



**El Colegio  
de la Frontera  
Norte**

Evaluación de la participación ciudadana en la formulación  
de políticas públicas: Caso Programa Nacional de Juventud

Tesis presentada por

**Cindy Arely Trejo Ocampo**

para obtener el grado de

**MAESTRA EN ACCIÓN PÚBLICA Y DESARROLLO  
SOCIAL**

Ciudad Juárez, Chihuahua, México  
2020

# CONSTANCIA DE APROBACIÓN

Directora de Tesis:

\_\_\_\_\_

Dra. Cecilia Sarabia Ríos

Aprobada por el Jurado Examinador:

1. Dr. Carlos Alejandro Monsiváis Carrillo, lector interno
2. Dr. Carlos González Martínez, lector externo

## **Agradecimientos**

Agradezco el apoyo económico recibido de CONACYT, y a El Colegio de la Frontera Norte por la preparación recibida.

## **Resumen**

La presente investigación tiene como objetivo analizar la calidad de la participación con la que contaron los mecanismos de participación ciudadana utilizados por el Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE), ente rector de la política federal de juventud en México, desde su creación para la formulación de políticas públicas, realizando así, un análisis desde el año 2000 hasta 2020, año en que se concluye esta investigación. Durante este lapso las administraciones estuvieron a cargo de los siguientes partidos políticos: Partido Acción Nacional (2000), Partido Acción Nacional (2006), Partido Revolucionario Institucional (2012) y Movimiento de Regeneración Nacional (2018)

Se desarrollará una herramienta que permita medir el avance de participación incorporada en los mecanismos de participación ciudadana en la formulación de políticas públicas con la finalidad de hacer medibles las estrategias que se utilizan para incluir los saberes de la población a la que estas políticas están destinadas.

El análisis se llevará a cabo de manera cualitativa a través de la revisión de los documentos sistematizados sobre la construcción de planes, programas y acciones desarrollados por el IMJUVE; así como entrevistas con personas funcionarias o exfuncionarias que participaron en la construcción de dichas políticas.

El primer mecanismo de participación se implementó en el año 2000, y desde entonces algunos elementos han mejorado. Uno de los principales inconvenientes ha sido la falta de registros sobre los procedimientos especialmente del primer y segundo sexenio; las metodologías no han tenido grandes variaciones, aunque el enfoque sí ha avanzado, incorporando con éste nuevos y mejores elementos.

## **Abstract**

The aim of this research is to analyze the quality of participation held by the citizen participation mechanisms used by the Mexican Youth Institute (IMJUVE), the governing body of the federal youth policy in Mexico, since it was set up for the formulation of public policies, thus carrying out an analysis from 2000 to 2020, the year in which this research is concluded. During this period the administrations were in charge of the following political parties: Partido Acción Nacional (National Action Party) in 2000, Partido Acción Nacional (National Action Party) in 2006, Partido Revolucionario Institucional (Institutional Revolutionary Party) in 2012, and Movimiento de Regeneración Nacional (National Regeneration Movement) in 2018.

A tool will be developed to measure the progress of participation incorporated in the mechanisms of civic participation in the formulation of public policies in order to make measurable the strategies that are used to include the knowledge of the population to which these policies are destined.

The analysis will be executed qualitatively through the review of the systematized documents about the construction of plans, programs, and actions developed by the IMJUVE (Mexican Youth Institute); as well as interviews with civil servants or ex-officials who

participated in the construction of such policies.

The first mechanism of participation was implemented in 2000 and since then some elements have been improved. One of the main inconveniences has been the lack of records about the procedures, especially of the first and second sexennium; the methodologies have not had great variations, although advance has been made in the approach, incorporating with this new and better elements.

### **Conceptos clave**

Participación ciudadana, políticas públicas, calidad de la democracia, juventud

### **Key concepts**

Citizen participation, public policies, quality of democracy, youth

## ÍNDICE GENERAL

<b>Introducción</b>	<b>2</b>
<b>Capítulo I. El papel de la calidad de la participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas en el fortalecimiento de la democracia</b>	<b>9</b>
1.1 Democracia	
1.2 Calidad de la democracia	
1.3 Participación ciudadana	
1.4 Calidad de la participación ciudadana	
<b>Capítulo II. Para poder evaluar hay que poder medir. Desarrollo de una herramienta crítica y política</b>	<b>25</b>
2.1 Generalidades de la investigación	
2.2 Criterios de calidad de la participación	
2.3 Particularidades de la investigación	
<b>Capítulo III. La participación ciudadana juvenil en la construcción del Programa Nacional de Juventud</b>	<b>37</b>
3.1 El ámbito internacional	
3.2 El ámbito nacional	
3.3 La juventud en México	
3.4 La participación juvenil ciudadana	
3.5 El adultocentrismo como obstáculo para la participación ciudadana	
3.6 Iniciativas juveniles independientes como ejemplo de nuevas narrativas sobre juventud	
<b>Capítulo IV. Un comparativo de los procesos participativos realizados por el IMJUVE en la construcción del Programa Nacional de Juventud en las administraciones de 2000, 2006, 2012, y 2018</b>	<b>50</b>
4.1 Avances y retrocesos en la calidad de la participación en la formulación de las políticas públicas.	
4.1.1 Procesos participativos en el sexenio 2000-2006	
4.1.2 Procesos participativos en el sexenio 2006-2012	
4.1.3 Procesos participativos en el sexenio 2012-2018	

4.1.4 Procesos participativos en el sexenio 2018-2024

4.2 Comparativo de los procesos participativos realizados por el IMJUVE en las administraciones de 2000-2024

4.3 Desafíos metodológicos

**Conclusiones** **73**

**Entrevistas** **80**

**Bibliografía** **80**

**Anexo: cuestionario** **85**

**Índice de diagramas y tablas** **85**

## INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, la democracia ha sido estandarte y meta de las sociedades modernas. La Revolución Industrial no sólo trajo consigo innovaciones sociales y técnicas, sino también, detonó cambios educativos y culturales que provocaron la modificación de los valores presentes en las sociedades (INE, 2014) y, con ello, las expectativas y preferencias sobre las dinámicas sociales y de poder.

Así, la democracia abanderó una nueva época basada, desde la tradición liberal, en la libertad y la igualdad. Desde esta mirada, todas las personas que ostentaran el título de ciudadanas podrían participar de la vida pública principalmente a través del voto, máximo detentador de poder dentro de este régimen, el cual “tiene como principio básico el reconocimiento de la soberanía popular, expresado por la necesidad de legitimar el Gobierno y limitar el poder de los gobernantes” (Viejo, Martí-Costa, Parés, Resende, & Vilaregut, 2009, pág. 40). La democracia liberal se convirtió entonces en “la forma generalizada que adoptan los regímenes democráticos de nuestro tiempo” (Viejo, Martí-Costa, Parés, Resende, & Vilaregut, 2009, pág. 30).

Si bien, esto representó un gran avance respecto a la posibilidad de influir en las decisiones públicas por parte de la ciudadanía, no todos los grupos poblacionales se vieron representados, por lo que su intervención se ha traducido en una lucha constante por ser reconocidos como interlocutores válidos frente al Estado. A decir de Bobbio (1986) la democratización se interpretó como el incremento del número de personas con derecho a voto, lo que centró el debate y los esfuerzos en perfeccionar el proceso de votación.

Este tipo de democracia que Boaventura de Souza llama concepción hegemónica de la democracia “propuso extender al resto del mundo el modelo de democracia liberal-representativa vigente en las sociedades del hemisferio norte, ignorando las experiencias y las discusiones procedentes de los países del Sur en el debate sobre la democracia” (de Sousa Santos, 2002, pág. 43).

En los años sesenta “la demanda de democratización, de compartir el poder y del reconocimiento de la localidad ante un Estado todopoderoso fue la causa de los movimientos

sociales urbanos” (Bacqué, Rey, & Sintomer, 2010, pág. 105) que detonaron reflexiones y exigencias sobre la relación que debería existir entre la ciudadanía y el gobierno.

En América Latina las dictaduras marcaron de manera importante las culturas políticas de los países dejando su huella en la manera de construir políticas públicas. Esta influencia dio paso, por ejemplo, a la creación de espacios de participación institucionalizada de la sociedad civil sobre los que destaca el Presupuesto Participativo, “innovación más conocida y difundida en el mundo, incluyendo en países de tradición democrática del Hemisferio Norte” (Fedozzi & Martins, 2015, pág. 182).

El caso mexicano se suele analizar como un caso que si bien no contó con una dictadura como la de otros países latinoamericanos, fue gobernado por el mismo partido durante 70 años, tiempo durante el cual “la relación del partido con las grandes organizaciones sociales se habría de entender como una alianza en cuyo marco(,) cargos de gobierno, de representación política, subsidios y prebendas eran otorgados a cambio de control social y adhesión electoral” (Casas Cárdenas, 2012, pág. 127).

Así, México ha utilizado la democracia representativa como forma de organización política, viviendo los últimos 20 años, a decir de Somuano (2010) un complejo proceso de democratización, al transitar de un sistema de partido hegemónico hacia un sistema de pluralismo moderado. Sin embargo, posterior a la alternancia, agrega, aún existen temas pendientes relacionados con el desempeño institucional o la calidad de la democracia.

La búsqueda por encontrar nuevas maneras de establecer relaciones entre la ciudadanía y el gobierno ha dado paso a la democracia participativa, caracterizada por el igual derecho de todas las personas al autodesarrollo en la que se “nutra la preocupación por los problemas colectivos y (se) contribuya a la formación de una ciudadanía sabia, capaz de interesarse de forma continuada por el proceso de gobierno” (Canto Chac, 2010, pág. 19). Su función no considera eliminar a la democracia representativa, sino complementarla (Viejo, Martí-Costa, Parés, Resende, & Vilaregut, 2009).

Así, “las democracias reales presentan problemas y numerosos vicios que han llevado a una búsqueda constante por mejorarla y potenciar sus elementos más democráticos” (Baños, 2006, pág. 46).

Es por ello, que resulta fundamental no sólo su implementación, sino la calidad de la misma. Por ello, se retomará la teoría de la calidad de la democracia que desde la mirada de Leonardo Morlino se define como “un ordenamiento institucional estable que, mediante instituciones y mecanismos que funcionan de manera correcta, realizan la libertad y la igualdad de los ciudadanos” (Morlino, 2007, Stettner y Espinosa, 2005; Duhem, 2006 en Sarabia, 2011, pág. 54). Es decir, “una democracia virtuosa que cristaliza, en la práctica, una serie de valores democráticos” (Vargas-Cullell, 2011, pág. 69).

La participación ciudadana es considerada una herramienta fundamental para la democratización de los procesos gubernamentales, por lo que es de suma importancia abrir la discusión sobre su calidad, y la incidencia que tiene en los distintos momentos de la vida democrática.

Desde finales de la década del 80, en un contexto de redemocratización posterior a las dictaduras latinoamericanas, algunos gobiernos introdujeron “innovaciones institucionales que fomentaron la participación popular en el gobierno municipal” (de Sousa Santos, 2002, págs. 459-460). El caso de Porto Alegre en Brasil, con su presupuesto participativo ha sido el caso más conocido y estudiado, no sólo en América Latina, sino también en los países del norte. Esta nueva manera de hacer política se convirtió en un referente ante las agencias de cooperación internacional, quienes identificaron a los mecanismos participativos como una estrategia ideal para enfrentar la corrupción, e incrementar el éxito de las políticas públicas.

A partir de entonces, los mecanismos de participación se han popularizado y extendido por todo el mundo abriendo la posibilidad a la interlocución entre la ciudadanía de a pie y sus gobiernos.

En México se han realizado algunos esfuerzos sobre todo en el ámbito municipal para incorporar la mirada ciudadana en la creación de programas sociales, algunos de ellos reconocidos como experiencias exitosas por premios como el certamen “Gobierno y Gestión Local” que fue llevado a cabo por el Centro de Investigación y Docencia Económica (Cabrerero Mendoza & Díaz Aldret, 2011). Entre ellos se pueden encontrar la creación del Consejo Democrático Municipal, en el municipio Cuquío, Jalisco, y el programa Unidos Planeamos el Desarrollo del municipio de Villaflores, Chiapas, programas ganadores en 2001, y 2006, respectivamente (Arzaluz Solano, 2013).

Sin embargo, en muchas ocasiones los ejercicios de participación cuentan con limitaciones en su diseño o implementación, ya sea porque quienes los realizan no cuentan con los conocimientos adecuados para desarrollarlos, o porque no existe un real interés por garantizar el derecho a la participación de las personas. Por ello, es fundamental medir la calidad de los mecanismos de participación que buscan incorporar la opinión y saberes de la población con la finalidad de identificar si estos responden a un interés genuino de hacer partícipes a las personas en la formulación de las políticas públicas o si por el contrario son una actividad de simulación para legitimar las acciones gubernamentales.

Uno de los elementos que se enuncian en la calidad de la democracia, y que permean en la calidad de la participación es la inclusión, pues como se ha mencionado, a lo largo de la historia ha habido grupos poblacionales excluidos de la toma de decisiones. Las luchas por el derecho a formar parte de éstas han logrado avances de diversos grupos, sin embargo, aún existen algunas poblaciones que no son consideradas interlocutoras válidas de sus problemáticas. Éste es el caso de las y los jóvenes quienes, por una parte, debido a la imposibilidad de votar entre los 12 y 17 años, y por otra, debido a las representaciones sociales que se tienen de ellas y ellos en las que se les consideran apáticos, ignorantes, problemáticos, etcétera; y por tanto incapaces de aportar a su entorno, son excluidos de la toma de decisiones en sus comunidades.

Las estructuras de poder que componen los espacios tanto privados como públicos han sido diseñadas y lideradas por personas adultas, por lo que, las y los jóvenes han sido colocados en espacios de subordinación que obstaculizan su participación. Implícitamente se les ha negado el reconocimiento como sujetos sociales (Krauskopf, 2003) por lo que se les ha asignado un rol en el que necesariamente son objetos de tutela.

No obstante, este escenario poco favorable, la participación ciudadana de las y los jóvenes ha sido identificada por agencias internacionales como el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), como un elemento crucial para el desarrollo de los países. Esto ha obligado a los gobiernos a incorporar en sus políticas públicas mandatos que favorezcan la creación de mecanismos incluyentes para este sector de la población.

Más aún, la población joven no se ha quedado inmóvil ante las problemáticas que le preocupan, al margen de los espacios institucionales ha impulsado movimientos como el de #FridaysForFuture, que ha aprovechado las redes sociales para difundir su mensaje de denuncia ante la falta de acciones mundiales para atender el cambio climático.

