



OPINIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA: LA CONSTRUCCIÓN DE LA GOBERNANZA DESDE EL ÁMBITO MUNICIPAL

Opinión y Participación ciudadana

Ámbito Municipal

Eric Abad Espíndola *
José Eduardo Azouri Miranda**
Iliia de los Ángeles Ortiz Lizardi***

* Licenciado en Ciencias de la Comunicación, Maestro en Comunicación Política, Maestro en Salud Pública en área disciplinar Comunicación en Salud, Doctor en Finanzas Públicas. Académico de tiempo completo y Jefe de Carrera de Ciencias Políticas y Gestión Pública en la Facultad de Ciencias Administrativas y Sociales de la Universidad Veracruzana.

Consultor. spindolaeric@hotmail.com

** Licenciado en Mercadotecnia. Maestro en Comunicación. Estudios de Actuación y Teatro. Académico de tiempo completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas de la Universidad Veracruzana. Académico por asignatura en la Universidad

de Xalapa. Consultor. zhariar40@gmail.com

*** Licenciada en Ciencias de la Comunicación, Maestra en Periodismo. Estudios en Comunicación y Tecnologías Educativas. Académica por asignatura en las carreras de Publicidad y Relaciones Públicas y en Ciencias Políticas y Gestión Pública en la Facultad de Ciencias Administrativas y Sociales de la Universidad Veracruzana-

Periodista. yo.comunicacion@gmail.com



SUMARIO: 1. Resumen/Abstract; 2. Referentes teóricos; 3. La opinión pública como expresión de necesidades sociales; 4. Consulta popular; 5. Metodología; 6. Resultados; 7. Propuesta de estrategia de desarrollo; 8. Conclusiones; 9. Fuentes de consulta.

1. RESUMEN

Es a través de la participación ciudadana como las sociedades democráticas han construido nuevos modelos de gobernanza a través de actores portadores de derechos que demandan cada vez más su intervención en la configuración de políticas públicas de desarrollo acordes a sus realidades económicas, geográficas y culturales y no concebidas desde el tradicional modelo de regulación del Estado. Hoy los sistemas democráticos modernos se apoyan en el fortalecimiento de la esfera pública considerándola como lugar de encuentro entre actores sociales y políticos para la deliberación y toma de decisiones colectivas. En ese sentido la participación ciudadana fortalece a la vez el Estado y a la sociedad, sin que ello represente una pérdida de identidad de uno u otra. (Velásquez y González, 2003: 63).

El presente estudio retoma la experiencia ejecutada en el municipio de Otatitlán, Veracruz como un referente en la búsqueda de la inclusión ciudadana propiciando su involucramiento en asuntos públicos. En tanto que las opiniones pretenden servir como un antecedente para planear, diseñar y ejercer acciones gubernamentales que impacten positivamente a la ciudadanía.

Lo anterior partiendo de un marco legal de conformidad a lo dispuesto en los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10 y 11 de Ley de Planeación del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y el 191 de la Ley Orgánica del Municipio Libre para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, entre otros ordenamientos.

Para el efecto se realizaron dos acciones; la primera refiere la integración del Consejo de Planeación para el Desarrollo Municipal, constituido por representantes de los sectores público, social, privado del Municipio; organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares; instituciones académicas, profesionales y de investigación; organismos empresariales; organizaciones estudiantiles, de jóvenes y de mujeres, y otras agrupaciones sociales.

La segunda acción fue la realización de consulta popular como un mecanismo para incorporar opiniones de ciudadanos del municipio, a partir de la cual se obtuvieron datos necesarios para la elaboración de un diagnóstico económico y social que reflejan la situación del municipio, definiendo objetivos y prioridades para señalar qué es lo que se quiere lograr y lo que es más urgente y necesario.

La consulta popular tiene su fundamento en el enfoque cuantitativo de investigación; a partir de ello se establecieron cálculos que posibilitaron identificar las demandas ciudadanas expresadas numéricamente.

