutar. La segunda fase inició con la reforma electoral de 1977, la cual modificó las reglas del juego electoral, abriendo el sistema político e incorporando nuevos partidos, estableciendo un sistema electoral mixto donde ahora la representación es de mayoría y proporcional, impactando significativamente en la representación en el legislativo (Woldenberg, 2002: 145-148). La tercera fase conocida como la de la competencia política liberalizadora, logramos destacar el inicio de

alternancias en gubernaturas como producto de votaciones y algunas otras como arreglos políticos. Una nueva reforma electoral en 1996 permitió un ambiente político más limpio, otorgando confianza al electorado, por la depuración del padrón electoral, la imposición de topes en los gastos de campaña, acceso equitativo a los medios de comunicación y la instrumentación de la vigilancia en los gastos de los partidos (Woldenberg, 2002:70-71, 148).

Cuando se habla de la voluntad de construir un régimen político de convivencia democrática, se hace referencia a construir una sociedad a partir de los cimientos de principios liberales⁴. Así en México se tiene un régimen político con democracia representativa⁵ como en la mayoría de los países del orbe en la actualidad. La representación ha sido una constante reconvención en el sistema actual, y que además ha sido asimilado como una alquimia falaz de pretender adherir a la multitud dispersa de un pueblo, parece ser, es la forma convencional de legitimación del poder. Esta función de representación trae consigo una censura; las acciones de unos les son atribuidas a otros. El hecho nos remite a una relación entre dos actores, por una parte, el que es conocido como representante y, por la otra el representado. La censura es: lo que son, lo que quieren y lo que opinan los representados (Sartori, 1992:228).

Se podría escribir una relatoría extensa de las diferentes acepciones de representatividad, empero para efectos del trabajo, se considerará la definición de Hanna Pitkin quien señala a la democracia representativa como el actuar en el interés y de una forma responsable hacia el representado no obstante que es el representante el que actúa. Sin embargo el representado no debe ser visto como un ser torpe de juicio, de esta manera, la distinción de la representación

⁴ Liberales en sentido de respeto a los derechos fundamentales de los seres humanos: políticos, civiles, ciudadanos. Se refiere también a una sociedad tolerante, una sociedad que da cabida a diversidad que permite la expresión de las mayorías y las minorías (Fonseca, 2001:3).

⁵ Para los fines actuales, Giovanni Sartori define a la democracia representativa como una democracia indirecta en la que el pueblo no gobierna, pero elige representantes que lo gobiernen (Sartori, 2001:150).

formula una función mediadora de los intereses del pueblo que deberán codificarse como el uso de valores máximos o últimos en el cual se traducen las decisiones y políticas públicas (Pitkin, 1967:208-210).

Empero, en sus orígenes, la noción de representación política no estaba asociada a una forma de gobierno democrático. Ya en la Edad Media la política pretendió establecer un puente entre poder nominal y ejercicio del poder, mediante la ficción de la representación. Cuando los monarcas reunían a los estamentos, sus miembros delegaban el ejercicio del poder a otra persona. En realidad, se trataba de una presunción de delegación, con lo que se evitaba que los representantes fueran realmente elegidos (Prud' Homme, 1997:19-20). Con el desarrollo del pensamiento liberal, James Madison, señala que la representación política constituye un sustituto ideal de la democracia directa en países de gran extensión; o como dijera Pitkin respecto a que Madison: concibe la representación como una manera de concentrar un conflicto social peligroso en un foro central único, donde puede ser controlado por la vía del equilibrio y del bloqueo (Pitkin, 1967:195).

Un modelo de democracia representativa, constituye una condición fundamental para la existencia de comunidades libres, ya que la extensión de su poder está limitada por el principio de libertad. En la democracia representativa la toma de decisiones cuanta con suficiente información en la medida en que se desarrolla a través de diversas etapas y una serie de filtros. La representación permite una política positiva que evita la polarización en la sociedad, permitiendo que la minoría también tengan voz y sus derechos estén bien protegidos. Esto con sus reservas de realidad por supuesto, ya que al momento de legislar o de participar en la toma de decisiones públicas, el representante no siempre sirve de manera pura a los intereses de sus representados. Como se ha dicho, el representante es portador de lo que son, lo que sienten y lo que quieren sus representados y por medio de la interacción que ambos ejercen (representantes-representados), el primero se hace acreedor de la confianza de los segundos. Así el vínculo representativo genera derechos y obligaciones para ambas partes, este lazo y su organización son una exigencia en la lógica del

Estado moderno. La voz de los representados es el fin del Estado y por consiguiente debiera ser de sumo interés para éste, establecer el enlace entre estos.

Lo cierto es que la democracia representativa otorga en su carácter simbólico la idea de la inclusión, donde los ciudadanos se vuelven visibles (aunque implícitamente se sabe que la participación no se da de forma directa, es decir que los representados realmente no están presentes, pero por medio de la representación se les da la oportunidad de participar en la vida pública) y la idea de la legitimidad, que permite conceder la validez y aceptación de los representados a los representantes por sus acciones ejecutadas. Sin embargo, en los sistemas políticos modernos, la representación no puede concebirse como un acto directo e inmediato, ya que cuando se habla de representación política se hace referencia a individuos que actúan en un sistema representativo institucionalizado y es en ese contexto que sus acciones se vuelven representativas (Pitkin, 1967:225). En un sistema de democracia representativa, son las instituciones las que constituyen el marco de la vida democrática.

Toral es para las sociedades contemporáneas el funcionamiento adecuando de las instituciones como los espacios públicos democratizados por antonomasia; aquellos patrones que atañen a la formación y representación de las identidades e intereses colectivos. En las democracias representativas, esos patrones están muy institucionalizados y se plasman, en términos organizativos, por medio de arreglos pluralistas. Una democracia no institucionalizada se caracteriza por el alcance restringido, la debilidad y la baja intensidad de cualesquiera que sean las instituciones políticas existentes. El lugar de las instituciones que funcionan adecuadamente lo ocupan otras prácticas no formalizadas, pero fuertemente operativas, a saber: el clientelismo, el patrimonialismo y la corrupción (O'Donnell, 1994:12-14).

La complejidad de la democracia representativa sigue siendo la misma, lograr la legitimidad de las decisiones tomadas por los representantes con tal capacidad y eficacia, que logre obtener el bien común o al menos el bien de la mayoría representada. Si bien es cierto que la elección popular es el mejor instrumento para propor-

cionar una mayor cercanía entre representantes y representados, la posible sinergia de esta coyuntura solamente la brinda el apego por los intereses de la ciudadanía. Finalmente, y como se dijo al principio, quizá un tercer momento del régimen político democrático en México, llegó con las alternancias políticas en el gobierno federal, las cuales tuvieron como fecha reconocida, el año dos mil. Por primera vez el país lograba tener un Presidente de la República ajeno al Partido Revolucionario Institucional (PRI), quien predominó durante más de setenta años. Luego de esto, los siguientes doce años de Fox y Calderón (2000-2012), el panismo (Partido Acción Nacional-PAN-) gobernó al país sin grandes diferencias de como lo venía haciendo el Priísmo. Las elecciones del 2012 generaron una nueva alternancia priísta con el entonces presidente Enrique Peña Nieto, quien mostraba una confianza y sagacidad política al lograr, incluso antes de entrar en funciones, sentarse con los principales partidos políticos de oposición de entonces, y firmar un “Pacto por México”; no había pasado un mes de su gobierno, cuando ya el compromiso del Pacto se estaba disolviendo. Por último, la alternancia más reciente que el país vivió fue el pasado 2018, con el ahora Presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO), quien propuso una transformación de fondo, un cambio esperanzador que, a tres años de su gobierno, no ha logrado consolidar del todo.

Aunque no es el objetivo de nuestro trabajo, es importante plantear tal vez, una primera explicación de por qué el movimiento cívico mexicano se debilitó después de la alternancia del 2000; fue que dicho movimiento sufrió un fuerte desmantelamiento de cuadros directivos y medios que pasaron a formar parte de las filas de funcionarios de distintos niveles, tanto en el gobierno federal Panista, como en el gobierno perredista (Partido de la Revolución Democrática –PRD-) del otrora Distrito Federal. Hubo un sentimiento de que la lucha por la transparencia electoral había cumplido su tarea y que se abría una nueva etapa de cambios. Pero los esperados beneficios del cambio no llegaron, y los movimientos cívicos tampoco. Esto trajo consigo una gran desilusión. Tanto en México como en América Latina, se ha perdido el efecto de la representatividad de los organis-

mos públicos debido a la desconfianza⁶ que se tiene en los diferentes ordenes de gobierno (Sánchez en Calva, 2007:130). Sin embargo, en la participación de los ciudadanos con respecto a la vida pública hay una paradoja; por un lado, hay un decaimiento generalizado en la participación, pero por otro, no ha cesado una insistencia para incidir en las políticas públicas, y mejorar las condiciones de convivencia (Sánchez, 2007:131). Cabría la aclaración de que el radical desencanto con la democracia no se corresponde una postura antidemocrática. El repudio es a la partidocracia –incluso después de las alternancias– y a la falta de una democracia social, pues se ha sufrido un grave debilitamiento en los renglones de salud, educación, jubilación, empleo, salarios directos e indirectos; se percibe una demanda de que se revierta la mercantilización de las relaciones sociales y de la vida social (Salazar y Lenguita, 2005 en Sánchez 2007:131).

Hasta aquí se ha planteado esta definición un tanto general del régimen político mexicano, a fuerza de ser sinceros, hay que decir que nos encontramos en un momento de confusión propio de cualquier transformación. Muchos dirían que es una especie de agotamiento de la democracia, personalmente preferiría llamarlo como un necesario cambio y adecuación de la democracia. La democracia que se venía teniendo empieza a quedarnos chica, por así decirlo, a los países de América Latina, y es necesario que nos replanteemos perentorios cambios al régimen. Adecuaciones necesarias para encontrar mejores niveles de calidad democrática. Ahora bien, si la situación del tipo de régimen actual nos emplaza a generar un nuevo modelo de polí-

6 De acuerdo con *latinobarómetro 2021* (www.latinobarometro.org), los ciudadanos mexicanos, no “confían” en el Congreso, ni en los Partidos Políticos; así también el Poder Judicial y el gobierno tampoco mantienen niveles deseados de confianza. Incluso, se tiene más confianza en la figura del Presidente de la República que en cualquier otro funcionario Estatal o Municipal. El dato es importante per se, sobre todo cuando la teoría de las políticas públicas enseña que éstas se desarrollan con más cercanía e impacto social en el orden de lo local y no de lo nacional; sin embargo, los resultados observados, sugieren que los ciudadanos aún consideran a sus países con fuertes rasgos presidencialistas, es decir, que las decisiones se toman desde la Presidencia de las República.

tica cultural, es necesario definirlo. Hay que saber a dónde se quiere llegar. Sin duda generar o intentar generar un modelo es una tarea nada sencilla, pero que se tiene que realizar. Se tiene que hacer un esfuerzo por proponer lo que debe sustituir al paradigma de política cultural anterior y que corresponda a una sociedad democrática y globalizada.

POLÍTICAS CULTURALES

Se presupone que en una sociedad existe un núcleo cultural positivo; uno de importancia superior para la comunidad y muchas veces de ámbito restringido, que debiera ser compartido por el mayor número de personas en aptitud de receptores o espectadores. Este “núcleo cultural” debe ser amparado y además de interés público para que todos, o el mayor número, sean capaces de apreciarlo. La política cultural constituye una serie de estructuras culturales que generalmente son entendidas como un programa de intervenciones realizadas por el Estado a través de sus instituciones culturales, como por instituciones civiles, entidades privadas o grupos comunitarios con el objetivo de satisfacer las necesidades culturales de la población, y promover el desarrollo de sus representaciones simbólicas (Bonfil, 1982: 6).

A partir de esta idea, la política cultural se presenta así, como el conjunto de iniciativas tomadas por estos agentes para promover la producción, la distribución y el uso de la cultura, la preservación y la divulgación del patrimonio histórico y el ordenamiento del aparato burocrático responsable de ellas.

Las intervenciones, de acuerdo con Bonfil (1982:7), pueden asumirse de diferentes formas, ya sea como normas jurídicas, en el caso del Estado, o procedimientos tipificados, en relación con los demás agentes, que rigen las relaciones entre los diversos sujetos y objetos culturales. Y como intervenciones directas de acción cultural en el proceso cultural propiamente dicho (construcción de centros de cultura, apoyo a manifestaciones culturales específicas, etcétera).

En un sentido amplio e incluyente, en este trabajo propone que se entienda por Política Cultural al conjunto de principios, prácticas y presupuestos ejercidos por el Estado en conjunto con instituciones civiles, grupos comunitarios organizados y entidades privadas, con el objeto de satisfacer las necesidades culturales de la población y suscitar las representaciones simbólicas definidas por el Estado, a través de la participación ciudadana, y obtener así consenso en un tipo de orden o transformación social. Y para efectos operacionales llego al siguiente concepto propio, y entiendo por políticas culturales al conjunto de procesos que realiza el Estado nacional y subnacional, a fin de satisfacer las necesidades culturales de la población y obtener consenso social, al incentivar la participación popular en el proceso de creación cultural y las formas de autogestión de las iniciativas culturales”.

Habiéndonos apropiado de una acepción operacional de Política Cultural, podemos señalar que a menudo, se ve a la política cultural de una forma altamente idealizada; ya que los fenómenos culturales como constituyentes de un todo, cuyos componentes a su vez mantienen relaciones determinadas entre sí y están sujetos a la lógica general de la sociedad en la que ocurren, y si se considera a la cultura como un fuerte cimiento social, no es extraño, como lo acota Brunner, que la política cultural sea vista como el objeto de obtener un consenso de apoyo para mantener un cierto tipo de orden político y social o para emprender una transformación social (Brunner en García Canclini, 1987:87-88).

Esto nos permite saber, cómo es que se entiende de manera paralela, la política cultural junto con la política social, como uno de los principales recursos de los que se vale el Estado contemporáneo para garantizar su legitimación; tal entidad que cuida de todos y que habla en nombre de todos. En buena medida, las políticas culturales reflejan una visión conspiradora de la realidad social y política. Las políticas públicas –culturales- encuentran su justificación en tanto son la respuesta a las demandas sociales per se. En ello estriba la sensatez por encontrar el punto de legitimación de las políticas públicas.

En estos términos, las políticas culturales encuentran su punto de apoyo en cuatro paradigmas que señala García Canclini (1987:56-58):

1. El primer paradigma presenta a las políticas culturales como derivadas de una lógica del bienestar social, ya que, sin una política cultural adecuada, la dinámica social es deficiente y necesita ser corregida una vez aceptada la premisa de que las prácticas culturales son un complemento del ser humano.
2. El segundo paradigma se reviste de un carácter intervencionista más acentuado al fundamentar la justificación de una política cultural en búsqueda de un sentido que oriente la dinámica social. En la mayoría de los casos dicha dinámica asume la forma de la búsqueda de una identidad étnica, sexual, religiosa, nacional y otra.
3. Un tercer paradigma presenta rasgos no muy apartados de los verificables en el segundo, y tiende hacia una legitimación apoyada en la necesidad de obtener un marco ideológico considerado indispensable para lograr objetivos como la reconstrucción nacional o la construcción nacional bajo una orientación política.
4. El cuarto paradigma de legitimidad de políticas culturales, es el que se basa en la discutida necesidad de una práctica comunicativa entre el Estado, la Institución que formula la política, y sus ciudadanos, (miembros o empleados en caso de una institución privada).

Estos “paradigmas legitimadores”, como les llama García, pueden manifestarse de manera articulada; así una práctica comunicativa puede ser un requisito indispensable para la política de búsqueda de un sentido, para la política de difusión cultural o de búsqueda de bienestar. Sin embargo, es probable que esta práctica comunicativa se presente en un nivel menos ideologizado que en los casos de la búsqueda de sentido y del encuadre ideológico, y se resume en intentos por mantener abiertos los canales mínimos de entendimiento entre el gobierno (o la institución) y los gobernados (o administrados).

Siguiendo de cerca el diseño formado por las redes de justificación y legitimación, las políticas culturales acostumbran seguir una lógica de la oferta concretada por el apoyo de los artistas en la creación y mantenimiento de una infraestructura adecuada; y una lógica más es la de la demanda, que son las políticas preocupadas por formar y estimular a los públicos. Las políticas culturales, busca intervenir en las políticas públicas relativas al mercado cultural, que no son otra cosa más el ocuparse de buscar y encontrar apoyos a los sectores de producción, distribución y consumo de la cultura; así también intervienen en las políticas relativas a la cultura ajena al mercado cultural, se refiere a las formas culturales que, en principio, no se proponen entrar en el circuito del mercado cultural al como éste es comúnmente caracterizado.

Otra intervención que hace la política pública es la relacionada con los usos de la cultura, y se encarga de crear las condiciones para que la gente disfrute plenamente de las formas culturales a su disposición, ya sea como receptor informado o como eventuales creadores preocupados por la manifestación cultural más que por la profesionalización artística personal. Una última intervención de las políticas culturales según Miceli (1987:117-119), son las relativas a las instituciones organizadas de los circuitos culturales, se refiere aquí a la administración de la cultura. Estas definen muy bien la estructura de funcionamientos de órganos públicos, como secretarías y departamentos de cultura, institutos, museos, centros de cultura, instituciones de investigación, etcétera. Cualquiera de estas intervenciones de las políticas culturales, pueden presentarse aisladamente o en diferentes combinaciones entre sí. La presencia simultánea de todas ellas caracteriza la existencia plena de una política cultural de Estado, ya sea ésta en una política de “dirigismo” o de democratización cultural.

Lo que determina la caracterización de uno de los dos tipos de las políticas culturales –dirigismos culturales o democratización cultural- no es tanto un conjunto de rasgos específicos, como las reglas que se establezcan entre la política general de ese Estado y la cultura sobre la que se orienta o, a veces, produce. En caso extremo, es una caracterización que depende del uso que dicho Estado haga de la

cultura (Sáez, 1990:72-78). Ideológicamente se pueden identificar al menos tres tipos de políticas culturales:

1. Políticas de dirigismo cultural: puestas en práctica principalmente por Estados fuertes y partidos políticos que, ejercen el poder de manera indiscutible. Promueven una acción cultural conforme a patrones previamente definidos como de interés para el desarrollo o la seguridad nacionales. Comprenden subtipos como tradicionalismo patrimonialista y estatismo populista. La política cultural tradicionalista patrimonialista, tiene como principal agente al Estado, a los partidos políticos y a las instituciones civiles relacionadas de alguna manera con el Estado. El estatismo populista, también se vale del Estado y de los partidos para afirmar el papel central de la llamada cultura popular. La llamada cultura de élite es confinada o bien, eliminada.
2. Políticas de liberalismo cultural: en este caso, las políticas culturales afirman que no defienden modelos únicos de representación simbólica, ni entienden necesariamente que sea un deber del Estado promover la cultura y ofrecer opciones culturales a la población. Entre sus subtipos están las políticas culturales adeptas del mecenazgo liberal, donde el mayor apoyo a la cultura depende de la iniciativa privada o de fundaciones privadas o semi privadas en las cuales el poder público participa poco. Este subtipo tiende a la implantación del mercado cultural, privatizando la cultura y el Estado percibe el quehacer cultural como una actividad con fin de lucro.
3. Políticas de democratización cultural: se basan en el principio de que la cultura es una fuerza social de interés colectivo que no puede estar a merced de las disposiciones ocasionales del mercado, por lo tanto, debe ser apoyada conforme a principios consensuales. Busca crear condiciones de acceso igualitario a la cultura para todos, individuos y grupos. No privilegia modelos previamente determinados, como los del nacionalismo,

y tiene en el Estado y en sus instituciones culturales públicas y semipúblicas sus principales agentes.

No obstante, aunque en este último tipo de política cultural, busca difundir todas las formas de cultura, algunos consideran que los intereses institucionales, de este modelo, derivados de las clases habituales en el poder, terminan favoreciendo a las formas de la cultura superior. Por este motivo, se considera que la democratización cultural, cuyo objetivo es el de la promoción de las formas culturales de todos los grupos sociales según las necesidades y deseos de cada uno. No obstante, la tipología señalada como modelos de políticas culturales, la UNESCO para 1972 recomendó a los países afiliados ir más allá de la democratización cultural, para que se promoviera la “democracia cultural”, en donde la sociedad pueda no solamente recibir, sino también participar y actuar.

Esto porque la democratización de la cultura tiene como objeto una concepción de la cultura muy próxima a la cultura elitista y su fin es buscar extensión al conjunto de la sociedad. En cambio, la *democracia cultural* propone pensar en la cultura desde una manera amplia, no ve en la difusión del arte y la cultura su razón de ser, sino en el formato de la creatividad y el respeto a la común dignidad de las culturas de cada pueblo, la complementación entre el acceso y la participación creativa en la vida cultural (UNESCO, 1972, 1982).

Es apropiado decir que *democratización de la cultura* y *democracia cultural* son dos acepciones complementarias que, al enfatizar aspectos distintos, producen diferentes expresiones de las políticas públicas de cultura. A este respecto, Bernardo Kliksberg afirma que, América Latina parece estar urgida de debates de calidad sobre cómo activar los valores culturales que estimulen la participación ciudadana, el voluntariado, la responsabilidad social del empresariado y el fortalecimiento general de la solidaridad (Cfr. Fogel en Beatriz G. de Bosio: 2003:6).

Los modelos de desarrollo convencionales postulaban que primero viene el desarrollo económico, que después esto se –derramaría– y habría desarrollo social y dejaban para el final el desarrollo de la

cultura y los valores. Hoy en día, los fracasos enseñan que la vía es diferente. El desarrollo económico, el social y el cultural deben darse conjuntamente para que haya real desarrollo (*Ibíd.*). Así también la cultura y los valores no son una última y tercera parte, sino que tienen que formar parte integral del desarrollo, ya que, sin una población bien preparada y saludable, y cultura fortalecida, confianza mutua y valores éticos, los aparentes logros económicos pueden ser efímeros.

LA CONSTRUCCIÓN DE UN MODELO CULTURAL

En cuanto a lo que nos concierne, podríamos decir que el régimen autoritario llamado por nosotros “México posrevolucionario”, condicionó fatalmente al modelo de política cultural. El paradigma de la política cultural del Estado mexicano tuvo como primer rasgo el ser homogeneizador. ¿Qué quiere decir esto? Que su tendencia fue diluir las diferencias culturales y construir un modelo único, prototípico, de cultura nacional. Dentro de este paradigma no se hablaba de las culturas de México, sino de la cultura mexicana, de la cultura nacional, y prácticamente no existía la noción de multiculturalismo, ni de pluriculturalismo. Existía la noción de pueblo, pero la idea multicultural es más bien reciente, comienza a aparecer con el proceso de democratización en el país; pero en el momento clásico del régimen de la Revolución Mexicana lo que había era un proyecto homogeneizador, construido alrededor de la noción del pueblo mexicano.

De esa forma, el modelo de desarrollo cultural que supuso el proyecto educativo de la época, consistió en garantizar que los valores que se consideraban nacionales se diseminaran a través de la escuela entre toda la población. La característica de este modelo fue su consistencia interna; los frutos que rindió fueron considerados como positivos, porque se consideraba necesario para garantizar la unidad nacional en torno a diversos objetivos políticos (Nivón, 2006:36). De acuerdo con la tipificación que nos da García Canclini, podríamos señalar que el tipo de política cultural del régimen de la revolución mexicana era de dirigismo cultural.

Sin embargo, la diversificación de la sociedad mexicana, la aparición de varios movimientos sociales, desde étnicos, como de la clase media a finales de los años sesenta, hicieron ver que la utopía unificadora no sólo era imposible, sino contraproducente. Así en este segundo momento del régimen político, aquí llamado “México democrático”, abrió las puertas para que diversos agentes culturales buscaran su ubicación en el desarrollo general del país. Esto no fue sencillo, puesto que desde la perspectiva de los derechos humanos debió garantizarse que cualquier expresión de los ciudadanos mexicanos tuviera cavidad y contara con los apoyos mínimos indispensables. El reconocimiento de la discriminación hacia diversos grupos obligó a establecer instrumentos de vigilancia permanente sobre este tema. Empero, a pesar de que pareciese que el Estado promovía una política de liberalismo cultural con rasgos de democratización, éste todavía seguía interviniendo en la orientación de la cultura, aún y cuando nuestra diversidad nos impide reconocer formas únicas y definitivas de organización simbólica (Nivón, 2006:37).

Hasta este momento, pareciera que la hipótesis de trabajo se viene cumpliendo, puesto que de acuerdo a la naturaleza del régimen político es el tipo y naturaleza de la Política Cultural. Sin embargo, en un posible tercer momento del régimen político, en que la democracia lograba una alternancia en el gobierno federal, y parecía que se había logrado un gran avance en la estabilidad de la democracia mexicana, la desilusión de los cambios esperados permeo la confianza de los ciudadanos hacia sus representantes. Debe reconocerse que, en estos llamados gobiernos de alternancia, la política cultural es ya un asunto de Estado, un ámbito en el que intervienen tanto el Poder Legislativo como la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y no sólo el Poder Ejecutivo. No es ya más un esquema presidencialista que dio vida en su totalidad al subsector cultura; ahora se tiene un sistema de información e indicadores de desempeño en materia de cultura y una profesionalización importante de la gestión de promoción cultural, una participación ciudadana más activa, consejos consultivos, comisiones de planeación y sociedades de amigos de museos, así como

una pretendida descentralización cultural con sentido de políticas públicas (Lara, en Cruz Vásquez, 2012:17-18).

Sin embargo, estos gobiernos de la alternancia, se han caracterizado por una ausencia de dialogo con intelectuales, artistas, activistas sociales y miembros de la otra oposición (según los casos). Los panistas no examinaron ni reinventaron el sistema ni sus formas (Lara, en Cruz Vásquez, 2012:29). El priísta transformó al consejo en secretaría, pero desaprovechó su potencial. Y el gobierno morenista no ha logrado entender que su transformación debe correr paralela hacia una transformación de democracia cultural. Así, los llamados gobiernos de la alternancia, prefirieron guardar distancia de los grupos de interés, volviendo con esto a manifestar una política de liberalismo cultural con claros rasgos de dirigismo cultural –en la última de las alternancias-, lo que llevó a sentir a los artistas y grupos de interés, momentos de incertidumbre de una posible existencia de política cultural.

Aquí la hipótesis se sigue reflejando, puesto que la crisis de representación que vive el régimen político mexicano también la vive la política cultural. No obstante, el problema no está resuelto pues la democracia cultural se ha reducido en parte a una cuestión de forma, es decir, a ese formalismo que concibe la democracia como procesos vacíos de contenido cuya finalidad es garantizar que todos tengan posibilidades de participar, pero sin provocar una movilización efectiva hacia la atención de la diversidad y la solución de los conflictos que se producen alrededor de ella (Nivón, 2006:37). Pareciese que las transformaciones culturales en nuestro país se insertan en nuestra particular manera de transitar a la democracia y en última instancia en la reforma del Estado. Es justo decir que lo que se vive en México es compartido de cierta manera con otras sociedades Latinoamericanas. Con todo, es innegable que en las últimas tres décadas la región América Latina se ha visto involucrada en su democratización y en la construcción de nuevos modos de convivencia social. Esta democratización política es el proceso de restablecimiento o extensión de las instituciones que definen un régimen democrático. Este proceso sugiere que lo que sobreviene luego de la ruptura del

régimen autoritario son democracias incompletas, que tienen que construirse destruyendo los antiguos rescoldos o enclaves de autoritarismo y perfeccionando o ampliando en número y calidad de los instrumentos democráticos.

SINALOA

¿Qué se necesita para establecer un modelo democrático de política cultural en Sinaloa? ¿Son suficientes los consejos consultivos, comisiones de planeación, sociedades de amigos, etcétera? En México, el órgano cultural encargado de la política cultural en la esfera nacional es la Secretaría de Cultura (SC) y en el Estado de Sinaloa, es el Instituto Sinaloense de Cultura (ISIC). Una aproximación a las políticas culturales, desde el enfoque normativo de gobierno de leyes, permite establecer que ellas son una categoría social; asunto que en los planes de desarrollo aún son cuestionados por parte de gobiernos con democracias débiles. De acuerdo con Claire Pessin-Garric, vicepresidenta del Departamento de la Seine de Saint Denis (Francia) en ponencia presentada en el Foro Mundial de las Culturas, Barcelona 2004, los derechos culturales, se fundamentan en que:

1. Todo el mundo tiene el derecho a beneficiarse de las riquezas culturales producidas por la humanidad.
2. Todo el mundo tiene derecho a estar representado en la vida cultural.
3. Todo el mundo tiene el derecho a participar en la definición y seguimiento de la acción cultural.
4. Todo el mundo tiene el derecho a que se reconozca su dignidad cultural.
5. Los creadores y los actores de la innovación cultural tienen derecho a una remuneración justa.
6. Todas las sociedades tienen derecho a proteger su patrimonio cultural y su creatividad.

Estas consideraciones nos llevan a pensar que los derechos culturales son la base fundamental sobre la que se construyen las políticas culturales y, por tanto, la planificación cultural sobreviene como aplicación de dichos postulados con arreglo a las realidades y contextos en los que se insertan la política cultural y el plan correspondiente.

Para definir una democracia de calidad, Morlino parte de aquélla que desarrolla satisfactoriamente procedimientos legales destinados a favorecer la libertad y la igualdad civil y política, cuyas políticas públicas satisfacen las demandas de los ciudadanos (Morlino, 2005). Siendo así, la pregunta es taxativa ¿Qué tan buena, en términos de democracia, es la institución cultural del Estado de Sinaloa? Hay que decir que la administración del ISIC tiene como soporte fundamental la democratización del acceso a la cultura, el pleno respeto a las libertades, el reconocimiento de nuestros valores y la protección de nuestro legado histórico (Programa Sectorial de Cultura en Sinaloa –PSCS-). El propio diagnóstico estructural de la Política Cultural hecha por el ISIC, asegura que en México no hay lo que pudiéramos llamar una política cultural-*sic*- (PSCS: 7). En la actual administración del ISIC consideran que con más o menos evidencia de lo que tienen a nivel federal, estatal y municipal, podrían aseverar una dispersión de esfuerzos, iniciativas e inversiones financieras en acción que, no alcanzan a traducirse en estrategias de desarrollo social que ofrezcan opciones más fecundas de vida a la sociedad por lo que, para ellos, no existe una clasificación de política cultural. Sin embargo, el Instituto de cultura local, define a la Política Cultural como un: “Sistema estatal de promoción, difusión y práctica de las diversas expresiones artísticas, que arraiguen en los sinaloenses, los valores nacionales y locales, en que se sustentan y vigoriza la unidad e identidad nacionales”. Una visión muy acotada de la cultura.

Así y desde su creación, el ISIC ha entendido, establecido y operado programas culturales que han conformado un sistema estatal de promoción, difusión y práctica de las diversas expresiones artísticas. En congruencia con esta responsabilidad, el Instituto ha desarrollado diversos programas que ofertan actividades culturales para los sinaloenses. La política cultural de Sinaloa es planeada, elaborada y

ejecutada por el Estado. Existen algunos programas culturales de tipo artístico donde la iniciativa privada colabora, como en las grandes puestas en escena de obras de teatro, óperas, zarzuelas o performance de danza clásica o contemporánea; estos eventos se han logrado ejecutar por el trabajo compartido entre la inversión pública y privada, sin embargo, la iniciativa privada tampoco propone una política cultural, sino sólo eventos o programas de tipo artístico. No obstante, los proyectos de la iniciativa privada, las decisiones de la política cultural aún son ejecutadas por el gobierno estatal, ni siquiera por el instituto que opera la cultura. Un ejemplo de que las decisiones culturales se planean por el ejecutivo, se aprecia en las disposiciones de los recursos económicos. Por otro lado, y de acuerdo a María Luisa Miranda, exdirectora del ISIC, éste ha tuvo acercamientos con funcionarios del Instituto Antioqueño de Cultura, de modo tal que, en los últimos años, el plan cultural de Sinaloa estuvo hecho emulando al de Antioquia Colombia. Lo mismo las políticas culturales y las formas de trabajar⁷

PARTICIPACIÓN Y MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN DEL ISIC

La participación dentro del marco de los derechos civiles y políticos de la vida cultural, se vuelve uno de los eslabones fuertes para determinar el modelo de política cultural del ISIC, ya que con ello se entablan políticas de inclusión y buen gobierno. Para funcionar de manera eficaz, las instituciones democráticas dependen tanto de la defensa de los derechos garantizados por el proceso legal, como de una ciudadanía alerta y activa.

El concepto de participación no tiene un único significado y da lugar a múltiples lecturas; en el plano cultural, la literatura y la práctica común han marcado el uso del concepto de participación con acepciones como: uso y consumo de productos o servicios culturales

⁷ Conversación con María Luisa Miranda ex directora del ISIC 2011-2016, en enero 22 de 2011.

por parte de la población; práctica o adopción de actividades culturales entre la población; implicación activa de la ciudadanía en la concepción; toma de decisiones y evaluación de políticas y programas culturales; generación de iniciativas culturales por parte de la ciudadanía desde asociaciones, voluntariado, etcétera. En este sentido, aquí se pretende asumir como objetivo implícito de política cultural, aquel que subyace en este ámbito de participación ciudadana, la cual se considera deseable. No sólo se debe ver la participación ciudadana como el tratar de incorporar a un mayor número de ciudadanos a la vida cultural local o incrementar el nivel de uso y asistencia de estos servicios y actividades culturales por cada ciudadano, sino que va más allá, pretendiendo estimular el paso desde una asistencia a las actividades y el uso de los servicios culturales por parte de la ciudadanía de manera pasiva a una paulatina implicación activa en la gestión y confección de la vida cultural local.