Respecto a los ámbitos institucionales, existe la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, documento legal internacional que aborda de forma más amplia la protección de los derechos de la juventud, los cuales incluyen el derecho a participar; y la Convención de Derechos del Niño, en la que también se señala el derecho a la participación. Ésta abarca de los 0 a los 18 años, por lo que, dependiendo de las legislaciones de cada país, cubre entre 6 y 3 años del periodo considerado como juventud.

En el caso mexicano la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes no es vinculante pues no ha sido ratificada; por ello, la manera en que cada una de las administraciones ha implementado mecanismos de participación ha dependido totalmente de quienes se encuentran en el poder.

Tanto las firmas de estos tratados, como el posicionamiento de las agencias internacionales han obligado al gobierno mexicano a diseñar sus políticas siguiendo las líneas establecidas, sin embargo, en muchas ocasiones ni las personas funcionarias públicas, ni las estructuras institucionales cuentan con los elementos necesarios para operar bajo estos nuevos enfoques.

El contexto mexicano cuenta con la particularidad de que las últimas cuatro administraciones (2000, 2006, 2012, 2018) han tenido presencia de alternancias partidistas, lo que permite observar a través de sus estrategias cuál es su enfoque de atención, de qué manera perciben a la juventud y qué tan importante consideran su opinión.

La política destinada a la juventud en México se encuentra definida por el Plan Nacional de Desarrollo, el cual no ha contemplado a la participación ciudadana en sus líneas temáticas prioritarias dirigidas a la juventud, en ninguno de los sexenios mencionados. De este documento se derivan las líneas guía del Programa Nacional de Juventud, que contiene los ejes rectores para todas las instancias federales que atienden temas vinculados con las y los jóvenes.

Casi la tercera parte de la población mexicana es joven, es decir, se encuentra entre los 12, y 29 años, esto podría traducirse en el conocido fenómeno de bono demográfico, sin embargo, casi la mitad vive en situación de pobreza, lo que compromete de manera importante la posibilidad de que este grupo poblacional de acceder a las condiciones necesarias para desarrollarse.

A esto se agregan representaciones sociales negativas que condicionan y limitan la vida de las y los jóvenes. El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación a través de sus encuestas sobre discriminación ha identificado que existen fuertes prejuicios hacia este grupo poblacional. Entre los más comunes están, que son irresponsables, peligrosos, y flojos.

La brecha existente entre la población joven, y la sociedad se ve también reflejada en la baja vinculación que existe entre este grupo y la participación institucionalizada, especialmente la electoral. La juventud representa al segundo grupo con menor porcentaje de votación, sólo por encima del grupo de entre 80 a 89 años (Instituto Nacional Electoral, 2014). A diferencia de su participación a través de otras vías como el ciberactivismo, firma de peticiones, asistencia a manifestaciones, o tomado calles o espacios públicos (Instituto Nacional Electoral, 2017).

Esto contrasta fuertemente con iniciativas ciudadana emprendidas por jóvenes que han tenido gran impacto en nuestro país como la Ley Olimpia, el plebiscito derivado de la iniciativa “Iluminamos Chihuahua”, y el impulso al “Tres de Tres” como medio de fiscalización a candidatos a cargos públicos, lo que nos lleva a cuestionar la manera en que las instituciones convocan a la participación juvenil.

En el caso particular de los mecanismos de participación utilizados para construir el Programa Nacional de Juventud, la pregunta es ¿cómo ha sido la calidad de la participación ciudadana en este proceso? Esta pregunta comprende a su vez los elementos de la participación que son susceptibles de ser medidos, la operacionalización de los grados de participación, la historia de la participación ciudadana en la construcción del Programa, y la manera en que se ha llevado a cabo el el proceso de participación ciudadana en el diseño del mismo.

A partir de estas preguntas se analizará la incorporación de la participación ciudadana en la

formulación de las políticas públicas del IMJUVE en las administraciones del 2000, 2006, 2012 y 2018 para identificar el avance en la calidad de la participación de sus procedimientos.

Para ello, se identificarán los conceptos que son la base para la evaluación de la participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas, se diseñará una herramienta que permita evaluar la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas, se delinearé el marco histórico contextual en que se ha realizado la incorporación de la participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas en IMJUVE, se explicará y definirá la manera en que la participación ciudadana se ha incorporado en la formulación de las políticas públicas en el IMJUVE, y se comparará la participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas en el IMJUVE durante las administraciones del 2000, 2006, 2012, y 2018.

# **CAPÍTULO I. EL PAPEL DE LA CALIDAD DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA**

## **Introducción**

No existe país que se reconozca como democrático, que no elogie la importancia de la participación ciudadana, y la capacidad de incorporarla en su gobierno. Es por ello, que cada vez es más frecuente encontrar esfuerzos gubernamentales que se congratulan de realizar ejercicios participativos dentro de sus gestiones.

Estos actos son de alguna manera, una forma de señalar que el gobierno no sólo es democrático en discurso, sino que lo que lleva a la práctica a través de sus acciones. Es decir, la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones más allá de la elección de sus representantes es considerada un reflejo de la calidad de la democracia con la que cuentan los países.

Hasta el momento, los ejercicios participativos han sido implementados con escasas evaluaciones de su calidad, y por tanto su perfeccionamiento ha sido limitado. Esto lleva a cuestionar en qué medida es que la democracia se ha fortalecido, ubicando a la participación ciudadana como elemento constituyente de la medición de su calidad. Es decir, si realmente los ejercicios participativos llevados a cabo por los gobiernos tienen las características necesarias para afirmar que están contribuyendo a mejorar la democracia.

Este apartado busca analizar la relación existente entre la calidad de la participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas y el fortalecimiento de la democracia, y a partir de ello, identificar elementos que permitan diseñar una herramienta que evalúe los grados de participación ciudadana incorporados en esta etapa. El fortalecimiento de la democracia a partir del involucramiento de la ciudadanía, y más aún, de las poblaciones tradicionalmente excluidas de los procesos participativos institucionalizados es aún, un pendiente en las gestiones gubernamentales.

El contenido de este capítulo conforma el marco teórico-conceptual, y fue realizado a partir

de revisión bibliográfica.

## 1.1 Democracia

Existen numerosas concepciones sobre qué se entiende por democracia. Éstas varían por su grado de profundidad, ámbito de análisis, componentes, complejidad, entre muchas otras; y es desde todas estas miradas, que los debates han tenido encuentros y divergencias.

El punto de concurrencia de todos los planteamientos puede encontrarse en la raíz etimológica de la palabra. Es decir, todas las posturas de alguna u otra manera construyen sus definiciones a partir de la relación que existe entre el pueblo, palabra que se deriva de demos; el gobierno, palabra que proviene de krátos; e ia, que alude a la cualidad de algo.

De esta manera, ya sea como principio, modelo, ideal, régimen o característica, la democracia alude a la relación de dependencia que existe del gobierno a su pueblo. La manera en que se ha precisado cómo se establece este vínculo, y quién conforma el pueblo (Sartori, 2008) ha ido cambiando de acuerdo con el contexto geográfico y el momento histórico.

Desde la Atenas del siglo V a.C. en donde la democracia clásica se basaba en la participación activa y constante de todos los hombres atenienses, mayores de 20 años (Held, 1996); hasta la época actual, en la que grupos poblacionales tradicionalmente considerados no aptos para opinar sobre los asuntos públicos han logrado ser incluidos en momentos específicos de la construcción de acciones dirigidas a ellos.

Bobbio (1986) puntualiza en la relación que puede existir entre los conceptos pueblo y gobierno, retomando la propuesta de Ferrajoli (García, 2016) sobre la democracia formal, la cual define como gobierno del pueblo, y la democracia sustancial, que precisa como gobierno para el pueblo.

Esta manera de conceptualizar la democracia coincide con la propuesta de otros teóricos, quienes han identificado dos estadios complementarios que son indispensables para construir un escenario realmente democrático. Rousseau, el exponente más representativo, ya había propuesto la diferenciación de la democracia como valor y como método. La democracia

como valor se refiere al ideal igualitario, y como método a la voluntad general (Bobbio, 1986). Ideal, en cuanto a la búsqueda del óptimo desarrollo para todas las personas; y método, como mecanismo de “conservación y reproducción de las condiciones de equilibrio político” (Vergara Estévez, 2012, pág. 50).

Bajo esta definición se puede entender a la democracia, en principio como un ideal regulatorio (Monsiváis Carrillo, 2017), y al mismo tiempo, como procedimiento (Tilly, 2007) (Dahl, 2013) que permite alcanzar este ideal.

La concepción de democracia como procedimiento ha ganado gran popularidad, siendo la democracia liberal representativa, el principal referente de régimen democrático en el mundo. Es decir, por un lado, se considera que la opinión de la mayoría es suficiente para definir el rumbo de la sociedad, y por otro, que es necesario elegir representantes que se encuentren políticamente alfabetizados para que estos se hagan cargo de las decisiones de la vida pública.

Las decisiones que emanan de este tipo de democracia se admiten como legítimas pues involucran a población que es reconocida como interlocutora válida de la sociedad. Boaventura de Sousa la identifica como concepción hegemónica de la democracia; ésta considera positiva la apatía política, y afirma que “el ciudadano común no tiene la capacidad o interés político, más que para escoger a los líderes, los cuales tendrían que tomar las decisiones” (de Sousa Santos, 2002, págs. 41-42).

Bajo este escenario de Sousa propone distinguir entre democracias de baja intensidad, como la que se ha señalado; y democracias de alta intensidad que “se basan en la participación activa de las poblaciones. A través de estas formas, que están sujetas a una constante renovación, las poblaciones tratan de resistir a la inequidad social, el colonialismo, el sexismo, el racismo y la destrucción del medio ambiente” (de Sousa Santos, 2006, pág. 42). Las diversas maneras de concebir a la democracia se han representado en distintos modelos que diferencian la forma en que la ciudadanía se asume, comporta y relaciona con el Estado. Como se ha mencionado, la democracia representativa se ha convertido en el principal referente de relación gobierno-sociedad; por lo que los debates han girado en torno a su pertinencia, aportes, limitaciones, y violencias.

Dahl la definió como un gobierno responsable y factible, potencialmente estable en grandes territorios, y durante largos periodos de tiempo. Paine, por su parte, lo definió como un sistema que permite abarcar los diversos intereses, y en cualquier dimensión territorial y poblacional (Held, 1996).

Algunos autores como Sartori, Schumpeter, Huntington, Crozier y Watanuki, consideraron que este modelo debía estar caracterizado por una participación limitada, con la finalidad de no sobrecargar al sistema con demandas sociales; además de considerar a la ciudadanía como un ente desinteresado de los asuntos públicos, y limitado de conocimientos para ser de utilidad en la toma de decisiones. (Viejo, Martí-Costa, Parés, Resende, & Vilaregut, 2009) (Eberhardt, 2014).

De esta manera, la democracia representativa estaría resolviendo el problema de la escala poblacional, y la ignorancia de los individuos ordinarios (Viejo, Martí-Costa, Parés, Resende, & Vilaregut, 2009).

Alexis de Tocqueville, ya había expresado su preocupación porque estos postulados derivaran “en una tiranía de la mayoría o en un despotismo de nuevo tipo basado en la concentración del poder y en la indiferencia de los ciudadanos respecto de las cuestiones generales” (Eberhardt, 2014, pág. 87).

El principal cuestionamiento se centra en si la elección de representantes es suficiente para que los intereses de la ciudadanía sean plasmados en las decisiones de gobierno. Esto se vincula con “la actuación de los partidos políticos que (...) han devenido en la imposibilidad para afectar intereses enquistados o desigualdades sociales profundas” (Baños, 2006, pág. 46). Por ello, existen posturas que afirman, que “los mecanismos de la democracia política nunca serán realmente efectivos para darle la posibilidad de influir en las decisiones colectivas, a las personas comunes” (Morison, 2006, pág. 147). E incluso que la democracia representativa despolitiza de tal manera que, anula grupos institucionales de posicionamientos políticos más extremos, favoreciendo posturas más moderadas (Viejo, Martí-Costa, Parés, Resende, & Vilaregut, 2009).

Aún, respecto al ámbito de los procedimientos, existen objeciones sobre su alcance de perfección para concretar entornos democráticos, pues aseveran que los resultados

electorales dependen de varios factores económicos y sociales, que son arbitrarios, y que pueden influir una elección (Morison, 2006).

Algunas de estas críticas llevaron a reflexionar sobre la necesidad de medir el éxito de los regímenes democráticos, lo que llevó a cuestionar sobre la manera de evaluar los logros y alcances de este modelo.

## 1.2 Calidad de la democracia

Hablar de calidad de la democracia abre la discusión a múltiples vertientes de análisis, como lo mencionan Diamond & Morlino (2004), quienes realizan distintas preguntas sobre si el estudio de la calidad de la democracia es útil para las personas que trabajan en su día a día por mejorarla, o incluso, si es posible generar un consenso universal sobre este concepto. De ser así, cómo se podría hacer para que las democracias más antiguas no se coloquen en una postura de superioridad que, por un lado, someta a las más nuevas, y por otro, les permita dejar de observarse con la finalidad de no ser evaluadas. Como se puede ver, la discusión retoma tanto temas metodológicos, como políticos.

La discusión que señalan Diamond & Morlino sobre la conceptualización ha sido retomada por varios autores, quienes han puntualizado la importancia de clarificar de la mayor manera posible las líneas de observación, y evitar confusiones con conceptos cercanos.

Éste ha sido el principal punto de diferenciación entre democratización y calidad de la democracia (Vargas-Cullell, 2011) (Tusell Collado, 2015) (Barreda, 2011), el cual estriba en que el primero, se refiere al logro del tránsito de un sistema a otro, por ejemplo de un sistema autoritario a uno democrático, mientras que la segunda es el análisis de la calidad de un sistema democrático ya asentado. Debido a que la democracia representativa ha sido el modelo de referencia, el análisis de la calidad se ha centrado en este modelo específico.

Considerando que una parte fundamental de la democracia representativa son sus instituciones, Morison (2006) se cuestiona sobre si se puede esperar que éstas proporcionen una estructura completa para la toma de decisiones que pueda alcanzar una mirada enteramente democrática.

Urbinati (Avritzer, 2018) afirma que las imperfecciones son naturales en la representación,

pues siempre habrá distancia entre lo que espera la gente, y las decisiones de sus representantes. El problema de la representación es entonces, más un problema cognitivo, que político.