Bajo una metodología estadística para la captación, manejo y presentación de información numérica se obtuvo información respecto a las necesidades de mayor relevancia desde el punto de vista de los ciudadanos, colectadas a partir de la técnica de encuesta y el cuestionario como instrumento.



Con base en lo anterior se obtuvo información que permitió prever acciones y recursos necesarios para el desarrollo económico y social del municipio; movilizar recursos económicos de la sociedad y orientarlo al desarrollo de actividades productivas; programar las acciones del gobierno municipal estableciendo un orden de prioridades; procurar un desarrollo urbano equilibrado de los centros de población que forman parte del municipio, promover la participación y conservación del medio ambiente y, promover el desarrollo armónico de la comunidad municipal.

PALABRAS CLAVES: Políticas públicas, planeación municipal, participación.

ABSTRACT

It is through citizen participation that democratic societies have built new models of governance through rights-bearing actors that demand more and more their intervention in shaping public development policies according to their economic, geographical and cultural realities and not conceived from the traditional model of state regulation. Today modern democratic systems rely on the strengthening of the public sphere considering it as a meeting place between social and political actors for deliberation and collective decision making. In this sense, citizen participation strengthens the State and society at the same time, without this representing a loss of identity of one or the other. (Velásquez and González, 2003: 63).

This study takes up the experience carried out in the municipality of Ocotlán, Veracruz, as a benchmark in the search for citizen inclusion, fostering their involvement in public affairs. While the opinions aim to serve as an antecedent to plan, design and exercise government actions that positively impact the citizenry.

The above starting from a legal framework in accordance with the provisions of articles 25 and 26 of the Political Constitution of the United Mexican States; 10 and 11 of the Planning Law of the State of Veracruz of Ignacio de la Llave and 191 of the Organic Law of the Free Municipality for the State of Veracruz of Ignacio de la Llave, among other ordinances.

For this purpose, two actions were carried out; the first refers to the integration of the Planning Council for Municipal Development, constituted by representatives of the public, social, and private sectors of the Municipality; representative organizations of workers, peasants and popular groups; academic, professional and research institutions; business organizations; student organizations, youth and women's organizations, and other social groups.

The second action was the realization of popular consultation as a mechanism to incorporate opinions of citizens of the municipality, from which data was obtained necessary for the preparation of an economic and social diagnosis that reflects the situation of the municipality, defining objectives and priorities for to indicate what is to be achieved and what is most urgent and necessary.

The popular consultation is based on the quantitative research approach; from this, calculations were established that made it possible to identify citizen demands expressed numerically.





Under a statistical methodology for the collection, management and presentation of numerical information, information was obtained regarding the most relevant needs from the point of view of the citizens, collected from the survey technique and the questionnaire as an instrument.

Based on the above information was obtained that allowed to foresee actions and resources necessary for the economic and social development of the municipality; mobilize economic resources of society and guide it to the development of productive activities; program the actions of the municipal government establishing an order of priorities; seek a balanced urban development of the population centers that are part of the municipality, promote the participation and conservation of the environment and promote the harmonious development of the municipal community.

KEYWORDS: Public policies, municipal planning, participation.

2. REFERENTES TEÓRICOS

Para el abordaje teórico del presente estudio se tomaron como referencia propuestas emergentes de la gobernanza y la participación social, como respuesta frente la crisis de legitimidad y de gestión que ha enfrentado el Estado en México, el cual se intenta resolver a partir de la implementación de un nuevo modelo de gestión pública, basado en la idea de incorporar elementos de la administración privada a la administración pública, asumiendo una serie de principios que definen una nueva forma de pensar la gestión gubernamental.

La idea se fundamenta en la transformación del Estado mediante tres planos: Acercamiento entre las técnicas de gestión del sector privado y el sector público; cambio de un modelo legal-funcional a un estilo de gestión que pone énfasis en los resultados y mayor preocupación por la eficiencia, la calidad y la efectividad. Toda esta reforma es denominada como la nueva gestión pública.