Desde un análisis hermenéutico, es posible observar que, la ley estatal de cultura intenta echar a andar mecanismos de participación de una manera muy incipiente, por lo que la pregunta retórica hecha por especialistas como Leticia Alvarado, “¿nos necesitan?” invita a indagar el interés real que tienen el ISIC hacia la participación de la sociedad en confección de las políticas culturales del Estado. Siguiendo los principios rectores que debieran regir la Política Cultural en Sinaloa, el objetivo XIX señala que el Instituto Sinaloense de Cultura deberá: “Fomentar la participación ciudadana en la formulación, ejecución y evaluación de los programas y acciones para promover el desarrollo cultural (Ley Cultural del Estado de Sinaloa –LCES-); el problema es que carecen de un modelo de participación real. Para comprender mejor los derechos de libertad e igualdad en los derechos culturales consideramos medular saber con certeza ¿quién decide las políticas públicas culturales que se ejecutan desde las Instituciones culturales en las entidades estudiadas?

En Sinaloa, existe una casi nula inclusión ciudadana en la confección, diseño y aplicación de las políticas públicas culturales. La elaboración e implementación de Políticas Públicas en materia de fomento cultural se sostiene casi exclusivamente por la determina-

ción de las instancias administrativas del sector (PSCS, pág. 29). De acuerdo a la LCES, capítulo sexto, sección tres, artículo 34 inciso VI, “es obligación del Director (a) del Instituto de Cultura elaborar el Programa Operativo Anual del Instituto, y someterlo a la aprobación de la Junta Directiva”. Aunque también el Consejo Estatal de Cultura puede proponer actividades culturales y artísticas. Según este artículo, si el Estado de Sinaloa no tiene una Política Cultural como lo señalan los propios diagnósticos señalados en el PSC, esta carencia, es responsabilidad de la dirección del propio ISIC y de nadie más. En ese sentido la nueva Ley de Cultura no sólo reduce el desarrollo cultural de la entidad a una persona, sino que contraviene con los artículos 3, 6, 12 y 14 que buscan garantizar la participación de la sociedad, para elevar, mediante la acción cultural la calidad de vida de la población y fomentar la cultura con un sentido distributivo, incluyente y equitativo (www.culturasingualoa.gob.mx LCES). La nueva LCES, en los artículos 3° y 6° del segundo capítulo, así como en el artículo 12 del tercer capítulo, busca garantizar una amplia convocatoria para abrir espacios a la participación de la sociedad “para avanzar juntos en un programa cultural”. Sin embargo, no menciona ni cómo ni cuáles son los mecanismos de participación ciudadana; de manera que a pesar del gran avance que presenta la Institución en materia legal, no hay un reflejo en la dimensión de naturaleza sustantiva.

La Ley Estatal de cultura no establece cómo, ni de qué manera van a integrarse estas instituciones para trabajar, o sea, qué es lo que va a aportar cada una de ellas a este sistema; entonces, en ese sentido también la Ley, es una Ley insipiente, inacabada, que como bien se expresa la comunidad cultural, requiere de reformas. Exceptuando los mecanismos para integrar la Junta Directiva, en donde se invita participar a sólo tres representantes de la comunidad cultural y artística del Estado⁸, pero además, estos son designados por el ejecutivo estatal. De igual forma en el capítulo séptimo, artículo 39 la Ley de

8 Al respecto de la integración de la Junta Directiva, el capítulo sexto, sección dos, Artículo 27, punto IX, de la Ley Estatal de Cultura a la letra dice: “Tres representantes de la comunidad cultural y artística del Estado,

Cultura permite la constitución de un Consejo Estatal de Cultura, dentro del cual a través del Presidente (a), que recae en la figura del Director (a), se invita a tres representantes de instituciones privadas, asociaciones civiles o agrupaciones independientes que, por la naturaleza de sus actividades, se relacionen con las tareas de fomento y promoción cultural; y a siete representantes de la comunidad cultural y artística del Estado (www.culturasingua.com.mx).

CONSEJOS CULTURALES

Esta parte, puramente procedimental de la cultura, es un aparente avance, ya que tener una nueva Ley de Cultura junto con un Instituto de Cultura, permite entonces que se hayan creado, el Consejo de Participación y Planeación Ciudadana en la Cultura. El problema ahora es de carácter sustantivo, y esto es porque, la estructura legal permite y facilita realmente los derechos culturales, los mecanismos de participación de los consejos culturales, además permite generar proyectos de más y mejor participación ciudadana, de tal forma que involucren verdaderamente a la sociedad en la toma de decisiones de los planes y proyectos culturales y no sólo sean utilizados para intentar legitimar las decisiones tomadas por los funcionarios públicos.

Sin embargo, para algunos expertos, esta es una ley que prácticamente se quedó en el membrete, nunca funcionó realmente, ya que “no ha tenido nada de incidencias en determinaciones sobre las políticas”. Otro claro ejemplo de la política cultural estatista que se ejecuta desde el gobierno, es que, al momento de elaborar la Ley de Cultura, ésta fue explorada a través de mesas de discusión, en las que no precisamente se levantaron opiniones o propuestas, sino más bien se buscaba consenso de lo que ya la autoridad administrativa –el gobierno del Estado- había elaborado a manera de proyecto de Ley. En

designados por el Ejecutivo Estatal y un representante del gobierno federal en materia cultural”.

9 Ronaldo González Valdez, Op. Cit.

estas reuniones de trabajo, invitaron al gremio artístico cultural para que dieran su apoyo, pero no su opinión; desde entonces y hasta hoy, ninguna de las administraciones ha sido capaz de legislar los aspectos reduccionistas de participación ciudadana que tiene la propia Ley, en la incidencia de la política cultural, entre otros.

CONCLUSIONES

Como se ha señalado ya, las crisis de confianza que viven los gobiernos subnacionales en México no son fortuitos, sin embargo, el papel de la cultura en esta reconstrucción de nuestra vida social en un marco plenamente democrático es relevante.

Podemos convenir que vivir en una democracia impone autonomía de los actores sociales, y con ello la aceptación del pluralismo en todas sus modalidades y específicamente la autonomía cultural, algo que en Sinaloa no sucede en la realidad. Es decir, si la naturaleza y tipo del régimen político en Sinaloa, como en el país, se determina como una democracia representativa, nuestra política cultural debería de ser; como lo recomienda la UNESCO; una política de democracia cultural en donde la sociedad pueda no solamente recibir, sino también participar y actuar.

Sin embargo, el país tuvo una mediana destitución autoritaria y se vive más bien en una democracia electoral, con instituciones débiles, que se replican en los 32 estados de la República; por lo tanto, esto nos coloca en el marco de una endeble calidad democrática del régimen político. De tal forma que requerimos de cambios a través de reformas, normas y reglamentaciones institucionales profundas, para fortalecer la dimensión procesal de la democracia, y encontrar con ello un reflejo en la dimensión de resultados. Es decir, nuestra política cultural se refleja más bien por la calidad de la democracia del régimen político, que por la misma naturaleza de éste.

Es importante señalar que quizá, sólo rompiendo con la subordinación de la cultura a la política y la economía, se construirá una sociedad democrática en el pleno sentido de la expresión. Por lo tan-

to, el tipo y naturaleza de nuestra política cultural se refleja más por la calidad de la democracia del sistema político que por el propio régimen del país.

La participación ciudadana, expresada como vigilancia social, cobra así un nuevo auge. La participación de la sociedad, bajo el marco de la ampliación de la democracia, se constituye en el mecanismo por excelencia para poner en operación la rendición de cuentas de parte de las autoridades públicas, expresando la cara de la transparencia que hace posible la responsabilizar a la administración pública y, en general, del Estado ante la ciudadanía. La interacción de la sociedad en las definiciones de los planes culturales supone la creación de Instituciones culturales, que integran en sus organismos aparatos de información y consulta. La participación ciudadana en la definición y confección de la política pública cultural, obliga observar otros campos, de tal forma que las múltiples expresiones de creatividad pueden provenir o no de los artistas profesionales.

Nuevamente esto nos coloca en el plano de la necesaria evaluación de las políticas culturales, como palanca para la profundización en la calidad de la democracia; y quizá es la razón de que la incorporación del proceso evaluador a la función administrativa -su institucionalización, en definitiva- corra paralela en búsqueda de mejorar la gobernanza. Para encontrar soluciones a los problemas del entorno social es conveniente alentar una mayor participación de los ciudadanos. Para que esto sea posible es indispensable dar mayor poder a esos ciudadanos y a sus organizaciones.

En el caso sinaloense existen dificultades para la participación ciudadana en el proceso de elaboración de políticas culturales; la debilidad y la fragmentación de las organizaciones de la sociedad civil, la reticencia de ciertas autoridades públicas a compartir o dar explicaciones sobre parte de sus poderes, la falta de transparencia alrededor de las oportunidades de participación, las diferencias entre los objetivos de la política oficial y las motivaciones de los ciudadanos, han provocado que muchas veces se aprovechen de estas dificultades para desacreditar, o para combatir, la participación de los ciudadanos en el proceso de elaboración de políticas, entendiéndolo, por lo general,

la participación como un instrumento de legitimación y no como una experiencia de aprendizaje¹⁰.

Las prácticas de consulta unilateral, y de procesos oportunistas socavan no solamente la credibilidad de la organización promotora, sino también la calidad de la democracia. La participación en el proceso de elaboración de políticas públicas culturales necesita convertirse en un compromiso a largo plazo. Trasladar la participación ciudadana a la práctica de las políticas culturales es uno de los retos, de los organismos culturales de una nación basándose en los derechos humanos y la diversidad cultural. En ese sentido, es posible aseverar que encontramos mayor calidad en la democracia cuando las políticas públicas se orientan de manera más benigna y benévola.

Sin otra intención, más que con el afán de contribuir a la reflexión de la participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas culturales de mayor calidad democrática por un lado y ante el debate académico de las bonanzas de la democracia participativa hacia la democracia representativa por el otro, la intención de este es dar un paso adelante y preguntarnos si esta supuesta incidencia que se le confiere a la participación ciudadana en la definición de las políticas públicas, en nuestro caso “culturales” es positiva *per se*, o se debe tener en cuenta además una serie de criterios de calidad democrática de los procesos y los órganos participativos.

Para ello queremos entrar en el debate de la participación desde la perspectiva del análisis de las políticas públicas culturales mediante el estudio de las incidencias que tiene la participación ciudadana

¹⁰ Según Pindado, Rebollo y Martí, (2002:18), el creciente número de experiencias que conectan al gobierno local con la participación puede agruparse en dos grandes tipos, dependiendo de sus objetivos a largo plazo y según los valores subyacentes de su proceso: la participación para legitimar o la participación para transformar. En el primer caso, de participación como legitimación; los que promueven o potencian las prácticas participativas intentan que sus puntos de partida, los objetivos y sus intereses, emerjan con fuerza, pero no están interesados en cambiarlos. En el segundo caso, el objetivo no es quedarse (como somos y donde estamos), sino reforzar un proyecto que permita a los ciudadanos sugerir y negociar cambios y transformaciones.

en las diferentes etapas del desarrollo de una política pública cultural y saber de esa forma, si efectivamente el ISIC contribuye a que éstas sean más eficientes y eficaces.

El futuro de las políticas culturales debe basarse más en la regulación del espacio público, garantizando el respeto por los valores, que en la promoción o gestión de una determinada planificación cultural estratégica. Los derechos culturales, la ética de la cooperación cultural y el mantenimiento de valores humanistas en las relaciones culturales (especialmente en la red) serán las cuestiones centrales de la política cultural pública en el siglo XXI. En pocas palabras transversalidad institucional de la cultura.

Sólo de este modo las políticas culturales podrán vincular sus intereses políticos a otras áreas de construcción del dominio público, tales como la educación, el medio ambiente, la sanidad y la seguridad de la calidad de vida, así como establecer el papel de la cultura como pieza central de los procesos inspirados en valores en nuestras sociedades.

No se pretende un recetario, sin embargo, este nuevo gobierno de transformación, deberá considerar, antes que nada, el llevar a cabo una democracia de la cultura de fondo, es decir, una serie de reformas obligadas ya en el organismo subnacional como nacional de cultura, para que tenga la capacidad de articular los esfuerzos del sector cultural, incluyendo en este sector a la sociedad civil, a los organismos culturales privados y a los organismos culturales públicos.

Un Instituto ciudadano autónomo con una base legal de autonomía. Uno de los primeros pasos para establecer las bases de una transición exitosa en este ámbito, está en el terreno del poder legislativo: al revisar de forma y de fondo una ley de Coordinación Cultural, para que la existencia del ISIC tenga una ley reglamentada, creada por el poder legislativo, y pueda en verdad coordinar a los organismos del subsector, y sea el verdadero rector de la política cultural del Estado.

Se debe crear un modelo de relación entre el ISIC, la sociedad en general y los grupos de interés como artistas, promotores culturales, grupos étnicos, etcétera, para que abran cauces a nuevos mecanismos de participación ciudadana. Se trata de reconocer como

ejes centrales, la participación y los intereses de los ciudadanos en la formulación y la ejecución de las políticas culturales.

Ciudadanización no es privatización. Esto implica, primero que nada, en reconocer los derechos culturales de los ciudadanos; segundo, abrir cauces institucionales, es decir, que desde las instituciones se prevean vías para dicha participación organizada y diversa de la sociedad, pero con mecanismos de participación de alta capacidad potencial transformadora, como Presupuestos Participativos, planes Estratégicos de última generación, gestión plena de servicios municipales, por ejemplo.

Nos referimos a involucrar nuevos sectores y empoderarlos, de hacerlos corresponsables y copartícipes de la planeación, de los diseños de política cultural, e incluso corresponsables de la administración de los proyectos culturales y de la administración de los recursos de estos proyectos. De lo que se trata es de extender el proceso social de la cultura. Luego, bajo el reconocimiento de que en el ámbito local quien conoce y reconoce las pluralidades culturales de sus ciudadanos, es importante que el ISIC fije la política cultural de la entidad, no de hacer la cultura del Estado.

La cultura es un asunto de interés público, por lo tanto, ninguna instancia social puede tomarla exclusivamente en sus manos. Es decir, el ISIC debe impulsar la participación de los ciudadanos en la confección de las políticas culturales desde los municipios. Ya que desde ahí se gestan las políticas públicas que impactan verdaderamente al ciudadano. Amén de promover leyes estatales de cultura, en donde se manifiesten las normas claras del ejercicio cultural, con transparencia y rendición de cuentas por sus administradores; si acotamos temáticamente los factores que inciden en el desarrollo cultural municipal y auspiciamos la participación de los ciudadanos en los procesos de planeación cultural y al mismo tiempo tenemos mecanismos para garantizar la rendición de cuentas, tanto en el terreno cultural como en el estrictamente financiero, vamos a poner en marcha una experiencia de participación ciudadana que, sin ser la única, es aquella en la que nos va a tocar participar directamente en el ISIC. Es importante que se siga apoyando las actividades de

promoción cultural ordinarias que definen y realizan las instituciones culturales del estado. Las iniciativas de los consejos ciudadanos de cultura, se crecientan con el apoyo de los promotores culturales y la herramienta de la capacitación.

Pero se requiere poner especial énfasis en las necesidades de la democracia del país, nuestra democracia ha sido rebasada por la desconfianza en todas sus áreas de gobierno e instituciones incluso ciudadanizadas, requerimos de elevar los niveles de calidad de la misma, buscando fortalecer las dimensiones procesales, sustantivas y de resultados del organismo público cultural. La democracia cultural apela a una definición más amplia de la cultura, define la diversidad de formas de expresión y propone su integración a la vida cotidiana. Como diría Fonseca (2001), este enfoque que supone un modo de intervención más descentralizado, favorece una mayor participación de los ciudadanos en la vida cultural y un crecimiento de su capacidad de decisión.

BIBLIOGRAFÍA

- Bonfil, Guillermo. (1982): "De culturas populares y Políticas Culturales", en *Culturas populares y políticas culturales*, Museo de Culturas Populares/SEP, México.
- Brunner, Joaquim. (1987): *Políticas Culturales y Democracia: hacia una teoría de las oportunidades*, en García Canclini, Néstor (ed.) *Políticas Culturales en América Latina*, Grijalbo, México, Pp. 81-114.
- Diamond, Larry and Morlino, Leonardo. (2005): "Introduction", en Larry Diamond and Leonardo Morlino (eds.), *Assessing the Quality of Democracy*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press. USA, Pp. ix- xiii.
- Fogel, Gerardo. (2005): "Memorias Políticas Culturales para el Desarrollo" en Beatriz González de Bosio (Compiladora), *Memorias de las primeras jornadas de reflexión sobre Políticas Culturales para el Desarrollo*, Convocadas por el centro UNESCO, Asunción en el

marco de las elecciones presidenciales del año 2003, Publicado por el Centro Interdisciplinario de Derecho Social y Economía Política de la Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción” (CIDSEP/UC), Asunción, Paraguay.

Fonseca, Y. Eudoro. (2001): “Hacia un modelo democrático de Política Cultural”, Conferencia impartida durante el Primer Encuentro Nacional de Coordinadores de Capacitación Cultural, organizado por la Dirección de Capacitación Cultural de la Dirección General de Vinculación Cultural del Conaculta y la Secretaría de Cultura de Jalisco en Guadalajara, en julio de 2001. Lecturas del sistema nacional de capacitación de promotores y gestores culturales. Conaculta, México. Pp. 46-58.

García, Néstor. (1987): “Políticas Culturales y Crisis de desarrollo” en García Canclini, Néstor (ed.), Políticas Culturales en América Latina, Grijalbo, México, Pp.

52-80.

Lara, Carlos (2012): 1988-2012 Cultura y Transición, en Eduardo Cruz Vásquez et ali (Coordinadores), Universidad Autónoma de Nuevo León e Instituto de Cultura de Morelos editores, México, Pp.227.

Miceli, Sergio. (1987): “Las Políticas Culturales en Brasil” en García Canclini, Néstor (ed.), Políticas Culturales en América Latina, Grijalbo, México, Pp. 115-147.

Nivón, B. Eduino (2006): La política Cultural: temas, problemas y oportunidades.,

Intersecciones, CONACULTA, México.

O’Donnell, Guillermo. (1994): “Delegative Democracy”, Journal of Democracy, Vol. 5, No.1, January, Pp- 55-69. National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press.

Pitkin, Hanna. (1967): “The Concept of Representation”, University of California,

Press, Berkeley, California, USA.

Saez, Guy. (1990): “La structure de la politique culturelle et la démarche évaluative“ en Recherche et evaluation dans les politiques culturelles, Cenat, Grenoble, Paris.

- Salazar, R. y P. Lenguita (2005): Democracia emancipatoria, Buenos Aires, Libros en Red, apud Jorge Sánchez (2007), “Participación cívica en Política”, en José Luis Calva (Coordinador), Democracia y Gobernabilidad, Porrúa, México, Pp. 129-172.
- Sánchez, Jorge, A. (2007): “Participación cívica en Política”, en José Luis Calva (Coordinador), Democracia y Gobernabilidad, Porrúa, México, Pp. 129-172.
- Sartori, Giovanni. (2001): Teoría de la democracia. El debate contemporáneo.
Tomo 1, Alianza Editorial, Traductor Santiago Sánchez González, Madrid.
- (1992): Partidos y Sistemas de Partidos. Alianza Editorial, Madrid.
- Vargas Llosa, Mario, (1990): http://elpais.com/diario/1990/09/01/cultura/652140001_850215.html
- Woldenberg, José (2002): La Construcción de la Democracia, Plaza Janés, México.

LATINOBARÓMETRO:

www.latinobaroemtro.org
UNESCO <https://es.unesco.org/>
Ley de Cultura del Estado de Sinaloa:
www.culturasinaloa.gob.mx LCES

PROGRAMA SECTORIAL DE CULTURA DE SINALOA:

https://www.culturasinaloa.gob.mx/PDF/Sectorial_cultura_pagina_web_gob.pdf

La participación ciudadana en los programas de promoción y prevención de enfermedades transmitidas por vector de la Secretaría de Salud en Ahome

BRISA E. LIZÁRRAGA ÁLVAREZ
OCTAVIANO MOYA DELGADO

INTRODUCCIÓN

Las Enfermedades Transmitidas por Vectores (ETV) constituyen uno de los pilares de los programas de la Secretaría de Salud (SSA) debido a la alarmante repercusión en la salud humana y economía nacional. Además, en el país existen las condiciones ambientales para su transmisión, los programas locales ineficientes y la falta de conciencia de las familias en la eliminación de criaderos propician la aparición de brotes en distintas regiones, donde no precisamente cuentan con la infraestructura necesaria para brindar la atención médica que se requiere (CENAPRECE/10/09/2016).¹

Aunque el Paludismo, la enfermedad de Chagas y el Alacranismo afectan a gran parte de la población. El Dengue cobra mayor relevancia debido a su presentación clínica, evolución poco predecible y temporalmente incapacitante, pero sobre todo por su letalidad. Dicha enfermedad demanda servicios médicos oportunos y hospitalización inmediata en casos severos. Ocupa un lugar primordial en la agenda, dado que su vigilancia, prevención y control son necesarios para anticiparse a un serio problema de salud pública.

¹ El presente trabajo fue apoyado con recursos PROFAPI/2015 en donde fungió como responsable técnico el coautor y fue presentado por la autora como trabajo de tesis para obtener el grado de maestra en políticas públicas por la UAS.

Fenómenos demográficos asociados al acelerado desarrollo urbano, deficiencias en servicios públicos en zonas marginadas, como agua potable, drenaje y recolección de desechos sólidos, hacinamiento, incremento del turismo, el crecimiento y diversificación de las vías y medios de comunicación y el clima juegan un papel preponderante en el desarrollo del vector (Narro y Gómez, 1995). Aun cuando existen diversas estrategias para atacar su fase larvaria y adulta en áreas endémicas, como las campañas de eliminación de criaderos y fumigación, existen estados como Sinaloa, que han presentado la mayor tasa de incidencia desde 1995, junto otras entidades del litoral del Golfo de México y la zona del Pacífico (Salud Pública de México, 1995).

En cuanto a la prevención, la SSA ha promovido la incorporación de los usuarios/beneficiarios de los servicios de salud en la promoción de estilos de vida saludables, prevención de enfermedades y accidentes, así como su orientación y capacitación sobre las causas de los padecimientos y los daños que provocan. Ha tenido como propósito desarrollar conductas y actitudes que permitan a la población protegerse de los riesgos que ponen en peligro su salud. Para ello, el Sistema Nacional de Salud le ha otorgado al ciudadano la posibilidad de influir en situaciones que lo afectan, así como la corresponsabilidad en los riesgos de salud pública mediante programas de prevención como las ferias de salud, activadores de manzana y comunidades saludables, y el aval ciudadano respecto a la calidad de la atención.

Celedón y Noé (1998) señalan que en el sector salud es más notoria “la relación de verticalidad entre el agente público y las personas, que son vistas como un instrumento o recurso que facilita la acción del Estado” (p. 99), argumentando que se ha comprobado que la gente se interesa por participar en las actividades de salud, pero no siempre han tenido la intención de influir en la implementación de los programas. Ejemplo de ello, es la renuencia ante las visitas intradomiciliarias que realiza el personal en las jornadas de lucha contra el dengue. O bien, la apatía que muestran ante la información que se les otorga en las unidades médicas.

Ahome destaca del resto de los municipios de Sinaloa por ser considerado como zona de mayor transmisión de este tipo de en-

fermedades. Así lo señala la Plataforma de Vigilancia Entomológica y Control Integral del Vector del Centro Nacional de Programas Preventivos y Control de Enfermedades (CENAPRECE) en sus informes de actividades operativas a nivel jurisdiccional, donde reportaron que el porcentaje de casas renuentes, cerradas y deshabitadas² que registraron los trabajadores encargados del control larvario, oscila mensualmente entre el 48 y 56 por ciento. Es decir, menos del 50 por ciento de las viviendas visitadas, que se trabajaron en 2016³, de acuerdo a las Guías Operativas⁴ para trabajo en campo con fundamento en la NOM-032-SSA2-2014. Asimismo, los estudios entomológicos de encuesta y verificación⁵, señalaron que recipientes como floreros, botes, piletas, llantas y macetas explorados en las viviendas, se encontraron con agua almacenada, observaron también que los patios estaban algo sucios⁶ (con pasto y basura), dando lugar a la reproducción del mosquito transmisor. Por otra parte, las fumigaciones se realizaron en operativo focalizado, es decir, en el domicilio del enfermo notificado por epidemiología y en escuelas (CENAPRECE/10/12/2016).

2 Condición de la vivienda: cerrada (C), cuando no responden al tocar la puerta; deshabitada (D), casa en aparente abandono o en construcción; renuencia (R), cuando de no ser atendido aun explicando el motivo de la visita no se permita el acceso a la vivienda; trabajada (T), vivienda donde se realizaron acciones de control y prevención (CENAPRECE/10/09/16).

3 El Informe Ejecutivo de Cobertura de Control Larvario actualizado a la semana epidemiológica 52 indica que el municipio de Ahome tiene cobertura deficiente, tomándose en cuenta el número de viviendas trabajadas con acciones de control larvario (tratadas) sobre el total de viviendas visitadas por cien.

4 Son Guías Metodológicas para las acciones de control larvario; entomología para la fase larvaria y pupal; para obtener el Índice de condición de Vivienda (ICV); vigilancia entomológica con ovitrampas; rociado domiciliario y nebulización (rociado espacial) para la aplicación de insecticida a ultra bajo volumen (UBV) con equipo pesado.

5 Recolección en forma aleatoria de larvas en las viviendas para medir la población de mosquitos.

6 En el Índice de Condición de la Vivienda (ICV) se evalúa, entre otras cosas, la suciedad del patio, esto es, la presencia de recipientes con agua, pasto y basura en el patio, en donde: limpio = bajo = valor de 1; algo sucio (pasto, basura) = medio = valor de 2; sucio y con recipientes con agua = alto = valor de 3 (GMPOICV, 2014).

La pregunta inicial que guio este trabajo fue ¿qué nivel de participación tiene la ciudadanía en los programas de promoción y prevención de enfermedades (vectores) de la SSA en Ahome? Se partió de la hipótesis de que el bajo nivel de participación ciudadana en Ahome, se debe al rechazo/desconocimiento de los usuarios.

Derivado del planteamiento expuesto, formulamos de manera más precisa nuestras preguntas de investigación: ¿cuáles son las características sociodemográficas de los ciudadanos participativos en salud?, ¿impacta el conocimiento sobre los programas de salud en la indiferencia a las visitas intradomiciliarias?, ¿condiciona el conocimiento la evaluación en los servicios de salud?

Partimos de tres hipótesis establecidas a partir de una revisión de la literatura:

H1: Las características sociodemográficas (sexo, edad, escolaridad, ocupación y zona de residencia), no influyen en la participación de los ciudadanos en los programas de salud;

H2: A mayor conocimiento sobre los programas de salud, menor indiferencia a las visitas intradomiciliarias; y,

H3: A mayor conocimiento en los programas de salud, mejor satisfacción en los servicios de salud.

Para el análisis y comprobación de las hipótesis, se operacionalizaron sus dimensiones, las variables y sus respectivos indicadores. Se tomó como variable independiente al concepto de Participación Ciudadana, el cual se midió a través de la dimensión empírica de involucramiento y se analizó mediante las variables de participación e in/satisfacción del usuario. La dimensión de indiferencia se estudió a partir de las acciones operativas que realiza el personal de campo. Mientras que la dimensión de rechazo se estimó a través de la variable des/conocimiento. De igual forma, se tomó como variable dependiente a los programas de promoción y prevención de enfermedades transmitidas por vectores, como el dengue, chikungunya y zika.

Este documento se organiza de la siguiente manera. En el primer apartado se revisan aspectos teóricos sobre el concepto de participación ciudadana en salud y su relación con la atención primaria, la calidad en el servicio y en los procesos de toma de decisiones y

elaboración de políticas públicas. En el segundo apartado se describen los métodos y técnicas. En el tercero los resultados obtenidos. Finalmente se presentan las principales conclusiones.

ASPECTOS CONCEPTUALES SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN SALUD

La definición más general de participación es “tomar parte de algo”. Sin embargo, la participación ciudadana como unidad de análisis ha sido planteada por Cunill (1991) como una intervención en alguna actividad pública y para ello propone diferenciarla de otras modalidades de participación que dependen de la problemática y los intereses de los individuos, es decir, cuando las personas se involucran en organizaciones que defienden derechos sociales se denomina participación social, mientras que en la participación comunitaria se busca el desarrollo de la comunidad mediante el apoyo del Estado, quien les provee de bienes y servicios.

Merino (1995) explica que, “participar, en principio, significa tomar parte: convertirse uno mismo en parte de una organización que reúne a más de una sola persona” (pp. 1-3) y manifiesta que el no hacerlo también es otra forma de participación. Asimismo, menciona que, por un lado, están los que pueden y quieren participar en los asuntos públicos y, por otro, los que, aunque pueden, no desean hacerlo, teniendo de esta manera una distribución desigual de esfuerzos y beneficios.

En la Declaración de Alma Ata, se ha definido como “el proceso mediante el cual individuos y familias asumen la responsabilidad ante su salud y bienestar, así como por la salud de su comunidad y desarrollan la capacidad de contribuir activamente a su propio desarrollo y su entidad” (OMS, 1978). Posteriormente la Carta de Ottawa, Canadá determinó la promoción de la salud como “proporcionar a los pueblos los medios necesarios para mejorar su salud y ejercer un mayor control sobre la misma” (OMS, 1986). Las siguientes conferencias globales sobre Promoción de la Salud celebradas en Ade-

laida, Australia (1988), Sundsvall, Suecia (1991), Yakarta, República de Indonesia (1997), Ciudad de México (2000), Bangkok, Tailandia (2005), Nairobi, Kenia (2009) y Helsinki, Finlandia (2013) refirieron la importancia de fortalecer la participación social en el desarrollo y evaluación de los planes nacionales de acción para promover la salud, el empoderamiento de los individuos y mejora en la infraestructura.

En este sentido, se han definido cuatro formas de participación a partir de la relación con la atención médica, servicios prestados para su protección y políticas que garanticen el derecho a la salud (Celedón y Noé, 2000; FESP, 2010):

- a) Beneficiario, donde la persona es considerada receptora de los servicios de salud mediante un esquema de seguridad social universal. Es un aspecto clave para la Atención Primaria, ya que este modelo busca un tratamiento integral donde se satisfagan las necesidades de salud de la población a través del autocuidado y la detección temprana, seguimiento y referenciación de patologías consideradas de alto costo, con el fin de que sean más eficientes los servicios de salud (FESP, 2010; Franco-Giraldo, 2015).
- b) Promoción de la salud, las personas apoyan en determinados programas y facilitan la acción de la autoridad local. Es vista como la puerta de entrada al sistema de salud, tiene la responsabilidad de cumplir con tareas básicas más allá de las que corresponden al aspecto clínico sino con las encaminadas al bienestar social. De modo que las familias en el ámbito local son la base de las acciones a la vez que el sistema les garantice el acceso universal a los servicios. Sin embargo, mantiene la relación de verticalidad entre los servicios de salud y la comunidad (Celedón y Noé, 2000; FESP, 2010; Franco-Giraldo, 2015). Tales como ferias de salud, activadores de manzana y visitas intradomiciliarias.
- c) Organización de la población en comités, propician mayor involucramiento, empero, se capacitan en programas específicos, son poco eficaces en responder a las demandas de la

- comunidad y hacer frente a situaciones de riesgo debido a la escasa coordinación interinstitucional, así como la informalidad en sus informes (Arévalo, 2004; Celedón y Noé, 2000; FESP, 2010). Ejemplo de ello son las comunidades saludables.
- d) Los usuarios ejercen sus derechos de protección de la salud y exigen la rendición de cuentas del sistema de salud, entendido como un bien público complejo por la interacción de actividades de prevención, promoción y curación, servicios médicos y hospitalarios, medicamentos, trato digno, tiempos de espera, instalaciones en buenas condiciones, profesionales de la salud comprometidos con la prestación del servicio y de acceso a bajo costo para los más pobres y vulnerables. Pero, dependerá de la condición social y educativa del “cliente”, la complejidad de la tecnología involucrada, la concentración geográfica, así como la relación entre los proveedores y los clientes (FESP, 2010; Celedon y Noe, 1998; Goetz y Gaventa, 2001). Como el Aval Ciudadano, por ejemplo.

MÉTODOS Y TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN

La presente investigación utilizó los métodos estadístico y comparativo. El primero de ellos fue útil para el manejo de los datos cuantitativos y para la elaboración de cuadros y gráficas que permiten una revisión rápida de la información. Asimismo, el método comparado se usó para confirmar relaciones entre las variables. Por otra parte, se recurrió a la utilización de instrumentos que atienden fuentes tanto indirectas como directas. Entre las fuentes indirectas se encuentra la recopilación documental, con el análisis de informes, leyes, reglamentos, manuales y guías operativas publicadas por el CENAPRECE y la Secretaría de Salud. Como parte de las fuentes directas y dado que la información requerida podía obtenerse solo preguntando directamente a los ciudadanos se recurrió a la encuesta.

Se construyó un cuestionario a manera de instrumento para recolección de datos. Éste se estructuró con 39 preguntas directas. Se

eligieron como unidades de análisis los programas y actividades relativas a la promoción y calidad en salud y prevención de enfermedades transmitidas por vector (dengue, zika y chikungunya), tales como ferias de salud, activador de manzana, comunidades saludables y aval ciudadano. Se tomó como universo de estudio a los 416,299 habitantes de Ahome, debido a que los programas la SSA atienden a población abierta. Dado que dicho universo es muy amplio, se recurrió a una muestra que considerara a personas mayores de 18 años, obteniendo un total de 384 cuestionarios, garantizando un nivel de confianza del 95 por ciento, con un margen de error de +/- 5 por ciento.