Por el contrario, Mouffe (1999) desde una mirada más politizada, asevera que la democracia es frágil en tanto exista un déficit de consenso sobre sus instituciones y de adhesión a los valores que representa. Es, por tanto, una conquista que hay que defender constantemente. Así, el consenso apuntala hacia la imposibilidad de alcanzar la democracia perfecta o ideal (Sarabia Rios, 2011).

Estos debates han puesto sobre la mesa, la existencia de una crisis de representación que se ha traducido en una pérdida de credibilidad de sus formas tradicionales (Canto Chac, 2010), lo que, en algunos casos, ha llevado a cuestionar si la democracia representativa es el sistema ideal de gobierno.

Altman & Pérez-Liñán (2002) identificaron que, a partir de la década de los 60's, se dio una preocupación por el buen funcionamiento de este régimen en todos los espacios académicos y políticos, siendo Robert Dahl, con su libro *La Poliarquía*, el máximo referente en la definición de una serie de dimensiones que ayudarían a analizar a la democracia, no como un todo condensado, que se comporta de manera uniforme, sino como una suma de piezas que se entrelazan para alcanzar un ideal democrático.

En los siguientes años, otros teóricos se sumaron a las propuestas, pudiéndose englobar éstas en tres tipos, según Tussell Collado (2015): las procedimentales, que se enfocan como su nombre lo indica en los procesos e instituciones a través de las cuales se elige a los representantes; las que agregan cómo se ejerce el control del poder político; y, por último, las que, a lo anterior, incorporan objetivos y resultados de la democracia.

En el primer grupo podemos encontrar a Altman y Pérez-Liñán (2002) que contemplan los derechos civiles efectivos, la participación efectiva, y la competencia efectiva, y para quienes la calidad de la democracia es el alcance del potencial que cualquier poliarquía utiliza como régimen político.

Algunos de los exponentes del segundo grupo, son: Levine & Molina (2011) quienes

consideran a la calidad de la democracia como “la medida en que los ciudadanos participan informadamente en procesos de votación libres, imparciales y frecuentes, influyen en la toma de decisiones políticas, y exigen rendición de cuentas a los gobernantes, y por la medida en que las autoridades elegidas por la población son quienes efectivamente toman las decisiones y lo hacen respondiendo a la voluntad popular” (pp.97); y Bühlmann (2011) quien presenta el Barómetro de la Democracia compuesto por tres núcleos principales de la democracia liberal y participativa, que son libertad, control e igualdad, de los cuales se desprenden nueve funciones, tres por cada uno, siendo estos: libertades individuales, estado de derecho, esfera pública; competencia, restricciones mutuas, capacidad gubernamental; transparencia, participación, y representación.

En el tercer grupo, la propuesta más representativa es la de Diamond & Morlino (2004) quienes definen que una buena democracia o de alta calidad debe ser medida a través de los siguientes elementos: estado de derecho, participación, competencia, rendición de cuentas vertical y horizontal, libertad, igualdad, y responsiveness.

Todas las propuestas mencionadas tienen en común, el considerar a la participación como un elemento fundamental para la consolidación de la democracia; sin embargo, cada una la comprende de manera distinta.

En el primer caso, la entiende como el derecho a votar, es decir el contar con los medios necesarios para estar dentro del padrón electoral (Altman & Pérez-Liñán, 2002). Levine & Molina (2011) avanzan un poco más y proponen cuatro variables para entender la participación, que son: participación electoral, a través del porcentaje de votantes sobre habitante en edad de votar; oportunidades de voto, a partir del número de cargos sometidos a votación; participación en organizaciones políticas, con el porcentaje de electores que participan en actividades en este tipo de grupos; y representatividad de las instituciones, con la proporcionalidad de género y corrientes políticas dentro de estos espacios (Levine & Molina, 2011).

Bühlmann (2011) a través del Barómetro de la Democracia considera el nivel de participación electoral, y la participación no institucionalizada (Bühlmann, Merkel, Müller, & Webels, 2011).

Por último, Diamond & Morlino (2004) en una apuesta más ambiciosa, afirman que una buena democracia debe educar políticamente a su ciudadanía, al menos en un nivel básico. Esto con la finalidad de darle la capacidad, no sólo de votar, sino de discutir los asuntos públicos, comunicarse y exigir rendición de cuentas a sus representantes, y monitorear la conducta de las personas funcionarias públicas (Diamond & Morlino, 2004).

### 1.3 Participación ciudadana

La participación se ha identificado como un elemento sustancial en la consolidación de la democracia representativa. Como se puede ver a través de los autores antes mencionados, es ésta en su modalidad electoral, la que funge como ente reconocedor de la ciudadanía como sujeto político, y pieza fundamental del Estado.

Aunque, en un inicio, el voto fue muy significativo, pues representó la cesión del poder hacia el pueblo; con el tiempo, las instituciones creadas a partir de este mecanismo comenzaron a mostrar limitaciones, lo que desembocó en la creación de nuevas propuestas. El voto, sin embargo, no sólo sigue encarnando la decisión de una mayoría, sino que su posibilidad refleja condiciones como la existencia legal, que a su vez evidencian el acceso a otros derechos, como en el caso de las poblaciones callejeras.

Además de la participación electoral, otras maneras de involucrarse en la vida pública fueron sumándose a las propuestas teóricas. La implicación de las personas en organizaciones políticas, en la discusión de asuntos públicos, y en la exigencia de rendición de cuentas se identificaron como actividades fundamentales para hablar de una verdadera participación.

Simultáneamente, algunos autores comenzaron a exponer el malestar e insatisfacción que el modelo hegemónico de democracia estaba generando en las sociedades (Newton, 2012 en Monsiváis, 2013), debido a que los modelos tradicionales de gestión y administración no estaban dando los resultados esperados (Canto Chac, 2010), y por tanto, la democracia representativa comenzaba a percibirse como ineficiente (Parés, 2009).

La tecnocracia, que en un inicio se consideró como la posibilidad de incorporar a personas especialistas que pudieran tomar decisiones con mayores elementos técnicos, con el tiempo, se convirtió en un monopolio del saber, en donde el protagonista de la toma de decisiones y

cuyo conocimiento se tornó el saber legítimo, fue el del especialista (Canto Chac, 2010).

Esto contribuyó a un distanciamiento entre representantes y personas representadas, quienes fueron relegadas a ser objetos pasivos receptores de políticas públicas sin la capacidad de cuestionarlas, ni evaluar su pertinencia.

Font (2012) identifica la “abstención electoral, crisis de confianza en las instituciones y los partidos, cinismo político, incapacidad de procesar nuevas demandas y conflictos emergentes” (p.105) como algunos síntomas de los problemas de salud que están viviendo las instituciones representativas.

Ante un escenario “en el que los gobiernos enfrentan grandes limitaciones para resolver por sí solos problemas sociales cada vez más complejos, con recursos siempre limitados, y en un entorno de rápido cambio tecnológico” (Díaz Aldret, 2017) las políticas y prácticas participativas han proliferado.

Aunado a esto, se ha identificado que la igualdad que abanderó la democracia liberal se ha encontrado con grandes obstáculos para su materialización, pues las condiciones de desigualdad social han creado una gran disparidad en cuanto a la posibilidad de participar e incidir en la vida pública de las comunidades. Es decir, aunque en la ley existe el reconocimiento de todas las personas como iguales, y con los mismos derechos; en lo cotidiano, las condiciones de vida tan dispares no permiten que esta igualdad de derecho, se convierta en igualdad sustantiva.

A partir de estas reflexiones, autores como Boaventura de Sousa (2017) colocaron la importancia de complementar a la democracia representativa con la democracia participativa, es decir, fortalecer y ampliar los mecanismos de participación de la ciudadanía con la finalidad de trascender el único ejercicio de elegir representantes, y tener la posibilidad de involucrarse activamente en la toma de decisiones bajo marcos acordados.

Así lo reafirma Díaz Aldret (2017) cuando señala que “el empleo de mecanismos deliberativos y directos para que los ciudadanos participen de las decisiones públicas contribuye a la corrección de los fallos que el sistema representativo muestra para atender las necesidades y aspiraciones de los ciudadanos en sociedades complejas y para lograr una

adecuada representación de los sectores con menor influencia”

De esta manera, se llega a la conclusión que el modelo participativo ha tenido como objetivos “mejorar las decisiones de gobierno, y fortalecer la legitimidad de la administración en turno” (Casas Cárdenas, 2012, pág. 352). Sin embargo, su aportación no se enmarca únicamente en la calidad de las acciones del gobierno, y de la percepción que la ciudadanía tiene de éste; sino que también, y es fundamental tenerlo presente, busca “la inclusión y el fortalecimiento de las capacidades políticas de distintos sectores de la ciudadanía” (Monsiváis Carrillo, 2017, pág. 32).

“El desarrollo de políticas públicas participativas responde tanto a la presión ejercida desde la ciudadanía como a la necesidad de cubrir determinados déficits de gestión” (Díaz Aldret, 2017, pág. 350)

Un elemento fundamental de este modelo es la pretensión de incluir no sólo a la ciudadanía en general, sino hacer un énfasis en las poblaciones tradicionalmente excluidas. Es decir, considerar dentro de los procesos participativos, el objetivo de identificar, qué grupos poblacionales han sido históricamente marginados de la toma de decisiones en asuntos públicos, y focalizar esfuerzos para incluirlos (Parés & Resende, 2009).

Esto, tiene como espíritu, no sólo la dotación de capacidades políticas, sino el cuestionamiento de la relación tradicional que se ha establecido entre ciudadanía, y gobierno, en donde la primera adopta un papel pasivo y secundario en la toma de decisiones públicas; y, el segundo monopoliza el control del poder, y el saber.

De esta manera, la propuesta de este modelo complementario, coloca la importancia de mejorar los procesos del gobierno, pero, más aún, insta a la sociedad a discutir la distribución del poder, y el saber, en la toma de decisiones públicas.

Pues como menciona Carrano (2012), “la participación no es un concepto pacífico y no siempre trae consigo el principio generoso de involucramiento de todos en los procesos de decisión... No debemos olvidar las diferentes estrategias aristocráticas y autoritarias utilizadas por los dueños del poder... para mitigar el espectro de la participación” (pp.87). Es decir, y en consonancia con las afirmaciones de Mouffe (1999) sobre defender la

democracia; la participación aún ya conseguida, también debe ser cuidadosamente resguardada.

Uno de los principales cuestionamientos que se realizan respecto al acceso a la participación es si realmente todas las personas bajo la heterogeneidad de contextos que existen pueden participar. Carrano (2011) menciona que históricamente ha existido un impulso hacia la participación “calificada” que fue incorporando a “los cultos, los instruidos, los emancipados civil y económicamente, los titulares del poder – hombres blancos y adultos – dejando fuera a los “descalificados”” (pp. 87).

La distribución de recursos entre la ciudadanía es radicalmente desigual, y eso facilita o dificulta el involucramiento en los espacios de participación. El tiempo libre disponible, así como la capacidad de “comprarlo” (principalmente en lo relacionado a la economía del cuidado) es muy desigual. De igual forma, y de manera más intensificada, los recursos educativos o la capacidad de acceder y de comprender las informaciones políticas cuentan con grandes brechas. Y aún peor distribuidos está “el interés, el sentimiento de que uno debe o es capaz de participar, el placer que se obtiene participando y otros sentimientos fundamentales que nos llevan a implicarnos en los asuntos colectivos” (Font, Blanco, Gomà, & Jarque, 2010, pág. 108).

Considerar esto, es de suma importancia, pues aporta elementos sustanciales para concebir una participación ciudadana realmente inclusiva. Según Parry et al. (1992) ésta se define como “el hecho de tomar parte en el proceso de formulación, aprobación y/o implementación de una política pública” (Galais, Navarro, & Fontcuberta, 2013, pág. 67). Esta conceptualización se diferencia de las definiciones que también consideran las acciones tendientes a influir en la toma de decisiones públicas, pero que no siempre lo logran. Es decir, supone la existencia de una estructura jurídica y social que permite el diálogo horizontal entre la ciudadanía, y además de ello, la inclusión de sus saberes en las decisiones gubernamentales.

Aunque existen análisis que reconocen, promueven y puntualizan los retos para su ampliación; la participación intensificada también tiene posturas reservadas que consideran que las decisiones de política pública son técnicamente complejas por lo que la implicación ciudadana es completamente inoperante (Díaz Aldret, 2017).

La evaluación de la participación ciudadana se hace entonces fundamental, pues a través de ella es posible medir, no sólo los resultados del proceso en concreto, sino su impacto en la construcción de ciudadanía. Esto usualmente no sucede, pues las evaluaciones pocas veces se abocan a medir resultados en el largo plazo, lo que dificulta su fortalecimiento y permanencia en los procesos.

#### 1.4 Calidad de la participación

Como se ha mencionado, los esfuerzos por incorporar mecanismos participativos en la administración pública, particularmente en el ámbito local, se han incrementado en las últimas décadas (Font, Blanco, Gomà, & Jarque, 2010). Sin embargo, su presencia tiene relativamente poco (Jorba & Anduiza, 2009) y los análisis a su alrededor son limitados, no sólo en número, sino también respecto a criterios homologados sobre qué es o cómo se logra la calidad en las experiencias participativas (Galais , Navarro, & Fontcuberta, 2013).

Aunque es posible encontrar algunos manuales para evaluar la calidad de la participación ciudadana, las fuentes teóricas son escasas, y provienen principalmente de esfuerzos realizados en España (Font, Blanco, Gomà, & Jarque, 2010) (Galais , Navarro, & Fontcuberta, 2013), lo que evidencia la necesidad no sólo de continuar generando conocimiento, sino de promover su producción o sistematización desde el sur global.

Sherry Arnstein sentó las bases del análisis de las experiencias participativas a través de la escalera de la participación (1969), en la que definió ocho escalones divididos en tres niveles, el primero considerado como no participación se encuentra compuesto por la manipulación, y terapia, las cuales tienen como objetivo tutelar a las personas participantes; el siguiente nivel es el tokenismo, compuesto por informar, consultar, y aplacar; y el tercero es conformado por asociación, delegación del poder, y control ciudadano. Si bien, el primer nivel no se considera participación, se incluye pues es común que sea utilizado como una manera de simular procesos participativos.

Arnstein precisa que esta propuesta es una simplificación de la manera en que se puede analizar la participación, pues de los ocho escalones es posible desagregar en muchos más a partir de ligeras diferenciaciones.

Identificar cuál es el objetivo de realizar la evaluación es fundamental, pues la misma finalidad del ejercicio participativo puede responder a múltiples motivos. Algunos de los objetivos de éste pueden ser un requerimiento legal, la legitimación de una política, una finalidad ética, la búsqueda de mejoras en la gestión, la promoción de la corresponsabilidad, o la medición del avance en la construcción de ciudadanía (Jorba & Anduiza, 2009). El origen de la necesidad marca en gran medida los elementos que se consideran dentro de la evaluación.