Así, la idea de recuperar estos parámetros en la gestión pública es impulsar: (a) Un Estado más descentralizado, (b) Menos control jerárquico al interior de las organizaciones del Estado (c) Mayor rendición de cuentas, y (d) Hacer más eficiente la Administración Pública. Sin embargo, el eje de estas reformas se sostiene en “la introducción del hábito de la medición en la gestión pública (introducida en particular por la Reforma del Estado a partir de los años ochenta y el New Public Management), la práctica evaluativa tiende a concentrarse en la evaluación de eficiencia (por ejemplo: análisis costo-beneficio) y de resultados (cuantitativa) en las auditorías y en la rendición de cuentas”. (Roth, 2010: 27)

En este contexto, es que se genera el concepto de la gobernanza como el eje de la nueva administración pública, el cual está pensado bajo la idea de coadyuvar a construir ahora un Estado con bases amplias de legitimidad, que se entiende como una triada de - eficiencia, legitimidad y respaldo social— y apuntalando a un enfoque de administración pública más inclusivo y multidireccional en la toma de decisiones para la construcción de políticas públicas

De este modo la gobernanza puede entenderse como el “proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia —fundamentales y coyunturales— y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección” (Aguilar, 2010:



90), constituye entonces, un nuevo ámbito conceptual y práctico que va más allá del enfoque “gubernamentalista” de la gobernabilidad.

3. LA OPINIÓN PÚBLICA COMO EXPRESIÓN DE NECESIDADES SOCIALES

Por otra parte, la tradición conceptual de la opinión pública permite abordarla a partir de diferentes relaciones transdisciplinarias; por un lado, se ubica la perspectiva psicológica que se reconoce como un proceso que pudiera iniciar en el individuo, por lo que su estudio se orienta al entendimiento de las actitudes individuales y las percepciones colectivas. A partir de campos disciplinares como la psicología social, la opinión pública aborda la conducta de los individuos en el entorno social de sus percepciones delineadas a partir de las relaciones grupales que establezca en su entorno; así como de las presiones e influencias del grupo o los grupos sobre el individuo. (Rivedeneira, 1976). A esto se suma la perspectiva sociológica que entiende a la opinión pública como un fenómeno que tiene lugar en el espacio público o en la agenda pública. Al igual que sus condicionantes, la opinión pública como objeto de estudio ha evolucionado. Se presenta actualmente como un fenómeno con múltiples dimensiones para su abordaje; su estudio implica la interpretación de actitudes y comportamientos colectivos, así como el entendimiento de las condicionantes contextuales en las que surgen inercias internas y externas en el sujeto que configuran la forma en que se apropia de los elementos de su entorno y los externa a través del discurso.

Así, el discurso constituye un área de interés actual, pues su materialidad permite comprender la configuración de la opinión pública a partir de fenómenos alternos como la democratización del acceso, uso y consumo de contenidos en medios de comunicación; además de las múltiples configuraciones de las percepciones en las sociedades de la información y del conocimiento.

4. CONSULTA POPULAR

La consulta popular constituyó uno de los elementos iniciales del proceso de planeación de desarrollo municipal, constituyó un esfuerzo por incorporar opiniones de ciudadanos y diferentes actores políticos y sociales del municipio de Otatitlán, Veracruz, propiciando su involucramiento en asuntos públicos y cuyas opiniones sirvan como referentes para planear, diseñar y ejercer acciones gubernamentales que impacten positivamente a la ciudadanía.

A partir de esta consulta se abonó al fortalecimiento de las interacciones entre quienes integran la actual administración municipal y la sociedad, estableciendo una coordinación horizontal entre múltiples perspectivas ciudadanas. El ejercicio formó parte inicial del proceso de planeación municipal, a partir de él se obtuvieron datos necesarios para la elaboración de un diagnóstico económico y social que refleja la situación del municipio, definiendo objetivos y prioridades para señalar qué es lo que se quiere lograr y lo que es más urgente y necesario.