Para el diseño se recurrió al método probabilístico de tipo estratificado y por conglomerados, conjugado por cuotas de edad y sexo (López-Romo, 1998). Para ello fue necesario dividir a la población por unidades de salud, para después distribuir las colonias y ejidos cercanos a dichas unidades. A partir de ello, de manera aleatoria se seleccionaron los puntos de levantamiento. La muestra tuvo, además, dos elementos de distribución, el primero por edad y sexo, y el segundo, por la división de la cantidad total de encuestas a aplicar por punto de levantamiento. Finalmente, se identificaron manzanas, y dentro de ellas domicilios, en donde se aplicaron los cuestionarios.

Se seleccionaron las localidades de Los Mochis, Ahome, Higuera de Zaragoza y San Miguel Zapotitlán debido a que concentran el 82 por ciento de la población del municipio (INEGI, 2010). Para el rango de edades se consideró la incidencia de casos por grupos de edad. Donde dichas enfermedades afectan a jóvenes de 18 a 30 años, así como las personas en edad productiva (31-49 años). Los adultos de 50-64 años y en menor medida a los adultos mayores a 65 años. Las cuotas por edad y sexo fueron del 51% mujeres y 49% hombres para cada rango de edad.

El levantamiento se realizó los días 27-29 de abril de 2017 a cargo de un equipo de apoyo de la Facultad de Derecho y Ciencia Política Los Mochis, con experiencia en este tipo de levantamientos y bajo la supervisión de investigadores adscritos al cuerpo académico Ciencias Jurídicas y Políticas (CA-233). Los costos de dicho levantamiento fueron apoyados con el fondo PROFAPI2015/192. Cuyo responsable

técnico es el Dr. Octaviano Moya Delgado. Con la información obtenida de los cuestionarios se construyó una base de datos en el Programa Estadístico para las Ciencias Sociales (SPSS). El procesamiento, sistematización y análisis de dichos datos se realizó durante los meses de julio-septiembre de 2017.

CARACTERÍSTICAS DEL CIUDADANO PARTICIPATIVO

¿Qué impacto tienen las características sociodemográficas en el conocimiento de los ciudadanos sobre los programas y políticas de salud? Para dar respuesta a esta interrogante fue indispensable saber qué tanto pesaban las variables de sexo, edad, ocupación, escolaridad y lugar de residencia en el des/conocimiento sobre los programas de vectores.

Para el análisis de los datos fue necesario reagrupar ciertas variables con el propósito de resumir las proporciones y facilitar el manejo de la información. Esto es, los cuatro rangos de edad definidos en la muestra pasaron a ser tres categorías (jóvenes de 18-30, de mediana edad de 31-49 y adultos de 50 años en adelante). La escolaridad se categoriza en los niveles bajo (sin estudios y primaria), medio (secundaria, preparatoria y técnico) y alto (licenciatura y posgrado). Para el lugar de residencia se retoman cuatro Unidades de Salud que atienden la sindicatura donde se encuentran ubicadas, como son Los Mochis, Ahome, Higuera de Zaragoza y San Miguel Zapotitlán, así como las localidades aledañas a éstas.

Para el nivel de estudios, el 30% corresponde a las personas que dijeron tener baja escolaridad. Para las categorías medio (45%) y alto (25%). En cuanto a ocupación se refiere, el 40% se dedica al hogar, los comerciantes representan el 15% y los estudiantes 10%. Le siguen jornaleros, profesores y servidores públicos con un 6, 3 y 2 por ciento, respectivamente. Mientras que el 24% restante dijo dedicarse a un oficio distinto. Las Unidades de Salud a las que pertenecen son CSU Mochis (83%) y en menor medida Ahome (6%), Higuera de Zaragoza y San Miguel Zapotitlán con 5.5% cada una.

Del total de encuestados, el 41 por ciento dijo haberse enterado de una feria de salud, de ellos, hubo un 19% que no asistió, mientras que el 22% manifestó estar enterado y haber asistido, al separarlos por sexo, no se encontró gran diferencia, ya que las mujeres representaron el 12% y los hombres un 10 por ciento. En cuanto a edad, las personas de 31-49 años son las que más han acudido (11%) respecto a los otros grupos de edad. Por otra parte, los que cuentan con un nivel bajo de escolaridad (7%) y se dedican al hogar (9%) expresaron estar enterados y haber asistido. Los Mochis sobresale con el 17% de las personas que han participado en las ferias de salud, en comparación con las otras localidades como Ahome (2.5%), Higuera de Zaragoza (1%) y San Miguel Zapotitlán (1.5%). Sin embargo, del 19 por ciento de las personas que negaron conocimiento sobre tal actividad, un 17 por ciento corresponde a Los Mochis.

Siguiendo con las actividades de promoción de la salud, el 14 por ciento afirmó saber qué es un activador de manzana. Al cuestionarles si habían participado siendo uno de ellos, un 11 por ciento señaló no haber aceptado, contra un 3 por ciento que dijo que sí. En este sentido, la proporción entre hombres (2%) y mujeres (1%) no es muy grande. Lo mismo sucede con los grupos de edad, donde también los de mediana edad son los que manifestaron haber participado. Asimismo, los de baja escolaridad, que se dedican al hogar y que viven en Los Mochis están dentro del 3 por ciento que mencionó saber qué es y haber sido activador de manzana alguna vez, como parte de las actividades del programa de PLyCAA en Ahome.

En lo que respecta a comunidades saludables, una alta proporción de los encuestados manifestó conocimiento (76%), pero sólo un 14 por ciento ha sido integrante de un comité de salud. De ellos, un punto porcentual difiere hombres (7.5%) de mujeres (6.5%) en la participación. Las personas con edad de 31-49 años mostraron ser las más involucradas (6%). Por otra parte, los que viven en Los Mochis y cuentan con nivel medio de escolaridad, así como las amas de casa y las personas que se dedican a un oficio distinto a los mencionados en el cuestionario, saben qué es una comunidad saludable y se han integrado a los comités.

En el caso de los avales ciudadanos, se encontró que un 9 por ciento tiene conocimiento sobre ellos y que apenas el 3 por ciento ha formado parte de los Comités de Calidad y Seguridad del Paciente. Se observó también la misma tendencia que en los otros programas, donde no hay diferencia en el sexo para la participación. Los ciudadanos de mediana edad y nivel medio de estudios manifestaron haber sido un aval, al igual que quienes se dedican al hogar y viven en Los Mochis.

DES/CONOCIMIENTO SOBRE LOS PROGRAMAS DE SALUD

Para medir el conocimiento o indiferencia ciudadana hacia la política de salud se optó por preguntar directamente a los ciudadanos si conocían además del programa de dengue, algunos de los aspectos sobre los cuales se descargan los programas destinados al ciudadano. Estos son, las ferias de la salud, comunidad saludable, activador de manzana y aval ciudadano. De esta forma, se preguntó a los ciudadanos si *sabe/conoce los programas de dengue, chikungunya y zika*, por lo que en el ejercicio de sistematización de los datos que arrojó la encuesta, se encontró que el 85% de las personas respondió que sí. De ellas, el 82% afirmó tener conocimiento sobre el medio de transmisión de dichas enfermedades. De manera complementaria se cuestionó, por cuál medio se transmitía para corroborar la respuesta, a lo que respondieron correctamente que era mediante el mosco.

Las *ferias de salud* son actividades que realiza el sector salud en coordinación con las autoridades municipales, brindando servicios médicos a la ciudadanía. En este sentido, se preguntó si se han enterado de dichas ferias. Del total de encuestados, el 59% dijo no estar al tanto. Cabe señalar que en Ahome son organizadas de acuerdo al calendario epidemiológico vigente y a solicitud de la comunidad, empresa o alguna institución educativa. O bien, según la agenda de la Secretaría General de Gobierno que ofrece además servicios de registro civil, notaría pública, trámites en las empresas paramunicipales, entre otros.

La estrategia de Patio Limpio y Cuidado del Agua Almacenada (PLyCAA) está encaminada al fomento de saneamiento básico de la vivienda para prevenir las ETV. Para lograrlo se requiere que el personal de salud identifique y contacte a los líderes o representantes de la comunidad. Hecho esto, se planean actividades que conlleven concientizar a los vecinos para el mantenimiento de un patio libre de criaderos. Y de acuerdo a la demarcación de áreas con mayor riesgo de transmisión, se capacita a los ciudadanos que quieran participar como *activadores de manzana*, que dentro de sus funciones es replicar la labor de un promotor como la eliminación de larvas y las características que debe de tener un patio limpio: barrido, desyerbado, ordenado y con recipientes o criaderos controlados (GPCPCD, 2015). Ante esto, se preguntó si sabe/conoce qué es un activador de manzana y como resultado se obtuvo que son desconocidos para el 86 por ciento de la muestra.

Entornos y *comunidades saludables* es un programa que busca mejorar las condiciones de la salud de la población a través del trabajo intersectorial, es decir, que participen los ciudadanos, el municipio y las instituciones para convertirse en espacios saludables, atendiendo los determinantes ambientales, económicos y sociales que propician problemas de salud pública. Para ello, el gobierno federal otorga apoyo técnico y financiero a proyectos municipales que promuevan la salud y fortalezcan las corresponsabilidades tanto del personal como de la comunidad (PAEECS/2013). En la interrogante sobre dicho programa, el 76% manifestó tener idea sobre su existencia. Que, si bien es cierto, Ahome no ha sido beneficiado económicamente por el gobierno federal para implementar las comunidades saludables, el programa operativo de salud municipal incluye llevar a cabo reuniones mensuales de carácter informativo con los comités de salud.

En lo que corresponde al *aval ciudadano*, el 91% señaló no saber nada sobre él. El cual es un mecanismo de participación, donde el ciudadano evalúa desde su posición como usuario, la calidad de los servicios de salud, esencialmente la atención médica y el trato otorgado por la institución, además de sugerir y opinar sobre posibles

mejoras en las unidades médicas, con el fin de devolver la confianza de los pacientes hacia el sector salud (GOAC, 2016).

En las actividades relativas a la prevención y control de las ETV se cuestionaron dos cosas, si conocen los programas y cómo se transmiten. En el cuadro 1 puede observarse que hay una ligera diferencia en el sexo respecto a la primera pregunta. Esto es, del 85% que respondió que sí, 44 por ciento fueron mujeres y el 41% hombres. En cuanto a la edad, el 40% son de mediana edad, le siguen los adultos mayores de 50 años con 24% y luego los jóvenes de 18 a 30 años con un 21%. Las personas con escolaridad baja constituyen el 23% al igual que los más preparados (licenciatura y posgrado) a diferencia de nivel medio de estudios que tiene un 39%. La ocupación más frecuente es el hogar (35%), los que se dedican a otro oficio alcanzan el 20% y los comerciantes representan el 13%. Por otra parte, 73% pertenece al CSU Mochis, es decir, vive en la zona urbana, en la ciudad de Los Mochis.

La diferencia entre la proporción de la respuesta sí o no por cada indicador no es tan amplia en algunos casos. Por ejemplo, aunque la gran parte se concentra en el nivel medio de escolaridad y en el hogar, todos los profesores y servidores públicos encuestados, así como los que tienen nivel alto de estudios, no tuvieron problema en contestar la pregunta en lo inmediato. Lo mismo ocurre con el lugar de residencia, ya que en la zona rural se mostraron más familiarizados con el tema.

El rango de edad que muestra notable conocimiento es el de 50+ años, esto podría ser por la experiencia que tienen respecto a la enfermedad. En cuanto a escolaridad, los de nivel alto manifiestan mayor conocimiento. Además, los que trabajan en el comercio, el campo y los profesores, así como las amas de casa tienen mayor relación con la transmisión, dado que están más al alcance del personal de salud en las campañas de prevención. Aunque los programas se atienden de manera focalizada en la zona urbana, quienes saben más son los del área rural, como las localidades cercanas a Higuera de Zaragoza y San Miguel Zapotitlán.

En la pregunta sobre las *ferias de salud*, quienes menos enterados están son los hombres (18%) y los adultos mayores de 50 años (11%).

Tampoco los estudiantes (4%) y los que tienen otro empleo (9%) así como los que cuentan con nivel medio de escolaridad (18%). Al igual que los que viven en las localidades de Higuera de Zaragoza (1.5%) y San Miguel Zapotitlán (2.5%). En cuanto al programa de *activadores de manzana*, tanto hombres como mujeres refieren desconocerlo. Sucede lo mismo para el resto de las variables, como la edad, escolaridad, ocupación y Unidad de Salud a la que pertenecen. Pareciera ser que no se implementa tal y como lo indica la Guía para la Participación Comunitaria para la prevención y control del Dengue.

Comunidad saludable es un programa con el que tiene mayor familiaridad la población (76%), ya que ambos sexos señalan conocerlo. Tanto jóvenes como adultos mayores, así como los que tienen un empleo distinto a los mencionados en el cuestionario, dado que respondieron que saben al respecto. En el nivel de escolaridad, los de bajo y medio manifestaron conocimiento en porcentaje similar (Cuadro 1).

CUADRO 1. Conocimiento y características sociodemográficas

Variable	¿Conoce usted los programas de salud contra el Dengue, Zika y Chikungunya		¿Sabe usted cómo se transmiten dichas enfermedades?		¿Se ha enterado de las ferias de salud que organiza la SS?		¿Sabe qué es un activador de manzana?		¿Sabe qué es una comunidad saludable?		¿Sabe qué es un aval ciudadano?							
	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No						
SEXO																		
Femenino	44	7	51	43	8	51	23	28	51	7	44	51	39	12	51	3	48	51
Masculino	41	8	49	39	10	49	18	31	49	7	42	49	37	12	49	6	43	49
Total	85	15	100	82	18	100	41	59	100	14	86	100	76	24	100	9	91	100
EDAD																		
18-30	21	5	26	21	5	26	10	16	26	3	23	26	20	6	26	1	25	26
31-49	40	5	45	36	9	45	20	25	45	7	38	45	35	10	45	5	40	45
50+	24	5	29	24	5	29	11	18	29	4	25	29	21	8	29	3	26	29
Total	85	15	100	82	18	100	41	59	100	14	86	100	76	24	100	9	91	100

ESCOLARIDAD																		
Bajo	23	7	30	22	8	30	13	17	30	3	27	30	21	9	30	3	27	30
Medio	39	6	45	35	10	45	18	27	45	7	38	45	36	9	45	4	41	45
Alto	23	2	25	21	4	25	10	15	25	3	22	25	19	6	25	2	23	25
Total	85	15	100	82	18	100	41	59	100	14	86	100	76	24	100	9	91	100
OCUPACIÓN																		
Hogar	35	5	40	33	7	40	17	23	40	6	34	40	30	10	40	3	37	40
Estudiante	7	3	10	7	3	10	4	6	10	0.5	9.5	10	7	3	10	1	9	10
Comerciante	13	2	15	13	2	15	6	9	15.	2	13	15	10	5	15	1	14	15
Jornalero	5	1	6	5	1	6	3	3	6	1	5	6	4	2	6	1	5	6
Profesor	3	0	3	3	0	3	2	1	3	1	2	3	2	1	3	0	3	3
Serv. Púb.	2	0	2	1	1	2	1	1	2	0.5	1.5	2	1	1	2	0	2	2
Otro	20	4	24	21	3	24	9	15	24	3	21	24	20	4	24	3	21	24
Total	85	15	100	82	18	100	41	59	100	14	86	100	76	24	100	9	91	100

UNIDAD DE SALUD																			
Los Mo- chis	4	2	10	83	68	15	83	34	49	83	11	72	83	62	21	83	6	77	83
Ahome	4	2	6	6	4	2	6	3	3	6	0.5	5.5	6	4	2	6	1	5	6
H de Z	4	1.5	5.5	5.5	5.0	0.5	5.5	1.5	4	5.5	1.5	4	5.5	5	0.5	5.5	1	4.5	5.5
SMZ	4	1.5	5.5	4.5	4.5	1	5.5	2.5	3	5.5	0.5	5	5.5	5	0.5	5.5	0.5	5	5.5
Total	85	15	100	82	18	18	100	41	59	100	14	86	100	76	24	100	9	91	100

Fuente: Elaboración propia, con datos de la EPCSA

RECHAZO E INDIFERENCIA

Para analizar la dimensión empírica de indiferencia a las visitas intradomiciliarias se consideró pertinente indagar sobre aspectos operativos de las campañas de prevención para saber qué tan renuentes son los ciudadanos a las visitas y en caso de aceptar la revisión, con qué frecuencia atienden las recomendaciones del personal de salud. Se sometió a comprobación la hipótesis particular que, a mayor conocimiento sobre los programas de salud, menor indiferencia a las visitas intradomiciliarias a menor rechazo.

Primeramente, se consultó si tenía o no posibles criaderos del mosquito en su casa. En una proporción que oscila entre el 58 y 97 por ciento de los entrevistados dijeron que no. Por el contrario, entre quienes manifestaron que, si tenían, los recipientes más frecuentes en las viviendas fueron los tinacos (42%), seguido de los floreros (22%), botellas (8%) y llantas (3%). Estos datos coinciden con el reporte de estudio entomológico del CENAPRECE en la Jurisdicción Sanitaria 01 generado en la semana epidemiológica 17 y con los días de aplicación del instrumento.

Posteriormente interesó saber si el personal ha visitado el domicilio y con qué frecuencia lo ha hecho. Un 26% se manifestó en un sentido negativo, mientras que el 74 por ciento de los encuestados afirmó haber recibido la inspección. De éstos últimos, al preguntarles sobre la frecuencia de dichas visitas, el 34% mencionó que han sido muy frecuentes y frecuentes, mientras que el 40% dijo que fueron poco y nada frecuentes (Cuadro 2).

Del 74 por ciento de los ciudadanos que dijeron si haber recibido las visitas del personal de vectores, un 65% permitió dejarlos pasar a su casa para hacer las revisiones correspondientes. Mientras que el 9% restante se negó a la verificación de criaderos como parte de las campañas de salud. Al cuestionarles sobre las razones de su renuencia, las respuestas más frecuentes que manifestaron fueron “porque no les tengo confianza” (5%) y “porque no he querido” (2%).

La Guía metodológica para las acciones de control larvario (GM-PACL/2014) indica que las revisiones deben realizarse tanto al inte-

rior como exterior de la vivienda, iniciando de izquierda a derecha o viceversa, siempre y cuando se respete la continuidad para que ningún posible criadero pase desapercibido. Sin embargo, los moradores no permiten llevar a cabo el registro completo, por lo que en ocasiones sólo hay acceso al patio y durante un tiempo breve. La base de datos arrojó que solo cuatro puntos porcentuales hay de diferencia entre las revisiones de sala/comedor y patio (38%) y la de solo patio (42%). Mientras que sólo el 24% de las personas que consienten tales acciones de control del dengue, autorizan que se les fumigue. Cabe señalar que la fumigación sólo realiza si existe el reporte de un caso sospechoso a la enfermedad o a petición de los habitantes cuando tienen algún problema de plagas.

Una vez terminada la revisión, el personal de salud emite observaciones y sugerencias a las personas que viven en esa casa con el propósito de prevenir las ETV. Por ejemplo, mantener limpia y vacía la pileta, voltear o tapar los recipientes que pudieran acumular agua, usar debidamente el insecticida proporcionado, entre otras (GMPACL/2014). Cuando se les cuestionó sobre las recomendaciones que les han hecho, el 73% respondió que si las ha recibido. De ellos, el 71% las ha atendido de manera muy frecuente y frecuente (60%) y poco frecuente (11%). A las personas que respondieron que no, se les preguntó la razón. Entre las cuales mencionaron que “por flojera” o “falta de tiempo” (Cuadro 2).

Cuadro 2. Rechazo e indiferencia

Depósitos de agua en casa		Visitas intradomiciliarias		Revisiones		Recomendaciones				
Flo- reros	Llan- tas	Bo- te- llas	Tina- co/ Cis- terna	¿El per- sonal de salud lo ha visitado en su do- micilio?	¿Les ha permiti- do pasar a su casa para ha- cer revi- siones?	Sala/ co- me- dor y patio	Sólo patio	Fu- mi- ga- ción	¿El perso- nal de salud le ha hecho recomen- daciones sobre cómo prevenir di- chas enfer- medades?	¿Las atiende?
22	3	8	42	74	65	38	42	24	73	71
78	97	92	58	26	9	27	23	41	27	2
Total	100	100	100	100	74	65	65	65	100	73

Fuente: Elaboración propia, con datos de la EPC.

Ahora bien, el conocimiento sobre las ferias de salud y los activadores de manzana, que corresponden al departamento de Promoción de la Salud, la proporción descendió y, en consecuencia, impactó significativamente en la indiferencia hacia las visitas intradomiciliarias. De esta forma, del 32 por ciento de quienes manifestaron conocer las ferias de la salud y haber sido visitado por el personal de salud, un 29 por ciento permitieron el acceso a su casa. La proporción fue disminuyendo respecto a las revisiones en sala/comedor y patio (19%), sólo patio (18.5%) y fumigaciones (15%). En cuanto al conocimiento de dicho programa con las recomendaciones establecidas por el personal de salud, y la atención que se le da a ellas se encontró un mismo 32 por ciento. El segundo programa que trabaja dicho departamento de la SSA, se encontró que el 11.5 por ciento sabe qué es un activador de manzana y por lo tanto ha accedido a las revisiones dentro de su vivienda. Una proporción semejante recibió y atendió las recomendaciones. Aunque una proporción menor de los ciudadanos son los que conocen a los activadores de manzana, se podría decir que en cierta medida se han cumplido los objetivos del programa PLYCAA.

Por otro lado, en el conocimiento sobre comunidades saludables y aval ciudadano, se encuentra la misma tendencia, es decir, la proporción de quienes señalan conocer dichas actividades vinculadas a promoción y calidad en los servicios de salud, es igual a quienes manifestaron haber sido visitados por el personal de salud, permitido el acceso a su domicilio, establecido revisiones, recibido y atendido recomendaciones. Lo cual quiere decir que los ciudadanos que están al tanto de los comités que promueven entornos saludables y trato digno en las unidades de salud, permiten que el personal de vectores haga su trabajo.

INVOLUCRAMIENTO EN LOS PROGRAMAS DE SALUD

De las actividades que involucran al ciudadano, son las ferias de salud las que vinculan directamente la educación con la sanidad, dado que constituyen una herramienta para promover hábitos saludables entre

la población. De modo que, al preguntar si han asistido a alguna, sólo el 22% expresó que sí contra un 78% que dijo que no. Respecto a los programas en los que el ciudadano pasa a formar parte de la infraestructura de promoción de la salud como los comités y activadores de manzana, se encontró que el 14% ha sido integrante de algún comité de salud y un 3% han sido activadores. Mientras que, en las gestiones de calidad en los servicios de salud, el 3 por ciento de los encuestados manifestaron haber participado como avales ciudadanos.

De manera particular se analizaron las preguntas relativas a cada programa. En lo que concierne a las ferias de salud, primero se comparó el conocimiento sobre la organización de dichas ferias con la asistencia a las mismas. Esto es, del 41 por ciento que dijo haberse enterado, un 22% mencionó haber asistido a alguna, mientras que el 78% restante rechazó tal actividad. Al cuestionarles sobre las razones de su inasistencia, argumentaron que “por falta de información” (33%), “falta de tiempo” (11%), “no me interesa” y “trabajo” con 5% cada una, entre otras, el 20% no supo o no contestó. De igual modo, a las personas que asistieron se les preguntó si se acercaron al módulo de dengue, zika y chikungunya. De ellas, un 19% dijo que sí, de las cuales la información proporcionada les sirvió de manera muy frecuente/frecuente (11%) y poco/nada frecuente (7%). Los que no acudieron (3%) fue “porque nos visitan y ya estoy informado/a”, “no sé dónde se ponen” y “no me interesa”.

El Plan de Acción Específico 2013-2018 de Entornos y comunidades saludables impulsa a los Ayuntamientos a atender los problemas de salud pública local y a promover la participación tanto de los ciudadanos como del sector privado en la generación de espacios favorables a la salud. Asimismo, el Plan Municipal de Desarrollo 2017-18 de Ahome señala que fomentará el autocuidado y la prevención de enfermedades entre la población. Así pues, se optó por indagar si el gobierno municipal ha atendido los problemas de salud pública y con qué frecuencia lo ha hecho. Obteniendo como resultado que, para los habitantes, la administración pública local ha cumplido en un 44 por ciento de manera muy frecuente/frecuente (15%) y poco/nada frecuente (29%) en la mejora del estado de salud. En cuanto

al trabajo intersectorial (municipio, instituciones educativas y ciudadanos), se cuestionó si en las escuelas realizan actividades para prevenir el dengue, por lo que el 59 por ciento dijo que sí. De ellos, el 37% ha participado alguna vez acciones de limpieza en el plantel más cercano a su casa. No obstante, el 22% restante se ha negado a colaborar “porque no tengo hijos”, “no me han invitado” o bien, “no tengo tiempo/trabajo”.

En lo que respecta a los comités de salud, del 76 por ciento que dijo tener conocimiento sobre ello, sólo un 14% ha sido integrante de alguno, mientras que el 62% manifestó negativamente. Entre éstos últimos, las principales respuestas de porque no ha deseado ser integrantes fue debido a “la falta de tiempo” (17%), “porque no me interesa” (13%) o “no me han invitado” (11%) a formar parte de las actividades de promoción de la salud. Simultáneamente se les preguntó si son beneficiarios de algún programa de inclusión social, con el propósito de saber si su participación se encuentra condicionada a un esquema de corresponsabilidad para la obtención del apoyo. Encontrando que el 30% de los encuestados está afiliado al Seguro Popular. Para el caso de Prospera, un 12% dijo estar favorecido. Mientras que en Empleo temporal apenas el 7%.

De acuerdo a las reglas de operación, Prospera establece compromisos y corresponsabilidades a las familias beneficiarias del componente de salud. Las cuales deben participar en las acciones de promoción de la salud y fomento de entornos saludables, acudir a las citas programadas en la unidad médica, participar en los Talleres Comunitarios para el autocuidado de la salud (ya sea modelo rural o urbano) y colaborar en lo que le indique el personal de salud en caso de algún brote epidemiológico en la localidad. De no cumplirse, se suspende el apoyo temporal o definitivamente (ROPProspera, 2016).

Los activadores de manzana se desprenden del programa PLYCAA, en el cual se requiere que los promotores de salud apliquen dinámicas grupales en la localidad para motivar la participación, además de realizar reuniones informativas y talleres apoyándose en material didáctico para recabar información y generar reportes con el propósito de dar seguimiento a la estrategia (GPCPCD, 2015). Al investigar

si se han llevado a cabo dichas capacitaciones, se observó que el 58% de las personas afirmó haberlas recibido frecuentemente. Del total de encuestados, sólo el 3 por ciento ha aceptado participar, mientras que el 97% restante se negó. De ellos, un 86% no supo o no contestó. Dentro otras razones, mencionaron fue “por falta de tiempo/trabajo” o “no me interesa”.

Se preguntó a los ciudadanos primeramente si sabían qué era un aval, de lo cual sólo el 9 por ciento manifestó tener idea de que existe tal programa. De ese 9 por ciento, un 3% declaró conocerlo. Por lo que se interrogó si dicho aval le ha dado a conocer sus derechos como paciente, respondiendo que de manera muy frecuente/frecuente (2.5%) y poco/nada frecuente (0.5%). En cuanto a si el aval le ha pedido su opinión respecto a la calidad de los servicios de salud, los entrevistados dijeron que ha sido muy frecuente/frecuente (2%) y poco/nada frecuente (1%). Independientemente de que haya aval ciudadano o no, las unidades de salud tienen la obligación de brindar información referente a los proyectos de calidad y seguridad de los pacientes y atender sus quejas, reclamaciones y sugerencias (DGES, 2016). Por consiguiente, se preguntó con qué frecuencia han solicitado y atendido en los centros de salud. Las respuestas manifestadas por los entrevistados fueron que en un 90 por ciento ha sido de manera poco/nada frecuente la solución del sector salud hacia sus observaciones.

Finalmente se cuestionó si confiaban en las instituciones de salud, ante ello un 83 por ciento manifestó que sí, mientras que el 17 por ciento se expresó contrariamente. Entre las razones más frecuentes señalaron que no hay confianza por “la mala calidad del servicio” (7.5%), “roban mucho” (2.5%), porque “no hay personal especializado” (2%), entre otras.

IN/SATISFACCIÓN COMO USUARIO

Además del interés por conocer si sabían y participaban los ciudadanos en los programas de salud, se preguntó también si alguna vez habían sufrido dengue, zika o chikungunya con el propósito de inda-

gar su asistencia a la consulta médica y su evaluación por la atención recibida. Del total de encuestados, un 69% dijo no haber padecido ETV a lo largo de su vida, mientras que el 31 por ciento afirmó haberlo sufrido. De tal manera que, se tomó a estos últimos como un grupo observado, por lo tanto, un 27.5% acudió a la consulta médica contra un 3.5 por ciento que no. Al cuestionarles la razón por la cual no se atendieron, mencionaron que “me curé en casa” (1.5%), “no quise ir” (1%), entre otras.

Por medio de la Dirección General de Calidad y Educación en Salud (DGCES), la SS diseña, implementa y evalúa los instrumentos necesarios para mejorar la calidad en los servicios de atención médica y asistencia social (Art. 18/RISSA/2004). Para ello, se crean instancias como los Comités de Salud, para que coordinen las acciones de calidad en los servicios médicos y de enfermería, así como la orientación a los usuarios en las unidades de salud (DGCES/2016). En este sentido, se retomaron algunas cuestiones del Sistema Nacional de Indicadores de Calidad en Salud (INDICAS) para conocer la percepción de los usuarios que dijeron acudir a consulta, respecto a la atención médica recibida en la unidad de salud. En relación al trato digno en la consulta externa, se preguntó sobre el tiempo transcurrido entre la asignación del turno hasta entrar al consultorio, encontrando que el 9 por ciento tardó hasta 30 minutos para ver al médico. Un 7.5% esperó de 31 a 60 minutos, mientras que otros permanecieron de 1-3 horas (5%) o más de cuatro horas (4%). El 2 por ciento restante no supo o no contestó sobre cuánto tiempo estuvo antes de ser atendido.

Los lineamientos operativos del Sistema de Monitoreo para la Gestión de Calidad (2003) señalan que, para evaluar la calidad de los Servicios de Salud en relación al trato recibido, se consideran variables como el tiempo de permanencia en la unidad médica, oportunidad para que el paciente hable sobre su estado de salud, la información proporcionada por el médico relativa al diagnóstico, tratamiento y cuidados a seguir, así como la claridad de la información y el surtimiento de medicamentos. Para corroborar que se haya cumplido dicho proceso, se preguntó si el médico les había permitido hablar sobre el estado de salud. Ante ello, los entrevistados manifes-

taron que había sido de manera muy frecuente/frecuente (24.5%) y poco/nada frecuente (3%). Enseguida, se cuestionó si el médico le dio la explicación correspondiente a la consulta, a lo cual señalaron que también ha sido muy frecuente/frecuente (25.5%) y poco/nada frecuente (2%). Cuando se interrogó sobre el surtido de medicamentos recetados, un 17 por ciento respondió que los han encontrado muy frecuente/frecuente contra un 10.5 por ciento de modo poco/nada frecuente en la farmacia de la unidad de salud. Por otro lado, del 27.5 que, si se atendió, a un 18 por ciento se les solicitó acudir nuevamente a control si seguimiento de su enfermedad. De los cuales, el 16% asistió, mientras que el otro 2 por ciento se negó. Argumentando que no fue porque “mejoré solo”, “no pude” o “no fue necesario”.

Al margen de que visiten la unidad de salud a consulta médica o algún otro servicio, el personal de salud debe atender de buena manera y proporcionar la información que el usuario le solicite, referente a los programas de salud (DGCES, 2016). En este sentido, se preguntó a los encuestados si los habían tratado con respeto y amabilidad. De ellos, el 68% respondió que dicha atención había sido de manera muy frecuente/frecuente, contra un 20% que mencionó poco/nada frecuente, mientras que el 12% restante no supo o no contestó. Respecto a la información proporcionada en los centros de salud, el 66 por ciento de los entrevistados manifestaron que ésta había sido muy clara/clara, mientras que el 22 por ciento la calificaron como regular y confusa y un 2.5% no recibió información. El 9.5% restante no supo o no contestó.

DES/CONOCIMIENTO E IN/SATISFACCIÓN EN LOS SERVICIOS DE SALUD

Se partió de la hipótesis particular que, a mayor conocimiento en los programas, mejor satisfacción en los servicios de salud. Para su comprobación se relacionó la variable des/conocimiento de la dimensión empírica de rechazo, con las variables de trato digno, tiempo en la sala de espera y surtido de medicamentos de la dimensión empíri-

ca de involucramiento. Aún con el antecedente que el dengue, zika y chikungunya son enfermedades endémicas de la región y, por lo tanto, las personas ya conocen los síntomas y tratamiento, se les cuestionó si asisten a la atención médica y cómo evalúan el servicio que les otorga la institución, para conocer si los indicadores de calidad en salud (INDICAS) influyen en la participación.

En este sentido, del 31 por ciento que declaró haber sufrido dengue, zika o chikungunya alguna vez, entre un 26 y 28 por ciento manifestaron conocer sobre los programas de salud y el medio de transmisión de dichas enfermedades. En cuanto a las ferias de salud, el 16% manifestó conocimiento sobre ellas ha sufrido dichas enfermedades, es decir, poco más de la mitad de los que las han padecido. De ellos, la mayoría (15%) acudió a una unidad de salud para recibir atención médica. Un 8 por ciento tardó hasta una hora en pasar a un consultorio. Al 13% el médico lo escuchó y explicó sobre su estado de salud, pero solo el 8.5 por ciento encontró todos sus medicamentos recetados.