A partir de ello, Galais et al (2013) señala la existencia de dos perspectivas de evaluación: la normativa, y la de diagnóstico. La primera se centra su atención en el proceso, y por tanto toma como referencia algún tipo ideal de democracia. La segunda, tiene un aspecto más gerencial, y se focaliza en los resultados. En ambos casos Jorba & Anduiza (2009) señalan que es importante no poner un énfasis excesivo en los principios ideales, pues esto podría ocasionar una infravaloración de los ligeros avances que se van teniendo dentro de los procesos. Por ello, también afirma, es importante no perder de vista la posibilidad de caer en posturas escépticas o exageradamente optimistas respecto a lo que la participación puede aportar a la vida política de una comunidad.

Galais et al (2013) señala que los criterios evaluativos más recurrentemente son: inclusividad, deliberación, influencia de la ciudadanía, y resultados. Parés & Castellà (2009), por su parte, realizan una propuesta de criterios de calidad democrática para evaluar procesos participativos, la cual se basa en el análisis de la coordinación del proceso participativo, de quienes participan, de la temática a abordar, del método utilizado, y de las consecuencias que el proceso participativo tiene.

Jorba & Anduiza (2009) realizan una propuesta respecto al momento en que la evaluación puede ser realizada, pudiendo ser éste, durante el diseño, el desarrollo o implementación, o en los resultados e impacto.

Los esfuerzos por medir la calidad de la participación para el desarrollo de planes y programas han desembocado en la realización de propuestas varias que se exponen en el cuadro 1.

La revisión presentada, constituye el preámbulo teórico conceptual que será utilizado para

evaluar la participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas a partir de un modelo que toma como base experiencias realizadas en otros países de evaluación a procesos participativos para la formulación de políticas públicas. En estos se encontraron criterios como la accesibilidad, inclusión, transparencia, temporalidad, eficacia, y eficiencia, continuidad, uso de resultados, y aprendizajes. Este modelo será utilizado para evaluar las Consultas Nacionales que se realizaron en el marco de la construcción del Programa Nacional de Juventud.

A manera de conclusión, se encontró que, si bien la democracia y sus avances son un estandarte político común, no es posible hablar de contextos completamente democráticos, pues la democracia se encuentra compuesta por varias dimensiones que pueden avanzar o retroceder de manera independiente, por lo que mejorar en cada una, depende de acciones intencionadas que deben ser evaluadas cada tanto.

Más aún, la democracia no tiene una única manera de definirse. A lo largo de la historia, han existido diversas interpretaciones de lo que debe ser la democracia, dando lugar a diferentes tipos. Como se ha mencionado, el más común es el liberal, pero ante las críticas que se han hecho a éste, han surgido otras propuestas como el participativo o el deliberativo. Dentro de estos, la participación ciudadana es sustancial pues desde estos enfoques, se materializa el vínculo entre el pueblo y el gobierno.

Al igual que la democracia, la participación ciudadana, puede segmentarse para su análisis, y para la evaluación de su calidad. Aunque es posible, encontrar documentos sobre este tema, las experiencias de su aplicación aún son pocas, lo que deja gran camino para su exploración.

Cuadro 1. Evaluación de procesos de participación para la formulación de planes y programas

Bickerstaff, K., Walker, G. (2001)	Germain, R. (2001)	Ran, B. (2012)	Schroeter, R., Scheel, O., Renn, O., Schweizer, P. (2016)	Brombal, D., Moriggi, A., Marcomini, A. (2016)
<p>Inclusión</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Claridad de los objetivos de las actividades de la participación pública</li> <li>- Terminología usada en el plan</li> <li>- Número de oportunidades para la participación del público en general, y representantes de intereses especiales</li> <li>- Número de mecanismos cuyo objetivo es alcanzar audiencias no tradicionales o en desventaja</li> </ul>	<p>Proceso General</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Equidad en el proceso</li> <li>- Efectividad del proceso</li> <li>- Eficiencia del proceso</li> </ul>	<p>Equidad</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Justicia</li> <li>- Accesibilidad</li> <li>- Percepción de una agencia imparcial</li> </ul> <p>Eficiencia</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Uso eficiente de tiempo y dinero</li> <li>- Recursos bien gastados</li> <li>- No es largo, ni prolongado</li> </ul>	<p>Inclusividad</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Número de partes interesadas que están representadas dentro del proceso de participación.</li> <li>a) <i>Plataforma para el intercambio y la comunicación</i></li> <li>- Todos los grupos afectados deben estar representados dentro del proceso de participación.</li> <li>b) <i>Contribución equitativa</i></li> <li>- Igual oportunidad de contribuir en el proceso. Cada grupo debe tener tiempo suficiente para exponer sus argumentos.</li> </ul>	<p>Temporalidad</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Momento en que inicia la consulta</li> <li>- Duración de la consulta</li> <li>- Posibilidad de agregar información después de realizado el documento final</li> </ul> <p>Público consultado</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Inclusión de partes interesadas en la consulta</li> <li>- Representatividad de la opinión del público</li> <li>- Consulta dirigida a grupos vulnerables</li> </ul>
<p>Transparencia</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Presentación de los resultados de la participación pública.</li> <li>- Evidencia del análisis de la información obtenida a través de la participación pública.</li> <li>- Evidencia de cómo la información obtenida a través de la participación pública fue usada para suministrar información al proceso de las políticas.</li> <li>- Evidencia de retroalimentación a quienes participaron en el proceso de participación pública o que se planea realizarla.</li> </ul>			<p>Intercambio de información y aprendizaje</p> <p>a) <i>Intercambio de conocimiento</i></p> <p>La participación empírica tiene que articularse con el conocimiento de las personas expertas.</p> <p>b) <i>Base común de información</i></p> <p>Todos los grupos deben tener acceso a la información necesaria para tomar una decisión</p> <p>c) <i>Transparencia</i></p> <p>El proceso ofrece la oportunidad de obtener información sobre la postura y los argumentos de las otras personas que participan. Es decir, puede generar un entendimiento más profundo de la postura de las otras personas.</p> <p>d) <i>Entendimiento común del proceso</i></p> <p>Toda la información concerniente a la manera en que se llevará a cabo el proceso debe ser comprensible y comprendida por todas las personas participantes a lo largo de éste.</p>	<p>Provisión de información</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Accesibilidad de información</li> <li>- Integridad de la información de los impactos del proyecto</li> <li>- Integridad de la información del proceso de la consulta</li> <li>- Información amigable</li> </ul>
<p>Interacción</p>		<p>Eficacia</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Suficiente oportunidad para</li> </ul>	<p>Influencia en las decisiones políticas</p> <p>a) <i>Eficacia y eficiencia</i></p>	<p>Proceso de consulta</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Canales disponibles para presentar</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>- Número de nuevos métodos de consulta o deliberación para la participación pública utilizados</li> <li>Número de oportunidades para discutir, y el alcance del debate.</li> </ul>		participar <ul style="list-style-type: none"> <li>- Amplia oportunidad de aportar</li> <li>- Proceso diseñado hábilmente</li> </ul>	Eficacia se refiere a que todos los grupos dentro del proceso participativo deben tener alguna influencia sobre el resultado. Eficiencia se refiere a si lo anterior se logró utilizando los recursos adecuados. <i>b) Comprensión compartida del impacto de los resultados</i> Comunicar claramente qué tipo de influencia tienen las personas que participan en el proceso, y especificar qué impacto tienen las recomendaciones de la ciudadanía durante el proceso de toma de decisión.	comentarios <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tipo de proceso de consulta</li> <li>- Alcance de la consulta</li> </ul>
Continuidad <ul style="list-style-type: none"> <li>- Número de actividades de participación pública planeadas para la última etapa de la construcción de los planes.</li> <li>- Número de actividades participativas llevadas a cabo o en marcha.</li> <li>- Evidencia de que las actividades de participación pública han sido evaluadas o que se planea evaluarlas.</li> </ul>				
Resultados <ul style="list-style-type: none"> <li>- Evidencia de que la participación ha impactado en la forma general del plan.</li> <li>- Evidencia de que la participación ha impactado en áreas específicas del plan.</li> </ul>	Resultado General <ul style="list-style-type: none"> <li>- Equidad de resultados</li> <li>- Efectividad de resultados</li> <li>- Eficiencia de resultados</li> </ul>			Incorporación de los resultados en el documento final <ul style="list-style-type: none"> <li>- Revisión de los resultados de la consulta</li> <li>- Retroalimentación provista de los resultados de la consulta.</li> </ul>
		Aprendizaje social <ul style="list-style-type: none"> <li>- Facilitar convergencia</li> <li>- Desarrollar solidaridad en el grupo <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprendizaje</li> <li>• Cambio en el comportamiento</li> <li>• Cambio de perspectivas</li> </ul> </li> <li>Construcción de capacidad</li> </ul>		

Fuente: elaboración propia.

## **CAPÍTULO II. PARA PODER EVALUAR HAY QUE PODER MEDIR. DESARROLLO DE UNA HERRAMIENTA CRÍTICA Y POLÍTICA.**

### **Introducción**

El presente apartado muestra la ruta que se siguió para operacionalizar los conceptos y teorías presentadas en el capítulo teórico “El papel de la calidad de la participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas en el fortalecimiento de la democracia”. En primer lugar, se exponen las características de la investigación, así como las estrategias de recolección de datos. En segundo lugar, se hace una introducción a los elementos que componen la Estructura Lógica de la Tesis para proporcionar un panorama general de los elementos básicos que estructuraron esta investigación. Posteriormente, se explica la manera en que el instrumento de valoración fue construido, el cual está basado en los modelos que fueron concentrados en el Cuadro 1. Evaluación de procesos de participación para la formulación de planes y programas, ubicado en el capítulo anterior. A partir de estos, fueron seleccionados los criterios que se encontraron presentes en más de un modelo y/o que respondían al tipo de objeto que se estaba analizando. En este apartado, también se podrá encontrar una descripción de dichos criterios.

En seguida, se lleva a cabo una caracterización de las personas informantes con la finalidad de dar elementos de referencia que permitan a las personas lectoras enmarcar la información recabada a través de las entrevistas.

Con todo lo anterior, se desarrolla el modelo de evaluación compuesto por doce criterios, los cuales se desglosan a su vez por uno, dos, tres o cuatro elementos, dependiendo el caso. A partir de estos, se identifica la presencia, ausencia o avance en los criterios, lo que es fundamental para el análisis de la calidad de la participación en la formulación de políticas públicas.

### **2. 1 Generalidades de la investigación**

La presente investigación es de carácter cualitativo (Creswell, 1994), de tipo descriptiva-explicativa (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2004) con una

estructura diacrónica (Ordoñez, 2008). La recolección de datos se realizó a través de análisis documental y entrevistas semiestructuradas (Tarrés, 2001). El análisis documental consistió en la revisión de informes de fuentes oficiales de carácter gubernamental generadas por el Instituto Mexicano de la Juventud de cada administración sobre la manera en que incorporaron la participación ciudadana en la formulación de sus políticas públicas.

Las entrevistas semiestructuradas se les realizaron a personas que formaron parte de los equipos que diseñaron las Consultas para la construcción del Programa Nacional de Juventud de cada sexenio. Se decidió utilizar este tipo de entrevistas pues se tenía conocimiento de la existencia de mecanismos de participación ciudadana para la formulación de las políticas públicas, pero se desconocía de qué manera fueron realizados o si sus resultados fueron considerados para la construcción de los planes, programas o acciones.

La selección de los sujetos se realizó a través de muestreo intencional (Creswell, 1994) a partir de la identificación de las personas que formaron parte de los equipos que diseñaron las Consultas Nacionales, ya sea como titulares del área o con una alta jerarquía.

La pregunta de investigación fue ¿cuál ha sido la calidad de la participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas?, por lo que el objetivo consistió en analizar la incorporación de la participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas del IMJUVE en las administraciones 2000, 2006, 2012, y 2018 para identificar el avance de su calidad. La hipótesis asevera que, en el caso del Programa Nacional de Juventud, la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas ha presentado un avance progresivo, sexenio tras sexenio. Y que esto, puede identificarse a partir de cada uno de los elementos de la calidad de la participación, presentes en sus mecanismos.

Dentro de este planeamiento, los cuestionamientos específicos fueron los siguientes:

- ¿Qué elementos de la calidad de la participación son susceptibles de ser evaluados?
- ¿Cómo se puede operacionalizar el grado de participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas?
- ¿En qué contexto-histórico se ha realizado la incorporación de la participación ciudadana en la construcción del Programa Nacional de Juventud?
- ¿Cómo se ha llevado a cabo el proceso de participación ciudadana en la formulación

de políticas públicas del IMJUVE?

- ¿Qué posibilidades de mejorar la calidad de la participación existe en el IMJUVE?

Para dichas preguntas se propusieron los siguientes objetivos específicos:

- Identificar los conceptos que son la base para la evaluación de la participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas
- Diseñar una herramienta que permita medir los grados de participación ciudadana en la formulación de políticas públicas
- Delinear el marco histórico contextual en que se ha realizado la incorporación de la participación ciudadana en la construcción del Programa Nacional de Juventud
- Explicar y definir la manera en que la participación ciudadana se ha incorporado en la formulación de las políticas públicas en el IMJUVE.
- Comparar la participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas en e IMJUVE.

El flujo de la construcción global de la tesis puede observarse en el siguiente cuadro, el cual está basado en el formato de Estructura Lógica de la Tesis, propuesto por (Sarabia Rios, 2011).