De tal modo que, el objetivo de la consulta ciudadana fue promover la participación y la consulta popular de los ciudadanos de Otatitlán en la detección de las demandas y necesidades prioritarias para ser consideradas en la construcción del Plan de Desarrollo Municipal.

Los resultados obtenidos fueron de ayuda para: Prever las acciones y recursos necesarios para el desarrollo económico y social del municipio. Movilizar los recursos económicos de la sociedad y





encaminarlos al desarrollo de actividades productivas. Programar las acciones del gobierno municipal estableciendo un orden de prioridades. Procurar un desarrollo urbano equilibrado de los centros de población que forman parte del municipio. Promover la participación y conservación del medio ambiente. Promover el desarrollo armónico de la comunidad municipal.

5. METODOLOGIA

La consulta popular tuvo su fundamento en el enfoque cuantitativo de investigación; a partir de ello se establecieron cálculos que posibilitaron identificar las demandas ciudadanas expresadas numéricamente. Un atributo que se procuró en el proceso de consulta fue el manejo objetivo de los datos y de la información, procurando facilitar la generalización de los resultados encontrados en un grupo o segmento poblacional a una colectividad mayor, es decir, de la muestra a la población total del municipio. Se hizo uso de metodología estadística para la captación, manejo y presentación de información numérica respecto a las necesidades de mayor relevancia, desde el punto de vista de los ciudadanos, colectadas a partir de la técnica de encuesta y el cuestionario como instrumento. De igual modo se empleó un muestreo probabilístico sistemático basado en el principio de equiprobabilidad. Es decir, se buscó obtener representatividad y que las opiniones fueran susceptibles de generalizarse a los ciudadanos del municipio. Considerando una población de 5 mil 703 habitantes en todo el municipio y de acuerdo con el análisis estadístico aplicado se estimó un margen de error de .05% y con un tamaño de muestra de 360 ciudadanos que garantizó un nivel de confianza de 95%.

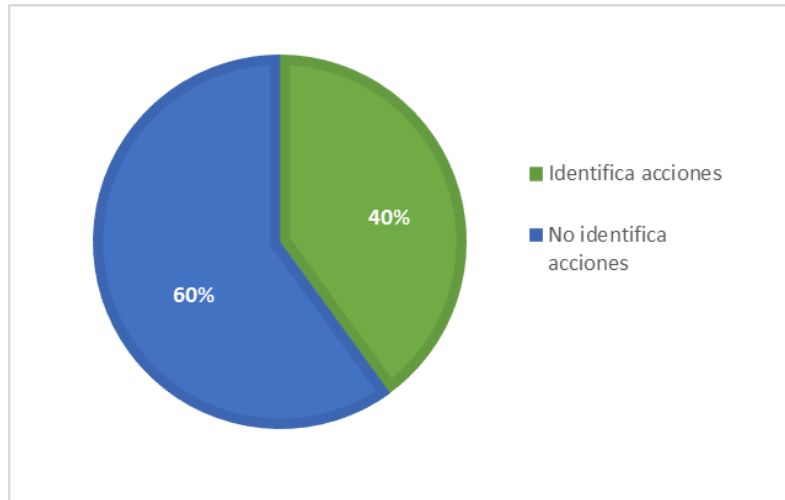
También se integró un instrumento (encuesta) a fin de medir las principales preocupaciones ciudadanas para lograr el crecimiento social y económico sostenido y sustentable que ayuden a elevar la calidad de vida de los habitantes del municipio de Otatitlán, en concordancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) reconocidos en la Agenda 2030, emitida por la Organización de las Naciones Unidas en 2015, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y el Plan Veracruzano de Desarrollo vigente y el Programa Agenda para el Desarrollo Municipal, regulado por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. En la encuesta se consideraron cuatro grandes categorías: *Gestión Pública* que atiende los temas de transparencia y acceso a la información pública y confianza en el gobierno local. *Servicios Públicos*, desglosado en los temas: calles, agua potable, drenaje y alcantarillado, aguas residuales, limpia pública, residuos sólidos, parques y jardines, alumbrado público, mercados públicos, panteones, *Prevención Social* de la violencia y la delincuencia; policía preventiva, seguridad pública y tránsito y *Desarrollo Social* que se desagrega en los rubros de servicios de salud, educación, calidad y espacios de la vivienda, planeación urbana; ordenamiento ecológico y protección civil.