Por otra parte, se encontró que de las personas que han sufrido dengue, zika o chikungunya alguna vez (31%), son pocas las que saben qué es un activador de manzana (7%) y aval ciudadano (3%). Se observa también que una proporción equivalente a los usuarios afectados por la enfermedad fue la que acudió a la consulta médica, le hablaron sobre su situación de salud y obtuvo sus medicamentos.

De acuerdo con las metas o estándares establecidos en los Lineamientos del INDICAS, se estima que el 85% de los usuarios se sientan satisfechos por el tiempo de espera para recibir atención y por la claridad de la información provista por el médico. Se espera también que el 90% de los usuarios estén satisfechos con el trato recibido y que un 95% surta por completo sus recetas y se sienta satisfecho con ello (MPIAC, 2005). Aunque la hipótesis particular de que, a mayor conocimiento en los programas, mejor satisfacción en los servicios de salud se compruebe, es necesario resaltar que el Programa Sectorial de Salud identifica deficiencias en los servicios de salud, debido a que se centran en la atención curativa en lugar de la preventiva. Además del rezago que sufre el personal de salud tanto de las zonas rurales

como las urbanas, en cuanto a la disponibilidad de recursos (medicamentos e instalaciones de calidad), capacitaciones y condiciones laborales (PROSESA 2013-2018). Por lo tanto, se puede concluir que los entrevistados fueron generosos al responder que su percepción de calidad en relación a la efectividad de la atención médica y surtido de medicamentos fue satisfactoria (cuadro 3).

CONOCIMIENTO Y PARTICIPACIÓN

Restaba únicamente comprobar si el conocimiento impactaba también en forma positiva sobre la participación. Al realizar dicho ejercicio, se encontró que conocimiento y participación no mostraban ninguna relación. Esto es: del 41 por ciento de las personas entrevistadas que manifestaron haberse enterado de las ferias de salud, solo un 22 por ciento participó en alguna de ellas. Es decir, dos terceras partes expresaron no haberse enterado, proporción que se incrementó al 78% para los que manifestaron no haber participado en dicha actividad. Respecto al activador de manzana, apenas un 3 por ciento manifestó saber qué es y haber participado como uno de ellos. Contra un 97% que señaló no tener conocimiento y mucho menos haber participado en las actividades de PLYCAA del departamento de Promoción de la Salud.

Las comunidades saludables son coordinadas por el municipio y promoción de la salud para fomentar estilos de vida y entornos saludables, para ello se forman comités con los habitantes de las localidades. Cuando se les preguntó si tenían conocimiento sobre dicha actividad, un 14 por ciento mencionó saber qué eran y también haber participado, mientras que el 86% expresó nunca haber escuchado sobre ellas y tampoco ha sido integrante.

CUADRO 3. Conocimiento vs in/satisfacción

	¿Ha sufrido Dengue, Zika o Chikungunya alguna vez?		¿Acudió a consulta médica?		¿Cuánto tiempo transcurrió desde que le registraron la cita hasta que entró al consultorio?					¿El médico le permitió hablar sobre su estado de salud?		¿El médico le explicó sobre su situación de salud, tratamiento y cuidados a seguir?		¿Encontró en farmacia todos los medicamentos recetados?						
	Si	No	Total	Si	No	Total	1 min-1 hr.	1-3 horas	4 horas o más	Ns/Nc	Total	Muy frec./Frec.	Poco/Nada frec.	Total	Muy frec./Frec.	Poco/Nada frec.				
¿Conoce Ud. los programas de salud contra el Denv, Zikv y Chikv?	28	3	31	25	3	28	16	4	3	2	25	23	2	25	23	2	25	16	9	25
¿Sabe Ud. cómo se transmiten dichas enfermedades?	26	5	31	24	2	26	15	4	3	2	24	21	3	24	22	2	24	16	8	24
¿Se ha enterado de las ferias de salud que organiza la Secretaría de Salud?	16	15	31	15	1	16	8	2	3	2	15	13	2	15	13	2	15	8.5	6.5	15

Continuación Cuadro 3. Conocimiento vs in/satisfacción

	¿Ha sufrido Dengue, Zika o Chikungunya alguna vez?		¿Acudió a consulta médica?		¿Cuánto tiempo transcurrió desde que le registraron la cita hasta que entró al consultorio?				¿El médico le permitió hablar sobre su estado de salud?		¿El médico le explicó sobre su situación de salud, tratamiento y cuidados a seguir?		¿Encontró en farmacia todos los medicamentos recetados?							
	Si	No	Si	No	Total	1 min-1 hr.	1-3 horas	4 horas o más	Ns/Nc	Total	Muy frec. /Frec.	Poco/Nada frec.	Total	Muy frec. /Frec.	Poco/Nada frec.					
¿Sabe qué es un activador de manzana?	7	24	31	6	0.5	6.5	1	0.5	0.5	6	5.5	0.5	6	5.5	0.5	6	3.5	2.5	6	
¿Sabe qué es una comunidad saludable?	24	7	31	22	2	24	14	3	4	1	22	20	2	22	21	1	22	14	8	22
¿Sabe qué es un aval ciudadano?	3	28	31	2.5	0.5	3	1	0.5	0.5	2.5	2	0.5	2.5	2	0.5	2.5	1	1.5	2.5	2.5

Fuente: Elaboración propia, con datos de la EPCSA

Para la calidad en los servicios de salud se requieren avales ciudadanos que se encarguen de evaluar la satisfacción de los usuarios en la atención en las unidades de salud. Al cuestionar si saben sobre este programa, sólo el 3 por ciento dijo que sí y que también había participado en los comités de calidad y seguridad del paciente. El 97% de los encuestados desconoce que existe dicho programa de calidad y que puede participar en él. Ahora bien, los resultados más actuales de Aval Ciudadano son del cuatrimestre enero-abril de 2016, y señalan que Sinaloa tiene 81 por ciento de avance de instalación en unidades de la SSA y el porcentaje de monitoreo ciudadano es de 45, es decir, la mitad de los avales han emitido sugerencias de mejora en las cartas compromiso (DGCES, 2016).

Entonces, si el conocimiento sobre los programas de la SSA no impacta positivamente en la participación, ¿qué hace participar a los ciudadanos?, ante dicha duda, surge la siguiente cuestión: ¿la participación estará condicionada al ser beneficiario de algún programa social?, para responder tal pregunta se planteó retomar las variables de des/conocimiento y participación para confrontarlas con la proporción de los ciudadanos que manifestaron recibir apoyo de programas como Prospera, Seguro Popular y Empleo Temporal.

En el cruce de los datos obtenidos en la encuesta, se puede observar que el 5 por ciento de las personas que dijeron haberse enterado y participado en las ferias de salud, son beneficiarias de Prospera. Mientras que un 17 por ciento que no tiene nada que ver con dicha política social. En cuanto a los que conocen y han sido activadores de manzana y avales ciudadanos, apenas el 1% en cada uno es apoyado. En el caso de las comunidades saludables, un 3 por ciento de los integrantes de los comités de salud señaló ser favorecido, contra un 11% que no pertenece al programa de inclusión social de SEDESOL.

Por otra parte, el 9 por ciento de los afiliados al Seguro Popular manifestó conocimiento y asistencia a las ferias de salud. Mientras que un 13% de los que han participado en dicha actividad tienen derechohabencia en otra institución. Sucede lo mismo en los comités de salud, donde el 4 % dijo estar asegurado bajo el esquema de protección social en salud contra un 9% que no. Respecto a los que

saben qué son los activadores de manzana y los avales ciudadanos, así como su participación en ellos, no muestran relación con tal seguro médico. Asimismo, las proporciones de los ciudadanos que expresan conocimiento y participación en las ferias de salud, activadores de manzana, comunidades saludables y avales ciudadanos no señalan ningún vínculo con el programa de Empleo Temporal.

Aunque las reglas de operación de los programas de inclusión social establecen corresponsabilidades obligatorias para los beneficiarios de los apoyos otorgados, tales como la participación en actividades que fomenten estilos de vida saludables y la prevención de enfermedades. Se puede concluir que la participación de los ciudadanos no se encuentra condicionada por Prospera, Seguro Popular o Empleo Temporal.

Cuadro 4. Conocimiento, participación y beneficiarios

	¿Es beneficiario de Prospera?		¿Es beneficiario de Seguro Popular?		¿Es beneficiario de Empleo Temporal?													
	Si	No	Si	No	Si	No												
	Si	No	Si	No	Si	No												
	¿Ha participado alguna vez?																	
	Si	No	Si	No	Si	No												
¿Se ha enterado de las ferias de salud que organiza la SSA?	5	2	7	17	34	9	6	15	13	14	27	1	1	2	21	18	39	
	No	0	6	0	53	53	0	16	16	0	43	43	0	2	2	0	57	57
Total	5	8	13	17	70	87	9	22	31	13	57	70	1	3	4	21	75	96
¿Sabe qué es un activador de manzana?	1	2	3	2	9	11	1	4	5	2	7	9	0	0	0	3	11	14
	No	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	1	2	3	2	9	11	1	4	5	2	7	9	0	0	0	3	11	14
¿Sabe qué es un comité de salud?	3	7	10	11	55	66	4	18	22	9	45	54	0	2	2	14	60	74
	No	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	3	7	10	11	55	66	4	18	22	9	45	54	0	2	2	14	60	74
¿Sabe qué es un Aval Ciudadano?	1	0	1	2	6	8	0	2	2	3	4	7	0	0	0	3	6	9
	No	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	1	0	1	2	6	8	0	2	2	3	4	7	0	0	0	3	6	9

Fuente: Elaboración propia, con datos de la EPCSA

Al no encontrar relación entre tener conocimiento sobre los programas de salud y ser beneficiario con la participación, restó saber por qué los ciudadanos no participan. De tal forma, se encontró que la principal razón por la cual no asisten a las ferias de salud es por falta de información (33%). Cuando se cuestionó por qué no habían sido integrantes de algún comité de salud, mencionaron que “por falta de tiempo/trabajo” (17%), “no les interesa” (13%) y “no les habían invitado/preguntado” (11%). Mientras que en la pregunta sobre los activadores de manzana el 86 por ciento no supo o no contestó. Por otra parte, la desconfianza hacia las instituciones de salud es “por la mala calidad del servicio” (7.5%), “roban mucho/no son seguras” (3.5%), “no hay personal especializado (2%), entre otras.

Finalmente, con base en el análisis descriptivo de las variables conocimiento y participación, se construyeron indicadores con las proporciones de respuesta, conformado por tres categorías: bajo (1-33), medio (34-66) y alto (67-100 por ciento). De esta forma, se realizó un cruce entre ellos, encontrando que independientemente del nivel de conocimiento sobre los programas de salud, en todos los casos el nivel de participación era bajo. Donde existía concordancia entre conocimiento y participación se dio con los programas de activador de manzana y aval ciudadano. Por el contrario, en ferias de la salud y comunidades saludables cuyo nivel de conocimiento se ubicaban en las categorías de medio y alto, respectivamente, el nivel de participación fue de igual manera bajo (Cuadro 5).

En este último aspecto parece ganar la apatía de los ciudadanos, lo cual resulta un tanto contradictorio. Es decir, dicha apatía que suscita la no participación no deviene del desconocimiento, sino que aun conociendo muy bien las enfermedades, medios de transmisión y consecuencias que ello genere, estos no son factores suficientes que estimulen la activación hacia los ciudadanos para su participación.

CUADRO 5. Niveles de conocimiento y participación

	Nivel de conocimiento	Nivel de participación
Ferias de la salud	Medio	Bajo
Activador de manzana	Bajo	Bajo
Comunidades saludables	Alto	Bajo
Aval ciudadano	Bajo	Bajo

Fuente: Elaboración propia, con datos de la EPCSA

CONCLUSIONES

El presente trabajo no tuvo como propósito principal evaluar programas de carácter social, sino concebir la intervención gubernamental como un conjunto de decisiones y procesos vinculados al modelo de democracia liberal-representativa, donde la relación entre las instituciones y los ciudadanos requiere de la intervención del Estado burocrático para la garantía de derechos y libertades del individuo, así como el ejercicio efectivo de dichos derechos en la participación ciudadana para mantener el orden político pero sin interferir en sus decisiones. En este sentido, la Secretaría de Salud como institución rectora de las dependencias que prestan servicios de salud tanto públicos como privados desde el nivel federal al local, se encarga de aplicar los lineamientos contemplados en el SNS y en los Sistemas Estatales. Interviniendo en las acciones que contribuyan al bienestar social y definiendo prioridades en los problemas de salud pública, buscando también la participación voluntaria de los ciudadanos.

Se tomó como objeto de estudio la participación ciudadana en salud, de manera específica en los programas de prevención de enfermedades transmitidas por vector, promoción de la salud y la calidad

en los servicios que presta la SSA, con el objetivo de identificar el nivel de participación de los ciudadanos en dichos programas en el municipio de Ahome. Si bien es cierto, existen otros problemas de salud pública como la obesidad, diabetes, hipertensión, cáncer, entre otras. Las ETV se pueden prevenir y controlar mediante la colaboración intersectorial y de la sociedad, de tal forma que cada actor asuma su corresponsabilidad a favor de estilos de vida y entornos saludables.

Lo que motivó esta investigación fue el comportamiento observado en la implementación del programa de vectores, donde el incremento de casos, la renuencia a las visitas domiciliarias del personal y la percepción de los usuarios en la atención en las unidades de salud, generaron la duda si los ciudadanos se interesan en participar o no, y si el conocimiento influye al respecto.

En la comprobación de las hipótesis, se encontró que las características sociodemográficas no impactan, dado que no se hallaron grandes diferencias en el conocimiento y participación de los ciudadanos respecto a que sea hombre o mujer, o que cuenten con un nivel de estudios y ocupación en particular. Aunque que hay una marcada diferencia entre el conocimiento de los programas y medios de transmisión respecto a las actividades de los otros programas, el conocimiento expresó una relación directa positiva con el involucramiento en las visitas intradomiciliarias y en una mejor evaluación en la atención en los servicios de salud, dado que los entrevistados fueron generosos al responder que su percepción de calidad en relación a la efectividad de la atención médica y surtido de medicamentos fue satisfactoria. En cuanto al conocimiento y participación, se comprobó parcialmente que no guardan relación, en tanto que ser beneficiario de algún programa social no es condicionante y que las razones por las cuales no participan no tienen que ver con los servicios de salud, sino más bien se deben a cuestiones personales.

El marco teórico-conceptual de participación ciudadana concluye, por un lado, que es simbólica o decorativa (teorías constitucional/sustantivas) e institucionalizada, como señala Ziccardi, dado que el derecho a participar se encuentra implícito tanto en las leyes de salud a nivel nacional e internacional, como en los manuales, guías

y programas de acción de la Secretaría de Salud y, por el otro, el paradigma liberal y las teorías del *public choice* confirman que los ciudadanos no están obligados a participar y, si lo hacen, manifiestan apatía y desinterés.

Por otro lado, el análisis de políticas públicas conlleva conocer y explicar el desempeño del Estado y su acción gubernamental, con el particular interés de estudiar las decisiones públicas en la solución de problemas y demandas de la sociedad. Ello en virtud de detectar las fallas en las que incurre el gobierno en sus distintos órdenes y sectores, en cada una de las etapas del ciclo de la política, para proponer desde el punto de vista científico y multidisciplinar, alternativas eficaces y efectivas para resolver determinado problema público. Por lo tanto, es necesario resaltar que el Programa Sectorial de Salud identifica deficiencias en los servicios de salud, debido a que se centran en la atención curativa en lugar de la preventiva. Además del rezago que sufre el personal de salud tanto de las zonas rurales como las urbanas, en cuanto a la disponibilidad de recursos (medicamentos e instalaciones de calidad), capacitaciones y condiciones laborales (PROSEA 2013-2018). Ahora bien, la atención privada genera escasa información respecto a la notificación y confirmación de los casos, y ello se debe, por un lado, a que el diseño institucional obliga a las personas a atenderse en centros de salud y hospitales públicos si desean que les sean aplicadas las medidas de control (fumigaciones) en su domicilio y, por el otro, a que los laboratorios de salud pública son los únicos con la facultad de confirmar un caso, desacreditando cualquier resultado expedido por un laboratorio particular.

En conclusión, la intervención del sector salud en los determinantes sociales, económicos y ambientales que dan lugar a las enfermedades transmitidas por vector requiere de la participación de los ciudadanos, quienes aún con su derecho a participar implícito en el marco legal y estando informados sobre los programas de salud, no demuestran intenciones de involucrarse en actividades que los integren de manera individual -como los activadores de manzana y avales ciudadanos- y tampoco en forma colectiva (ferias de salud o en comités). Lo cual confirma las posturas de Merino y Font, en Ahome

hay ciudadanos que, aunque pueden, no desean hacerlo, pese a que se creen instrumentos que fomenten su participación, no están dispuestos a participar, no les interesa, y la excusa perfecta es la falta de tiempo, el trabajo o los hijos, prefieren quedarse como espectadores esperando que los servicios de salud se encarguen del saneamiento básico de sus viviendas y que también resuelvan problemas como las epidemias y las plagas. En consecuencia, surgen las siguientes dudas ¿qué hay que hacer para que se involucren los ciudadanos?, ¿cómo combatir su apatía ante los problemas de salud pública? Y, por otro lado, ¿están dispuestas las instituciones de salud a corregir fallas en la implementación de sus programas?, ¿realmente desean la participación de los ciudadanos o sólo la requieren para elevar sus indicadores de calidad?

BIBLIOGRAFÍA

- Arévalo, D. A. (2004). "Participación comunitaria y control social en el Sistema de Salud", *Rev. Salud pública*, Vol. 6, No. 2, pp. 107-139.
- Celedón, C, Noé, M. (1998), "Participación y gestión en salud". XII Concurso de Ensayos del CLAD, Venezuela
- _____ (2000), "Reformas en el sector de la salud y participación social", *Rev. Panamericana de Salud Pública/Pan Am J Public Health*, Vol. 8, No. 1, pp. 104-299.
- Cunill, N. (1991). *Participación ciudadana, dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados Latinoamericanos*, Caracas: CLAD.
- Franco-Giraldo, A. (2015). "El rol de los profesionales de la salud en la atención primaria en salud (APS)", *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, Septiembre-Diciembre, pp. 414-424.
- Font, J. (2001) (Ed) *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.
- Goetz, A. Gaventa, J. (2001) "Bringing Citizen Voice and Client Focus into Service Delivery", *IDS Working Paper 138*, England: IDS

- López-Romo, H. (1998) “La metodología de la encuesta”. En Galindo, L. J. (coord.) Técnicas de investigación en sociedad, cultura y comunicación. México: Pearson. Pp. 33-73.
- Merino, M. (1995). “La participación ciudadana en la democracia”. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 4. México: IFE
- Narro-Robles, J. Gómez-Dantés, H. (1995) “El dengue en México: un problema prioritario de salud pública”, Salud Pública de México, Vol. 37, Suplemento, pp. 12-20.
- Ziccardi, A. (2010) “Sobre la participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local”. En Canto, M. (comp.), Participación ciudadana en las políticas públicas. México: Siglo XXI. Pp. 205-221.

LEYES, REGLAMENTOS Y NORMAS

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación, México, 15 de agosto de 2016.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Salud. Diario Oficial de la Federación, México, 19 de enero de 2004.
- Ley General de Salud. Diario Oficial de la Federación, México, 28 de noviembre de 2016.
- Ley de Salud del Estado de Sinaloa. Periódico Oficial “El Estado de Sinaloa, México, 25 de mayo de 2016.
- Norma Oficial Mexicana NOM-032-SSA2-2014, Para la vigilancia epidemiológica, promoción, prevención y control de enfermedades transmitidas por vector. Diario Oficial de la Federación, México, 16 de abril de 2015.

DOCUMENTOS OFICIALES

- Ayuntamiento de Ahome (2017) Plan Municipal de Desarrollo 2017-2018. Recuperado de: www.ahome.gob.mx/static/site/pdf/pmd_documento.pdf

- Gobierno de la República (2013) Plan Nacional de Desarrollo. Programa Sectorial de Salud 2013-2018. Recuperado de: www.dged.salud.gob.mx/contenidos/dged/descargas/index/ps_2013_2018.pdf
- Secretaría de Desarrollo Social (2016) Reglas de Operación de PROSPERA. Programa de inclusión social. Recuperado de: www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/177672/Reglas_de_Operaci_n_2017.pdf
- Secretaría de Salud (2001) Modelo Operativo de Promoción de la Salud. Recuperado de: promocion.salud.gob.mx/dgps/descargas1/mops.pdf
- _____ Programa de Acción Enfermedades Transmitidas por Vector. Recuperado de: www.salud.gob.mx/unidades/cdi/documentos/vectores.pdf
- _____ (2002) Lineamientos Operativos del Sistema de Monitoreo para la Gestión de la Calidad. Recuperado de: www.salud.gob.mx/unidades/cdi/documentos/DOCSAL7494.pdf
- _____ (2005) Manual de Presentación e Inducción. Aval Ciudadano. Recuperado de: www.salud.gob.mx/unidades/cdi/documentos/Manual.pdf
- _____ (2008) Programa de Acción Específico: Escuela y Salud. Recuperado de: www.promocion.salud.gob.mx/dgps/descargas1/programas/programa_escuela_salud.pdf
- _____ (2013) Programa de Acción Específico: Entornos y comunidades saludables. Recuperado de: www.promocion.salud.gob.mx/dgps/descargas1/programas/Entornos_y_Comunidades_Saludables_15.pdf
- _____ Programa de Acción Específico: Estrategia Nacional para la Consolidación de la Calidad en los Establecimientos y Servicios de Atención Médica. Recuperado de: www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/31025/PAE_2013_2018_DGCES.pdf
- _____ (2014) Guía metodológica para las acciones de control larvario. Recuperado de: www.gob.mx/salud/documentos/guia-metodologica-para-las-acciones-de-control-larvario-17946
- _____ Guía metodológica para la vigilancia entomológica con ovitrampas. Recuperado de: www.gob.mx/salud/documentos/

guia-metodologica-para-la-vigilancia-entomologica-con-ovi-trampas-...

_____ Guía metodológica para obtener el índice de calidad de la vivienda. Recuperado de: www.gob.mx/salud/documentos/guia-metodologica-para-obtener-el-icv

_____ (2015) Guía para la Participación Comunitaria para la Prevención y Control del Dengue. Recuperado de: www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/37483/guia_patio_limpio.pdf

_____ Guía de acciones anticipatorias de promoción de la salud para las enfermedades transmitidas por vector (dengue, chikungunya y zika). Recuperado de: drive.google.com/file/d/oBOK9cZ-JA2nVWx6UF9ReGRZMEU/view

_____ Guía operativa de aval ciudadano. Recuperado de: calidad.salud.gob.mx/site/calidad/docs/aval_ciudadano_guia_operativa.pdf

OMS (1978). Declaración de Alma Ata. Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de Salud. Recuperado de: www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/10205/1_declaracion_deALMA_ATA.pdf

_____ (1986). Carta de Ottawa. Primera Conferencia Internacional sobre la Promoción de la Salud. Recuperado de: www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/10206/2_carta_de_ottawa.pdf

_____ (1988). Declaración de Adelaida. Segunda Conferencia Internacional sobre la Promoción de la Salud. Recuperado de: www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/10207/3_recomendaciones_de_Adelaide.pdf

_____ (1991). Declaración de Sundsvall sobre la promoción de la salud. Tercera Conferencia Internacional sobre la Promoción de la Salud. Sundsvall. Recuperado de: www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/10208/4_declaracion_de_Sundsvall.pdf

_____ (1997). Declaración de Yakarta sobre la promoción de la Salud en el Siglo XXI. Cuarta Conferencia Internacional sobre la Promoción de la Salud. Recuperado de: www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/10209/5_Declaracion_de_Yakarta.pdf

- _____ (2000). Declaración de México sobre promoción de la Salud hacia una mayor equidad. Quinta Conferencia Internacional sobre la Promoción de la Salud. Recuperado de: www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/10210/6_Declaracion_Mexico.pdf
- _____ (2005). Carta de Bangkok, Tailandia. Sexta Conferencia Internacional sobre la Promoción de la Salud. Recuperado de: www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/10211/Bangkok_es.pdf
- _____ (2008) La atención primaria de salud: Más necesaria que nunca. Informe sobre salud en el mundo. Recuperado de: www.who.int/whr/2008/es/
- _____ (2009). Llamado a la acción de Nairobi. Séptima Conferencia Internacional sobre la Promoción de la Salud. Recuperado de: www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/10212/Nairobi_2009_sp.pdf
- _____ (2013). Declaración de Helsinki. Octava Conferencia Internacional sobre la Promoción de la Salud. Recuperado de: www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/10213/8GCHP_Helsinki_Statement.pdf
- OPS (2010) Funciones Esenciales de Salud Pública. Recuperado de: cursos.campusvirtualesp.org/course/view.php?id=128§ion=2
- _____ (2016) Guía para la vigilancia de la enfermedad por el virus Zika y sus complicaciones. Recuperado de: iris.paho.org/xmlui/handle/123456789/28234

La participación de las organizaciones sociales en la política de prevención de adicciones del municipio de Ahome, 2017-2021

ROSENDO BOJÓRQUEZ CEBALLOS
OCTAVIANO MOYA DELGADO

LAS DROGAS EN MÉXICO Y SINALOA

El estado de Sinaloa no es ajeno al consumo de drogas. Esto lo refleja la Encuesta Nacional de Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco (ECODAT 2016-2017) que realizó la Secretaría de Salud del gobierno federal y la Comisión Nacional para las Adicciones (CONADIC) en la cual muestran las estadísticas del comportamiento de las drogas. En México, de acuerdo a la Encuesta Nacional de Adicciones 2016-2017, los resultados totales de la población en edades de 12 a 65 años, el 10.3% ha consumido cualquier droga alguna vez en la vida; el 2.9% lo hizo en el último año (2.5 millones). El 0.6% presenta posible dependencia al consumo de drogas en el último año (546 mil). El 9.9% ha consumido drogas ilegales alguna vez en la vida (15.8% hombres y 4.3% mujeres); El 1.3% ha consumido drogas médicas alguna vez (1.7% hombres, 0.9% mujeres); El 8.6% ha consumido marihuana alguna vez en la vida, mientras que 3.5% ha consumido cocaína alguna vez en la vida. La edad de inicio de consumo de drogas es de 17.8 años (hombres 17.7 y mujeres 18.2). Las personas que presentan posible dependencia a drogas en el último año, 20.3% ha asistido a tratamiento (22% hombres y 12.8% mujeres), existe un 80 % que no se trata la adicción y en mujeres un 88%

Entre la población adolescente de 12-17 años el 6.4% ha consumido cualquier droga alguna vez. El 6.2% ha consumido drogas ilegales alguna vez (6.6% hombres y 5.8% mujeres). El 5.3% ha consumido ma-

rihuana, 1.1% cocaína y 1.3% inhalables alguna vez. En la población de 18 a 34 años el 15% ha consumido cualquier droga alguna vez en la vida (22.8% hombres, 7.6% mujeres). En este grupo se encuentra la mayor prevalencia global de consumo. 14.5% ha consumido drogas ilegales alguna vez (22.6% hombres y 7% mujeres); La marihuana y la cocaína son las drogas de mayor preferencia (12.8% y 5.2% respectivamente para alguna vez, 3.5%. Las demás drogas tienen prevalencias debajo del 1.6% para el consumo alguna vez. En la población de 35 a 65 años la prevalencia de consumo alguna vez de cualquier droga es de 7.5% (13.8% hombres y 1.8% mujeres), mientras que la de drogas ilegales es de 7% (13.4% hombres y 1.3% mujeres). La prevalencia de cualquier droga en el último año es de 1% (1.8% hombres y 0.3% mujeres) y la de drogas ilegales es de 0.8% (1.6% hombres y 0.1% mujeres).

Los datos muestran un incremento en el consumo de marihuana tanto en hombres como en mujeres. El consumo de cocaína se mantuvo estable en la prevalencia alguna vez y en el último año. Con relación a 2011, el consumo en adolescentes incrementó tanto en hombres como en mujeres, particularmente el de marihuana; en tanto que el consumo de cocaína e inhalables permaneció estable, lo que hace la necesidad de reforzar los programas de prevención.

INCIDENCIA DELICTIVA EN MÉXICO

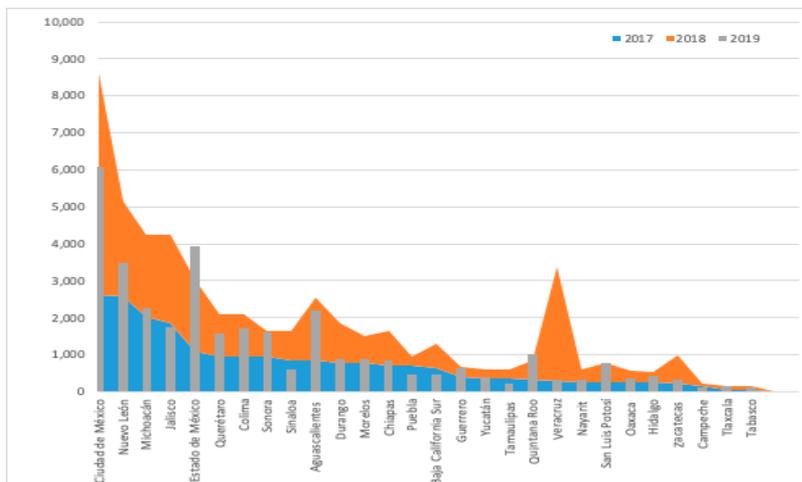
Existe también delitos vinculados al uso y consumo de drogas. Entre ellos se encuentran Delitos el narcomenudeo y los delitos contra la salud ya mencionados. En torno al narcomenudeo, un análisis comparativo entre las entidades del país entre 2017 a 2019 muestra que en 2017 Sinaloa se ubicaba en el lugar número 13 con 857 delitos (45,181 delitos registrados). Dicha posición descendió al lugar 15 en 2018 con 793 delitos (de 61,729) y al lugar 19 con 614 delitos de los 70,062 registrados en 2019 (Figura 1).

CUADRO 1. Consumo de drogas en México, 2016-2017

AÑOS	Cualquier droga	Drogas ilegales	Drogas médicas	Marihuana	Cocaína	Dependientes que han recibido tratamiento
12- 65	10.3	9.9	1.3	8.6	3.5	20.3
12-17	6.4	6.2	--	5.3	1.1	--
18-34	15	14.5	--	12.8	5.2	--
35 a 65	7.5	7.0	--	--	--	--

Fuente: Encuesta Nacional de Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco (ECODAT 2016-2017)

FIGURA 1. Incidencia delictiva del delito de narcomenudeo en México, 2017-2019



Fuente: Sistema Nacional de Seguridad Pública 2017-2019.

Una comparación entre los principales delitos contra la salud entre 2017 a 2019 muestra que la producción de estupefacientes aumentó de 505 casos en 2017 a 1,320 en 2019. El tráfico incremento de 139 a 8025 casos. El suministro mostró un incremento de 27 a 291 casos en el país. La posesión aumento de 2,502 casos en 2017 a 3,026 en 2019. Solo el transporte y otros delitos relacionados disminuyeron. El transporte registró una ligera disminución entre 1,264 casos en 2017 a 991 en 2019. Los delitos contra la salud disminuyeron de 1,178 en 2017 a 622 en 2019.

CUADRO 2. Delitos contra la salud en México

Delitos federales totales contra la salud							
Año	Produc- ción	Trans- porte	Trá- fico	Co- mercio	Sumi- nistro	Pose- sión	Otros
2017	505	1264	139	709	27	2502	1178
2018	847	801	203	221	36	2425	1899
2019	1320	991	8025	438	291	3026	622
Total	2672	3056	8367	1368	354	7953	3699

Fuente: Secretariado de Seguridad Pública y Protección Ciudadana, del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2017-2019.

Pero la situación que enfrentan cada entidad respecto a estos delitos es distinta. En lo que refiere a la producción, por ejemplo, Sinaloa pasó del tercer al cuarto lugar nacional entre 2017 a 2019. Solo disminuyó en 2018, en donde descendió hasta la posición 17. Pero en los años en mención solamente fue superado por las entidades de Baja California, Jalisco San Luis Potosí, Chihuahua, y Quintana Roo. En el transporte, Sinaloa descendió de la posición 5 en 2017, a ser el primer estado con mayor transporte en 2018 y pasar a la segunda posición en 2019, sólo superado por Sonora, Baja California y San Luis Potosí. Respecto al tráfico Sinaloa descendió del lugar 7 en 2017

al 9 en 2019. Superado por Ciudad de México, Baja California, Sonora, Chiapas, Jalisco, Estado de México, Nuevo León. La posesión fue otro de los delitos donde la situación en Sinaloa se agrava. Se mantuvo en la cuarta posición entre 2017 y 2019, solo descendió temporalmente en 2018 al sexto lugar. Los estados de Baja California, Chihuahua, Sonora, Jalisco encabezaron la lista en dicho delito.