Cuadro 2. Estructura lógica de la tesis

	<b>Pregunta</b>	<b>Hipótesis</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Metodología</b>
<b>Planteamiento General</b>	¿Cómo ha sido la calidad de la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas, especialmente en el caso del Programa Nacional de Juventud?	En el caso del Programa Nacional de Juventud, la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas ha presentado un avance progresivo, sexenio tras sexenio. Esto, puede identificarse a partir de cada uno de los elementos de la calidad de la participación, presentes en sus mecanismos.	Analizar la incorporación de la participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas del IMJUVE en las administraciones del 2000, 2006, 2012 y 2018 para identificar el grado de avance en la calidad de la participación ciudadana.	Tipo de enfoque: Cualitativo
<b>Marco teórico conceptual</b>	¿Qué elementos de la calidad de la participación son susceptibles de ser evaluados?	La participación ciudadana es un elemento susceptible de ser evaluado en la formulación de las políticas públicas	Identificar los conceptos que son la base para la evaluación de la participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas	Revisión bibliográfica
<b>Marco metodológico</b>	¿Cómo se puede operacionalizar el grado de participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas?	La operacionalización de los grados de participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas se puede realizar a través de una herramienta diseñada para ello	Diseñar una herramienta que permita medir los grados de participación ciudadana en la formulación de políticas públicas	Operacionalización del índice de participación ciudadana y calidad de la democracia
<b>Marco histórico-contextual en estudio de caso</b>	¿En qué contexto-histórico se ha realizado la incorporación de la participación ciudadana en la construcción del Programa Nacional de Juventud?	La participación ciudadana se ha realizado con incipientes esfuerzos en el IMJUVE	Delinear el marco histórico contextual en que se ha realizado la incorporación de la participación ciudadana en la construcción del Programa Nacional de Juventud	Revisión bibliográfica Revisión documental
<b>Marco analítico</b>	¿Cómo se ha llevado a cabo el proceso de participación ciudadana en la formulación de políticas públicas del IMJUVE?	La participación ciudadana se ha incorporado de manera limitada como una forma de legitimar las decisiones gubernamentales	Explicar y definir la manera en que la participación ciudadana se ha incorporado en la formulación de las políticas públicas en el IMJUVE.	Revisión documental Entrevistas a actores Operacionalización del modelo de evaluación de la participación ciudadana
	¿Qué posibilidades de mejorar la calidad de la participación existe en el IMJUVE?	La participación ciudadana se ha incorporado de manera distinta, mejorando de un sexenio a otro.	Comparar la participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas en e IMJUVE.	Operacionalización del índice de participación ciudadana y calidad de la democracia

Los documentos que se analizaron fueron obtenidos a través de sitios web, como el caso del informe realizado en colaboración con la UNESCO; en búsqueda física en el Centro de Documentación (CENDOC) del IMJUVE, y como parte del material que las personas entrevistadas resguardan de manera personal. No fue posible realizar solicitudes de información a través de la plataforma de transparencia, pues fue un servicio suspendido a causa de las medidas tomadas por el gobierno federal ante la pandemia de COVID-19.

Para poder realizar una aproximación a los elementos que podrían definir la calidad de la participación, fue necesario no sólo revisar la literatura que aborda este tema, sino también experiencias de evaluación. Dentro de este ámbito, el formato más numeroso es de manuales, que, si bien dan lineamientos que pueden funcionar como guía, no integran experiencias de su aplicación. Por tanto, fue necesaria la búsqueda de estudios previos que utilizaran algún tipo de escala o modelo de medición, y que presentaran sus resultados.

A partir de la comparación de los estudios analizados, se identificaron los criterios comunes que todas las investigaciones contenían y/o que aplicaban al objeto de esta investigación, que son: objetivos, tiempo, convocatoria, inclusión, información, consulta, público consultado, proceso, eficiencia, resultados, continuidad y aprendizaje social.

## 2.2 Criterios de calidad de la participación

El primer elemento de los objetivos es que el ente tenga claridad de que existen, es decir, que el procedimiento no se hace únicamente por seguir una instrucción, sin mayor trasfondo. Esto es importante, pues de la mirada que tenga quien realice la coordinación del proceso, aún si no es quien implementa, permeará en gran medida en las características y alcances del ejercicio.

Los objetivos identificados son gerencial, participativo, y ciudadanizante. El primero, se basa en mejorar los procesos y resultados; el segundo, en incorporar la voz de las personas involucradas, por considerarla valiosa; y el tercero, comprende los dos anteriores, y agrega la inclusión de las personas como una manera de articular al gobierno con la ciudadanía, otorgándole más poder, promoviendo así procesos de ciudadanización.

El tiempo se puntualiza como una manera de verificar que el ente está dándole la importancia debida al destinarle un lapso razonable en el que es posible realizar varias actividades.

La convocatoria se enfoca en identificar todos los medios por los que es difundida para, de esta manera, garantizar un mayor alcance entre las personas. La inclusión se encuentra alineada a este criterio, pues, aunque la convocatoria alcance a un número amplio de la población, en muchas ocasiones existen grupos que requieren estrategias diferenciadas debido a las condiciones de exclusión que viven, y que usualmente les deja fuera de este tipo de ejercicios.

También es importante comprobar que entre las personas participantes existe representatividad de distintos grupos que permitan abordar las distintas miradas y posturas. Además, la implementación de acciones afirmativas como consultas específicas para grupos vulnerados se considera deseable con la finalidad de tomar especialmente en cuenta las problemáticas y propuestas de estos grupos poblacionales.

El criterio información hace referencia a la socialización de datos que le permitan a las personas tener un panorama general del proceso, y el peso que tiene su opinión en éste, así como, las alternativas que existen en caso de no estar conformes. La manera de difundir esta información debe hacerse de manera accesible, es decir, que sea comprensible para todas las personas.

El número de canales para presentar comentarios debe ser amplio, para así como con la convocatoria, incrementar la posibilidad de participación. Además, el tipo de metodología implementada definirá, el tipo de proceso, éste puede ser consultivo, colaborativo, o empoderador. El primero se refiere a los procesos que prioritariamente hacen una extracción de información; el segundo a técnicas que permiten construir en conjunto; y el tercero a modalidades vinculantes.

El criterio proceso abarca dos elementos, por una parte, que éste no se encuentre sesgado, es decir, que los temas a abordar no estén previamente definidos; y por otra, que exista igual oportunidad de contribuir a través de metodologías diferenciadas, que permitan la expresión de personas con habilidades distintas.

La eficiencia aborda la percepción del ente sobre si el tiempo y el presupuesto fueron los adecuados.

El criterio resultados plantea cuatro elementos. El primero es, si los resultados fueron presentados; el segundo, de qué manera fueron revisados; el tercero, que estos efectivamente fueron utilizados para formular política pública; y el cuarto, si existió retroalimentación a las personas que participaron del ejercicio.

La continuidad se refiere a la existencia de una evaluación del proceso de participación.

El criterio aprendizaje social abarca tanto a las personas participantes, como al ente coordinador. En el primer caso, buscar identificar la posibilidad de construir agendas comunes y experiencias dialógicas a partir del ejercicio. Y en el segundo, la capacidad de la estructura gubernamental personificada en el ente, de modificarse a partir de aprendizajes derivados del proceso participativo.

La generación de un instrumento para análisis permitió, al mismo tiempo de identificar los criterios susceptibles de ser evaluados, organizar la guía de preguntas semiestructuras, así como la referencia a las fuentes de donde provenía la información relativa a cada criterio.

Respecto a la agrupación por criterios se retomaron de igual manera, las propuestas por los diferentes estudios consultados. El instrumento final se muestra en el cuadro 3.

Cuadro 3. Criterios para la evaluación de procesos de participación en la formulación de política públicas.

Criterio	Calidad de la participación	Pregunta	Fuente
l. Objetivos <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Claridad de los objetivos del proceso participativo</li> <li>b. Objetivos (Gerencial, Participativo, Ciudadanizante)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Se identifica el propósito por el cual llevar a cabo el proceso participativo</li> <li>b. Construcción de ciudadanía</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. De qué manera se construyó el Programa Nacional de Juventud?</li> <li>b. Para qué se realizó la Consulta?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Documento</li> <li>b. Entrevista</li> </ul>
c. Tiempo <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Duración del proceso participativo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. + de 45 días</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Cuánto tiempo duró?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Documento</li> </ul>
d. Convocatoria <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Estrategias usadas para dar a conocer la convocatoria a un mayor número de personas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Internet, Televisión, Radio, Medios impresos, Enlaces comunitarios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. De qué manera se hizo la invitación a las y los jóvenes?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Entrevista</li> </ul>
e. Inclusión <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Estrategias utilizadas para convocar a poblaciones tradicionalmente excluidas de este tipo de ejercicios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Articulación con instancias de gobierno, y organizaciones de la sociedad civil que atienden a estas poblaciones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Hubo alguna estrategia para contactar a jóvenes en exclusión?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Entrevista</li> </ul>
f. Información <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Información proporcionada a las personas participantes sobre las etapas del proceso</li> <li>b. Información comprensible para las personas participantes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Tiempos, Puntos de contacto, Características de la metodología, Procedimiento de inclusión en la toma de decisiones, Mecanismos jurídicos de revisión.</li> <li>b. Lenguaje no técnico, ejemplos de la vida diaria, herramientas visuales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Qué información se les dio a las y los jóvenes al incorporarse en la Consulta?</li> <li>b. De qué manera se presentó esta información?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Entrevista</li> <li>b. Entrevista</li> </ul>
g. Consulta <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Canales disponibles para presentar comentarios</li> <li>b. Tipo de proceso participativo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. + de 6 canales</li> <li>b. Consultivo, Colaborativo, Empoderador</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. A través de qué vías las y los jóvenes podían participar?</li> <li>b. (i)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Documento</li> <li>b. Entrevista</li> </ul>
h. Público consultado <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Inclusión de partes interesadas en el proceso</li> <li>b. Representatividad de la opinión pública</li> <li>c. Grupos vulnerado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Personas directamente afectadas, personas indirectamente afectadas, otras personas interesadas</li> <li>b. 4 subgrupos representativos</li> <li>c. Consulta específica para grupos vulnerados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. A quiénes se invitó a participar?</li> <li>b. Se aseguraron de que hubiera jóvenes representantes de distintos sectores?</li> <li>c. Hubo algún ejercicio especial para grupos vulnerados?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Entrevista</li> <li>b. Entrevista</li> <li>c. Entrevista</li> </ul>
i. Proceso <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Proceso no sesgado por la visión del ente que realiza el proceso participativo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Los temas a abordar no están previamente seleccionados</li> <li>b. Cada postura debe tener suficiente tiempo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a.Cuál fue la metodología?, ¿En qué consistió?</li> <li>b. Cómo hicieron para dar voz a todas las</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Entrevista</li> <li>b. Entrevista</li> </ul>

b. Igual oportunidad de contribuir durante el proceso.	para exponer sus argumentos, a través de metodologías diferenciadas	personas participantes?	
j. Eficiencia a. Tiempo adecuado para realizar el proceso participativo b. Presupuesto adecuado para realizar el proceso participativo	a. El ente considera que el tiempo para realizar el proceso fue adecuado b. El ente considera que el recurso económico destinado para el proceso fue adecuado	a. Considera que el tiempo para realizar el proceso fue adecuado? b. Considera que el presupuesto para realizar el proceso fue adecuado?	a. Entrevista
k. Resultados a. Presentación de los resultados del proceso de participación b. Revisión de los resultados del proceso participativo c. Evidencia de cómo la información obtenida en el proceso participativo fue usada para la formulación de políticas públicas d. Evidencia de retroalimentación a quienes participaron en el proceso de participación o planes de realizarla	a. Los resultados del proceso fueron presentados b. Los resultados de los distintos canales fueron revisados a detalle c. La información obtenida en el proceso participativo fue usada para la formulación de políticas públicas d. Se realizó retroalimentación sobre las principales preocupaciones expresadas por las personas participantes. Se encuentra previsto el seguimiento público de la incorporación de la información obtenida durante el proceso en las políticas públicas.	a. Se hizo alguna presentación de los resultados de la Consulta? b. Cuál fue el procedimiento de revisión de los resultados de la Consulta? c. Cómo se incorporaron los resultados de la Consulta en el Programa? d. Hubo algún tipo de retroalimentación a las personas que participaron en la Consulta?	a. Documento b. Entrevista c. Entrevista d. Entrevista
l. Continuidad a. Evidencia de que el proceso de participación pública ha sido evaluado o se planea evaluarlo	a. Evaluación del proceso de participación	a. Se evaluó la Consulta?	a. Entrevista
m. Aprendizaje social a. Aprendizajes entre participantes a partir de las diversas posturas b. Aprendizajes por parte del ente convocante a partir de lo expuesto por las personas participante	a. Las personas participantes identifican, por una parte, que tienen cosas en común, y por otra, que existen personas con necesidades distintas a las suyas. Además, que uniéndose pueden alcanzar metas satisfacer necesidades. b. El ente identifica aprendizajes valiosos para sí a partir del proceso.	a. Considera que las personas participantes generaron nuevos aprendizajes entre sí? b. Qué cosas aprendieron ustedes a través de la Consulta?	a. Entrevista b. Entrevista

### 2.3 Particularidades de la investigación

Originalmente la investigación tenía como objetivo hacer un análisis de los tres últimos sexenios, caracterizados por ser gobernados por distintos partidos, lo que permitiría analizar la postura ideológica de cada uno, respecto a la participación ciudadana, y a la juventud. Sin embargo, durante la realización de la entrevista a Informante 3, se hizo del conocimiento de la investigadora, que parte del equipo que realizó la Consulta Nacional en el sexenio 2012-2018 también participó en la Consulta Nacional de Juventud del sexenio 2000 – 2006, el cual, fue el primero en realizar el Programa Nacional de Juventud. A partir de ello, se decidió agregar este sexenio, y de esta manera, no sólo tener el contraste de ideologías partidistas, sino poder analizar los mecanismos de participación ciudadana involucrados en la construcción del Programa Nacional de Juventud desde su creación.

La selección de personas a entrevistar como se ha mencionado fue a través de muestreo intencional, en el que se investigó el área que estuvo a cargo en cada sexenio de la coordinación de los foros de la Consulta Nacional de Juventud. Una vez obtenida esta información, se buscó entrevistar a la persona con el mayor rango de jerarquía posible de cada sexenio, quedando de la siguiente manera:

Sexenio 1. 2000 – 2006, Informante 1

Sexenio 2. 2006 – 2012, Informante 2

Sexenio 3. 2012 – 2018, Informante 3

Sexenio 4. 2018 – 2024, Informante 4

#### Caracterización de las personas informantes

	Grado académico	Experiencia en la función pública	Nivel jerárquico
Informante 1	Maestría	Sí	Medio
Informante 2	Maestría	Sí	Alto
Informante 3	Maestría	Sí	Alto
Informante 4	Maestría	Sí	Alto

Como complemento, se realizaron entrevistas a personas que formaron parte de la implementación de los procesos participativos. Con la finalidad de contar con una visión homologada, se definieron como informantes principales a las personas con mayor jerarquía institucional en su respectivo sexenio.

Las entrevistas se realizaron a través de videollamada, debido a la contingencia sanitaria, por una parte, y a que Informante 2 actualmente reside fuera del país.

Una vez realizadas las entrevistas, se procedió a construir una matriz comparativa en la que se vaciaron los fragmentos de entrevista que daban respuesta a cada pregunta, la cual correspondía a un criterio. Una vez vaciada toda la información, se realizó el análisis de cada sexenio para posteriormente realizar un comparativo entre estos.