6. RESULTADOS

De acuerdo con los resultados de la consulta popular, 60% de la población que formó parte del estudio no identifica acciones gubernamentales orientadas a la protección y cuidado de recursos naturales, sólo el 40% de los encuestados identificaron algún tipo de acción orientada a este fin.



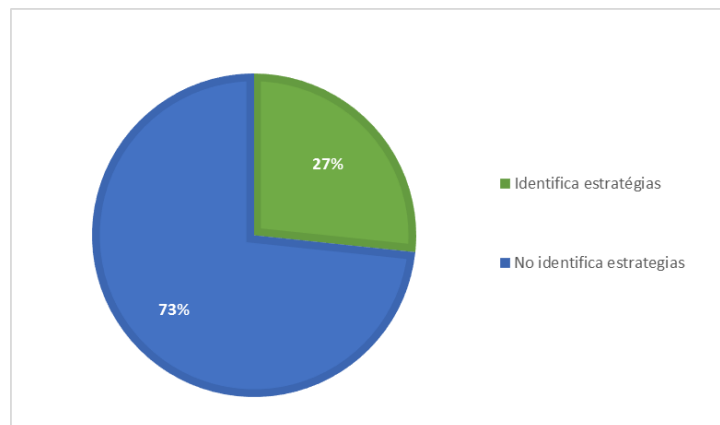
Distribución porcentual de la población del municipio de Otatitlán, Veracruz que identifica acciones para el cuidado de recursos naturales, 2018.



Fuente: Consulta popular. Plan de Desarrollo Municipal. 2018.

Del total de la muestra, 73% no reconoce, identifica o recuerda haber sido informado respecto a acciones estratégicas para la acción de la población en caso de una contingencia o desastre natural como inundaciones o temblores; el 27% del total afirmaron recordar algún tipo de información que les oriente en caso de ocurrir algún tipo de contingencia, aspecto que resulta significativo toda vez que a partir de ello permite identificar la necesidad de establecer planes de acción oportuna en caso de cualquier eventualidad que pudiera poner en riesgo la integridad de los ciudadanos.

Distribución porcentual de la población del municipio de Otatitlán, Veracruz que identifica acciones de acción en caso de contingencias, 2018.



Fuente: Consulta popular. Plan de Desarrollo Municipal, 2018.

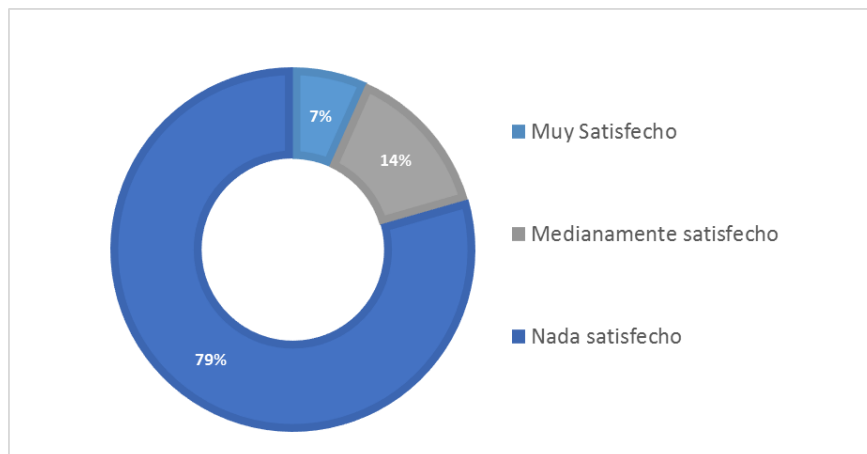
En cuanto a la perspectiva ciudadana respecto a las características de urbanidad de la ciudad, 79% de los encuestados manifestaron no estar satisfechos con las condiciones actuales de las calles y





avenidas; la tenencia negativa aumenta cuando se toma en consideración el servicio de alumbrado público, ya que 94% de la población no está satisfecho en este rubro.