CUADRO 3. Delitos contra la salud en México por entidad federativa, 2017-2019

Delitos	Años	Sinaloa	Nacional	Escala Nacional
Producción	2017	37	505	3
	2018	5	847	17
	2019	140	1320	4
Transporte	2017	103	1264	5
	2018	219	801	1
	2019	134	991	2
Tráfico	2017	6	139	7
	2018	1	203	10
	2019	27	8027	9
Comercio	2017	15	709	11
	2018	3	221	16
	2019	16	438	8
Suministro	2017	1	27	25
	2018	1	36	28
	2019	12	291	5

Posesión	2017	229	2502	4
	2018	169	2425	6
	2019	182	3026	4
Otros	2017	133	1178	3
	2018	84	1899	8
	2019	60	622	6

LAS DROGAS EN EL MUNICIPIO DE AHOME

De acuerdo a los datos de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal de Ahome las personas detenidas por violar el Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Ahome por transitar en estado de ebriedad, ingerir bebidas embriagantes en vía pública y consumir drogas, enervantes o sustancias tóxicas en 2017 fueron 4,362 personas. De ellas, 4234 eran hombres (97.7 por ciento) y 125 mujeres (2.87 por ciento). El año 2018 fueron 4855, siendo 4721 hombres (97.24 por ciento) y 128 mujeres (2.64 por ciento), por lo que hay un incremento de 10.15 % en detenciones respecto al año 2017. En el año 2019 fueron un total de 4413 detenidos, de los cuales 4322 son hombres y 91 mujeres, siendo 97.94% de hombres por 2.06% de mujeres, por lo que se redujo un 10% de detenidos respecto al año 2018 y 1.15 % de aumento respecto al año 2017. Respecto a las faltas administrativas por violar el bando de policía y gobierno sobre drogas legales e ilegales, como transitar en estado de ebriedad, ingerir bebidas embriagantes en vía pública y consumir drogas, enervantes o sustancias tóxicas entre años 2017 y 2020 estas fueron 13254 personas detenidas, de las cuales 13,872 eran hombres y 356 mujeres

ABORDAJE TEÓRICO

El presente trabajo se guía, en lo que respecta a las adicciones, en la teoría de la socialización primaria. Esta teoría se concentra en las conductas problemáticas siendo el consumo de drogas una de ellas. La premisa de dicha teoría es que todas las conductas sociales humanas son aprendidas inclusive las conductas sociales desviadas: el crimen, la violencia y el consumo de drogas. Las fuentes de socialización primaria que influyen en la persona son la familia, escuela y otros grupos sociales e indirectas están los rasgos de personalidad. Las secundarias son características de la comunidad. En el caso del consumo de drogas en la socialización primaria se puede producir por dos vías de acuerdo a esta teoría: adicción de drogas debido a la socialización y la dependencia a un estilo de vida basada en el consumo de sustancias tóxicas.

De igual forma, confronta modelos de prevención de adicciones, en lo que se refiere a la definición de la política preventiva y modelos de gestión pública, en cuanto a la forma como dichas políticas se crean y son desarrolladas desde el ámbito público. En cuanto a los modelos de prevención de drogas, se confrontan el médico sanitario contra el ético-legal. El primero de ellos, se basa en el enfoque médico considera al fenómeno del U.I.D. una "enfermedad contagiosa" similar a una epidemia, donde el consumidor es el huésped y a veces el agente transmisor. El sujeto se presenta como pasivo frente al fenómeno. El medio ambiente aparece como contaminado y el consumidor es considerado un sujeto vulnerable que se ha infectado (Pastor y López, 2003: 20). Este enfoque también es llamado ecológico. En algunos países, quienes se adhieren a este modelo frecuentemente hablan del flagelo, de las víctimas de las drogas y consideran al consumidor como un enfermo a quien curar o como un contaminante de los sanos a quien aislar. El modelo ético-legal. Tiene su fundamento en el imperio de la ley. En el caso de las drogas, la Ley regula el uso o no, sus formas y protocolos. Fundamentándose en valoraciones de tipo moral y/o pseudocientífico se prohíbe y castiga el uso de las drogas ilegales y se define a los consumidores como delincuentes

responsables de su “drogodependencia”. La represión de la oferta y la demanda (vendedores y consumidores), la criminalización, la punición y la estigmatización social de los consumidores son algunas de sus principales características. La represión policial y la cárcel son sus respuestas más habituales (Pastor, Op. Cit.:21). Este modelo suele fundamentarse en la moral y en las teorías psiquiátricas y criminológicas dominantes. Magnifican y exaltan los efectos nocivos y las consecuencias penales previstas para el cultivo, comercio, uso o posesión. Respecto a los problemas con la comida, con el juego, con la imagen o con Internet todavía no han trascendido del discurso médico al jurídico, aunque sí hay sentencias para tratar obligatoriamente a personas definidas como “anoréxicas”.

Los modelos de gestión pública se entienden a partir de la combinación de elementos que una organización utiliza para obtener resultados destinados al logro de objetivos. Se puede ver con claridad que modelo de gestión es un concepto que combina los diferentes elementos organizacionales. Es decir, son aquellos sistemas de fines apuntan a satisfacer necesidades públicas. De esta forma, se pueden identificar la menos, cuatro modelos de gestión con distintas características, entre ellos: burocrático, innovativo, participativo y de anarquía organizada. (Felcman, 2015), bajo la construcción de políticas de políticas públicas en sus distintas etapas, como son, la gestación o formación de la agenda (Alejandro Medina y Mejía, 1993; Kingdon, 1995; Bardach, 1998; Merino, 2015); el diseño o formulación (Dye, 2002); la implementación o ejecución (Hill y Hupe, 2002; Corzo, 2013; Aguilar, 2007; Merino, 2015).

MATERIALES Y MÉTODOS

Aunque el objeto de estudio analizado en la presente investigación se presenta a nivel mundial, nacional y local, la perspectiva de análisis bajo la cual se abordará la presente investigación será mediante el estudio de caso. En cuanto a la delimitación espacial y temporal, se toma al municipio de Ahome para un periodo de análisis entre 2017 al

2021. Ello involucra dos gobiernos municipales: el primero, de Álvaro Ruelas Echave (2017-2018) de extracción priista, mientras el segundo de Manuel Guillermo Chapman Moreno (2018-2021) emanado de una coalición entre MORENA, PT y PES. La situación política de dichas administraciones, si bien es cierto que son de distintos partidos, ambos contaron con el apoyo de una mayoría en el Congreso Local.

En tal virtud, la interrogante inicial que guía la presente investigación es conocer ¿qué tanto influye la participación de las organizaciones sociales en la política de prevención de adicciones del municipio de Ahome?. El objetivo general fue conocer la influencia e impacto de las organizaciones sociales en la política de prevención de adicciones establecido por el municipio de Ahome. De manera particular interesó: a) Identificar la toma de decisiones en las políticas de prevención de adicciones del municipio.; b) Analizar la eficacia de la política de prevención de adicciones, sus procesos, insumos, y si éstos han generado la mitigación del problema, c) examinar la evaluación de las políticas de prevención de adicciones de las autoridades municipales de Ahome; d) analizar si los programas preventivos contra adicciones se realizaron, siguiendo con modelos científicos.

La hipótesis planteada es que, a mayor participación de las organizaciones sociales, mejor desempeño institucional en la política de prevención de adicciones en el municipio de Ahome.¹ Como parte de la operacionalización de variables, se tomó la metodología desarrollada por Lizárraga Álvarez, en torno al desempeño institucional municipal y se adecuó a la política de prevención de adicciones en Ahome. De esta forma, de dicha variable dependiente (concepto) a comprobar, se desprendieron las dimensiones teóricas de formulación, diseño e implementación. Se excluye en forma conveniente la dimensión empírica de evaluación dado que solamente en la actual administración se creó un departamento que da seguimiento y evalúa

1 Se adopta como hipótesis nula que el desempeño institucional en la política de prevención de adicciones en el municipio de Ahome no tiene relación directa de la participación de las organizaciones sociales.

el avance e impacto de las políticas públicas, por lo que dicha comparación sería dispar e incompleta.

De esta forma, la dimensión teórica de formulación se analizó mediante las variables de diagnóstico, definición de problemas pú-

CUADRO 4. Operacionalización de la hipótesis

Capacidades institucionales	Características del municipio	Tamaño/ Población	Grandes, medianos, pequeños
		Conductas asociadas	Infracciones al bando (Conductas antisociales) , delitos del orden común y federal asociados a las drogas
		Partido político	PAN, PRI, PRD, PT, PVEM, MC, MORENA, PAS
		Legitimidad democrática	Apoyo político (de parte) del legislativo o la mayoría democrática
			Apoyo de actores y beneficiarios
	Formulación	Involucramiento de actores	Mecanismos de participación ciudadana (Foros, consultas) actores públicos (instituciones, asociaciones, colegios, funcionarios, académicos, etc) actores privados (cámaras, empresarios particulares, medios de comunicación)
		Diagnóstico	SI, NO Fuentes de datos nacional, estatal, municipal. Modelos (Médico sanitario, ético-legal, de consumo, sociológico, psico-social, cultural, ecológico,
		Definición de problemas públicos	Realidades sociales, económicas y políticas
		Construcción de la agenda	Procesos de tematización
			Arena de toma de decisiones

Continuación Cuadro 4. Operacionalización de la hipótesis

Capacidades institucionales	Diseño	Planeación estratégica	Comité o cuerpo colegiado de planeación municipal (COMCA)
			Programa Municipal contra adicciones
			Objetivos, estrategias y metas
			Programas presupuestarios
	Diseño	Marco jurídico	Reglamentos que establecen y regulan: 1) Integración y funcionamiento interior del ayuntamiento; Reglamento de COMCA Reglamento de IPAMA
			Organización administrativa del municipio;
			Organización y funcionamiento de los servidores públicos;
			Actividades de la vida institucional
	Implementación	Control interno	Código de ética
			Auditorías
Sanciones			
Trámites y servicios electrónicos			
Implementación	Innovación tecnológica	Padrón de beneficiarios	
		Sistemas de monitoreo de plan y programas de adicciones	
	Racionalización del ejercicio de gasto	Presupuesto asignado a la dependencia Presupuesto asignado a los programas preventivos personal asignado a la dependencia y programas preventivos personal especializado y operativo asignado a la dependencia y programas	
		Gestión	Consulta y negociación con los actores y beneficiarios involucrados

Fuente: Lizarraga A., Brisa, Proyecto: «Evaluación del desempeño municipal en Sinaloa, 2014-2021», Doctorado en Gobierno Local y Desarrollo Regional, Universidad Autónoma de Occidente, 2020.

blicos, construcción de la agenda. La dimensión empírica de diseño, se midió mediante las variables de marco jurídico, planeación estratégica y control interno. La implementación se midió a través de la innovación tecnológica, la racionalización del ejercicio de gasto y la gestión pública. Para cada una de estas dimensiones empíricas y variables se construyeron indicadores sobre los cuales se definieron instrumentos de recolección de datos.

Como se observa no fue necesario operacionalizar ambas variables, dado que las capacidades institucionales actúan como variable interviniente que puede desarrollar o no, una mejor política de prevención de adicciones. Por lo que la participación de las organizaciones sociales se mide en forma vertical en las distintas etapas del ciclo de las políticas públicas analizadas. De esta forma, las variables establecidas podrían constituirse en un modelo que permita mediante variables dicotómicas medir el mejor desempeño de las políticas de prevención de adicciones. Aún así, para el análisis y comprobación de la hipótesis planteada se recurrió al diseño de una estrategia metodológica.

En virtud de dicha hipótesis se definió una estrategia metodológica pertinente. De esta forma, se utilizaron como unidades de análisis a los adictos o destinatarios de los programas preventivos sobre adicciones, las organizaciones sociales del municipio de Ahome que participan en la política de prevención de adicciones y las administraciones del gobierno municipal. Para recuperar la información se acudirá a fuentes tanto directas como indirectas. En cuanto a las técnicas de investigación y recolección de datos, se conjugaron técnicas en virtud de las fuentes. Para las fuentes indirectas se recurrió a la recopilación documental, haciendo acopio de información contenida en leyes federales y locales, reglamentos municipales, planes municipales de gobierno, programas operativos, manuales de funciones y operativas, estadísticas y demás documentos que cuya importancia así lo requieran. Dado que alguna información solamente se podía recuperar recurriendo a la fuente primaria, es decir, preguntando directamente a los funcionarios involucrados en las administraciones municipales encargados de atender el problema de las adicciones se

utilizó la entrevista a profundidad y la encuesta. Se entrevistaron a ocho funcionarios en las administraciones municipales de 2017-2018 y 2018-2021. De esta forma, se entrevistó a Guillermo Dórame Hernández y Juan de Dios Quintero encargados de los Programas Preventivos en la Dirección de Seguridad Pública; Carlos Silva Valencia y Ramsés Cázares Gámez del Instituto para las Adicciones en Municipal de home (IPAMA); y los titulares de Deportes Jorge Enrique Flores Palafox y Felipe Juárez Soto, así como a Héctor Hubbar Beltrán y Francisco Manuel Espinoza Valverde de la Dirección de Salud.

Respecto a la encuesta se recuperó información de las 20 organizaciones sociales identificadas que participan activamente en la prevención de adicciones. Se encuestaron a la Clínica de tratamiento de adicciones “retomando el camino”; centro de tratamiento de jóvenes adictos integrados; casa de restauración rescate 9:12 AC.; clínica “La Roca”; Unión de Centros de rehabilitación para alcohólicos y drogadictos, AC; clínica de adicciones “Esperanza y Vida, AC; clínica “Nuevo estilo de vida”; Centro de integración y rehabilitación para drogadictos y alcohólicos (CIREPDA); Unidad de desintoxicación y rehabilitación integral “Puerto seguro”; Unidad de tratamiento de adicciones Mochis (UTAM); Unidad una mano amiga, AC; Casa de restauración; Comunidad de terapeuta nuevo Camino, AC.; Cread 10 de mayo; Libérate AC.;, sol Orientis, AC.; Granja Cread Los Mochis, AC.

De la información recabada a través de las distintas técnicas de investigación de datos, se utilizaron técnicas para el procesamiento y sistematización de la información. Con la información recuperada en las encuestas aplicadas a las organizaciones sociales se construyó una base de datos mediante el programa estadístico para las ciencias sociales (SPSS por sus siglas en inglés). Para ello, el método estadístico fue pertinente para realizar cruces entre las variables de estudio, a través de funciones de asociación. Respecto a las entrevistas, se utilizó el análisis de contenido, confrontando la información aportada por los entrevistados con las leyes, reglamentos, actas y demás documentos recuperados y extraídos en la recopilación documental.

Pero, más allá de las técnicas y métodos utilizados para el procesamiento de los datos, el método general con el cual se desarro-

lló la presente investigación que permitió el análisis fue el método comparado. Ello en virtud de que el método comparativo se define como un procedimiento de investigación sistemático, basado en la diferenciación de fenómenos, con la intención de establecer semejanzas y diferencias entre ellos. Como resultado pretende conseguir datos que lleven a la definición de un problema, al entendimiento de este e incluso búsqueda de posibles mejoras. La comparación es un método bastante eficaz para poner en práctica el conocimiento tácito y las actitudes tácitas. Esto es posible demostrando en paralelo dos objetos o situaciones con leves diferencias y explicando las diferencias entre ellas.

LA CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN DE ADICCIONES EN AHOME FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA DE ADICCIONES: LA CONCEPCIÓN DE LA POLÍTICA DE ADICCIONES Y DEFINICIÓN DEL PROBLEMA PÚBLICO

Por principio de cuentas interesó conocer la concepción acerca de las adicciones y la definición de este como problema de los funcionarios encargados de las principales áreas y dependencias en las administraciones de estudio. Carlos Silva Valencia, Director del IPAMA de 2017-2018 consideró que “las adicciones eran un problema público, porque cada día se tenían más jóvenes adictos a diferentes drogas, la disposición que hay para el inicio de la adicción pues es que le ofrezcan a los chicos lo que es el tabaco, el alcohol otras drogas no permitidas, marihuana cocaína, que el narcomenudeo está tan intenso que los muchachos caen con mucha facilidad en ella, y que les sirve de trampolín para brincar a otras adicciones, entonces eso es un asunto casi de salud pública, además considera que las adicciones son un problema social, económico, cultural y político, señaló que en las cuatro hay responsabilidad.”² Guillermo Dórame, Coordinador de

2 Dr. Carlos Silva Valencia, director del Instituto para la Prevención de Adicciones del Municipio de Ahome en 2017-2018. entrevista el 3 de agosto de 2019, los

Programas Preventivos de la Dirección General de Seguridad Pública Tránsito Municipal del Ayuntamiento de Ahome (2017-2018) consideró que las adicciones son un problema de salud pública, que ocurre en el seno familiar, que impacta y afecta a la comunidad, escuela espacio laboral, las consideró como una enfermedad. Señaló que las drogas son tóxicas o no tóxicas legales o ilegales, de utilización médica y que impactan al sistema nervioso central de las personas que las consumen, además de ser un problema multicausal, económico, falta de oportunidades de empleo, político por que no hay políticas públicas acorde al problema, por que impacta a toda la sociedad³.

El Dr. Héctor Hubbard Beltrán, Director de Salud Municipal de Ayuntamiento de Ahome (2017-2018), consideró que la adicción a las drogas son un problema público, que su prevención corresponde a los tres niveles de gobierno, que las drogas han ido disminuyendo, que la prevención se debe de dar a través de la educación, como es una enfermedad se le debe de dar tratamiento en los centros de rehabilitación, además de ser un problema de salud mental y multifactorial⁴. El director del Instituto Municipal del Deporte del Municipio de Ahome (IMDA/2017-2018), Jorge Flores Palafox consideró que la adicción a las drogas es un problema público, por lo cual se requiere de políticas públicas para disminuir su incidencia, la cual iba al alza, principalmente en las colonias donde había mayor drogadicción, por lo que fue en esos lugares donde enfocan sus esfuerzos llevando más el deporte⁵.

Entre los funcionarios de la actual administración (2018-2021) Ramsés Cázares Gámez, director del IPAMA, considera que las adic-

Mochis, Sinaloa.

3 Guillermo Dórame Hernández, Coordinador de Programas Preventivos de la Dirección General de Seguridad Pública Tránsito municipal del Ayuntamiento de Ahome 2017-2018, entrevista el 7 de agosto de 2019, Los Mochis, Sinaloa.

4 El Dr. Héctor Hubbard Beltrán, director de la Dirección de Salud Municipal de Ayuntamiento de Ahome en el periodo 2017-2018. entrevista el 11 de agosto de 2019, Los Mochis, Sinaloa.

5 Jorge Flores Palafox, Director del Instituto Municipal del Deporte de la administración 2017-2018, Entrevista el 7 de agosto de 2019, Los Mochis, Sinaloa.

ciones son un problema público, porque una adicción es un problema de salud. La OMS lo diagnostica como una enfermedad que afecta en todos los sectores de la sociedad y que como tal se debe atender, además señala que es un problema económico.⁶ Para Juan de Dios Quintero Gastelum, Coordinador de Programas Preventivos de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal (2018-2021), la adicción a las drogas es un problema público, que el consumo ha rebasado ya líneas y se ha convertido en un problema. Desde que se legalizó el alcohol es la primera causa de muerte en México, que existen muchos accidentes automovilísticos causados por el y que los padres de familia permiten su consumo desde una edad temprana, desde la niñez. Lo consumen en los espacios públicos, por lo que son un problema social, económico y cultural⁷.

La percepción del Dr. Francisco Manuel Espinoza Valverde Director de Salud Municipal del Ayuntamiento de Ahome (2018-2021) señala que la adicción a las drogas es un problema de salud pública, que existen adicción a las drogas, pero también adicciones sociales como son la ludopatía, la cual ocasiona problemas como violencia, divorcios y robo. Además, existen otro tipo de adicciones a las tecnologías, computadoras, celulares, tablet y que son muy poco observadas las cuales alteran el comportamiento de las personas, además de ser un problema cuyas causas son de carácter cultural, económico, social y político⁸. Felipe Juárez Soto, director del IMDA (2018-21), señala que la adicción a las drogas en un problema público, de carácter social, de pérdida de valores el cual causa desintegración familiar, de carácter económico, por falta de empleo, por tanto la administración actual

6 Ramsés Ignacio Cázares Gámez director del Instituto para la Prevención de Adicciones del Municipio de Ahome en 2018-2021. Entrevista, 6 de septiembre 2019, Los Mochis, Sinaloa.

7 Juan de Dios Quintero Gastelum, Coordinador de Programas Preventivos de la Dirección General de Seguridad Pública Tránsito Municipal del Ayuntamiento de Ahome 2018-2021. entrevista el 6 de septiembre de 2019, Los Mochis, Sinaloa.

8 Francisco Manuel Espinoza Valverde director de la Dirección de Salud Municipal del Ayuntamiento de Ahome 2018.1021. Entrevista el día, entrevista el 11 de septiembre de 2019, Los Mochis, Sinaloa.

que lo están atendiendo de manera transversal, por varias dependencias del Ayuntamiento ⁹

Involucramiento de los actores: Mecanismos de participación ciudadana. En cuanto al diseño de las políticas de prevención de adicciones se utilizaron mecanismos de participación ciudadana con el objetivo de recibir propuestas para incorporarlas al PMD 2017-2018. El Dr. Carlos Silva Valencia, señaló que la adicción a las drogas si formaron parte de la agenda de gobierno, realizaron reuniones con Hospital General, inspección sanitaria y se elaboró un programa mismo que se que se plasmó en el PMD 2017-2018. Sobre el tema, Guillermo Dorame (CPPSP/2017-18), coincidió que dicho tema sí formó parte de la agenda de gobierno. Se realizaron dos foros, uno que se llamó “Ahome seguro y prevención de la violencia” y el otro la seguridad, en los cuales participaron organizaciones de la iniciativa privada y sector social, de donde surgieron propuestas y las integraron al del PMD. Hubbard Beltrán (Salud/2017-18) señaló que las adicciones si formaron parte de la agenda del PMD, que se realizaron reuniones de trabajo con IPRAMA (ahora IPAMA), Centros De Integración Juvenil, Salud Mental. Flores Palafox (IMDA/2017-18) desconoce si las adicciones formaron parte de la agenda y con quien lo discutieron para entregarlas al del PMD, pero manifestó haber tenido un acercamiento con centros de rehabilitación y entes religiosos.

En cuanto a qué sí existieron mecanismos de participación ciudadana en la administración 2018-2021, Ramses Cazarez (IPAMA/2018-21) señaló que realizaron dos foros, en coordinación de la Dirección de Planeacion e Innovacion Gubernamental, la cual les proporcionó información para elaborar el PMD y establecer y justificar las metas del mismo. Espinoza Valverde (Salud/2018-21), por su parte, señaló que se realizaron foros antes de elaborar el PMD, del cual salieron temas relacionados con las adicciones, y que desde la campaña política se dieron cuenta de la importancia de apoyar al deporte como un mecanismo de atender la adicción a las drogas

⁹ Felipe Juárez Soto, director del IMDA (2018-2021). Entrevista el día 4 de septiembre de 2019, Los Mochis, Sinaloa.

porque hay muchas personas perdidas en ellas y que estas no tenían espacios deportivos para realizar actividad de manera adecuada.

Participación de actores públicos y privados. En cuanto a con quienes discutieron el problema de adicción las drogas en el municipio, entre los funcionarios públicos de la administración 2017-2018, Silva Valencia (IPAMA/2017-18) manifestó haber discutido con centros de rehabilitación, universidades, representantes del área de la salud, entre otros. Guillermo Dorame, (CPPSP/2017-2018) mencionó que con AARFS, CANACINTRA, CANACO, Ciclistas, directores de centro de rehabilitación, CIJ, el Director de Salud señaló Centros De Integración Juvenil, Salud Mental. Por el contrario, para la actual administración, los actores tanto públicos como privados que participaron en las discusiones sobre las políticas de adicciones en el gobierno municipal 2018-2021, de acuerdo a la por información proporcionada por Ramsés Cázares (IPAMA/2017-18) fueron directores de centros de rehabilitación, académicos, empresarios, y población en general. Los foros tuvieron como invitado especial al académico y especialista José Manuel Castrejón Vacío y en ellos se recuperaron propuestas de los ciudadanos. Juan de Dios Quintero (CPPSP/2018-21) mencionó que se debe de trabajar con la familia, mientras que Felipe Juárez (IMDA/2018-21) menciona que se hicieron foros y acudió la población en general y personas de los centros de rehabilitación.

Diagnóstico. La administración 2017-2018 elaboró el PMD, en ejes temáticos de gobierno: Ahome Seguro, Ahome Incluyente, Ahome Talentoso, Ahome Innovador, Ahome Ciudadano, Ahome Profesional y Ahome en Desarrollo. La elaboración de de un programa que se denomina “conduce sin alcohol “en el eje de Ahome Seguro se estableció el tema de seguridad, el cual les permitiría impulsar acciones, proyectos y programas de prevención de la delincuencia, para velar por la tranquilidad de todos los ciudadanos. Entre las estrategias se encuentran la seguridad, sociedad con deporte, sociedad con educación, sociedad con arte y cultura, Todos Somos Ahome, Núcleo Familiar, Participación Ciudadana, y calles más seguras, dentro de los cual encontramos programas operativos relacionados con las drogas como son, programas preventivos y Conduce sin Alcohol, Pláticas

CUADRO 5. Objetivo transversal 3: transformando tu vida

Dependencia	COMCA	Dirección de educación/Secretaría de Economía	Dirección de Seguridad Pública	IMDA/IMJU
Programa	IPAMA/Salud	Vinculación educativa	Prevención de adicciones en busca de la Paz	Deporte en tu comunidad
Objetivo	Regular la prestación de servicios de prevención, tratamiento, control y reintegración social de personas con problemas de conductas adictivas, que llevan a cabo los establecimientos de carácter público, privado o social.	Enriquecer los programas por otros organismos e instituciones, promoviendo la participación de todos los sectores de la educación.	Concientizar, orientar y capacitar a la población de las comunidades indígenas sobre el grave problema que ocasiona el ser humano el uso y abuso de drogas legales e ilegales a nivel físico, mental, familiar, social y jurídico.	Proporcionar a los ahomenses alternativas deportivas, recreativas y de activación física para alejarlos de la violencia y el consumo de drogas.

Acciones	<p>Proponer un Reglamento del Instituto para la Prevención de Adicciones en el Municipio de Ahome (IPAMA).</p> <p>Instalación del Comité Municipal contra las adicciones en Ahome (COMCA).</p> <p>Proponer un Reglamento del COMCA.</p> <p>Construir o diseñar un sistema integral de información de conductas antisociales vinculadas a las adictivas para brindar una mejor atención de las adicciones.</p> <p>Fortalecer programas de prevención contra las adicciones en zonas o regiones criminógenas.</p> <p>Apoyar la reinserción social, laboral y familiar de quienes concluyeron un tratamiento.</p> <p>Homogenizar un modelo de tratamiento ante los centros de atención contra las adicciones de acuerdo a la norma NOM-028.</p> <p>Acreditación de centros de rehabilitación de adicciones, para garantizar los derechos humanos y que no existan malos tratos, ni privación ilegal de la libertad de los usuarios.</p>	<p>Acciones de capacitación y reconocimiento para profesores de escuelas primarias y secundarias (estrándardes de reconocimiento)</p> <p>Establecer las condiciones y lineamientos con dependencias municipales para atender y canalizar la actividad que proviene desde las dependencias municipales o externas.</p> <p>Apoyo de microcréditos a personas con tratamiento concluido de adicciones</p>	<p>Concientizar sobre los temas de las conductas adictivas, como la ludopatía, redes sociales, bulimia, anorexia y cutting.</p> <p>Incrementar la percepción de riesgos de consumo de drogas y la conciencia de los factores de protección.</p> <p>Promover marchas de paz para sensibilizar a la ciudadanía lo que podemos perjudicar al involucrarnos en las drogas.</p> <p>Realizar marchas exploratorias para identificar las principales problemáticas.</p> <p>Identificar desde la Unidad de Análisis e Inteligencia de la DGSPyTM las comunidades criminógenas y/o vicimógenas de nuestro municipio. Con el apoyo de la dirección de educación y la secretaria de dichas zonas, percibiendo a la institución educativa en un factor de protección.</p> <p>Realizar conferencias, Talleres de habilidades para la vida. Videoconferencias, cine debate, campañas de promotores de la paz y marchas exploratorias.</p>	<p>Incentivar la práctica deportiva.</p> <p>Incentivar la activación física masiva</p> <p>Detectar talentos.</p> <p>Dar a conocer diversas disciplinas deportivas</p> <p>Promover torneos y ligas, dando a conocer la reglamentación de los deportes y realizar exhibiciones de deportes nuevos.</p>
----------	--	--	---	--

Fuente: Plan Municipal de Desarrollo, Ayuntamiento de Ahome, 2018-2021.

en lengua materna indígena en materia de prevención y conductas adictivas, Prevención conductas adictivas. Para la elaboración del PMD se realizaron foros, para ello se realizó el de Seguridad, donde participaron 40 personas y se recuperaron 16 propuestas, sin mencionar si estas tienen alguna relación con la adicción a las drogas.

Al realizar una revisión del PMD 2018-2021 se aprecia que fue elaborado en base a cinco ejes temáticos, que son: I) Desarrollo Integral; II) Desarrollo Social y Humano; III) Promoción Económica y Medio Ambiente; IV) Seguridad Ciudadana y Protección Civil; V) Combate a la Corrupción y Participación Ciudadana. La adicción a las drogas se encuentra en el eje número uno que se llama "Desarrollo Integral" para obtener información se hizo una Consulta Infantil y dos foros sobre adicción a las drogas, una en la zona urbana y otro en la zona rural. en dichos foros se registró una asistencia de 354 personas, pero durante los primeros seis meses de elaboración del PMD, IPAMA recuperó 1231 propuestas de los ciudadanos. inicialmente, se tomaron como referencia: a) la Escuela, b) Proyecto de vida. En la conformación del objetivo transversal participan las direcciones IPAMA, IMDA, Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal, el COMCA, Secretaria de Desarrollo Económico. Para atender ese problema público se elaboró un objetivo transversal que se denomina "Transformando tu vida".

Construcción de la agenda. Para la construcción de la agenda en relación con la adicción a las drogas los funcionarios de la administración 2017-2018, Silva Valencia (IPAMA/2017-18) señaló que elaboró un programa y lo puso a consideración de algunas instituciones como son: Hospital General, Inspección Sanitaria, los CREAD, las diferentes instituciones que representan el trabajo con las adicciones, ante la prensa, rectores áreas de la salud. Por su parte, Guillermo Dorame (CPPSP/2017-18) señaló que hubo foros sobre seguridad, el primero de ellos denominado "Ahome Seguro" mismo que se realizó en la plaza 27 de septiembre y estuvo enfocado a la prevención del delito. El segundo, se denominó "Prevención de la Violencia y la Seguridad, realizado en la sala de juntas de la Dirección General de Seguridad

Pública y Tránsito Municipal de Ahome. En dichos foros participaron la Asociación de Agricultores, CANACINTRA, CANACO, Agentes de organizaciones sociales, grupos de jóvenes, ciclistas, Centros de rehabilitación en materia de adicciones, Centro de Integración Juvenil, entre otras. Hubbard Beltrán (Salud/2017-18) manifestó que en dichos foros discutieron los temas relativos a las adicciones CIJ, Salud Mental e IPRAMA. Los funcionarios de la administración pública municipal 2018-2021, Ramsés Cázares (IPAMA/2018-21), manifestó que realizaron dos foros sobre Adicciones, uno en la zona urbana y otro en la zona rural, en los cuales participaron centro de rehabilitación, CREAD, CIJ, Alcohólicos Anónimos, y se contó con el apoyo de un especialista en el tema del tratamiento de las adicciones. Felipe Juárez (IMDA/2018-21) mencionó que hubo foros donde participaron centros de adicciones.

PERCEPCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES EN LA ETAPA DE FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA DE ADICCIONES

Respecto a la percepción que tienen las organizaciones sociales sobre la naturaleza de las adicciones, al cuestionarlos si consideraban que era un problema público que debía atenderse, el 95.2 por ciento de las organizaciones se expresaron en forma afirmativa. Al cuestionarlos sobre porque consideraban dichos problemas, un 20 por ciento manifestó que porque había aumentado el porcentaje de jóvenes y niños adictos, 15 por ciento porque era un problema social, 15 por ciento por que genera delincuencia, 15 por ciento porque es un problema multifactorial, y 10 por ciento, se manifestó que por salud y el bien de la comunidad. Respecto a la naturaleza del problema el 95.2 por ciento lo caracterizó como un problema social, en una proporción semejante de 52.4 por ciento, lo ubican tanto como cultural y político, mientras que el 47.6 por ciento lo definió como un problema económico al cuestionarlos respecto a las razones, un 26.3 por ciento se refirió a este como un problema multifactorial, en tanto que otros

26.3 por ciento manifestó que las adicciones no respetan nivel social, económico, cultural y político, es decir, la afectación se da en todas las esferas de la vida pública y privada.

CUADRO 6. Percepción de las organizaciones sociales sobre la definición del problema de las adicciones en Ahome

	SI	NO
Considera que las adicciones son un problema que deba atenderse como un problema público en Ahome	95.2	4.8
Razones (¿por que)?		
Aumentó el porcentaje de jóvenes y niños	20.0	
Porque es un problema social	15.0	
Genera delincuencia	15.0	
Porque es multifactorial	15.0	
Por salud y por el bien de la comunidad	10.0	
Incrementó por la falta de regulación	5.0	
Requiere la intervención de las autoridades, organismos, instituciones y comunidad	5.0	
No sólo en Ahome, sino a nivel estatal, nacional y mundial	5.0	
Poco interés de las instituciones	5.0	
Ha rebasado el límite, no respeta edad, sexo ni religión	5.0	
En su percepción, dicho problema es de carácter:		
Social	95.2	4.8
Económico	47.6	52.4
Cultural	52.4	47.6
Político	52.4	47.6

Fuente: Elaboración propia, con datos obtenidos de la encuesta a organizaciones sociales por el tema de las adicciones en Ahome.