A modo de conclusión, se puede afirmar que es posible analizar la calidad de la participación en la formulación de políticas públicas, a partir de examinar los distintos elementos que la componen, entre estos, podemos encontrar en la literatura, objetivos, tiempo, convocatoria, inclusión, información, consulta, público consultado, proceso, eficiencia, resultados, continuidad y aprendizaje social. Cada uno de estos, busca hacer específico el grado de involucramiento ciudadano que se promueve en los mecanismos de participación.

Si bien, es posible encontrar manuales para crear procesos participativos de calidad, la literatura sobre la evaluación de estos procesos, y en particular en la fase de formulación de políticas públicas es muy limitada, por lo que es sumamente necesario continuar con la producción de conocimiento en este ámbito. Las investigaciones encontradas se refieren a ejercicios realizados en Alemania, Reino Unido, China, Estados Unidos, y Pennsylvania. Como se puede observar, son experiencias nacionales y locales.

La revisión de las experiencias mencionadas arrojó que cada investigación utilizó herramientas particulares para su caso, además de tener como población informante a distintos perfiles. Para el caso particular de esta investigación, y dada la dificultad de contactar a personas participantes de ejercicios de sexenios pasados, se decidió retomar únicamente las herramientas que tenían contemplada como población informante al equipo que diseñó o implementó los ejercicios participativos.

Al contrastar las herramientas se encontraron coincidencias, y elementos no coincidentes, por lo que se decidió construir una herramienta nueva que pudiera responder, no sólo a la presente investigación, sino a futuras investigaciones. Para realizarlo, se debe considerar, que esta herramienta no considera el número de actividades llevadas a cabo, lo que podría ser un referente en el caso de procesos de contextos nacionales, donde la extensión territorial es amplia. Otro elemento a considerar es que para poder evaluar algunos criterios se necesita información muy específica, que en ocasiones es difícil de obtener, sobre todo cuando se trata de evaluar ejercicios de los que no hay sistematización detallada.

Al margen de eso, la herramienta de esta investigación permite obtener una evaluación global que contiene los elementos señalados por la literatura como criterios de calidad para los procesos participativos. Esto permite realizar comparaciones no sólo, entre el mismo ejercicio en diferentes tiempos, sino también, entre diferentes ejercicios.

## **CAPÍTULO III. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA JUVENIL EN LA CONSTRUCCIÓN DEL PROGRAMA NACIONAL DE JUVENTUD**

### **Introducción**

La participación ciudadana juvenil se ha identificado como un elemento central para el desarrollo de poblaciones y países. Así lo marcan Convenciones internacionales como la de los jóvenes y la del niño. Al igual que agencias como el Banco Interamericano de Desarrollo y la Organización de las Naciones Unidas que la ha incluido dentro de las metas del Objetivo 16 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible dentro de la Agenda 2030.

Si bien, ha habido armonización legislativa, la participación ciudadana juvenil se ha incorporado de manera limitada, siendo realizada hasta el año 2000, la primera Consulta Nacional de cara a la construcción del Programa Nacional de Juventud. Las instancias que precedieron al Instituto Mexicano de la Juventud se basaron en un enfoque tutelar, y basaron sus acciones en la promoción del deporte.

México cuenta con 37.5 millones de jóvenes, de los cuales sólo el 9.5 por ciento se encuentra muy interesado en la política institucionalizada. Sin embargo, sería errado decir que las y los jóvenes no participan con la intención de incidir en la vida pública. A pesar de que su participación electoral es baja, aventajan en actividades a través de redes sociales, y en acciones como manifestaciones en los espacios públicos.

Esta desvinculación entre la juventud y las instituciones responde a la implementación de estrategias que resultan poco atractivas, muchas veces ancladas en miradas y prácticas adultocéntricas, que impiden la creación de diálogos horizontales que permitan construir reconociendo los saberes de todas las personas involucradas. Por ello, es fundamental plantear procesos que tomen en cuenta los elementos mencionados, y entonces crear iniciativas más incluyentes.

### 3.1 El ámbito internacional

La Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, firmada por México en 2008, aunque no ratificada, es el documento legal internacional que aborda de forma más amplia la protección de los derechos de la juventud. En su artículo 21 señala la obligación de los Estados parte de crear las condiciones necesarias para incentivar la participación de las personas jóvenes.

Por su parte, la Convención de Derechos del Niño que abarca desde el nacimiento de la persona hasta los 18 años, es utilizada como referente en la creación de políticas públicas destinadas al rango etario 12 a 18 años, que se identifica como adolescentes, y que, dependiendo de las legislaciones de cada país, puede o no considerarse población joven.

En la actualidad, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es utilizada como una guía referente de avance en diversos aspectos que se ha considerado abonan a la construcción de un mundo más próspero a través de la implementación de políticas públicas en los Estados Miembro. La participación ciudadana se encuentra contenida en el Objetivo 16 Paz, justicia e instituciones sólidas, específicamente en la meta 16.7 Garantizar la adopción de todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades. Si bien, la manera en que están diseñados los objetivos tiene el propósito de facilitar su implementación y seguimiento, el Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica señala que “las estadísticas vinculadas con los ODS no están desagregadas por rangos etarios acordes con la definición de juventud. De hecho, no existe un criterio común para determinar cuáles son estos rangos etarios” (Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica, 2019, pág. 3).

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) por su parte, cuenta con una agenda juvenil que está guiada por el “Programa de Acción Mundial para los Jóvenes” dividida en esferas prioritarias, dentro de las cuales se encuentra incluida la “Plena y efectiva participación de los jóvenes en la vida de la sociedad y en la adopción de decisiones”. Ésta se encuentra compuesta por propuestas de acción dentro de las cuales se incluye el “tener en cuenta la contribución de los jóvenes en el diseño, aplicación y evaluación de las políticas y planes nacionales que afecten a las cuestiones que les interesan” (Organización de las Naciones Unidas, 2008).

Desde los años 90, las agencias de cooperación internacional han dado especial importancia a la participación ciudadana dentro del desarrollo de los países. Por ejemplo, en 1995, el Banco Interamericano de Desarrollo creó el Programa de Desarrollo y Alcance Juvenil (BID JUVENTUD) con la finalidad de estimular la participación y liderazgo de este grupo poblacional.

El posicionamiento de las agencias internacionales ha obligado a los gobiernos a diseñar sus políticas siguiendo las líneas establecidas, sin embargo, en muchas ocasiones ni las personas funcionarias públicas, ni las estructuras institucionales cuentan con los elementos necesarios para operar bajo estos nuevos enfoques.

### 3.2 El ámbito nacional

En el caso mexicano la política pública destinada a la población joven se encuentra enmarcada en el Plan Nacional de Desarrollo que sexenio con sexenio señala los temas prioritarios a atender, así como el enfoque desde donde se abordan.

Los últimos cuatro sexenios se han caracterizado por la presencia de alternancias partidistas, lo que no sólo ha impreso en las políticas matices distintos, sino que las decisiones gubernamentales se han visto influenciadas por el papel que la juventud tuvo durante las contiendas electorales.

El Plan Nacional de Desarrollo del sexenio 2000-2006 identificó dentro de las demandas de la juventud, la educación de calidad; atención a la salud con especial énfasis en embarazo y aborto en adolescentes, VIH, y adicciones; cultura, recreación y deporte; impulso de oportunidades económicas, e inclusión, e inserción social. Las respuestas gubernamentales que se plantearon fueron incremento de equidad e igualdad de oportunidades, política incluyente, e impulso de la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva.

En el sexenio 2006-2012, el Plan Nacional de Desarrollo registró el narcotráfico, la inseguridad, y la violencia como preocupaciones centrales de la juventud. Las respuestas gubernamentales fueron: incentivo de la entrada de jóvenes al mercado laboral formal, relevo generacional en la tenencia de la tierra en la propiedad social, detección de riesgo de vivir

en calle.

Las demandas identificadas en el sexenio 2012-2018 fueron educación de calidad, alternativas para jóvenes que ni estudian, ni trabajan, acceso a la cultura y el deporte, y estrategias para el empleo. La respuesta gubernamental se basó en inclusión, y apertura económica.

En el sexenio 2018-2024, las propuestas gubernamentales fueron capacitación laboral, estudio y trabajo para evitar la incorporación a la delincuencia organizada, y apoyo al deporte.

La institución encargada de definir e instrumentar la política nacional de juventud es el Instituto Mexicano de la Juventud, creado en 1999, como sucesor de la Dirección General de Atención a la Juventud que se encontraba dentro de la Comisión Nacional del Deporte (Instituto Mexicano de la Juventud, 2013). Sus inicios se remontan a 1950, año en que es creado el Instituto Nacional de la Juventud Mexicana (INJUVE) que tenía como finalidad dirigir y orientar a las personas jóvenes. Posteriormente, esta instancia se convierte en el Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud (CREA) que se abocó a fomentar prioritariamente el deporte (Secretaría de Asuntos Migratorios del Partido Revolucionario Institucional, 2014).

Como se puede observar, la instancia dirigida a atender a la juventud inició con un enfoque completamente tutelar, en el que se consideró que el deporte era la manera más adecuada de abordar las problemáticas que aquejaban a este grupo poblacional. Este acercamiento duró aproximadamente cinco décadas. La llegada de la alternancia marcó un estilo distinto, pues fue la población joven quien le dio el triunfo a Vicente Fox, del Partido Acción Nacional, lo que les comprometió a dar respuesta al alto interés de participación electoral que se dio durante esa contienda.

El equipo encabezado por José Antonio Pérez Islas impulsó la creación de un Programa Nacional de Juventud a partir de ejercicios similares de España. En su construcción, se incluyó por primera vez la realización de una Consulta Nacional como parte del diseño del documento. A partir de este ejercicio, todos los sexenios se han llevado a cabo Consultas Nacionales como parte de la construcción del Programa Nacional de Juventud.

El gobierno mexicano ha asentado en el Programa Nacional de Juventud, desde su creación, la importancia de reconocer a las y los jóvenes como sujetos de derechos y actores estratégicos para el desarrollo de las comunidades y del país. Este documento coloca la participación activa como un derecho y se ordena la creación de espacios y estrategias para su cumplimiento. La creación de estas políticas públicas es el reflejo de un proceso de décadas, en las que desde la academia y el terreno se ha luchado por reconocer los derechos de las y los jóvenes, y por romper paradigmas que señalan a la juventud como incapaz de opinar sobre los temas que le atañen e incidir en políticas públicas que le involucran.

Como se mencionó anteriormente, los organismos internacionales han marcado pautas para la inclusión de procesos participativos, sin embargo, la manera en que se implementan aún depende de la mirada de las personas tomadoras de decisión que tienen a su cargo la creación de las políticas públicas. La armonización legislativa no ha sido suficiente, pues aún, cuando existe presupuesto destinado para los ejercicios participativos, su implementación aún presenta deficiencias.

### 3.3 La juventud en México

El concepto juventud cuenta con considerables debates que le colocan como una categoría que se modifica respecto a los espacios sociales en los que se ancla su análisis. Más que elementos biológicos o cronológicos, se ha llegado a acuerdos teóricos en los que se identifica a la juventud como una construcción social y por lo tanto no responde a patrones rígidos de caracterización. Brito (1998, p. 6) señala que:

“La especificidad de la juventud se da más que nada, en su comportamiento, lo que la distingue y le da significado. Es su praxis la que en diferentes aspectos, le diferencia de la sociedad.

De esta manera, la juventud adquiere relevancia social en el momento en que su conducta difiere de manera masiva y singular del resto de la sociedad. En este sentido, decir que el concepto de juventud hace referencia más a un tipo de conducta, a una praxis diferenciada que a una edad específica”.

México se encuentra viviendo el conocido “bono demográfico”, sin embargo, según Thompson (2006, p. 9) la juventud de América Latina y el Caribe, líder mundial en desigualdad, está particularmente afectada por la pobreza con 58 millones de personas y 21,9 millones consideradas como extremadamente pobres. Las y los jóvenes representan el 31.4 por

ciento de la población total mexicana. Estos son 37.5 millones de personas que tienen entre 12 y 29 años, de las cuales 47.1 por ciento viven en situación de pobreza (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2015), es decir, casi la mitad de las y los jóvenes del país no cuenta con las condiciones mínimas para desarrollarse.

Según la Encuesta de Jóvenes en México 2019, en el rango de 15 a 17 años, sólo el 77.8 por ciento se encuentra estudiando. Según la versión preliminar del Programa Nacional de Juventud 2019-2024, el promedio de escolaridad es de 10 años, disminuyendo éste en estados como Chiapas a 8.7 años. Además, sólo el 31.5 por ciento de las personas entre 25 y 29 años logran tener estudios universitarios. (Instituto Mexicano de la Juventud). En el ámbito laboral, el 45.4 por ciento tiene como actividad principal, el estudio; mientras que el 38.5 por ciento tiene como actividad principal, el trabajo remunerado. El 8 por ciento se dedica a actividades del hogar no remuneradas (Observatorio de la Juventud en Iberoamérica, 2019).

Respecto a las representaciones sociales que hay sobre este sector, la Encuesta Nacional de Discriminación 2017 señala que el 63 por ciento de la población de 18 años o más considera que la mayoría de las y los jóvenes son irresponsables; el 39.8 por ciento considera que se justifica mucho o algo llamar a la policía cuando hay jóvenes reunidos en una esquina; y el 78 por ciento considera que las y los jóvenes que no estudian ni trabajan son flojos.