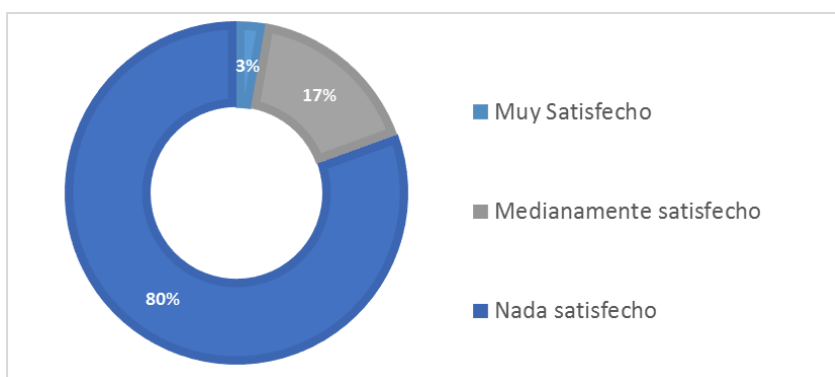
Distribución porcentual de la población del municipio de Ocotitlán, Veracruz que identifica acciones de acción en caso de contingencias, 2018.



Fuente: Consulta popular. Plan de Desarrollo Municipal, 2018.

En cuanto a los servicios públicos, uno de los resultados más significativos es en cuanto al servicio de agua potable, ya que sólo el 3% de la población que participó en la consulta afirmó sentirse muy satisfecho con el sistema de suministro de agua; la mayor parte de la población constituida por el 80% advirtió sentirse nada satisfecho ya que afirman no contar con el servicio las 24 horas.

Distribución porcentual del grado de satisfacción de la población del municipio de Ocotitlán, respecto al servicio de agua potable, 2018.



Fuente: Consulta popular. Plan de Desarrollo Municipal, 2018.

En el rubro de servicios públicos, la tendencia negativa es una constante; así se observa en el tema de drenaje ya que el 85% de los participantes en la consulta afirmaron sentirse nada satisfecho con



este sistema; lo mismo ocurre con el servicio de limpia pública ya que la postura negativa representa al 82% del total.

En este mismo sentido, la percepción ciudadana se manifiesta de manera negativa respecto al alumbrado público, 94% del total mantienen una postura negativa en este rubro.