Si bien es cierto que tiene conocimiento del problema en cuanto que es un problema público, el director Director del IPAMA de 2017-2018 Carlos Silva si bien es cierto señala que las las adición a las drogas en un problema y menciona algunas de ellas como el alcohol y marihuana, señala que su consumo es casi un problema de salud pública, con lo que demuestra que no tiene claridad del fenómeno, por el contrario el director actual del IPAMA cual la señala que es una problema de salud de acuerdo a la OMS, la cual la diagnostica como una enfermedad. encontramos que de todos los entrevistados solo el director de salud municipal 2018-2021, reconoce como adicciones a otras conductas antisociales como la ludopatía, adicciones a computadoras y tablets, esto nos indica que tiene mayor claridad sobre el problema, por lo que le permite atender de manera más precisa el problema. Tres directores de unidades administrativas entrevistados para el estudio del tema de las adicciones en el administración 2017,2018 señalan que la política de prevención de adicciones estuvo en la agenda del gobierno y se incluyó en el PMD, excepto el director de de IMDA, el cual manifestó no tener conocimiento de ello, pero al revisar el PMD 217-2018 no se encontró evidencia alguna de sus dichos, la única unidad administrativa que contó con programas operativos para el tratamiento de las adicciones fue la Coordinación de Programas Preventivos a cargo de Guillermo Dórame. El Coordinador de Programas Preventivos en el gobierno 2017-2018 señaló que si formo parte de la agenda del gobierno.

DISEÑO DE LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN DE ADICCIONES PLANEACIÓN ESTRATÉGICA: COMITÉ O CUERPO COLEGIADO DE PLANEACIÓN MUNICIPAL

La Ley de Adicciones del Estado de Sinaloa establece que los municipios deben de instalar un Comité Municipal Contra las Adicciones, (COMCA) por lo que se les preguntó a los servidores públicos de la administración 2017-2018 que si lo instalaron a lo cual manifestó el director IPAMA que si, el Coordinador de Programas Preventivos

que, si se instaló, el Director de Salud señaló que normalmente se hacen de manera sistemática. Flores Palafox (IMDA/2017-18) mencionó que no tenía datos si se instaló o no algún Comité o Consejo contra las adicciones. Ramsés Cázares (IPAMA/2018-21) manifestó que si se instaló el Comité al inicio de la administración, el cual hace reunión cada seis meses. Algo semejante mencionó Juan de Dios Quintero (CPPSP/2018-21) que manifiesta que sí se instaló, que lo preside el presidente Municipal, que realizan acciones aisladas y que las reportan al COMCA. En el mismo sentido, Espinoza Valverde (Salud/2018-21) se expresó en forma afirmativa sobre la instalación del COMCA y que se debe reunir cada tres o cuatro meses pero que en esta administración solo se han reunido una sola vez. Felipe Juárez (IMDA/2018-21) señala que si se instaló fue en el año 2019 y que el instituto que él preside es parte de COMCA y que las reuniones han sido constantes.

Plan o programa municipal contra las adicciones. Si se aprobó algún programa municipal contra la adicción a las drogas durante las administraciones, entre los servidores públicos del gobierno municipal 2017-2018, Silva Valencia (IPAMA/2017-18) mencionó que ellos elaboraron uno, el cual se aprobó por el Cabildo y se publicó en el Diario Oficial del Estado de Sinaloa. Por el contrario, Guillermo Dórame (CPPSP/2017-18) dijo que no existió como tal. Realizaban acciones que se encontraban establecidas en la Ley de Adicciones del Estado de Sinaloa y conmemoraban los días relacionados con drogas. Realizaron acciones que propusieron algunas empresas (sin especificar cuales). Hubbard Beltrán (Salud/2017-18) manifestó que, si se aprobó, estaba el Presidente de la CONADIC, también ellos apoyaban a nivel estatal y se hizo una vinculación con CONADIC, Salud y Salud Mental para su elaboración. Entre los funcionarios de la actual administración, Ramsés Cázares (IPAMA/2018-21) mencionó que sugirieron algunas cosas para la elaboración del PMD y otras se les surgieron de la Dirección de Planeación e innovación Gubernamental y que con eso lo hicieron. Además, que se establecieron objetivos, estrategias y meta en el y se contó con presupuesto para ello. Espinoza Valverde (Salud/2018-21) mencionó que existe por parte de IPAMA un proyecto que cuenta con deporte cultura, educación, salud y en el cual se va a trabajar. Pero,

quien lo tiene que desarrollar es IPAMA. Al respecto, Felipe Juárez (IMDA/2018-21) menciona que cree que sí, que eso le corresponde a IPAMA y que están realizando muchas cosas porque a IPAMA se creó en esta administración porque nunca había escuchado de él.

Objetivos, estrategias y metas. En cuanto a si se establecieron objetivos, estrategias y metas en el programa municipal contra las adicciones para el Municipio de Ahome, los funcionarios de la anterior administración, Silva Valencia (IPAMA/2017-18) y Guillermo Dorame (CPPSP/2017-18) señalaron que, si fueron establecidos en el programa, mientras que Hubbard Beltrán (Salud/2017-18) y Flores Palafox (IMDA/2017-18) mencionaron que debieron de establecerse, aunque no lo recordaban con precisión. De los funcionarios de la actual administración, Ramsés Cázares (IPAMA/2018-21) dijo que sí se establecieron, tanto en el PMD como desde el COMCA; Juan de Dios Quintero (CPPDSP/2018-21) manifestó que si se establecieron; Espinoza Valverde (Salud/2018-21) no contestó; Felipe Juárez (IMDA/2018-21) manifestó que se está trabajando en un programa transversal entre varias dependencias de la administración pública municipal, como son dirección de salud, IPAMA, seguridad pública y cultura.

Programas presupuestarios. Respecto al presupuesto para sacar adelante las acciones y tareas de sus respectivas áreas y dependencias, entre los funcionarios de la administración pública 2017-2018, Silva Valencia (IPAMA/2017-18) al igual que Guillermo Dorame (CPPDSP/2017-18) mencionaron que sí contaron con un presupuesto. Este último, manifestó, además que existió salario para 12 personas que formaban su personal, cuatro vehículos y gasolina para moverlos, papelería, gasto operativo, papelería, teléfono e internet. Hubbard Beltrán (Salud/2017-18) mencionó que el IPRAMA, contó con presupuesto para operar, pero desconoce cual fue. Por el contrario, Flores Palafox (IMDA/2017-18) mencionó que en su dirección no contó con presupuesto para revertir o contrarrestar las adicciones. Entre los funcionarios de la actual administración, Ramsés Cázares (IPAMA/2018-2021) señala que sí, manifiesta tener 12, personas en la nómina y un presupuesto anual de \$2,139,000 pesos, comparado con \$411.000 de su antecesor. Lo anterior resulta muy superior, además

de contar con dos vehículos, pero no con gasolina para moverlos. Juan de Dios Quintero (CPPSP/2018-21) señala que si es adecuado, pero no suficiente, que si tuvieran más presupuesto hubiera mayor impacto. Mientras que Espinoza Valverde (Salud/2018-21) y Felipe Juárez (IMDA/2018-21) se refirieron a este como poco adecuado.

Control interno. En cuanto a si el Órgano Interno de Control (OIC) realizó auditorías a sus direcciones, entre los funcionarios de la administración municipal 2017-18, los directores de las distintas áreas y dependencias, entre ellas IPAMA, la Coordinación de Programas Preventivos, Salud e IMDA, coincidieron que a todos ellos les realizaron auditorías permanentes, pero que no hubo observaciones ni sanciones. En cuanto a los funcionarios de la actual administración, Ramsés Cázares (IPAMA/2018-21) menciona que no le han hecho auditorías; Juan de Dios Quintero (CPPSP/2018-21) manifestó que sí. Que el OIC los revisan de manera constante pero no han tenido observaciones, ni sanciones. Espinoza Valverde (Salud/2017-18) menciona que, si le han practicado auditorías y le han hecho observaciones de inventarios, pero se han resuelto favorablemente por lo que no habido sanciones.

PERCEPCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES SOBRE EL DISEÑO DE LA POLÍTICA DE ADICCIONES EN AHOME

Para conocer la percepción de las organizaciones sociales sobre el diseño de la política de prevención de adicciones en Ahome, se les preguntó por principio de cuentas si las propuestas que ellos realizaron formaron parte de la agenda de gobierno o fueron incluidas en los PMDs. Al respecto, un 66.7 por ciento de las organizaciones se expresaron afirmativamente para el actual gobierno (2018-2021), contra el 19.0 por ciento de quienes manifestaron lo propio, respecto al gobierno anterior. Al preguntarles si su organización fue convocada a formar parte de un Consejo o Comité de apoyo para atender el tema de las adicciones junto con la dependencia o área encargada del Ayuntamiento, un 61.9 por ciento, de las organizaciones encuestadas respondió afirmativamente respecto a la administración anterior

(2017-18), contra el 42.9 por ciento de la actual administración. Pero, interesó también conocer el momento en que dicho consejo/comité fue instalado, por lo que al cuestionarlos sobre ello, no se mostraron grandes variantes, casi un tercio de los entrevistados respondieron que fue al inicio de la administración, como durante el primer año, para el caso de ambas administraciones.

Finalmente, se preguntó también, si las reuniones a dicho comité fueron permanentes o solo se dio para la instalación. Cabe señalar que los resultados mostraron un dato contradictorio, la proporción de respuesta de las organizaciones respecto a la administración anterior la ubicaron a dichas reuniones como permanentes con un 38.1 por ciento, contra el 33.3 por ciento de la actual administración, al igual que un 28.6 por ciento que mencionó que dichas reuniones fueron sólo de instalación para la administración anterior (2017-2018), contra un 14.3 por ciento de la actual administración.

CUADRO 7. Percepción de las organizaciones sociales sobre el diseño de la política de adicciones en Ahome

	Ayuntamiento 2017-2018		Ayuntamiento 2018-2021	
	Si	No	Si	No
Las propuestas realizadas por su organización formaron parte de la agenda de gobierno o fueron incluidas en el PMD	19.0	81.0	66.7	33.3
Su organización fue convocada a formar parte de un Consejo/comité de apoyo para atender el tema de las adicciones junto con la dependencia encargada del ayuntamiento	61.9	38.1	42.9	57.1
En caso de instalarse dicho comité, en qué momento fue				

Inicio de la administración (6 primeros meses)	33.3	66.7	28.6	71.4
Durante el primer año	38.1	61.9	33.3	66.7
Durante el segundo año	9.5	90.5	--	100.
Las reuniones de dicho comité fueron:				
Permanentes	38.1	61.9	33.3	66.7
sólo la instalación	28.6	71.4	14.3	85.7
Se aprobó algún programa municipal contra las adicciones	47.6	52.4	47.6	52.4
Se establecieron objetivos, estrategias y metas	42.9	57.1	42.9	57.1

Fuente: Elaboración propia, con datos obtenidos de la encuesta a organizaciones sociales por el tema de las adicciones en Ahome, 2020.

Cuando se les preguntó a las organizaciones sociales que si sus propuestas formaron parte de la agenda de gobierno o fueron incluidas en el PMD en el gobierno del 2018-2021 el 66.7% contestó que si, por un 19% del gobierno 2017-2018, hay un aumento significativo de más del 40% en la inclusión en este gobierno, pero cuando se les preguntó que si los habían invitado a formar parte de un consejo o comité los resultados se invierten, en el gobierno 2017-2018 fue de 61% y en el actual 42.9%, y en cuanto que si se aprobó algún programa contra las adicciones los resultados son muy similares 47.6% en el 2017-2018 y 47.7% en el 2018-2021.

Implementación de la política de prevención de adicciones. En cuanto al presupuesto asignado para la implementación de las políticas de prevención de adicciones, Silva Valencia (IPAMA/2017-18) señaló que siempre se trabajó con un presupuesto más bajo que el que se propuso, por lo que se tuvo que ir ajustando a situaciones. Mencionó que el presupuesto para adicciones nunca va a ser suficiente. En su estancia la institución cambió el nombre de IPRAMA a IPAMA con el propósito de dejar la rehabilitación y enfocarse en la prevención

conductual y de adicciones sociales como ludopatía, celulares, juegos de videos entre otras. Guillermo Dorame (CPPSP/2017-18) señaló que existió salario para 12 personas que formaban su personal, cuatro vehículos y gasolina para moverlos, papelería gasto operativo, papelería teléfono e internet. Por su parte, Hubbard Beltrán (Salud/2017-18) señaló que nunca hubo dinero suficiente para atacar ese tipo de problemas y el director del IMDA señaló que fue insuficiente y que hubo muchas acciones y actividades que se dejaron de hacer precisamente por falta de presupuesto. Por su parte los responsables de la administración pública actual, Ramsés Cázares (IPAMA/2018-21) manifestó el presupuesto asignado no es suficiente a su dependencia. Juan de Dios Quintero (CPPSP/2018-21) señala que es adecuado, más no suficiente, pero si hubiera más, tendrían mayor impacto las políticas de prevención, el director de la Dirección de Salud manifiesta que no es suficiente y el director del IMDA señala que no es adecuado, que no has presupuesto que alcance.

Racionalización del ejercicio del gasto. En general, los funcionarios de la administración pública 2017-2018, señalaron que contaron con recursos para trabajar. Silva Valencia (IPAMA/2017-18) dijo que contó con una oficina, les asignaron computadora y medios técnicos todo para trabajar. Guillermo Dórame, (CPPSP/2017-18) señaló que existió salario para 12 personas que formaban su personal, cuatro vehículos, gasolina para moverlos, papelería, gasto operativo, papelería teléfono e internet. Hubbard Beltrán (Salud/2017-18) mencionó que él no tenía oficina, mientras que Flores Palafox (IMDA/2017-18) expresó que sí contó con recursos además que mencionó buscan patrocinio para tener mayor alcance. Entre los servidores públicos de la actual administración (2018-2021), Ramsés Cázares (IPAMA/2018-21) señala que si cuentan con una oficina, computadoras y que la administración anterior les dejo una laptop y un proyector, pero se los robaron al inicio de la administración. Al día de la entrevista tienen un proyector y una laptop en comodato para poder operar. Espinoza Valverde (Salud/2018-21) manifestó que conserva el mismo personal de la administración anterior, al igual que las instalaciones en donde actualmente se encuentran laborando. Felipe Juárez (IMDA/2018-

21) señaló que cuentan con lo indispensable, como son las oficinas, computadoras e internet.

Gestión. En cuanto a los funcionarios de la administración contaron con personal 2017-2018, El Silva Valencia (IPAMA/2017-18) mencionó que el personal a su cargo fue el mismo con el que venían operando en las anteriores administraciones, eran cuatro personas, el cual fue reclutado por el. Guillermo Dórame (CPPSP/2017-18) mencionó que se mantuvo el mismo personal de la administración anterior, que estaba conformado por 14 personas y eran profesionales y especializados y el personal fue una mezcla, unos asignados por la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito Municipal del Municipio de Ahome y la otra reclutado por el mismo, que fueron prestadores de servicio en la coordinación antes de su contratación. Hubbard Beltrán (Salud/2017-18) mencionó que no recuerda cuánto personal tenía a su cargo y que tampoco recordó si este disminuyó o aumentó, señaló que su personal era especializado y el operativo se comenzó a profesionalizar.

Entre los funcionarios de la actual administración (2018-2021), Ramsés Cázares (IPAMA/2018-21) menciona que incrementó el personal de su dependencia, los cuales en su mayoría fueron reclutados por él. Dos de ellos trabajaron en la administración anterior en la coordinación de Programas Preventivos por lo que son personas y profesionales especializados, como psicólogos que se encargan de la `prevención primaria. Juan de Dios Quintero (CPPSP/2018-21) señala que su personal aumentó con dos personas más; un consejero certificado en adicciones por la SEP y una persona débil visual para trabajar en teatro Guiñol en labores de prevención y fortalecer la inclusión. Por su parte, Espinoza Valverde (Salud/2018-21) menciona que el personal de su dependencia se ha mantenido igual que en la administración anterior, pero no es suficiente. Felipe Juárez (IMDA/2018-21) señala que solo cuenta con personal operativo, no especializado y que durante su administración se les ha aumentado el salario porque eran muy bajo

En cuanto a que, si las organizaciones sociales o actores se involucraron en la implementación de programas operativos, Silva Valen-

cia (IPAMA/2017-18) señaló se que involucraron las iglesias, CREAD, universidades, señaló que siempre los apoyaron en todo. Guillermo Dórame (CPPSP/2017-18), mencionó que las organizaciones si se involucraron en los programas operativos y que los apoyaron siempre, algunas fueron AARFS, CANACO, Centro de rehabilitación, alcohólicos anónimos. Hubbard Beltrán (Salud/2017-18) mencionó que sí se involucraron las organizaciones sociales. Que son entes que no se pueden quedar al margen de los PO. Flores Palafox (IMDA/2017-18) mencionó que las organizaciones sociales se involucraron en los PO y que no tuvieron dificultades con nadie.

Entre los funcionarios de la actual administración, Ramsés Cázares (IPAMA/2018-21) señala que sí; se instaló en COMCA presidido por el Presidente Municipal y él como Secretario Técnico. Se conformaron 5 mesas de trabajo, cada una tiene al frente una la persona especializada: es prevención está la directora Nancy Susana, en Reinserción está el Director de Secretaría de Desarrollo Económico, (Omar Cabrera), en prevención y rehabilitación está el presidente de la RENAP Esteban Ramírez, Arturo Mendivil de la Dirección de Inspección y Normatividad, y lo que es la Investigación el señor Benito Méndez, Director de Informática del Ayuntamiento, con los cuales estamos trabajando. En cuanto el involucramiento de las organizaciones sociales el como director los involucra y las organizaciones siempre colaboran, menciona que algunas escuelas instituciones educativas niegan el exceso para que puedan desarrollar su trabajo de prevención, porque señalan que ya acudieron otras dependencias del propio gobierno municipal, como cultura, salud, deportes y programas preventivos entre otro. Espinoza Valverde (Salud/2018-21) mencionó que que sí se involucran en los PO las organizaciones sociales, aunque algunas lo hacen de manera aislada. Felipe Juárez (IMDA/2018-21) menciona que si se involucran las organizaciones sociales en los programas que no tiene dificultades con ellas.

Innovación tecnológica. Se les cuestionó a los directores de las distintas áreas y dependencias que tanto uso habían hecho de la innovación tecnológica durante el desempeño de sus funciones. Entre los directores de la administración 2017-2018, Silva Valencia

(IPAMA/2017-18) señaló que recurrieron a la tecnología como internet, computadoras, Power Point, porque es algo que no se puede dejar de lado en estos tiempos. Guillermo Dórame (CPPSP/2017-18) señaló que se apoyaron en la tecnología, como proyectores, computadoras, laptop para el desarrollo de actividades. Flores Palafox (IMDA/2017-18) manifestó que con poca frecuencia utilizaron la tecnología. Entre los funcionarios del gobierno actual, Ramsés Cázares (IPAMA/2018-21) señala que si hacen uso de la tecnología, que tiene un convenio con el IPN con una unidad móvil llamada UMA para realizar proyecciones. Además que derivado de las propuestas que se realizaron en los foros de consulta, se está elaboró una plataforma que se va utilizar de manera coordinada con los centro de rehabilitación del municipio, la cual va arrojar información sobre la adicción a las drogas, si son hombres o mujeres, mayores o menores de edad, zona donde viven, urbana o rural, tipo de droga que consumen, si son legales e ilegales, a qué edad iniciaron el consumo, el número de ingresos a los centros de rehabilitación entre otros datos, información que va ser de suma importancia para la toma de decisiones en las políticas de prevención, serán más focalizadas, el Coordinador de Programas Preventivos dice que si se utilizan tecnologías, el Director de salud señala que si se utilizan y el director del IMDA se manifiesta en el sentido.

PERCEPCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE ADICCIONES EN AHOME

Por el contrario, interesó también conocer la percepción que las organizaciones sociales participantes en el tema de las adicciones se fueron formando durante el trabajo de ambas administraciones. De esta manera, al preguntarles si las áreas responsables del tratamiento de las adicciones, llámese IPAMA o Programas Preventivos, principalmente, contaron con presupuesto para el desarrollo de sus funciones, para la administración de 2017-2018, en una proporción

de 28.6 por ciento respondieron que sí, contra un 14.3 por ciento de la actual administración de 2018-2021. Respecto a si dicho presupuesto que le fue asignado fue adecuado para la implementación de sus programas, destaca que la mayor proporción de organizaciones manifestaron que no, (85.7 y 52.4 por ciento, respectivamente), pero respecto a la administración de 2017-18 un 14.3 por ciento respondió afirmativamente, contra un 47.6 por ciento. Habría que preguntarse si pese a que le reconocen menor presupuesto a IPAMA y Programas Preventivos, dichas organizaciones sociales observan una implementación distinta de los programas operativos. Porque, en general, la proporción de respuestas guardó una constante. Al cuestionarlos si las áreas o dependencias contaron con oficina, equipo y recursos materiales suficientes para el desempeño, las organizaciones sociales se manifestaron positivamente en un 66.7 por ciento de la actual administración, en contra de un 23.8 por ciento de la anterior.

Al preguntarles, si a su parecer las actividades que realizaron dichas dependencias fueron encaminadas a la prevención de adicciones, o de otra índole, el 90.5 por ciento de las organizaciones sociales, se expresaron afirmativamente para la actual administración contra un 47.6 por ciento de la administración 2017-18. Al preguntar si el personal de dichas áreas había aumentado o disminuido, y si contaron con personal especializado; un 57.1 por ciento de las organizaciones manifestaron que el personal de dichas áreas había incrementado para la administración actual, contra un 33.3 por ciento de la administración anterior. De igual forma, el 81 por ciento de las organizaciones ubicó al personal IPAMA y Programas Preventivos como un personal más especializado y operativo contra un 42.9 por ciento de la administración anterior.

CUADRO 8. Percepción de las organizaciones sociales sobre la Implementación de la política de adicciones en Ahome

	Ayuntamiento 2017-2018		Ayuntamiento 2018-2021	
	Si	No	Si	No
Se contó con un presupuesto	28.6	71.4	14.3	85.7
El presupuesto asignado a la dependencia fue adecuado para la implementación de sus programas	14.3	85.7	47.6	52.4
Contó con oficina, equipo y recursos materiales suficientes para su desempeño	23.8	76.2	66.7	33.3
Las actividades que realizó fueron encaminadas a la prevención de adicciones, o de otra índole	47.6	52.4	90.5	9.5
El personal incrementó o disminuyó	33.3	66.7	57.1	42.9
Contó con personal especializado y operativo	42.9	57.1	81.0	19.0
Como parte de la implementación de sus PO, recurrió a tecnologías de la información	38.1	61.9	47.6	52.4

Fuente: Elaboración propia, con datos obtenidos de la encuesta a organizaciones sociales por el tema de las adicciones en Ahome.

Se preguntó a las organizaciones sociales también respecto a la gestión realizada por el área o dependencia responsable de atender el tema de las adicciones. Al cuestionarlos si las organizaciones y actores se involucraron en la organización de los programas operativos, un 61.9 por ciento de la actual administración respondió afirmativamente, contra un 42.9 por ciento de la anterior administración 2017-2018. Sobre las dificultades con otras organizaciones involucradas en la prevención de adicciones, una proporción de 19 por ciento de las organizaciones se manifestó afirmativamente, en contra de un 14.3

por ciento de la administración 2017-18. Lo mismo sucedió al cuestionarlos sobre las dificultades que las organizaciones tendrían contra la dirección o dependencia encargada de la prevención de adicciones, cuya proporción de 23.8 por ciento de las organizaciones se manifestaron en ese sentido contra la actual administración, contra un 9.5 por ciento de la anterior (2017-18).

Interesó también, profundizar en torno al tipo de dificultades que señalaban, clarificando a estas en tres tipos: Técnicas, operativas e interinstitucionales. Las primeras vinculadas a las atribuciones y facultades reglamentarias; las segundas a los recursos financieros y humanos; la tercera, a la duplicidad de funciones en el área de administración. Un 33.3 por ciento de las organizaciones refirieron dificultades técnicas a la actual administración contra un 23.8 por ciento de la anterior. De igual forma, un 42.9 por ciento estableció dificultades operativas de la actual administración contra un 28.6 por ciento de la anterior (2017-18). En cuanto a las dificultades interinstitucionales no se observaron grandes cambios.

CUADRO 9. Percepción de las organizaciones sociales sobre la gestión de la política de adicciones en Ahome

	Ayuntamiento 2017-2018		Ayuntamiento 2018-2021	
	Si	No	Si	No
Las organizaciones y actores se involucraron en la organización de los programas operativos	42.9	57.1	61.9	38.1
Dificultades con otras organizaciones involucradas en la prevención de adicciones	14.3	85.7	19.0	81.0

Dificultades con la dirección o dependencia encargada de la prevención de adicciones en Ahome	9.5	90.5	23.8	76.2
Tipo de dificultades				
Técnicas	23.8	76.2	33.3	66.7
Operativas (recursos financieros y humanos)	28.6	71.4	42.9	57.1
Interinstitucionales (duplicidad de funciones en áreas de la administración)	28.6	71.4	28.6	71.4

Fuente: Elaboración propia, con datos obtenidos de la encuesta a organizaciones sociales por el tema de las adicciones en Ahome.

Al realizar la comparación en el involucramiento las organizaciones sociales en en los programas operativos de un gobierno a otro, se observa que hay aumento significativo en el gobierno actual, ya que el porcentaje es 61.9% con un 42.9% del 2017-2018, pero cuando se les preguntó que si han tenido dificultades con la dependencias de acciones el porcentaje se invierte, 9.5% dicen que no tuvieron problemas con la administración anterior y en la actual 23% por lo que él existe un aumento, y esto se debe a que ahora hay un marco normativo , un reglamento de IPAMA que vigila los centro de rehabilitación por lo que genera rechazo a la supervisión.

CONCLUSIONES

El presente trabajo de investigación tuvo como objetivo comprobar la influencia que tienen las organizaciones sociales en la política de prevención de adicciones en el municipio de Ahome. El análisis se realizó en perspectiva comparada bajo un periodo de estudio que comprendió dos gobiernos municipales. El primero del PRI (2017-

2018), mientras que el segundo de alternancia, encabezado principalmente con Morena (2018-2021).

La hipótesis planteada fue que, a mayor participación de las organizaciones sociales, mejor desempeño institucional en la política de prevención de adicciones en el municipio de Ahome. La operacionalización del desempeño institucional se analizó mediante dimensiones teóricas vinculadas al ciclo de las políticas públicas, estas son: la formulación, diseño e implementación. Como parte de la formulación el primer aspecto fue conocer la concepción de dichos gobiernos en torno al problema. Es decir, conocer ¿cómo era visto el problema de las adicciones a las drogas en cada gobierno municipal? Porque de ello se desprendían un conjunto de acciones que daban cuenta del enfoque adoptado para el tratamiento del problema. De manera general, se encontró que la adicción a las drogas fue visto como un problema público que impacta a la salud, lo social, económico y la seguridad pública. Pero, para la atención de ese problema, los gobiernos municipales utilizaron distintos mecanismos de participación ciudadana. En ambos gobiernos, los ciudadanos participaron realizando propuestas para coadyuvar a una mejor atención al problema consultado, pero con claras diferencias.

El gobierno priísta (2017-2018) no tuvo en la agenda el problema de las adicciones, porque no realizaron ningún evento para ello. Si bien es cierto, hubo foros para recibir propuestas, éstas fueron sobre seguridad pública, con el objetivo de disminuir faltas administrativas, la violencia y delitos, lo cual permite determinar cómo el gobierno visualizó el problema. Por lo que esta se identifica con ello un modelo ético-legal, basados en el imperio de la ley. Por el contrario, el gobierno morenista (2018-2021) el problema de las adicciones estuvo presente en la agenda. Para ello diseñaron varios mecanismos de participación ciudadana y, de manera específica, foros con la temática “prevención, atención y reinserción de los consumidores a las drogas”. En consecuencia, se trató el tema como un asunto de desarrollo humano, por lo que se identifica con el modelo Socio-cultural, que prioriza el contexto en cuanto a sus factores culturales y a la sociedad como entorno socioeconómico y coloca los factores

fuera del alcance del sujeto en cuanto individualidad. El consumidor es presentado como víctima del sistema o como desviado social. En consecuencia, se diseñó un objetivo transversal que atendiera las adicciones denominado “transformando tu vida”. Con ello se involucraron varias dependencias, conjuntando acciones y objetivos, lo que permite atender el problema de forma más conveniente, por su origen multicausal.

Respecto a la etapa del diseño de la política de adicciones, la participación de las organizaciones sociales, privadas y de servidores públicos en la instalación de comités o consejos como el COMCA, órgano de consulta y de propuestas de políticas de adicciones, tanto en los gobiernos priistas como morenistas el comité se instaló en ambos gobiernos. Sin embargo, su aportación a sido nula y ello puede ser a consecuencia de dos factores: 1) porque tienen debilidad organizativa para empujar una política de prevención de adicciones, o; 2) porque tienen interés particular que las cosas se mantengan como están, porque las adicciones se han convertido en un negocio para las organizaciones sociales. Entonces, en medio de ambas cosas, la participación social constituye una simulación y se realiza para legitimar las acciones del gobierno y no como un órgano colegiado de consulta, que representa los interés legítimos de la población.

El gobierno municipal está obligado por ley a realizar un “Programa Municipal Contra las Adicciones” donde se establezcan objetivos y metas a lograr. En el análisis documental no hay evidencias de su existencia, los funcionarios públicos han sido omisos, por lo que hay un incumplimiento de la ley pero lo grave es que no se tenga un documento rector de las políticas de prevención, donde se establezca las acciones para darle cumplimiento a la política diseñada en los PMDs. En tal virtud, se recomienda su elaboración inmediata.

Las políticas públicas deben tener fundamento jurídico, apoyo político y viabilidad administrativa. En la administración priista (2017-2018) al analizar el marco jurídico municipal se encontraron al menos cuatro inconsistencias graves, están son: a) El Departamento de Programas Preventivos que depende de la DGSPyTM; b) la CPP en el Reglamento Interior de Policía Preventiva y Tránsito

municipal de Ahome; c) la facultad que tiene la Dirección General de Desarrollo Social y Humano de realizar un Programa de Prevención de Adicciones; c) la Dirección de Salud Municipal en el Reglamento Interior de la Administración Pública Municipal.

a) El Reglamento Interior de la Administración Pública Municipal de Ahome, (RIAMPA) en su en la fracción V. Artículo 102 establece como CPP como una dependencia administrativa con atribuciones para desempeñar funciones de prevención, cuando ya existe el IPAMA para ello.

- a) En la fracción VIII artículo 17 del Reglamento Interior de Policía Preventiva y Tránsito municipal de Ahome, establece la CPP dependiente de la (DGSPyTM) como una dependencia con rango de departamento en el (RIAPMA), lo que resulta resulta una incongruencia que la misma institución tenga un rango y nombre distinto.
- b) En la fracción XXIV del Artículo 85 del RIAPMA establece que le corresponde al Director General de Desarrollo Social y Humano “Elaborar programas de información y prevención contra las adicciones” cuando esa facultad le corresponde a IPAMA.
- c) En el artículo 93 del RIAPMA otorga facultades a la DSM para realizar programas contra las adicciones, cuando esta atribución ya la tiene IPAMA.

Cabe señalar que el IPAMA funcionó sólo con un decreto de creación, pero sin marco jurídico. Fue hasta el gobierno morenista en 2019 cuando se creó su reglamento para darle facultades. Por las inconsistencias señaladas en las diversas disposiciones que regulan la adicción a las drogas a nivel municipal. Una necesaria medida sería derogar la normatividad duplicada; armonizar los reglamentos en cuanto nombre y rango de las unidades administrativas y; concentrar todas las facultades sobre la prevención de adicciones tanto sociales como químicas en el IPAMA para dar cumplimiento a la Ley de Austeridad del Estado de Sinaloa.

En cuanto al control interno del H. Ayuntamiento de Ahome. El OIC ha sido omiso en su función, no ha observado ni sancionado a los servidores públicos de las dependencias y entidades administrativas que no cumplen la normatividad, a pesar de las diversas irregularidades existentes, referente a la duplicidad de atribuciones, funciones y de programas operativos.

Respecto a la implementación de la política de adicciones, los gobiernos del PRI y morenista carecieron de herramientas tecnológicas para realizar su trabajo, ya que no tuvieron presupuesto para ello, pues fue solo para solventar la nómina. Sin embargo, derivado de las propuestas ciudadanas realizadas en los foros de prevención, atención y reinserción de drogas, para la elaboración del PMD 2018-2021, en la administración morenista, IPAMA cuenta con una plataforma vinculada a los centros de rehabilitación del municipio, con ella se pretende obtener información de los adictos, sexo, edad, tipo de droga que consumen, ingresos a los centros de rehabilitación y lugares donde viven. Esto permitirá realizar políticas focalizadas, eso muestra la influencia que tienen las organizaciones sociales en las políticas de prevención de adicción a las drogas en gobierno actual. En cuanto al gasto que se ejerció en el gobierno priísta (2017-2018) para la atención de las adicciones por parte de IPAMA fue insuficientes, sólo contaba con una persona en el instituto. No tuvo voluntad política para hacerlo ya que no designó presupuesto ni personal suficiente para ello. Si bien es cierto, hubo un política de prevención de adicción a las drogas, ésta fue encabezada por la CPP de (DGSPTM) con 12 personas especializadas, lo que le permitió realizar un trabajo más eficiente. En el gobierno morenista (2018-2021) IPAMA tiene una plantilla de 12 personas y cuenta con personal especializado. Sus antecedentes laborales se encuentran precisamente en la CPP de (DGSPyTM) lo que ha contribuido a un mejor desempeño institucional. Esto muestra el interés gobierno actual por atender el problema, a diferencia del anterior. De igual manera, la CPP de la DGSPyTM mantiene el mismo número de personal, cuenta con el mismo presupuesto, pero el personal no es especializado en su totalidad. En tal virtud, ante el fortalecimiento de IPAMA, la CPP

debería realizar prevención de conductas antisociales como violencia, faltas administrativas, prevención de delito y de movilidad, pero no de prevención adicción de drogas. Para la elaboración de la política pública generalmente los gobiernos invitan a las organizaciones sociales a participar para conocer sus propuestas e incorporarlas a los PMD. Con el gobierno priísta (2017-2018) la política pública se elaboró sin tomar en cuenta a las organizaciones sociales vinculadas a la adicción a las drogas. Se tuvieron cerca de quince programas operativos, sin tener claridad a quien le corresponde la prevención de adicciones. En consecuencia, dichas acciones se identifican con el modelo de Gestión Pública de Anarquía Organizada, la cual se caracteriza por preferencias problemáticas, tecnológicas y participación fluida, en estos modelos de gestión las preferencias que guían todo proceso decisorio son problemáticas, en el sentido que no resulta fácil identificar cuál de estas preferencias hay que poner en juego a la hora de decidir, a la hora de elegir una alternativa de entre varias posibles, se asemejan a una colección desarticulada de ideas más que una estructura coherente de preferencias encadenadas entre sí. En cambio, el gobierno morenista (2018-2021) realizó una política pública con agenda de involucramiento de los actores diversos, de organizaciones sociales, académicos, deportivas, jóvenes, ambientalistas, un foro de gobernanza y especialistas en adicciones y consumidores. Estas acciones se identifican con el modelo de Gestión participativo, caracterizado por tener “un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado. De esta forma, desde el diseño la política de prevención de adicciones, se hizo partícipe a las organizaciones sociales en el problema público para que realizaran propuestas.