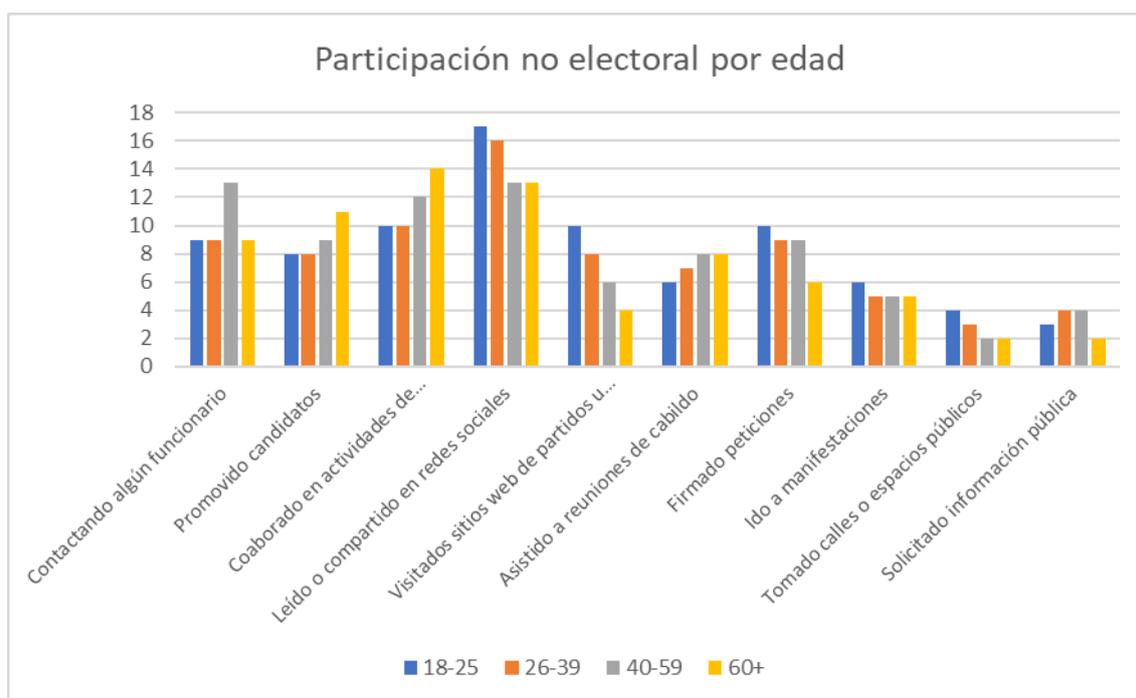
### 3.4 La participación juvenil ciudadana

Las sociedades actuales se encuentran en un momento de profunda complejidad en la que la globalización, el predominio de la mirada neoliberal, la redefinición del espacio de lo “público” y la importancia creciente que asumen modalidades de intervención más innovadoras, eficaces y/o legítimas (Carmona & López Acotto, 2018) hacen necesario el involucramiento de las personas en la búsqueda de soluciones para los problemas que les aquejan. Si bien, las luchas de diferentes grupos por ser tomados en cuenta han logrado abrir espacios para el diálogo más incluyentes; aún existen grupos que social o jurídicamente son excluidos de la posibilidad de opinar sobre los asuntos públicos del país.

La Encuesta Nacional de Valores en Juventud 2012 señaló que sólo el 9.5 por ciento de las personas jóvenes (12 a 29 años) están muy interesadas en la política, el 46 por ciento se

encuentran poco interesadas, el 43.2 no tiene interés alguno. La creación de mecanismos que no consideran las características y necesidades de la población joven se ve reflejada, por ejemplo, en la particularmente baja participación política electoral en la que la juventud representa al segundo grupo con menor porcentaje de votación, sólo por encima del grupo de entre 80 a 89 años (Instituto Nacional Electoral, 2014). A diferencia de su participación a través de otras vías como se puede observar en la siguiente gráfica.

Gráfica 1.



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional Electoral, 2014.

Como se puede ver, los canales de participación juvenil no se encuentran vinculados a la vida institucional. Las y los jóvenes han encontrado en los espacios no institucionalizados la manera de participar de la vida pública. Con ello, se hace evidente un distanciamiento entre el mundo adulto e institucional que tiene dificultades para incorporar las mirada y estilos de la población joven.

En muchas ocasiones, y como lo refleja la Encuesta Nacional de Discriminación se considera a las personas jóvenes como problemáticas, violentas, apáticas, y flojas. Estas ideas han sustentado una mirada asistencial y criminalizante desde donde se han construido las respuestas institucionales y sociales a sus problemáticas. Esto, aunado a la creencia que las personas jóvenes son menos capaces de aportar que las personas adultas, y siendo las estructuras diseñadas para la participación de éstas, ha tenido una gran incidencia en la

autopercepción de las y los jóvenes, y el limitado involucramiento de las y los mismos en la vida pública desde los espacios institucionales.

Mokwena (2001, p. 19) afirma que aún la juventud que cuenta con mejores condiciones no participa automáticamente. Él señala:

“En muchos países desarrollados, los políticos asumen que la gente joven no puede participar hasta que tengan una buena educación, empleo, o estén libre de problemas de salud. En otras palabras, la gente joven tiene que ser “arreglada”, o las situaciones económicas y sociales tienen que ser “arregladas”, antes de que la gente joven se pueda desarrollar y participar. Este no es un enfoque viable. Las personas jóvenes no pueden esperar por cambios fundamentales en el entorno económico y social para poder tener un rol importante en la contribución como ciudadanos.”

Se puede conceptualizar la participación en un sentido sólido como “procesos que llevan el compromiso o involucramiento militante y que pueden impactar decisiones que afectan la vida de individuos, grupos e instituciones” (Carrano, 2012, p. 86). En el caso particular de la juventud, esto “demanda abandonar el adultocentrismo, tomar en cuenta las diversas situaciones de exclusión” (Krauskopf, 2000, p. 127) y modificar las representaciones sociales que existen de la juventud, que parten de perspectivas limitadas como se menciona en el Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal (2008, p. 630) en su capítulo dedicado a la juventud, el cual señala que la mirada positivista define a las y los jóvenes como seres incompletos que se están preparando para el futuro, por lo que muchas veces sus experiencias, proyectos y necesidades presentes no son tomadas en cuenta ni consideradas como válidas.

En el caso de jóvenes pobres podemos observar la presencia de discriminación múltiple definida por Rey (2008, p. 254) como la discriminación que se da por “varios rasgos asociados a estereotipos negativos hondamente arraigados en la sociedad, lo que, por un lado, amplifica la gravedad de la herida de su dignidad y, por otro transforma de alguna manera el tipo de lesión”. La discriminación que vive la juventud pobre se exagera cuando las personas cuentan con otras características que les excluyen de la participación como ser mujeres, pertenecer a poblaciones negras o indígenas, contar con una discapacidad, entre otras.

Un líder indígena joven de la Quebrada de Humauaca ejemplificaba esa forma de

manifestación como un delito no tipificado que él llamó “el delito de portación de cara”. Lo anterior nos da cuenta de la exclusión que las y los jóvenes pobres viven “como el resultado final de un proceso de acumulación de desventajas que va minando la relación individuo-sociedad” (Saraví, 2009, p.22).

Esto se ve reflejado en las respuestas institucionales. “Muchos proyectos e iniciativas, aunque son progresistas de diversas maneras, mantienen la opinión de que la juventud pobre necesita cultura, la recreación y el deporte, no por el hecho de ser ciudadanos como todos los demás, sino para evitar que inicien una vida de delincuencia y violencia” (Butler; Princeswal, 2010, p. 6).

Es importante señalar que la juventud en exclusión no es un grupo estático en espera a que las condiciones del entorno le inviten a participar; desde el espacio que conoce crea, decide, cuestiona. Sin embargo, su participación se enmarca en la exclusión, luchando contra los obstáculos presupuestales, de infraestructura y de manera nodal contra la concepción que se tiene de ella.

Rogert Hart (1993, p. 10) ilustra muy bien esto a través de las categorías de grados de participación, en los que la consulta (comúnmente utilizada por los gobiernos) y las acciones iniciadas por adultos con decisiones compartidas con la población (comúnmente utilizada por las ong's) distan aún del grado ideal de participación.

La participación juvenil es considerada comúnmente como un elemento aislado, sin tomar en cuenta que forma parte de la construcción de la ciudadanía, la cual según Foweraker y Landman (1997 apud Somuano, 2010, p. 4) “debe ser entendida en términos de derechos conseguidos” y por tanto posee la posibilidad de modificar las estructuras sociales.

“La creación y fortalecimiento de estructuras y de formas de participación de los propios jóvenes en la construcción de soluciones para sus problemas es un imperativo no sólo de afirmación efectiva de la democracia, sino también una cuestión de justicia social” (Sander, 2010, p. 3).

Reconocer a la participación como un elemento fundamental para la construcción de la ciudadanía, así como a las y los jóvenes como sujetos de derechos es estratégico para una

verdadera evolución de las políticas públicas que les involucran pues según Lagos (2003) citado por Somuano (2010, p. 2), “un sistema democrático no puede funcionar de manera correcta y sustantiva si no cuenta con una ciudadanía interesada y participativa”.

Es fundamental que las iniciativas que promueven la participación no nazcan únicamente como una alternativa a la preocupación ante las problemáticas que aquejan a la juventud, sino como un real compromiso de modificar las estructuras de poder para dar paso a sistemas de interacción dialógicos.

El derecho a la participación podría ser considerado un derecho clave o llave pues como menciona Latapí (2009, p.258) potencia el desarrollo de la persona, y a decir de Rodríguez (2011, p. 61) el derecho llave “se presenta como una suerte de “derecho a tener derechos””.

Así, el ejercicio del derecho a la participación favorece el acceso a otros derechos, pues permite que las y los jóvenes se reconozcan como sujetos derechos con la posibilidad de exigir a las estructuras del Estado un lugar digno en la sociedad.

### 3.5 El adultocentrismo como obstáculo para la participación ciudadana

Las y los jóvenes han sido históricamente excluidos de la participación de la vida pública de su comunidad. Esto se debe principalmente a la percepción adultocéntrica que considera que son personas en formación, y que mientras eso sucede no tienen la capacidad de opinar de los asuntos que les atañen. Lo anterior, ha provocado que su injerencia en la vida ciudadana sea incipiente y sus ejercicios de ciudadanía ampliamente limitados. Es bien sabido que la participación de las personas que componen las comunidades es fundamental para el fortalecimiento de la democracia y para incrementar las posibilidades de éxito de los programas públicos y privados que se instauran para favorecer el desarrollo social, sin embargo, el foco en cuanto a la juventud se encuentra centrado en alejarles de la delincuencia, dejando de lado su inherente derecho a la participación.

Las estructuras de poder que componen los espacios tanto privados como públicos han sido diseñadas y lideradas por personas adultas, por lo que, las y los jóvenes han sido colocados en espacios de subordinación que obstaculizan su participación. Implícitamente se les ha negado el reconocimiento como sujetos sociales (Krauskopf, 2003) por lo que se les ha

asignado un rol en el que necesariamente son objetos de tutela.

Esta cultura adultocéntrica autoriza a las personas adultas a dosificar discrecionalmente los derechos de las y los jóvenes pues le resulta más simple decidir por ellas y ellos al asignarles de facto la incapacidad de decidir y ejercer todos sus derechos. A esto se le ha denominado discriminación tutelar (Pérez García, 2009). Esto, se ve exacerbado en las y los jóvenes que viven en condiciones de exclusión social pues además de ser considerados incapaces de aportar, se les identifica como potenciales delincuentes.

Las estructuras sociales, públicas y privadas se han edificado con base en la mirada adulta que establece lógicas de poder que excluyen a la juventud. Esto genera un alejamiento entre los procesos de la vida pública y las aportaciones del hoy más numeroso grupo poblacional en el país.

Es fundamental el diseño de una herramienta que permita evaluar el avance en la calidad de la participación ciudadana en los mecanismos de participación, con la finalidad de identificar si estos responden a un interés genuino de hacer partícipes a las personas en la formulación de las políticas públicas o si por el contrario son una actividad de simulación para legitimar las acciones gubernamentales. Resulta esencial medir y comprobar si el contenido de los discursos políticos y de la legislación son llevados a la práctica durante la formulación de las políticas públicas, pues la evaluación de los procesos gubernamentales son una herramienta básica para el mantenimiento de la democracia.

La importancia de hacer este seguimiento en ámbitos vinculados con poblaciones tradicionalmente excluidas no solamente atiende a la calidad de los procesos sino a un sentido de justicia social.

### 3.6 Iniciativas juveniles independientes como ejemplo de nuevas narrativas sobre la juventud

Como se ha mencionado, las personas jóvenes no esperan estáticas al permiso de la sociedad para participar, y aunque en mucha mayor medida lo hacen en espacios no institucionales, cada vez existen más iniciativas que van de la mano de procesos institucionalizados. Ejemplo de esto es la creación de la denominada “Ley Olimpia”, impulsada en 2014 cuando Olimpia Coral tenía 20 años. Dicha iniciativa surgió a partir de la difusión sin consentimiento de un

video de contenido sexual de Olimpia en redes sociales (Secretaría de Gobernación). Actualmente, la Ley se ha aprobado en 21 estados de la República Mexicana, y busca impedir el acoso, hostigamiento y difusión de contenido sexual, sin consentimiento, en plataformas de internet o redes sociales.

Otro caso, es Wikipolítica Chihuahua, organización compuesta por jóvenes que busca incidir en la política pública aprovechando el uso de la tecnología. Dentro de sus iniciativas más importantes se encuentra la consecución del plebiscito para aprobar o no el proyecto “Iluminamos Chihuahua”; y la audiencia pública con el gobierno municipal de Chihuahua para rendir cuentas sobre el otorgamiento de permisos para la construcción de una gasolinera a las faldas del Cerro Grande (Moreno, 2020)

De igual manera, Pedro Kumamoto, diputado independiente joven, fue conocido en 2015 por impulsar la iniciativa para la declaración patrimonial, fiscal, y de intereses, conocida “tres de tres” como una obligación para los candidatos a un cargo de elección popular. Aunque la ley no hizo este procedimiento obligatorio, Kumamoto, en ese momento de 26 años, se reafirmó como un joven comprometido por la democracia del país (Serrano Íñiguez, 2015)

A manera de conclusión, es claro que la participación ciudadana juvenil es ya un elemento consolidado en los planteamientos internacionales, estando ésta no sólo plasmada en las Convenciones que involucran a esta población, sino también en los planes elaborados por los organismos y agencias de cooperación internacional para el desarrollo de las naciones. Como se ha mencionado, con el tiempo, estos mandatos o lineamientos han permeado las legislaciones y prácticas de los países.

En el caso mexicano, la política dirigida a las personas jóvenes se encuentra enmarcada por el Plan Nacional de Desarrollo que se diseña cada sexenio. En el caso de los sexenios comprendidos entre el año 2000, y el 2024, ninguno de estos documentos incorporó de manera sustancial la participación ciudadana juvenil como un elemento central del desarrollo de la juventud. A partir de este documento se delinea el Programa Nacional de Juventud de cada sexenio, el cual se encuentra a cargo del Instituto Mexicano de la Juventud.

Desde su creación en el año 2000, el Programa Nacional de Juventud ha contemplado

procesos participativos para su elaboración, los cuales han contado con diferentes características en cada uno de los sexenios, siendo la Dirección de Investigación y Estudios sobre Juventud la encargada de diseñarlos.