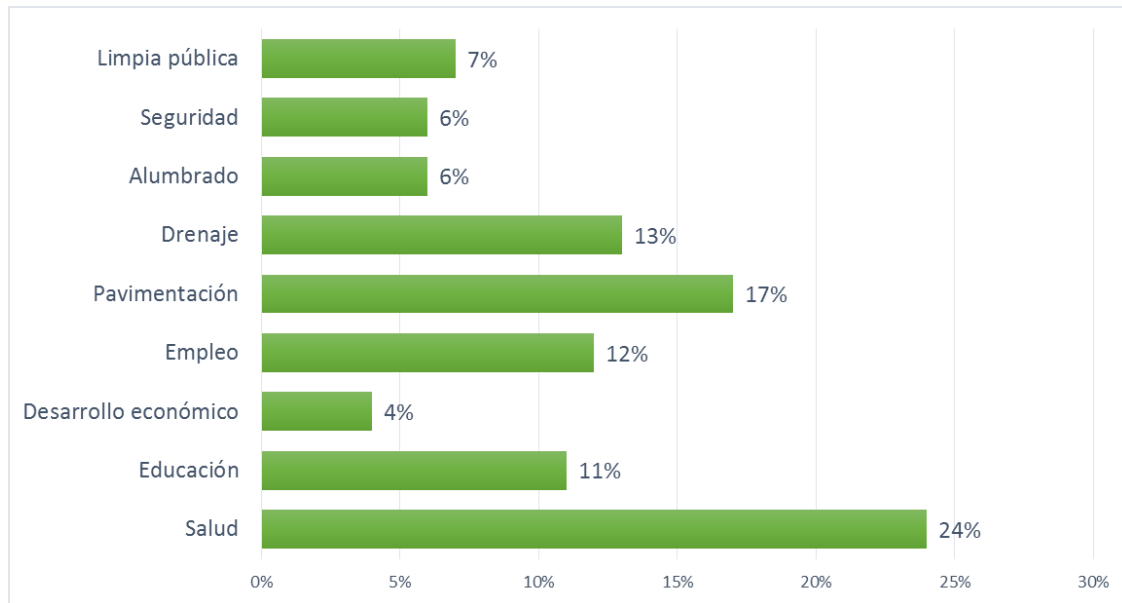
Un aspecto positivo constituye la confianza que la ciudadanía deposita en la policía municipal, el 95% expresó sentirse confiado con los policías que laboran en el municipio y que brindan seguridad a sus habitantes.

Finalmente, se presenta un concentrado de las necesidades que la población considera prioritarias por atender por parte de la administración pública municipal. El tema de salud es, ante la perspectiva ciudadana, el más sensible y urgente, aspecto que cobra relevancia si se contrasta con los indicadores de accesibilidad a servicios públicos de salud y seguridad social.

En orden porcentual le sigue el tema de desarrollo urbano, en el que se expresaron necesidades poblacionales respecto al mejoramiento de las calles y avenidas a partir de su pavimentación con 17% y la ampliación del sistema de drenaje con 13%.

De igual modo, 12% expresó como una necesidad no atendida lo relativo al fomento al empleo, aspecto fundamental si se toma en cuenta que la mayor parte de la población la constituye la población en edad productiva.

Distribución porcentual de las necesidades prioritarias en la población del municipio de Otatitlán, Veracruz. 2018



Fuente: Consulta popular. Plan de Desarrollo Municipal, 2018.



7. PROPUESTAS DE ESTRATEGIAS DE DESARROLLO

Derivado de la consulta y participación de la ciudadanía y del análisis situacional a partir de diferentes indicadores observados en el municipio de Otatitlán, se pudieron identificar claramente las siguientes estrategias de desarrollo, así como sus líneas de acción estratégicas:

Eje temático 1: Gestión Pública

La estrategia 1 *Modernización de la Gestión Pública Participativa* está orientada a lograr un mejor desempeño de los funcionarios que ejercen el poder local estrechando los mecanismos para incorporar opiniones de ciudadanos y diferentes actores políticos y sociales del municipio para promover su involucramiento en la planeación, diseño y ejercicio de acciones gubernamentales que impacten positivamente a la ciudadanía.

Líneas estratégicas:

Línea estratégica 1.1 Participación ciudadana en el diseño e implementación de programas de infraestructura a nivel municipal

Línea estratégica 1.2 Fortalecimiento de actitudes educativas y culturales para prevenir el delito.

Línea estratégica 1.3 Servidores públicos capacitados y comprometidos con los ciudadanos

Línea estratégica 1.4 Sistema de atención ciudadana simplificado y eficaz

Eje temático 2: Servicios Públicos

La estrategia 2 *Servicios públicos de calidad* está orientada a mejorar la calidad de los servicios públicos municipales de tal forma que se pueda lograr obtener mayor capacidad de respuesta a las demandas ciudadanas.