En consecuencia, es importante hacer notar este aspecto. Si bien es cierto, las organizaciones sociales en el gobierno priísta (2017-2018), no participaron en el diseño de la política de prevención de adicción a las drogas, si existió participación en la etapa de la implementación de la política, ya que algunos programas operativos como conduce sin alcohol, prevención de adicciones, se desarrollaron

en las instalaciones que las organizaciones sociales prestaron para que les dieran pláticas de prevención a sus miembros y otras realizando donaciones en especie, como libros entre otros. Mientras que en el gobierno morenista (2018- 2021) las organizaciones sociales estuvieron activas desde el inicio del ciclo de la política, ya que se les involucró en el diseño, hicieron propuestas en los foros de consulta, propuestas individuales y en la implementación de la política existe una coordinación constante con ellas, además que algunas forman parte de COMCA.

Por lo anteriormente expuesto, es posible afirmar que se cumple la hipótesis planteada inicialmente respecto a que, a mayor participación de las organizaciones sociales, mejor desempeño institucional en la política de prevención de adicciones en el municipio de Ahome. Aunque ello aplica únicamente para el gobierno morenista y no tanto para el gobierno priista. Desde luego es pertinente hacer notar que si bien es cierto la participación de las organizaciones sociales fueron contribuyendo en las distintas etapas de la política pública y fortalecieron el desempeño de la política de adicciones, ello no hubiera sido posible si el gobierno morenista no hubiese adoptado un modelo de gestión pública de tipo participativo y con la concepción del problema público un modelo de tratamiento más pertinente, así como una política de mayor contenido.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, L. F. (1992). *El estudio de las políticas públicas*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Becoña Iglesias, Elisardo, *Bases científicas de la prevención de las drogodependencias*, Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas, Madrid, 2002.
- Cunill, N. (1991). *Participación ciudadana, dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados Latinoamericanos*, Caracas: CLAD.

- Franco, Corzo Julio (2013) Diseño de Políticas Públicas, IXE editorial, México.
- Felcman Isidoro Luis, nuevos modelos de gestión pública: tecnologías de gestión, cultura organizacional y liderazgo despues del “big bang” paradigmático, Tesis de doctorado, Facultad de Ciencias Economicas, Universidad de Buenos Aires, 2015.
- Kingdon, J. W. (1995), Agendas, alternatives and public policies. New York, Harper Collins.
- Lizarraga A., Brisa, Proyecto: "Evaluación del desempeño municipal en Sinaloa, 2014-2021", Doctorado en Gobierno Local y Desarrollo Regional, Universidad Autónoma de Occidente, 2020.
- Merino Mauricio (2015), Políticas Públicas, Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos, Col. Gobierno y Políticas Públicas, No. 2, Ed. Kindle, CIDE, México.
- Merino y Cejudo (2010), Problemas, decisiones y soluciones: Enfoques de política pública, CFE-CIDE, México.
- Pastor m^a Juan Carlos y López Alatorre Jesús, Modelos Teóricos de Prevención en Toxicomanías: una propuesta de clasificación, boletín, foro 34, Anales de psicología, Universidad de Valencia, España. 1993. pág. 20.

DOCUMENTOS

- Encuesta Nacional de Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco (ECO-DAT 2016-2017)
- Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Ahome
- Plan municipal de Desarrollo de Ahome 2017-2018 y 2018-2021
- Encuesta Nacional del Consumo de Drogas, Alcohol y Tabaco 2016-2017. Secretaria de Salud, 2016-2017
- Secretariado de Seguridad Pública y Protección Ciudadana, del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2017-2019

ENTREVISTAS

Carlos Silva Valencia, director del IPRAMA 2017-2018, 3 de agosto de 2019, los Mochis, Sinaloa.

Guillermo Dórame Hernández, Coordinador de Programas Preventivos de la Dirección General de Seguridad Pública Tránsito municipal del Ayuntamiento de Ahome 2017-2018, 7 de agosto de 2019, Los Mochis, Sinaloa.

Héctor Hubbard Beltrán, director de la Dirección de Salud Municipal de Ayuntamiento de Ahome en el periodo 2017-2018, 11 de agosto de 2019, Los Mochis, Sinaloa.

Jorge Flores Palafox, director del IMDA 2017-2018, el 7 de agosto de 2019, Los Mochis, Sinaloa.

Ramsés Ignacio Cázares Gámez director del IPAMA en 2018-2021, 6 de septiembre 2019, Los Mochis, Sinaloa.

Juan de Dios Quintero Gastelum, Coordinador de Programas Preventivos de la Dirección General de Seguridad Pública Tránsito Municipal del Ayuntamiento de Ahome 2018-2021, 6 de septiembre de 2019, Los Mochis, Sinaloa.

Francisco Manuel Espinoza Valverde director de la Dirección de Salud Municipal del Ayuntamiento de Ahome 2018.1021. Entrevista el día, 11 de septiembre de 2019, Los Mochis, Sinaloa.

Felipe Juárez Soto, Director del IMDA (2018-2021), el día 4 de septiembre de 2019, Los Mochis,

Cabildos abiertos con presupuesto participativo en Ahome

OCTAVIANO MOYA DELGADO

INTRODUCCIÓN

La participación ciudadana ha sido uno de los aspectos mas débiles de la democracia sinaloense. La escasa participación se había observado también en los gobiernos municipales que mantenían al mínimo las exigencias legales y reglamentarias. No obstante, con el triunfo de Morena en 2018, en su primer año, los gobiernos municipales emanados de la Cuarta Transformación (4T) en Sinaloa tuvieron variantes en el ejercicio del gobierno. Uno de éstos fue la relación con los ciudadanos, con lo que los instrumentos de participación ciudadana tomaron un nuevo significado.

Si bien es cierto, hasta 2012 se creo una Ley de Participación Ciudadana, como en otras del país, esta solamente contempla las figuras de Plebiscito, Referéndum e iniciativa popular (LPCES/2012). Pero desde su publicación a la fecha no existe ninguna experiencia de este tipo, por lo que prácticamente se ha constituido en letra muerta. Para el caso de los Ayuntamientos existe en la Ley de Gobierno Municipal la figura de Cabildo Abierto (Art. 25/LGMES/2018). Para el caso de Ahome, en forma adicional se cuenta con un reglamento de Presupuesto Participativo desde 2018, aunque en la práctica, hasta el momento no se ha realizado ningún ejercicio de esa naturaleza.

En Ahome, el alcalde, Manuel Guillermo Chapman Moreno, instrumentó lo que podría denominarse “Cabildo abierto con presupuesto participativo”. El presente trabajo tiene como objetivo recupe-

rar la experiencia de estos ejercicios ciudadanos durante el gobierno municipal de Ahome (2018-2021). Se parte de la hipótesis que, dichas experiencias, aunque importantes, no lograron constituirse en una política de participación ciudadana relevante en virtud del desconocimiento de regidores, funcionarios y ciudadanos.

ABORDAJE TEÓRICO Y METODOLÓGICO

El enfoque utilizado en la presente investigación es el conductismo social, dado que permite conocer tanto la descripción del individuo como del grupo social. Explica la conducta del individuo en términos de la conducta organizada del grupo social, en lugar de explicar la conducta organizada del grupo social en términos de la conducta de los distintos individuos que pertenecen a él” (George H, 1972)

Puede decirse que, mientras el grupo social tiende a formar las componentes afectivas y cognitivas de la actitud característica de cada individuo, tales componentes se proyectan hacia el grupo social para caracterizarlo mediante una especie de actitud característica grupal predominante. Sin embargo, no todo individuo es influenciable de la misma manera por el grupo social, ni es influyente de la misma manera sobre el grupo, sino que existe un equilibrio dinámico entre individuo y sociedad. Gino Germani escribe: “Entre otras ventajas, el concepto de actitud presenta la de constituir el nexo entre las dos ramas que componen la psicología social actual: la psicología social de los grupos o psicología colectiva, y la psicología social del individuo” (Edna Heidbreder, 1967)

La teoría utilizada en el presente trabajo fue la teoría del conflicto del grupo realista (Sherit y Sheric, 1953; Sherif, 1966), que propone que el factor clave para comprender las interacciones grupales es la competencia por unos recursos limitados o unas metas incompatibles, es decir, metas que sólo un grupo puede lograr. Esta competición generaría una situación de conflicto entre los grupos que sólo se reduciría mediante unas metas supraordenadas que únicamente se pueden conseguir cooperando. Así, desde su punto de vista, el prejuici-

cio tenía sus raíces en los conflictos de intereses, reales o percibidos, entre un grupo y los otros (Montes, 2008). Con ello se permite abordar las acciones que realiza cada persona o grupo, una organización o la sociedad en sentido amplio, para lograr el máximo beneficio, algo que a su vez genera cambio social, político y revoluciones.

El universo de investigación lo constituyeron cuatro de los seis cabildos abiertos realizados en Ahome, entre ellos: Campo pesquero El Jitzamuri de Higuera de Zaragoza; Estero de Juan Jose Rios de la Sindicatura Central; Campo pesquero El Colorado en la Villa de Ahome; Ej. Alfonso G. Calderón (Poblado 7) de Gustavo Diaz Ordaz (El Carrizo). Se dejaron de lado los realizados en El Guayabo de la Sindicatura Heriberto Valdez Romero y Poblado nuevo San Miguel de San Miguel Zapotitlán, por considerarlo poco útiles para el análisis dado que en ellas la interacción ciudadana observada en el instrumento de participación fue mínima. Todas estas localidades en donde se desarrollaron dicho instrumento de participación tienen la característica de ser tener alto nivel de marginación y forman parte de la zona rural. Como técnica de investigación se adoptó la observación participante. Como unidades de análisis se tomaron las sesiones de dichos cabildos y la interacción de los ciudadanos que participaron en ellos.

CABILDOS ABIERTOS

El desarrollo de los Cabildo abiertos tiene al menos dos momentos que se orientan hacia aspectos formales e informales. El primero de ellos, de tipo formal, es el establecido en la Ley de Gobierno municipal que marca la temporalidad en la que deberán realizarse. De manera conjunta el cabildo definía un monto determinado dejándolo a los ciudadanos del lugar definir cómo y qué debía gastarse dichos recursos, tal como se muestra a continuación:

1. El Cabildo en sesión ordinaria define el lugar donde ha de realizarse el próximo Cabildo abierto, dentro del plazo establecido por la Ley de Gobierno.

2. Se instruye a la Secretaría del Ayuntamiento para que se publique una convocatoria e instale una mesa receptora de propuestas.
3. En el lugar y hora programada, se realiza el pase de lista para regidores, y Sindica con la verificación del quorum legal y se declara formalmente instalado.

El segundo momento, de tipo informal, se da posterior a la instalación del Cabildo. La observación directa del evento permitió definir una mecánica a la cual se ajustaron dichos instrumentos. Inicia con la presentación formal del alcalde, quien daba a conocer el monto acordado por el Cabildo para dicha comunidad y se le otorgaba el uso de la voz a los ciudadanos que registraron propuestas previamente ante la mesa receptora, bajo un orden establecido. A partir de ahí, la dinámica de la reunión se dejaba a los ciudadanos y la autoridad sólo intervenía auxiliando a los participantes con datos o asesoría respecto a las obras propuestas a realizar.

1. Cada ciudadano hizo uso de la voz para manifestar los problemas de la comunidad y con base en ello solicitaba el apoyo para realizar las obras que proponía.
2. En la medida que se iban presentando las obras propuesta de los ciudadanos se marcaban en una pizarra.
3. Al concluir el orden de registro de los ciudadanos, el alcalde toma la palabra, se dirige a sus funcionarios pidiéndoles resolver algunas de las solicitudes presentadas. Los funcionarios recuperan las propuestas de los ciudadanos que se vinculan con su área de desempeño y de comprometerse a cubrirlas eran eliminadas de la pizarra.
4. Con la identificación de las obras restantes, se realiza un procedimiento deliberativo de los ciudadanos proponentes argumentando a favor de sus obras.
5. Concluida la segunda ronda de intervenciones, se les da un tiempo determinado (30 minutos) para que los ciudadanos consulte con los funcionarios respecto al costo de las obras que

proponen, discutan, y convenzan al resto de los ciudadanos sobre el apoyo de cada una de las obras.

6. Agotado el tiempo de convencimiento, se retoma la sesión y en el orden establecido en la pizarra, en torno al monto definido, se somete a votación las obras publicas restantes.

EL JITZAMURI, HIGUERA DE ZARAGOZA AHOME, SINALOA.

Declarada formalmente instalada la sesión de cabildo abierto, el secretario del Ayuntamiento, Andrés Estrada Orozco, procedió al desahogo del orden del día, dando a conocer el registro de los ciudadanos, quienes hicieron uso de la voz en ese orden.

CUADRO 1. Primera ronda de participaciones

Ciudadad@	Argumento	Propuesta
Anahí Valenzuela (24 años)	Se necesita para diferentes eventos por las noches siendo una de ellos las graduaciones y el deporte. Agradeció la brigada médica del Jitzamuri.	Alumbrado público de la techumbre en la cancha
Lizbeth Barreras (28 años)	Dijo venir en representación del kínder de Jitzamuri a quienes les hacía falta la pintura, y que tengan dibujos las paredes. Dio las gracias al presidente.	Pintar resbaladillas y los juegos que tienen
Yesenia Martínez Valdez (23 años)	Propuesta de un área recreativa como la barda del estadio un parque ecológico con gimnasio para que lo utilicen los niños, jóvenes y adultos.	Área recreativa, barda del estadio, un parque ecológico con gimnasio

José Luis Leyva (55 años)	Actualmente no se practica por no tener las condiciones necesarias.	Rehabilitación de la cancha de béisbol
Guadalupe Leyva (50 años)	Solicitó el raspado de calles de toda la sindicatura pidió que se pavimenten las calles principales.	Pavimentar las calles principales.
Karina Leyva	Hay falta de empleo y el bachillerato necesita aulas propias.	Empleo para mujeres
Esmeralda Cisneros Orosco (40 años)	Se encuentra en muy malas condiciones. Mencionó que los recursos no llegan a donde se necesitan.	Cerca perimetral de la telesecundaria
Crisol Ceña Ruiz (22 años)	menciono la necesidad del agua para evitar batallar por el suministro de este.	
Lidia Barreras (50 años)	se necesita talleres recreativos para generar una fuente de trabajo, pidió ayuda para terminar la carretera ya que hace mucha falta.	Talleres recreativos para generar fuentes de trabajo
Cassandra Gálvez (13 años)	que las pinten porque están muy feas y mojosas.	Rehabilitación de la cancha

Agotadas las participaciones de los ciudadanos el alcalde preguntó a los regidores si deseaban hacer uso de la voz. La regidora María del Socorro Calderón (Morena) expresó que se debía tener mucha fe y mucha confianza en el alcalde “Billy Chapman” ya que era un hombre de palabra y sabía cumplir. Gerardo Amado (Morena) dijo tener buenas noticias de parte del presidente de la república, Andrés Manuel López Obrador (AMLO) ya que giró instrucciones de apoyar en los proyectos, a los pescadores libres que por muchos años se mantuvieron aislados. Raúl Cota (PRI) se comprometió a apoyar a las mujeres y Génesis Pineda (PRI) expresó que asesoraría al grupo de béisbol.

Fernández Vázquez manifestó que siempre hay un momento para hacer historia ya que existe la meta de cambiar las cosas.

Ramón López (PT) comentó que en 2004 recorría las comunidades haciendo brigadas médicas y expresó que tenía muchos años ausentes de la política, pero que el alcalde Champan lo invitó a participar como regidor y él aceptó ya que le gustó su proyecto. También comentó que el presidente de la república ha impulsado muchos los campos pesqueros y expresó que se deben poner a consideración las necesidades de alimentación y salud. Pidió a los ciudadanos que aprovecharan al presidente municipal que se encuentra verificando a donde se destinan los recursos. El regidor Raymundo Simons (PT) y comentó que le causaba melancolía todas las peticiones que se hacían y pidió al alcalde que los instruya para poder dar respuesta a las necesidades de los ciudadanos. Expresó que la región cuenta con muy buenas áreas, haciendo referencia a las lomas, manifestó la posibilidad de llevar un proceso de cultivo con inversión del gobierno federal. El regidor Héctor López (PAN) dijo que a los individuos les hacía falta mucho aprendizaje he hizo referencia a que el pueblo se debe expresar y por esto se hacen esas sesiones de cabildo. La regidora Ariana Castro (Morena) agradeció al alcalde la invitación a dicha y dijo que le da mucho gusto que los ciudadanos hicieran estas propuestas y que estén ahí los funcionarios municipales para dar respuesta. La regidora Rosa María Ramos (Morena) manifestó estar de acuerdo que se hagan estas sesiones para escuchar a la ciudadanía. Hablo sobre la necesidad de la implementación de agua potable y que iba a poner mucha atención en todas las necesidades. El regidor Alfonso Pinto (PAN) sentenció que es obligación de los funcionarios públicos resolver las necesidades de esas comunidades, dijo que llevarían a la oficina del empleo para que les dieran trabajo a los pobladores.

El presidente municipal pasó a saludar a los asistentes. En el uso de la voz comentó a los ciudadanos que quienes mandaban eran ellos. Contaban con un millón de pesos para destinarlos a las necesidades de su comunidad, por lo que tendrían que decidir cómo distribuirlos.

CUADRO 2. Segunda ronda de participaciones

Ciudadad@	Argumento/Propuesta	Respuesta institucional
Ciudadano 35 años	Propuso la construcción de aulas de preparatoria	Se le consultó a Carlos Fierro, secretario de obras públicas, el costo de la obra, el cual mencionó que sería de 1.5 millones de pesos. El alcalde expresó que dicha propuesta iba a contar con presupuesto. Procedió con la votación destinar el millón de pesos para las aulas de la preparatoria. Los ciudadanos lo aprobaron, posteriormente pidió al secretario de obras públicas ponerse de acuerdo con las personas.
Ciudadano 45 años	Expresó su preocupación al alcalde por recolección de basura que no pasaba por todas las calles.	Inmediatamente, el director de servicios públicos Iván Gálvez comentó que revisaría dicha situación.
Deportista 30 años	Manifestó representar al deporte. Solicitó el relleno del campo de futbol con tierra muerta	
Director de la secundaria del Jitzamury	Pidió la cerca perimetral para la secundaria que también beneficiaría a la preparatoria	Carlos Fierro, secretario de obras públicas, preguntó cuantos eran los metros del perímetro de la secundaria, por lo que le respondieron que alrededor de 800 metros.

Ciudadano 70 años	Propuso que el millón de pesos se destine para hacer 50 % de descuento a usuarios del Jitzamury.	
Enfermera de la unidad médica	Propuso un cuarto de simulación para impartir platicas a los jóvenes de sexualidad y adicciones. Mostró una tarjeta firmada por el alcalde cuando estaba en campaña	El alcalde comento la propuesta con Ramsés Casares, director de IPAMA. Este último manifestó que se encargaría de reunir a las personas en la cancha de la primaria o secundaria y llevar ante ellos con pláticas personas especializadas. Pero, el mismo alcalde se comprometió a realizar esta obra, lo puso a consideración de la ciudadanía, votándose a favor.
ciudadano 50 años	grito sobre la propuesta del cerco perimetral de la secundaria.	El alcalde le responde que lo vea con Carlos Fierro. Luego Felipe Juárez se comprometió, y dijo que saldría en un millón de pesos que no tendría nada que ver con el 1.5 millones de pesos de la construcción de las aulas.
Ciudadano 55 años	Comentó al alcalde que les fue muy bien en la pesca y van a solicitar apoyo de hacienda al 100% y pidió el apoyo del alcalde para gestionar esto.	

El presidente municipal procedió a felicitar a los ciudadanos del Jitzamury, cedió la voz a los regidores para despedirse. Acto seguido, Andrés Estrada, secretario del Ayuntamiento, le expresó al alcalde

que se habían agotado todos los puntos del orden del día, con lo que éste último, procedió a clausurar la sesión cabildo abierto en la comunidad del Jitzamury.

ESTERO DE JUAN JOSÉ RÍOS, SINDICATURA CENTRAL

Seguidas las formalidades de presentación, pase de lista y verificación del quorum legal se declaró formalmente instalada la sesión y se pidió al secretario del Ayuntamiento dar continuidad con el desahogo de la sesión. Se menciona que fueron registradas previamente 10 propuestas en las mesas receptoras. El alcalde manifiesta que El Estero de JJR cuenta con 2 millones de pesos y que dicha cantidad se va a aplicar en las necesidades que manifiesten los ciudadanos. Los directores del ayuntamiento pueden hacer uso de la voz en el caso de que tengan un ahorro en las propuestas, para que se incrementen los beneficios de la comunidad. Inmediatamente después, se da la palabra a los ciudadanos en un orden establecido.

CUADRO 3. Primera ronda de participaciones

Ciudadana/o	Argumento	Propuesta
Sandra duran Sáenz	Que se puedan atender casos de enfermedad, ya que es muy difícil trasladarse a otras partes para curarse.	Doctor para el dispensario medico y recursos para medicamentos
M a r g a r i t a peinado Ga- laviz	Agradece al alcalde por el Cabil- do Abierto y pide una patrulla para vigilancia de la comunidad, para que de rondines principal- mente en el parque	patrulla para vigilan- cia de la comunidad

Olivia Gonzales Osorio	Agradece la sesión de Cabildo y propone la rehabilitación del alumbrado publico en el parque y en algunas calles.	rehabilitación del alumbrado público en el parque
María Fernanda Castro Armenta (Niña)	En representación de la escuela primaria ya que hay muchos hoyos y se meten personas ajenas a la escuela y se aproxima la temporada de calor.	limpieza de los baños, construcción de cerca perimetral, cubeta de pintura e impermeabilizante, construcción de bebedores
Wendy Soto Rosas	para que los niños tengan con que jugar y entrenar.	solicita material
Santos Patricia Morales Delgado	Propone que en lo que debe gastarse el dinero es en balastre y raspado de calles. Argumenta que hay muchos hoyos y cuando llueve no hay pasada para los niños, lo que dificulta su llegada a la escuela	balastre y raspado de calles
Paula Alma Ariano	Expresa que le da mucho gusto que se les tome en cuenta y solicita la fumigación de la comunidad. Argumenta que no se puede estar afuera de los hogares por las tardes y solicita la fumigación, por lo menos dos veces por semana.	fumigación de la comunidad.
María del Carmen Cazares Galaviz	Expone el tema de limpieza de la calle 8 y pide que se quiten unas piedras del boulevard ya que dificulta mucho la pasada ya que habían pedido piedras para pintar y les trajeron unas piedrotas.	Solicita la pavimentación.

Karina Vega Tinoco	manifiesta la dificultad de los niños al no contar con material didáctico, por lo que solicita se apoye con material didáctico y pinturas para la escuela	material didáctico y pinturas para la escuela
Jesús García Valenzuela	Agradece la asistencia de las autoridades municipales, retoma el tema de material rustico para paradas de camiones y solicita una malla que de sombra en la parada de camiones ya que esta retirada.	material rustico para paradas de camiones

Agotadas las participaciones, el alcalde solicita la presencia de la niña Wendy, manifestándole que ya se tiene una respuesta a su petición sobre el material deportivo y en compañía del director del IMDA entregan balones. Los funcionarios Graciela Calderón, Iván Gálvez y Carlos Fierro, directores de desarrollo social, servicios públicos y obras publicas, respectivamente, dan respuesta a las peticiones relacionadas con su área de responsabilidad. Acto seguido, el alcalde pide a su secretario particular marcar como resueltos en la pizarra las propuestas de Wendy, Patricia y Olivia.

CUADRO 4. Respuesta institucional a propuestas en JJR

Ciudadad@	Propuesta	Respuesta institucional
Olivia Gonzales Osorio	rehabilitación del alumbrado público en el parque	Iván Gálvez, Director de Servicios Públicos comenta que su dirección se haría cargo de la rehabilitación del alumbrado público.

María Fernanda Castro Armenta (Niña)	limpieza de los baños, construcción de cerca perimetral, cubeta de pintura e impermeabilizante, construcción de bebedores	Graciela Calderón, Directora de Desarrollo Social, manifiesta que de las necesidades que tiene la primaria están en posibilidades de garantizarlos, ya que de su presupuesto de 10 millones de pesos aún le quedaban cuatro, con lo que podían rehabilitar la barda y construir los bebederos de la escuela.
Wendy Soto Rosas	solicita material	El alcalde manifiesta que ya se tiene una respuesta a su petición sobre el material deportivo. Acto seguido en compañía del Director del IMDA le entregaron balones para el apoyo al deporte.
Santos Patricia Morales Delgado	balastre y raspado de calles	Carlos Rubio Fierro, Director de Obras Públicas informó que por órdenes del presidente llevarían a la brevedad maquinaria para resolver dichas necesidades.

Quedando aún al menos seis propuestas sin resolver entre las que destacaban el dispensario medico y recursos para medicamentos, patrulla para vigilancia de la comunidad, fumigación de la comunidad, la pavimentación, material didáctico y pinturas para la escuela y material rustico para paradas de camiones un ciudadano (65 años) solicitó el uso de la voz para hacer una nueva propuesta con lo que se observó un nuevo rumbo de la discusión.

El secretario del Ayuntamiento lo puso a consideración de los integrantes del cabildo y se le dio el uso de la voz. De esta forma, comentó que “todas las propuestas presentadas tienen sustento ya que la comunidad cuenta con muchas necesidades. Han sido muchas las autoridades consultadas en otras administraciones y no han dado respuesta, pero agrego que una de las necesidades más graves es el

drenaje. Pidió a sus conciudadanos ver las necesidades más graves e importantes. Declaró que en un tiempo se dijo que había dinero para arreglar el drenaje, pero ese recurso nunca llegó y refirió que deben de trabajar juntos el gobierno y los ciudadanos”.

A partir de ahí, la sesión tuvo un giro inesperado. Sobre dicho tema el alcalde tomó la palabra, llamando a su vez a Guillermo Blake, Gerente de la JAPAMA, para que comentara al respecto. Este último, manifestó que a pesar de que el alcantarillado del estero de JJR no pertenece al municipio de Ahome lo iban a mejorar. El director de salud municipal, Francisco Espinoza Valverde, refiriéndose al tema del dispensario médico expresó haberse puesto en contacto con el jefe de inspección sanitaria, quien dijo tendría un costo aproximado de 800 mil pesos y podría ponerse en operación en los próximos 30 meses. Inmediatamente, el alcalde preguntó a Sandra si había escuchado en cuanto saldría el dispensario médico, recordándole que contaban con 2 millones de pesos. De esta forma, preguntó a los asistentes si estaban de acuerdo que se invirtiera de esa cantidad para crear el dispensario médico. Ante gritos los asistentes respondieron en forma negativa mencionando que era más importante dar solución al drenaje.

Una ciudadana (60 años) comentó que el estero estaba de fiesta por la presencia de las autoridades municipales ya que eso era lo que se necesita en todas las comunidades, para que se puedan asesorar directamente de las necesidades. Se refirió a que debían continuar con los proyectos de la administración pasada y tenían que darle prioridad a la situación de drenaje y a las calles que sufren más daños. En un tono inquisitivo el alcalde la interpelló preguntándole en donde pagaba sus impuestos, a lo que ella le respondió que en el municipio de Ahome. Inmediatamente después en el uso de la voz, hizo referencia que existían tres ámbitos de gobierno: el federal, estatal y municipal. Comentó que los diputados federales acordaron que el gasto público para este año en el estado de Sinaloa sería de aproximadamente 50 mil millones de pesos y al municipio de Ahome le tocaron 1,300 millones los cuales se iban a distribuir en las necesidades de todo el municipio de Ahome, agregando que

si contara con mas recursos los distribuiría en el estero de JJR. Pero dicha intervención incomodó más, inmediatamente después una asistente (50 años) refiriéndose directamente al presidente, y en un tono de clara molestia, le expresó que ya estaban hartos de promesas y cuestionó sobre la pavimentación de la calle Jacaraqui. En respuesta el alcalde, dirigiéndose a todos los asistentes, les pregunto si en el pasado habían tenido un encuentro de esta naturaleza, con su alcalde, por lo que los asistentes mismos respondieron que no.

Posteriormente, un asistente de nombre Simón (50 años) agradeció los 2 millones de pesos, pero criticó al presidente pretender con ese dinero resolver todos los proyectos inconclusos. Comentó la necesidad de hacer baños en el deportivo de el Estero. Dicha propuesta fue apoyada por Gloria (50 años) quien dijo vivir a un lado del estadio y sufrir constantemente la solicitud de utilizar los baños de su casa cuando había alguna actividad deportiva. Además, propuso regular los horarios en los que debiera hacerse uso de las instalaciones deportivas. Una maestra (50 años) comentó que en una reunieron previa con el Comisario y el director de deportes, se había acordado que el dinero que se fuera recabando en el estadio se destinaria a dar resolución a las necesidades del estadio. Inmediatamente después, el alcalde preguntó a los ciudadanos si estaban de acuerdo que se destinaran una cantidad de los 2 millones de pesos para la construcción de los baños, por lo que los asistentes respondieron afirmativamente. Pidió a su director de obras públicas el costo aproximado de los baños, y este agrego que 200,000 pesos.

Tomó la palabra la directora Solangel quien manifestó que hay algunas solicitudes que la dirección de participación ciudadana puede apoyar en algunas propuestas quien dijo que va a tratar de gestionar. Una regidora dijo que ella se comprometía a donar 2 cubetas de pintura para la escuela. El regidor Pinto del PAN expreso que debían rehabilitarse los baños de la escuela y se decidió que el dinero se va a destinar para los baños de la escuela. El alcalde que, de 110,000,000 millones de pesos que iban a legar de la ciudad de México 10,000,000 millones iban a destinarse para el drenaje. La regidora Génesis dijo que se iba a poner de acuerdo con la maestra para gestionar el mate-

rial didáctico. En el uso de la voz un ciudadano de 40 años quien propuso que se destinen recursos a hacer obras en el estadio de béisbol y al director del deporte que voltee a ver el estadio de béisbol. Una ciudadana (38 años) corroboró que si es cierto que en este estadio se hace lo que quieren que no existe autoridad que regule esto. Un ciudadano (49 años) agregó que hacen falta los alumbrados públicos y aparatos para hacer ejercicio en el parque ya que sería de mucha utilidad. En respuesta Felipe Juárez, director del IMDA respondió que necesitaba 150,000 pesos para la construcción de este estadio. Pidió ayuda a la ciudadanía para que cuiden sus obras.

Una asistente (55 años) pidió que se de una respuesta al drenaje y a la fumigación a que ya no se haga con diésel a lo que un doctor le responde que se debe de tener limpia la comunidad y dijo que se va a fumigar. Una ciudadana (35 años) tomó la palabra y comentó que están quedando muchas dudas y agregó que se tiene que rehabilitar el punto de acceso a las escuelas de la comunidad. José Jaime especialista en pavimentación comentó que revisando los registros hay una solicitud para esta calle y que saldría con un costo de 4,705,000 pesos son 380 metros de longitud. El alcalde agregó que no se cuenta con esa cantidad y pidió la oportunidad para verificar este tema. Posteriormente, pidió la presencia del médico Francisco Espinoza, para que diera a conocer los avances de la administración. Este, manifestó que iban más de 46 mil atenciones médicas. El alcalde pidió al director de obras públicas que diera a conocer cuántas escuelas se han apoyado estructuralmente. Este respondió que iban alrededor de 10 escuelas las beneficiadas Victoria Cuadras (58 años) solicitó un acabado a las obras inconclusas y pidió que se pongan equipos de ejercicios en el parque. El presidente llamó a su particular, para que diera a conocer el costo de la obra, al cual agregó 250,000 pesos. Preguntó a la comunidad si querían que se destinaran estos recursos, nuevamente a manera de mano alzada acordaron positivamente. Una ciudadana (48 años) tomó la palabra para proponer que lo que resta del dinero los 1,450,000 pesos fueran destinados a la rehabilitación de las calles principales. Un ciudadano (30 años) se acercó al alcalde para pedirle ayuda a conseguir un trabajo de ingeniero agrónomo ya

que era su profesión y no tenía trabajo. El alcalde llama al encargado de parques y jardines para que ayude al joven y le dan la encomienda de dirigir los parques y jardines de esta comunidad.

Tomo la palabra un regidor para informar que se tomó la decisión de donarles 4 cubetas de pinturas. La directora de la escuela comento que le gustaría que Víctor Carrasco, director de IMAC visitara la escuela ya que había estudiantes que conforman la orquesta sinfónica. Éste, comento que el alcalde siempre ha tenido la inquietud de transformar con arte en los niños y habló de un proyecto de artes plásticas y música para la inclusión de los niños. Juan Carlos Cota (59 años) comento que era maestro de teatro y en el estero se cuenta con un espacio para desarrollar el teatro pero que está en desuso, pero también agrego que él ha sido parte del ayuntamiento al ir a enseñar artes a otras escuelas.

El presidente municipal expreso que la experiencia de ese día en el estero de JJR fue de democracia participativa ya que los ciudadanos ejercieron el poder político al distribuir el dinero público del municipio y lo cito como cultura política. El regidor Ramón Félix expreso que no se a dado respuesta a Paula y dijo que si se le puede ayudar a darle solución al destinar dinero para fumigar las filtraciones del dren y se comprometió el regidor a dar salidas a este tema y el alcalde dijo que iba a hacer lo que este en sus manos para destinar recursos. Chapman agrega que para terminar con la asamblea se le diera voz a un joven. José Manuel (23 años) invito a los estudiantes a solicitar la beca y pidió que se diera difusión a este tipo de información por parte de la dirección de educación. Esther (58 años) comento la necesidad de rehabilitación del drenaje y de agua potable. En respuesta, el director de la JAPAMA, Guillermo Blake agradeció la petición y dijo que van a hacer un proyecto con respecto a esta propuesta.

Un regidor expreso que quiere sumarse a la propuesta del doctor ya que no se pueden estar utilizando productos químicos ya que sería dañino para la ciudadanía y pidió solicitar apoyo estatal para eliminar la maleza. El alcalde le comento que hagan equipo para gestionar estos recursos. El secretario del ayuntamiento le cedió la voz al comandante encargado de la seguridad del estero que comento que la

ciudadanía debe apoyar con denuncias. La síndica procuradora Angelina Valenzuela comentó a los regidores que debe haber una buena coordinación. Posteriormente se procedió a la clausura de la sesión.

Al ser la primera sesión de cabildo, al inicio de la administración se observó por parte de la mayor parte de los regidores y funcionarios públicos un desconocimiento de la figura del cabildo abierto. En su mayoría pedían y agradecían al presidente, incluso, cuando desde un inicio se daba a conocer la dinámica del ejercicio y les manifestaba que el dinero era de ellos, solamente tenían que decidir en que gastarlo. El segundo cabildo abierto fue aún más desorganizado. El alcalde tuvo una excesiva participación conduciendo y en ocasiones confrontando la opinión de los ciudadanos. Nuevamente los regidores mostraban desconocimiento del instrumento de participación que se está implementando y la referencia a dicho evento era para ellos una propuesta noble del alcalde, más que el cumplimiento de la ley. En otros momentos, el propio alcalde pedía a sus funcionarios que informaran sobre las actividades realizadas por sus áreas o dependencias, diluyendo aún más el sentido del evento. En cuanto a los ciudadanos, se observó que, quienes registraron propuestas ante las mesas de registro fueron en su mayoría mujeres, pero en el proceso deliberativo, que implicaba la discusión y en ocasiones confrontación de propuestas, eran hombres quienes se atrevían a hacerlo sin temor alguno.

Con las dos experiencias realizadas sobre cabildos abiertos se mantenía la opinión que dichos eventos se habían realizado en forma muy desorganizada. Por lo que se solicitó a la dirección de planeación e innovación gubernamental contribuyeran con un esquema organizativo que hiciera posible dirigir de una manera conveniente dichos instrumentos. El departamento de planeación de dicha área fue el encargado de modelar, primero ante el personal de la dirección y luego, con los funcionarios de toda la administración, incluido el presidente, una nueva propuesta organizativa (27/06/19). La propuesta era simple, dividía entre la totalidad de asistentes en cuatro equipos, entre los cuales aportaban una cantidad total de recursos que debía luego ser distribuida en los proyectos que cada uno de esos equipos

proponía. Los recursos necesarios superaban a los existentes, por lo que se obligaba a dichos equipos a la colaboración si es que deseaban obtener beneficios. Desde luego el juego arrojaba ganadores y perdedores, pero, para entrar en alguna de estas categorías las capacidades de interlocución, argumentación y colaboración jugaban un papel decisivo. En apariencia el juego termino mal. El equipo del presidente perdió; tenía a su cargo un proyecto de cultura que fue superado por uno de seguridad. Al finalizar dicho ejercicio los participantes, que eran todos sus funcionarios en la administración, recibieron la reprimenda y critica del propio alcalde, quien cuestionó su decisión de destinar recursos a los efectos y no las causas de los fenómenos sociales. La utilidad de la propuesta organizativa que fue presentada y modelada estuvo en duda. Pero la respuesta se encontró en el siguiente cabildo abierto, realizado sólo unos días después.

CAMPO PESQUERO EL COLORADO

VILLA DE AHOME, AHOME, SINALOA, 28 DE JUNIO DE 2019

Atendiendo a las formalidades se procedió al pase de lista, verificación del quorum legal e instalación de la sesión. El secretario del Ayuntamiento dio a conocer el orden del día y las peticiones que se registraron en las mesas receptoras. Se abrió una ronda de participaciones para cada uno hasta por cinco minutos, con las siguientes propuestas:

CUADRO 5. Primera ronda de participaciones

Ciudadana/o	Argumento	Propuesta
Jesús Hilaria Ramírez	Solicitó al presidente municipal un estadio de beisbol para que lo utilicen jóvenes y mayores que les guste practicar deporte.	Estadio de beisbol

Perla Atondo	Aunque cuentan con baños no son suficientes para 380 niños.	Baños para la escuela
Vanessa Velázquez Machado	Pidió la cancha de hanball ya que actualmente entre 50 a 100 jóvenes lo necesitan porque los entrenamientos se hacen en una cancha de básquet que no tiene medidas adecuadas. Los niños y jóvenes han representado a Sinaloa. En el 2017 se obtuvo el tercer lugar con el equipo femenino de la escuela primaria Melchor Ocampo. En 2018 se obtuvo tercer lugar a nivel nacional con los jóvenes de la secundaria Antonio Toledo Corro. En este momento están llegando a Mochis los jóvenes del Cobaes del Colorado. Fueron al estado de Aguascalientes representando a Sinaloa y obtuvieron tercer lugar nacional. Niños y jóvenes, al practicar el deporte se alejan de drogas, de malas compañías, se motivan a estudiar.	Cancha de hanball con techumbre.
Beatriz Adriana Carlón Parra		Cerca perimetral del Cobaes 84
María de Jesús Verdugo	área recreativas y equipo para hacer ejercicio para que la juventud tenga a donde ir.	Parque recreativo
Manuel Carlón Heredia	Rehabilitación del alumbrado público y pidió también apoyo con la recolección de basura.	Rehabilitación del alumbrado público

Ángel Gaxiola Martínez	Gobernador indígena de la comunidad. Pidió apoyo para tres postes de luz dado que si se ocupan y son muchas las familias que se van a beneficiar. Solicito apoyo también para el deporte, tanto para el hanball, besibol y futbol.	Ayuda de 3 postes de luz.
Elvira Muñoz Ibarra		Rehabilitación de drenaje
Sandra Luz Castro Cervantes		Médico general de tiempo completo
Cruz Elena Díaz Machado	pidió computadoras para habilitar la biblioteca ya que los niños no se dan abasto con las dos computadoras que tienen.	Centro de computación

Agotadas las participaciones el alcalde hizo uso de la voz manifestando que “el día anterior en el palacio municipal a las 17:00 horas habían participado junto con casi todos los directores y secretarios del gabinete municipal realizaron un ejercicio muy parecido al que ellos estaban próximos a realizar. No le extraña que de manera inconsciente brotara en forma espontanea por tantos años, de una tradición política que tanto daño le hizo a México. Las decisiones importantes y trascendentales de la vida las asumía y tomaba en el mejor de los casos un grupo de personas y en muchas ocasiones el gobernante. El ejercicio de hoy se llama presupuesto participativo y así como ayer con compañeros algunos con mucha experiencia en la vida pública, otros muy consientes de su entorno social, político, público y otros que por primera vez están participando en el gobierno. Las peticiones no son para el presidente municipal. El ejercicio de participación en la toma de decisiones, en una porción de nuestro presupuesto es entre ustedes. El presidente municipal el día de hoy, junto con el cuerpo de regidores no va a decidir que hacer con su dinero, lo van a decidir ustedes, los ciudadanos. Esta es la importantísima oportunidad que estamos adquiriendo para transformar la vida política en México.

Que la ciudadanía asuma una porción de la responsabilidad en la vida pública y deje de ser un espacio exclusivo de la clase gobernante. Ayer, todos los equipos que participaron con sus propuestas le estaban pidiendo al presidente municipal que hacer con su dinero. Hoy se repitió, volvió a suceder. Seguramente fue falta de información del presidente municipal. Pero yo no vengo a decidir que van a hacer ustedes con su 1,250,000 pesos”.

Inmediatamente después camina hacia una pizarra en donde anota dicha cantidad, expresando “este dinero no es de Billy Chapman, es el dinero de Ustedes, de todos, es dinero publico. Contribuyeron para amasar esta cantidad de dinero a través de pagos de impuesto predial urbano, otros impuestos y el pago de algunos derechos. Espera que puedan hacerlo con mucho orden, que puedan lograr que el ejercicio sea ejemplar y un éxito. Ahí tienen el dinero para que decidan libremente”. Se da un espacio para que los ciudadanos se pongan de acuerdo señalando que los funcionarios pueden orientar a los ciudadanos que requieran información, sobre algún conocimiento técnico. Durante poco mas de 25 minutos se observa que algunas mujeres empiezan a interactuar discutiendo sobre los proyectos mencionados con anterioridad. De igual forma se acercan a los funcionarios a quienes le piden información sobre costos respecto a las obras propuestas.

La actividad de la sesión reinicia cuando el alcalde toma la palabra y explica que la propuesta de los baños, al igual que la cerca perimetral ya estaban resueltas con lo que se ahorrarían alrededor de 310,000 pesos. Guillermo Blake, Gerente de JAPAMA, manifestó que el ayuntamiento había gestionado con el gobierno del estado 6.5 millones de pesos para el drenaje en el Colorado. Estaban en los tramites de verificación y licitación de proyectos porque lleva mucho tiempo empezar una obra, pero lo importante era que ya estaba aprobado y decidido. Se menciona que los bebederos tienen un costo de 110 mil pesos. Los postes se gestionarían ante el director de la CFE, dado que no era competencia del gobierno municipal. Se menciona que quedan 1,150,000 mil pesos si deseaban invertirlo en el estadio de beisbol lo aprobaran levantando la mano. Aunque en apariencia

la mayoría lo hizo, se empieza a escuchar gritos que mencionan “el estadio, el estadio plebes”.

Cuando el alcalde menciona que se invertirá en el estadio de béisbol los gritos de ¡noo, noo!, cobran fuerza. Al cuestionar el alcalde a mujeres asistentes del porque su negativa, estas afirman que quieren la cancha de hanball. Los gritos de hanball, hanball retumban en el lugar y son seguidos por otros que hacen lo propio gritando béisbol, béisbol. El presidente municipal solicita a un representante de cada deporte que argumente a favor de sus propuestas. Un joven solicita el micrófono y manifiesta representar a los mas de 150 niños y jóvenes que practican el hanball. Menciona que han representado a Sinaloa sin tener las condiciones necesarias para practicar el deporte. Las únicas escuelas que tienen las condiciones son los colegios como Nueva Senda. Sin embargo, el Colorado ha logrado ganarles a las escuelas privadas para llegar a competir a nivel estatal, ganar el estatal para representar a Sinaloa en el nacional. Todo esto sin tener cancha de hanball, sin tener un entrenador que se les pague. Quien los entrena pone dinero de su bolsa, por que ama el deporte, porque quiere al pueblo. Las voces que se dejan escuchar, que mencionan que quieren la cancha de hanball es pensando en el futuro de sus hijos. Las madres de los hijos que practican hanball están pensando en la universidad. Podríamos preguntarles ¿hay 150 niños practicando béisbol?. (los gritos cobran fuerza). Manifiesta que no esta en contra de otro deporte, dado que tiene un hijo que juega futbol, pero en la estadística que se maneja quien ha logrado sobresalir, a pesar de no tener las condiciones han sido los del hanball. Si se trata de ser justos habría que hacer la cancha de hanball, luego pensar en la techumbre, pero la cancha es necesaria. Concluye con la solución de distribuir el dinero dando la mitad a os beisbolistas y la otra mitad para los de hanball. Si el dinero es de ellos, pues habría que acordarlo y se acabo el problema.

Inmediatamente después el alcalde solicita a un representante de béisbol, a otro de hanball y hace llamar al director de Obras Públicas y del IMDA. Les propone a los asistentes que entre esas cuatro personas tomen acuerdos y hagan las negociaciones necesarias para

ejercer el 1,250,000 pesos en los dos deportes, dándoles preferencia al besibol, dado que hay una evidente mayoría de besibolistas. Pero si el cuerpo de regidores lo autoriza podría disponer de 250,000 pesos adicionales. El regidor Raymundo Simons manifestó que les da un enorme gusto que en el campo Pesquero el Colorado que esta muy lejano de la ciudad se practique el deporte tanto de beisbolistas como del hanball. Están a favor de autorizar los 250,000 pesos solicitados por el alcalde. El regidor Fernando Arce (PAS) comparte la opinión de ampliar el presupuesto expresando además que es necesario que la biblioteca cuente con computadoras en red. El alcalde se comprometió a dar atención personal al tema de la biblioteca. Después de algunos minutos, los encargados de discutir sobre el posible acuerdo regresan manifestando inicialmente que dirigentes de las sociedades cooperativas aportarían 200,000 pesos para el estadio de béisbol. Con lo anterior el presupuesto se amplio a 1,700,000 pesos y se asigna al director de obras publicas para que quede a la cabeza de dicha comisión encargada y de seguimiento a las obras deportivas.

Ante la solicitud de una ambulancia el director de salud municipal, Espinoza Valverde, junto con el Sindico de Ahome hacen una entrega formal de una de las ambulancias que estaban destinadas para brindar servicios en la Villa de Ahome. El alcalde reitera que el servicio es totalmente gratuito y se logró que estuviera de base en San José de Ahome. Con esto ultimo, agotados los puntos del orden del día, se procedió a la clausura formal de la sesión de cabildo abierto con una breve duración de 1.30 minutos.

POBLADO SIETE, VILLA GUSTAVO DÍAZ ORDAZ AHOME, SINALOA

Agotados el pase de lista, verificación de quorum legal se declara formalmente instalada la sesión. Acto seguido en el desahogo del orden del día se da a conocer las propuestas registradas en las mesas receptoras y se les da el uso de la voz, en el mismo orden:

CUADRO 6. Primera ronda de participaciones

Ciudadana/o	Argumento	Propuesta
Ángel García	La calidad del agua es una prioridad.	agua potable
Cesar Ramos Cuevas	Expuso las condiciones materiales de la secundaria técnica. Haciendo referencia que dicho edificio existe desde 1972, por lo que existe un claro deterioro ya que tienen mas de 30 años de antigüedad. Las necesidades son muchas, pero lo mas urgente es tener unos baños limpios. Actualmente atienden 220 estudiantes. Al estar incorporados al sistema federal los deja en una situación de dos aguas, ya que las autoridades locales constantemente les dicen que no son de su competencia, que no tienen dinero y no pueden atender su solicitud. En septiembre del año pasado 55 familias, mas de 250 personas, fueron desplazados como producto de la depresión tropical 19E. Fue esa situación lo que hizo darles cuenta que los baños no están en condiciones.	baños para la secundaria técnica No.70
Juan Seferino Aragón López	Se dice representar a mas de 300 deportistas, entre los que destacan niños, jóvenes y adultos. Tienen un campo de futbol en donde se practica dicho deporte durante el día, con lo cual se pone en riesgo la salud. Por ello solicita acondicionar los espacios deportivos que beneficiaran a mas de esos 300 deportistas.	Alumbrado público en campo de futbol y campo de beisbol

Patricia Rodríguez Barbeiquia	Es presidenta de participación ciudadana, siempre le ha gustado en lo que sea beneficio a la comunidad. Desde que vive ahí han tenido el problema de la laguna. Es un foco de infección que daña a la salud y la de sus hijos. Esta rodeada de habitantes, que día a día soportan el humo, los malos olores por que tiran todo tipo de animales muertos, llantas, todo tipo de basura. Hasta el día de hoy ninguna autoridad ha puesto fin a eso. Por lo cual pide le den prioridad a eso y manden a las personas para que le den solución.	Relleno de la laguna
Martha Patricia Galván Santos	He vivido en esta concentración ejidal por mas de 40 años. Aquí viven mis hijos y probablemente mis nietos. Por eso deseo que mi pueblo progrese, mi solicitud es que se desarrollen proyectos productivos para jóvenes, adultos y adultos mayores. En la comunidad hay gente trabajadora, pero nos gustaría que tuviéramos nuestra propia microempresa para las madres de familia que no tengan la posibilidad de dejar a sus hijos todo el día.	Proyectos productivos para madres trabajadoras.
Fernando Carreón León	Habla a nombre de la comunidad del plantel 127, agradece el apoyo de material deportivo. En razón de las carencias del plantel entre ellas las tecnologías de la información manifiesta que no cuentan con un centro de computo, digno o decente que provea las habilidades suficientes para atender a los jóvenes, es por eso que aprovecha para hacerle la solicitud de ocho computadoras para implementar dicho centro de computo. Solicita además aires acondicionados, con al menos dos minisplit podrían ser de mucha ayuda. Una obra mas que resulta prioritaria es una techumbre, dado que no se tiene y no se pueden realizar actividades al aire libre.	Material deportivo, aires acondicionados y techumbre.

Alejandrina Goya Heredia	Supervisora escolar de la zona 055, solicita para la escuela Jaime Nuno que atiende en dos turnos, la escuela matutina tiene 268 niños y por la tarde 137 niños, es decir, cerca de 400 niños. La necesidad apremiante son los baños. Tienen 40 años, de cuando se construyó la escuela. Son una prioridad porque se enzolvan a cada momento. No se puede decir que exactamente la situación se agravo a partir de la inundación, porque el problema esta desde años atrás. Los repararon hace como cinco años, pero no fue suficiente. La cerca fue reparada hace como 10 años, pero hay una parte en donde casi se cae. Se solicita también pintura para la escuela, aunque se ve en estado regular se necesita también pintarse.	Rehabilitación de baños y cerca perimetral.
Antonio Ruiz	Solicita rehabilitación del drenaje, el cual se agravo con la inundación.	Drenaje por lluvia
Rodrigo Osorio Valdez	Afirma que han estado careciendo del agua desde hace casi tres años. Consumiendo agua completamente contaminada, no se puede tomar, y frecuentemente al consumirla les sale ronchas en la piel. El problema ha perdurado porque no se ha puesto el interés necesario para que se resuelva. La mayor parte de la gente son jornaleros agrícolas que cuando hay siembras se dedican a trabajar el campo, pero en ocasiones, como la actual no hay ningún movimiento por lo que sin trabajo hay dificultades para comprar el garrafón del agua.	Calidad del agua
Loreto Bejarano Castro	La red de agua potable no esta bien instalada para que pueda llegar a todos los usuarios. Cuestiona la forma como están realizando las obras. Es nativo del poblado, vive por el blvd. Tienen una pila en el cerro que no han querido usar. La pila esta obsoleta, ya se barrio pero es cuestión de reestablecerla, cambiar la tubería, rehabilitarla.	

Anabel Esparza Orosco (40 años)	Pide la rehabilitación de la plazuela total, que es aparatos para ejercicios y un templete para actos cívicos de la comunidad.	Rehabilitación de la plazuela
Cecilia Núñez Moya	La comisaria municipal del poblado 6. Lo invita para el 19 de septiembre para el poblado 6 y haga acto de presencia, pues se cumplirá un año de una tormenta que causo gran inundación. Que revise las obras que han llegado y se dé cuenta de lo que hace falta. El principal problema del poblado es el drenaje y el alumbrado público las lámparas de la entrada del boulevard y los postes no están funcionando bien en las mañanas y en las ardes salen estudiantes y trabajadores y se encuentra oscuro.	Invitación

El presidente municipal pide a los regidores que expliquen el espíritu del cabildo abierto. El regidor Raúl Cota Murillo (PRI) que explique el contenido de sesión de cabildo abierto. Este afirma, que en términos reglamentarios lo que tendrían que hacer es modificar los reglamentos y los bandos al interior del municipio. Como ejemplo, retoma los reclamos ciudadanos de la falta de alumbrado, y afirma que ellos como regidores en lo que les pueden ayudar es en la modificación del bando, y aplicar sanciones hacia todos aquellos, que derivados de una necesidad que tengan como comunidad, para evitar que se siga dando esos tipos de acciones incorrectas. Nuevamente hace lo propio con el regidor Fernando Arce (PAS). En el uso de la voz, este manifiesta que lo que están realizando es una de las pocas practicas que se dan entre gobierno y sociedad de tener un acercamiento en donde los ciudadanos de manera directa puedan hacer con toda la libertad, tal como esta sucediendo en el momento, plantear sus necesidades. Estos dos elementos puestos en práctica que se han denominado cabildos abiertos con presupuestos participativos y en cuyos deseos esta la aspiración de que se perfeccione. Apoyan la intención del presidente de enviar una iniciativa de ley para que estas practicas sean una realidad. Dichos ejercicios se practican en otras partes del mundo y que bueno que se esta haciendo en el

municipio de Ahome. Estos elementos, crean dos cosas positivas: primero, hacen verdaderos ciudadanos y a los gobiernos cercanos a la gente, en un acto cívico público; segundo, en la parte presupuestal, donde quienes pagan impuestos se ve reflejado en acciones directas en la comunidad.

La regidora Ariadna Zulaee (Morena), que como parte del gobierno tienen una visión muy clara y una misión que es estar ceca de la ciudadanía, y sobre todo con los grupos vulnerables del municipio. Destaca que es una oportunidad de oro que tienen los ciudadanos y el gobierno para poder intercambiar opiniones, acercarse a las necesidades y sobre todo, dar solución.

Inmediatamente después, el alcalde, se acerca a la gente. Manifiesta que ahora es el responsable de la administración pública municipal, lo cual significa muchas cosas. Como usar el poder político con responsabilidad y cumpliendo la oferta que hicieron a la ciudadanía durante las campañas electorales. De los tres ámbitos de gobierno que tenemos, es el gobierno municipal es el que tiene los más insignificantes recursos para resolver los gravísimos problemas de la sociedad. Pero asumen todos los riesgos políticos de estar expuestos en forma permanente en el contacto y la relación de con los ciudadanos. Pregunta, ¿cuándo fue la última vez que un gobernador del estado visitó el poblado Alfonso Genaro Velarde?, Una mujer entre el público dice que sí, cuando ella era niña y un gobernador los visitó y le pusieron su nombre al poblado. Chapman menciona que los ciudadanos de la comunidad Alfonso Genaro Calderón Velarde (Poblado 7) van a decidir qué hacer con el 1,500,000 pesos, el cual viene de quienes contribuyeron al pago de impuestos y derechos. Que hicieran propuestas a sus conciudadanos para ir tomando decisiones y cuentas. Se desplaza hasta un pizarrón y espera las intervenciones de los ciudadanos para ir anotando las propuestas.

Un ciudadano menciona que quieren agua de calidad, es una prioridad el mejoramiento del agua, que llegue de la primera la última calle. Al concluir se escuchan aplausos de los asistentes. El presidente pregunta si desean aplicar el millón y medio de pesos en esa necesidad y pide que levanten la mano si están de acuerdo. La mayoría

vota afirmativamente, pública y democrática se acuerda destinar 1,500,000 mil pesos en dicha obra. Luego pregunta si se encuentra alguien que tenga autoridad y conocimiento del tema del agua. Ante el grito de German de los asistentes, el alcalde le pide pasar al frente a German Alonso Mendivil (38 años), quién, junto a Guillermo Blake, Gerente de Japama, van a decidir que se puede hacer con ese 1,500,00 de pesos del tema de agua en la comunidad. En el uso de la voz Germán manifiesta que la planta necesita recursos para arreglar los filtros, volver a poner válvulas que fueron eliminadas. Ante la pregunta de una asistente que cuestiona que se necesita para que el agua sea de buena calidad, German responde que se necesita entubado pero que no hay presupuesto. Los asistentes empiezan a reír y mencionan que tienen millón y medio de pesos. El gerente de JAPAMA expresa que tiene muy claras las deficiencias del agua en la comunidad, que con el dinero que acordaron invertir van a arreglar y cambiar algunas válvulas, reforzar las tuberías para que les llegue mayor volumen y presión de agua. En cuanto a la calidad de agua tienen pruebas de laboratorios no de la Japama si no de laboratorios externos para que los pueda revisar cualquiera.

Acto seguido, el alcalde pide a los directores de las escuelas que tienen peticiones, junto con el director de COMUN el arquitecto Grandío. Luego, les pide mencionen cual es la máxima prioridad de cada uno de ellos. El primero menciona que es la techumbre por el calor. La siguiente directora menciona que los baños al igual que la cerca perimetral que se está cayendo, lo cual coincide con la otra directora que menciona 400 niños que atienden los sanitarios y son muy viejitos, además de pedir pintura. El último director también menciona la rehabilitación de los baños como prioridad. Ante ello, el alcalde se compromete en iniciar un proceso de análisis teniendo dichas prioridades. Pregunta al arquitecto cuando puede visitar las escuelas o si puede en ese momento y acepta ir con los directores. Pregunta Chapman para que los balones y pide que los niños no se vayan y le dan los balones, alumnos de Cobaes pasan al frente y les dan un equipo para la banda de guerra, el presidente pide que quiere escuchar la banda de guerra y les pide que toquen el sinaloense o el

niño perdido, he empieza a tocar un alumno de Cobaes improvisadamente y pasan a retirarse. El presidente pregunta a los regidores si desea hacer uso de la palabra. El regidor Gerardo Amado (Morena) agradece a las personas y al síndico por gestionar el cabildo abierto. Menciona que el presidente siempre ha dicho que los apoyos lleguen directamente a las familias y personas más vulnerables. El regidor Raymundo Simons (PT) menciona que el encuentro entre población y gobernante ha sido un proceso democrático, donde el presidente fue a ponerles un presupuesto y que los ciudadanos decidan en participación. El regidor Fernando Arce (PAS) mencionó que hubo una petición de la tesorera si había unas computadoras para la secundaria. Posteriormente, el regidor Ramón López (PT) menciona una petición que es importante para que siga existiendo los ejidos y que los apoyos no les llegan a los pequeños productores y así ser generadores de empleo, en áreas como la ganadería y producción de proyectos productivos. La regidora Socorro Calderón (Morena) menciona que el alcalde es un gran gobernador, el mejor que ha tenido Sinaloa y que era un honor estar presente. Hace mención que tenían al presidente para ver las necesidades que tienen en su comunidad. Por último, el presidente hace mención de la realidad social, política y económica de Ahome. Manifiesta que la realidad jamás ha de realizarse, cambiarse, transformarse sin la participación activa de una sociedad políticamente organizada que son cada uno de los ciudadanos. Se procedió a cerrar sesión de cabildo abierto y se declara clausurada la sesión de cabildo abierto siendo las 11 horas, con 7 minutos el día viernes 30 de agosto del 2019 en el poblado Alfonso Genaro Calderón.

CUADRO 7. Cabildos abiertos con presupuesto participativo.

Localidad	Contrato	Monto
Campo pesquero Jitzámuri	Rehabilitación de cerca de tubo galvanizado en la escuela telesecundaria.	326,758
Sindicatura de Higuera de Zaragoza	Construcción de módulo de baños unitarios de usos múltiples	97,455
	Construcción de un módulo de 3 aulas en telebachillerato.	1,266,333
	Construcción de baños en campo deportivo de fútbol.	133,274
Estero de Juan José Ríos	Construcción de módulos de bebederos en esc. Primaria "Amado García García".	65,796
Sindicatura Central	Construcción de un módulo de baños en escuela primaria "Amado García García".	314,053
	Mejoramiento de la barda perimetral con malla ciclónica en escuela primaria "Amado García García".	51,777
	Motoconformado y embastrado en vialidades.	1,400,491
Campo pesquero el Colorado	Ampliación de firme en cancha de usos múltiples "Handball".	595,201
Sindicatura Villa de Ahome	Construcción de barda perimetral de block con rejacero, cerca de malla galvanizada con PTR y acceso principal, en el estadio de Beisbol.	898,105
Alfonso G. Calderón (Poblado 7)	Rehabilitación del sistema de agua potable.	1,500,000
Sindicatura Gustavo Díaz Ordaz (El Carrizo)		

Sindicatura de Heriberto Valdez Romero (Guaya-vo)	Construcción de techumbre en plaza ci- vica COBAES	1,000,000
	Drenaje sanitario	280,000
	Red de Alumbrado público	220,000
Poblado nuevo San Miguel San Miguel Zapotitlán	Puente con cifón en el acceso de la comu- nidad para abatir los problemas de inun- dación	1,500,000
Total	16	10,649,643

Fuente: secretaría del Ayuntamiento.

El tercero y cuarto cabildo abierto tuvieron dinámicas distintas. El tercero de ellos, realizado en el Colorado mostró por parte del alcalde una participación distinta. Esto es, menor protagonismo durante el evento e incentivó a los ciudadanos a que fueran ellos quienes confrontaran sus propuestas. Algunos regidores, pese a que no entendían aun del todo el ejercicio se sumaron en apoyo de las propuestas menores, contribuyendo en forma residual a la solución de los problemas.

En lo que respecta a los ciudadanos, si bien es cierto, mantuvo la misma dinámica del registro de propuestas de mujeres, y la confrontación pública de hombres. Pero, a diferencia de cabildos anteriores, la intensidad entre quienes confrontaban dichas propuestas obligó a la autoridad a incrementar el monto de recursos establecidos previamente, para cumplir con las dos propuestas en disputa. Incluso, sociedades cooperativas del lugar anunciaron importantes apoyos. Esta dinámica, no observado anteriormente, mostró una conversión de conflicto a colaboración.

El cuarto cabildo abierto realizado en poblado siete, mostró por parte de los ciudadanos lo que podría considerarse un fuerte consenso. Si bien es cierto, algunas propuestas particularmente las que provenían de las instituciones educativas eran coincidentes, estas fueron desplazadas a un segundo plano. El agua potable fue la pro-

puesta que generó un apabullante consenso, y sobre la cual la autoridad tuvo que intervenir. Por otra parte, al concentrarse los recursos en una sola obra, el alcalde se vio en la necesidad de comprometerse con los representantes de las escuelas a revisar sus propuestas en lo inmediato buscando alguna solución. Con lo anterior, se podría decir, que los cabildos abiertos realizados en el campo pesquero el colorado y poblado 7, tuvieron resultados positivos para los ciudadanos que independientemente del conflicto, colaboración lograron en forma eficaz arribar a consensos.

CONCLUSIONES

No existe un elemento que defina con precisión los lugares en donde deben realizarse los Cabildos Abiertos, por lo que la selección de lugares se observan como arbitrarios. La participación formal establecida mediante las propuestas que llegan en la mesas receptoras son muy pocas, no obstante, en el evento mismo, se multiplican los participantes y propuestas, con lo que bien pueden nutrirse positivamente o complicarse diluyéndose los elementos de control organizativo. El desarrollo de los cabildos abiertos no guarda, aún, un esquema organizativo único. Algunos de los realizados han tenido una duración de cuatro horas y otros de 40 minutos. Quizá por los horarios, (matutinos) los participantes en su mayoría fueron mujeres, y las propuestas realizadas se encuentran en sus propios marcos de referencia, es decir, se orientan hacia la familia y la escuela en donde están sus hijos, con los que dichas propuestas son de bajo impacto público. La confrontación de propuestas fueron realizadas por hombres. La experiencia de los cabildos abiertos en la modalidad de presupuesto participativo se ha desarrollado por idea e interés del alcalde y para cumplir la Ley de Gobierno, pero del resto de sus representantes y funcionarios -salvo excepciones- no se podría considerar que entendieron dicho instrumento de participación, como tampoco la inmensa mayoría de los ciudadanos que participaron en ellos.

BIBLIOGRAFÍA

- Meade, H. George (1972). *Espiritu, persona y sociedad*, Paidós, Barcelona.
- Heidbreder, Edna (1967). *Psicologías del siglo xx*, Paidós, Barcelona.
- Sherif M. y Sherif, CW. (1953). *Grupos en armonia y tension: una integracion de estudios de reuniones intergrupales*, Harpery hermanos, Whashingtong.
- Sherif, M. (1966). *Group Conflict and Co-operation: Their Social Psychology*, Psychology Press, London and New York.
- Montes, Berges Beatriz (2010). *Principales enfoques teoricos en el estudio de las relaciones grupales*, Iniciación a La Investigación, (3). Recuperado a partir de <https://revistaselectronicas.ujaen.es/index.php/ininv/article/view/201>

LEYES Y REGLAMENTOS

- Ley de Gobierno Municipal, Congreso del Estado de Sinaloa, 2020
- Reglamento de presuuesto participativo del municipio de Ahome, 2018.

Índice

Introducción.....	7
Las políticas Publicas y la participación ciudadana.	11
<i>Luis Felipe Bernal Hernández y Celenne Judith Mariscal De Dios</i>	
Análisis al modelo de la Política Cultural en Sinaloa	47
<i>Luis Felipe Bernal Hernandez</i>	
La participación ciudadana en los programas de promoción de la salud y prevención de enfermedades (vectores) de la secretaría de salud en Ahome	81
<i>Brisa Lizárraga Álvarez y Octaviano Moya Delgado</i>	
La participación de las organizaciones sociales en la política de prevención de adicciones del municipio de Ahome, 2017-2021	123
<i>Rosendo Bojórquez Ceballos y Octaviano Moya Delgado</i>	
Cabildos abiertos con presuesto participativo	169
<i>Octaviano Moya Delgado</i>	