Líneas estratégicas:

Línea estratégica 2.1 Otorgamiento del servicio de limpia pública con mayor capacidad de respuesta

Línea estratégica 2.2 Disminución de sólidos en las calles del municipio

Línea estratégica 2.3 Panteón municipal digno

Línea estratégica 2.4 Mejora permanente de parques y jardines municipales

Línea estratégica 2.5 Accesibilidad digital

Eje temático 3: Desarrollo social

La estrategia 3 *Fomento del potencial social* está orientada a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y fomentar el desarrollo comunitario mejorando la calidad de respuesta a la población vulnerable.

Líneas estratégicas:



Línea estratégica 3.1 Fomento a la educación básica

Línea estratégica 3.2 Facilitar el acceso de la población a los servicios de salud

Línea estratégica 3.3 Atención a población en situación de carencia por condiciones de la vivienda que habita o servicios que accede.

8. CONCLUSIONES

Es la relación entre gobierno y sociedad, en torno a dimensiones básicas como la democracia, el desarrollo y los derechos, el centro del asunto de la gobernanza, pero lograr que ambas partes actúen en conjunto requiere de voluntades.

La participación ciudadana, concebida como un puente entre la sociedad y la autoridad, implica una relación de estas partes, no de modo antagónico, sino complementaria.

Desde el ámbito gubernamental debe haber apertura a la expresión de esa nueva forma de acción social desplegada por los ciudadanos para defender un conjunto de posiciones, derechos e intereses de los diversos sectores e intervenir decididamente en el diseño, planeación y desarrollo de las políticas públicas que le atañen directamente.

En dichos procesos, la autoridad municipal debe establecer acuerdos con los diferentes sectores en los que prioricen las necesidades más urgentes, considerando que la percepción de la realidad que tiene la ciudadanía no es la misma que la suya en la asignación de recursos a obras y servicios; de lo contrario corre el riesgo de que la relación se vuelva antagónica.

9. FUENTES DE CONSULTA

Aguilar Villanueva Luis Fernando (2010). Gobernanza y Gestión Pública. FCE. México.

Canto, Chac. M.(2008), "Gobernanza y políticas públicas", Revista Política y cultura. UAM No.30, México.

Cejudo Guillermo y Cynthia L.Michel.(2014) Coherencia y Políticas Públicas. Metras, instrumentos y poblaciones objetivos. Documentos de trabajo. Working papers. Cide. Num. 284. México.

Cejudo, G. M. (2011). Nueva gestión pública. México, D.F.: Siglo veintiuno editores.

Natera, A. (2005). "La gobernanza como modo emergente de gobierno y gestión pública". Revista GAPP. Núm. 33-34. Mayo-diciembre, pp. 53-65.

Offe, Claus. Contradicciones en el Estado de Bienestar. 1991. CONACULTA y Alianza Editorial, México.



Osborne, D. & Gaebler, T. (1994). "La Reinención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público". Ed. Paidós. 1era. Edición. Barcelona.

Pezzini, Mario. (2006) Mejorar las perspectivas de un desarrollo integral: reducción de las disparidades regionales. En Políticas Públicas para un mejor desempeño económico. OCDE. México.

Roth, A. (2010). "Enfoques para el análisis de Políticas Públicas".

Castells, M. (2009). Comunicación y poder. Madrid: Alianza Editorial

Galindo, Jesús (2009). Sociología y comunicología: Historias y posibilidades. Argentina: EUCASA.

García Canclini, Néstor (1989). Culturas híbridas: Estrategias para entrar y salir de la modernidad. México: Grijalbo.

Galindo, Jesús. (Ed.).(2008). Comunicación, ciencia e historia: fuentes científicas históricas hacia una comunicología posible. Madrid: Mc Graw Hill.

Jensen, K.B. y K. Rosengren (1990). Five traditions in search of the Audience, en European Journal of Communication 5 (2-3), PP. 207- 238.

Martín Barbero, J. (1987). De los medios a las mediaciones. Comunicación, cultura y hegemonía. México: Editorial Gustavo Gili S.A. Versión revisada 1991.

Velásquez, C., F. y González R. E. (2003), ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Bogotá: Fundación Corona