Respecto a la juventud mexicana, como se ha mencionado, un porcentaje muy pequeño se encuentra interesado en la participación política institucionalizada, siendo la no institucionalizada, la de mayor predilección. Esto nos lleva a la necesidad de evaluar la manera en que se convoca a participar en los procesos institucionalizados a las y los jóvenes, pues dentro de este grupo poblacional existe una gran diversidad que precisa de análisis particulares.

Es sustancial que las instituciones reconozcan y aprendan de las y los jóvenes que han emprendido sus propios caminos de participación. Por ello, los retos no sólo se enmarcan en la armonización legislativa y en el avance que eso pueda suponer en los marcos jurídicos que guían este tipo de procesos; es necesario que las instancias que implementan los mecanismos que tienen por objetivo promover la participación juvenil cuenten con la capacitación necesaria que les permita trascender la cultura adultocéntrica que permea a toda la sociedad.

## **CAPÍTULO IV. UN COMPARATIVO DE LOS PROCESOS PARTICIPATIVOS REALIZADOS POR EL IMJUVE EN LA CONSTRUCCIÓN DEL PROGRAMA NACIONAL DE JUVENTUD EN LAS ADMINISTRACIONES DE 2000, 2006, 2012 Y 2018.**

### **Introducción**

Este apartado contiene el análisis llevado a cabo a partir de contrastar las líneas teóricas presentadas en el capítulo I. El papel de la calidad de la participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas en el fortalecimiento de la democracia, con la información recabada como se muestra en el capítulo II. Para poder evaluar hay que poder medir. Desarrollo de una herramienta crítica y política. Para ello se presenta, en un primer momento, a las personas que fueron entrevistadas en cada sexenio, además de precisar en qué sexenio participaron.

Posteriormente, se hace un análisis de cada uno de los sexenios, desglosando los hallazgos para cada uno de los criterios. En este apartado es posible encontrar a detalle los elementos que se tomaron en cuenta para la posterior realización del llenado del instrumento diseñado específicamente para esta investigación.

En la siguiente sección, se presenta cada criterio dentro de un cuadro comparativo con los cuatro sexenios para poder identificar el avance o retroceso en la calidad de la participación. Aunado a éste se realiza una descripción de su contenido, ampliando la información para proporcionar mayor claridad de la evaluación comparativa.

Para finalizar, se muestra una gráfica en la que se integran todos los criterios para que, de manera visual, sea posible observar las variaciones en la calidad de cada uno de los criterios de manera conjunta, teniendo así, todos los criterios, y los cuatro sexenios en el mismo espacio.

#### 4.1. Avances y retrocesos en la calidad de la participación en la formulación de las políticas públicas.

Esta investigación se avocó a analizar los mecanismos de participación ciudadana utilizados en la construcción del Programa Nacional de Juventud, desde su creación en el año 2000, hasta el presente sexenio, el cual finalizó la realización de su consulta en octubre de 2019. Durante los cuatro sexenios, la coordinación de los mecanismos de participación para la construcción del Programa Nacional de Juventud estuvo a cargo de la Dirección de Investigación y Estudios sobre Juventud. Con la finalidad de contar con información homologada, las entrevistas fueron realizadas a personas que formaron parte del equipo coordinador de los mecanismos de participación, tratando de que tuvieran la mayor jerarquía institucional posible, quedando de la siguiente manera:

1. Sexenio 2000 – 2006: Informante 1.
2. Sexenio 2006 – 2012: Informante 2.
3. Sexenio 2012 – 2018: Informante 3.
4. Sexenio 2018 – 2024: Informante 4.

##### 4.1.1. Procesos participativos en el sexenio 2000-2006

El primer Programa Nacional de Juventud fue creado en el año 2000, a partir del mandato señalado en la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 6 de enero de 1999. Desde entonces, su construcción ha contemplado la realización de ejercicios participativos.

El primer ejercicio, realizado en el año 2001 da cuenta de la importancia de los elementos políticos que intervienen en la construcción de los planes gubernamentales, pues los procesos democratizadores en muchas ocasiones se encuentran motivados por la búsqueda de legitimación de los gobiernos en turno.

[De los objetivos del ejercicio] “Eran dos, me parece mí. Uno, responder a las grandes expectativas que suscitó la alternancia en el poder, las grandes expectativas sobre todo respecto a los jóvenes, porque fueron finalmente los jóvenes los que votaron masivamente por Fox (...), y por supuesto al responder a este tema incipiente también que instaló Fox, de

la planeación democrática, la participación ciudadana, ¿no?, el hecho de que tuviera la posibilidad de mandar un telegrama, una llamada, una cartita al Presidente en todos los buzones que se instalaron en todo el país despertó también como grandes expectativas en la agenda, entonces era responder también a eso”.

La duración de los foros fue de dos meses, lo que se enmarca en los tiempos ideales que señalan los ejercicios de evaluación que se han realizado.

Aunque la estrategia metodológica estuvo a cargo del IMJUVE, incluyendo la manera en que se tenía que invitar, así como el perfil de las personas invitadas, el proceso logístico estuvo a cargo de las instancias estatales. La persona informante desconoce la manera en que fue realizada la convocatoria, sin embargo, el documento “Análisis de situación del Programa Nacional de Juventud 2002-2006 (PROJUVENTUD)” realizado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) señala que se establecieron vínculos con organizaciones de la sociedad civil, y con instancias públicas y privadas, lo que, de cierta manera, pudo haber permitido mayor heterogeneidad en el perfil de jóvenes asistentes a los foros.

Según este mismo documento, cada foro consistía en exposiciones de ponentes y bloques de preguntas y comentarios. De acuerdo con la información recabada, no es posible conocer el contenido de estas exposiciones, así como la manera en que fue presentado. Esto impide determinar si las personas participantes contaron con la información suficiente sobre las etapas del proceso. Y si esta información se proporcionó de manera accesible y asequible.

Además de los foros, las personas podían enviar comentarios dirigidos al gobierno federal a través del sistema de buzones MANDE, que era un procedimiento de recolección de quejas, sugerencias y felicitaciones en el marco de la construcción del Plan Nacional de Desarrollo. Éste, tenía la posibilidad de ser utilizado por vía física o digital, lo que ampliaba el perfil de personas que podían presentar comentarios, pues no se circunscribía a población con conocimientos de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC). No obstante, IMJUVE no tuvo conocimiento sobre cuántos de estos buzones fueron destinados específicamente para población joven, pues el procedimiento fue solicitar a Presidencia, toda la información que tuviera que ver con jóvenes que hubiera sido recibida a través de este medio (Informante 1, comunicación personal, 1 de abril de 2020).

El tipo de proceso se podría definir como consultivo, pues su finalidad fue extraer información de la población, y únicamente acomodarlo en las temáticas preestablecidas.

Respecto al público consultado, el IMJUVE desconoce el perfil de las personas que asistieron a los foros. Sin embargo, el documento realizado por la UNESCO señala que “se distribuyeron los espacios de participación entre jóvenes del estado y los municipios, representantes de organizaciones y agrupaciones de reconocida trayectoria en su trabajo con jóvenes, representante de instituciones educativas públicas y privadas, servidores públicos y representantes de partidos políticos” (pp.44). En el texto no queda claro si esta diversidad de perfiles se encontró en todos los foros, o se crearon foros para perfiles específicos.

En cuanto a las estrategias específicas para el acceso al ejercicio participativo por parte de grupos vulnerables, la metodología no planteó foros especiales.

La principal fuente de información no cuenta con documentos en los que se pueda consultar si las temáticas de los foros estaban previamente establecidas, y no existe información al respecto en el Centro de Documentación de la institución. Se solicitó la información al IMJUVE a través del portal de transparencia, sin embargo, debido a la contingencia sanitaria derivada del COVID-19, los plazos para dar respuesta fueron suspendidos, por lo que al momento de finalizar este documento la instancia no había dado respuesta. No obstante, el documento elaborado por UNFPA señala que se realizaron mesas de trabajo en las que se llevaron a cabo exposiciones por parte de ponentes, para luego dar espacio a preguntas y comentarios de máximo dos minutos con derecho a réplica por parte de la persona ponente. El uso de metodologías no diferenciadas no permite la igualdad de oportunidad de contribuir en el proceso, pues utiliza un solo mecanismo que puede no ser accesible a todas las personas, por ejemplo, las personas que no se sienten cómodas hablando en público.

Un elemento importante de los procesos participativos es la fase posterior al trabajo con la población, pues a través de ella, las personas pueden definir si el ejercicio en el que participaron fue tomado en cuenta para la elaboración la política pública. Las evaluaciones consideran cuatro elementos: el primero es la presentación de los resultados. En el sexenio encabezado por Vicente Fox, los resultados no fueron presentados; el segundo elemento es la profundidad en la que fue revisada la información que arrojó el ejercicio participativo. Como lo menciona la persona informante 1, la sistematización estuvo a cargo de las

instancias estatales, por lo que la calidad de este proceso se desconoce. El tercer elemento es la manera en que la información recabada es utilizada en la formulación de políticas públicas. Como se señaló anteriormente la información que recopiló el IMJUVE se colocó en rubros preestablecidos, delineados a partir del Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales. El último elemento es la retroalimentación a las personas participantes, lo cual no fue posible conocer debido a las circunstancias ya señaladas.

La evaluación de los procesos es un elemento fundamental de la implementación de estos, pues permite identificar aciertos, errores y planes de mejora. En el caso de este sexenio, UNESCO en colaboración con el IMJUVE realizaron el documento “Análisis de situación del Programa Nacional de Juventud 2002-2006 (PROJUVENTUD)” el cual ha sido retomado para el presente análisis.

Dentro de los objetivos de la participación ciudadana se encuentran los procesos de ciudadanización, y la mejora de las estructuras institucionales. Es por ello, que el aprendizaje social se identifica como un aspecto a evaluar. El primero se refiere al aprendizaje entre participantes, y el segundo al que el ente considera que adquirió a partir de lo expuesto por las personas participantes. Debido a que la implementación del proceso estuvo a cargo de las instancias estatales, la informante desconoce si esto sucedió, y el documento realizado por la UNESCO no lo considera.

Respecto a la percepción de eficiencia del uso del tiempo y recursos financieros, se desconoce el presupuesto que se destinó al ejercicio, por lo que no es posible realizar una evaluación de eficiencia.

#### 4.1.2 Procesos participativos en el sexenio 2006-2012

El sexenio encabezado por Felipe Calderón Hinojosa del Partido Acción Nacional, marcó la continuidad de la alternancia. Como lo menciona la persona informante 2, esto pudo haber influido en la realización del proceso participativo, ella señala:

“yo pienso que también era buscar un poquito de legitimidad. Acuérdate que en el 2006 como que Calderón llegó como muy golpeado, como que no era como el favorito, era como que también ir a buscar cierta legitimidad ante los jóvenes y yo también creo que era como

para acercarse como a los otros institutos juveniles de los estados” (Informante 2, comunicación personal, 23 de abril de 2020)

Respecto a la parte técnica, la persona informante señala que era una manera de comprobar los datos que se tenían a través del Plan Nacional de Desarrollo, del INEGI, y de las encuestas de juventud. Además de salir del centro y confirmar desde el terreno la información que existía de los estados. Esto lo coloca en un enfoque gerencial pues su objetivo es recabar información para mejorar el proceso de identificación de necesidades.

La duración del proceso fue de cuatro meses, lo que lo coloca dentro del rango ideal. La convocatoria, al igual que en el sexenio anterior estuvo a cargo de las instancias estatales bajo la guía metodológica del IMJUVE. La persona informante desconoce los medios que se utilizaron para dar a conocer la convocatoria. Ella mencionó que dentro de las indicaciones se señalaba la importancia de incluir personas de los municipios más pobres como prioridad, pero que eso no siempre sucedió, y que el IMJUVE no tenía manera de verificarlo. La persona informante 2 afirmó que “(los institutos estatales) que llamaron a las organizaciones de la sociedad civil del estado y juntos organizaron este, la traída de jóvenes a la capital”. Esto pudo facilitar de cierta manera, la inclusión de poblaciones tradicionalmente excluidas de este tipo de ejercicios.

La estrategia metodológica consistió en mesas de trabajo. La informante no cuenta con documentos al respecto, el Centro de Documentación de la institución tampoco, y como se mencionó los plazos de respuesta de la oficina de transparencia fueron suspendidos debido a la contingencia sanitaria derivada del COVID-19, por lo que no fue posible conocer si el IMJUVE cuenta con sistematizaciones al respecto. Sin embargo, la informante no refirió que dentro de la metodología se considerara proporcionar información a las personas participantes sobre las etapas del proceso. Debido a que la implementación estuvo a cargo de las instancias estatales, tampoco es posible saber si la información fue proporcionada de manera accesible.

La única vía señalada por la informante para presentar comentarios fueron las mesas de trabajo.

Como se ha mencionado, la informante desconoce quienes participaron en las mesas de

trabajo, por lo que no es posible saber qué tanta representatividad hubo de los distintos sectores afectados. Respecto a la atención a grupos vulnerados, no se realizó ninguna consulta especial dirigida a ellos.

Las temáticas de las mesas fueron previamente definidas por el IMJUVE, y de acuerdo con lo expresado por la informante, constó únicamente de mesas de trabajo en donde se realizaban distintas preguntas para la extracción de información. El uso de una sola metodología dificulta la igual oportunidad de contribuir durante el proceso, pues limita la participación de personas con habilidades diferenciadas.

En relación con el uso de resultados, estos no fueron presentados, únicamente fueron incorporados en el programa. Existieron algunas limitantes respecto a este proceso, pues según lo señala la informante, los institutos mandaban resúmenes con información muy básica que en ocasiones no eran útiles. Esto supuso una gran dificultad para integrar la voz de las y los jóvenes en el programa pues, la sistematización estuvo a cargo de las instancias estatales, y no había posibilidad de ir a los lugares para volver a preguntar. La informante desconoce si existió retroalimentación a las personas participantes de las mesas de trabajo. Sobre evaluaciones del proceso, la informante mencionó la posible existencia de una realizada por Fundación IDEA, sin embargo, al establecer comunicación con esta organización, esto fue negado.

Debido a que el IMJUVE no fue el encargado de implementar la metodología, la informante desconoce si ésta promovió el aprendizaje entre participantes. En relación con los aprendizajes del instituto a partir del proceso consideró que no hubo algo en particular.

Respecto al uso eficiente del tiempo y recursos financieros, la informante refirió desconocer el monto que le fue entregado a cada instancia con la condición de llevar a cabo el ejercicio. Sobre el tiempo, consideró que no fue tan relevante como a falta de representación.

#### 4.1.3 Procesos participativos en el sexenio 2012-2018

El sexenio encabezado por Enrique Peña Nieto, del Partido Revolucionario Institucional significó el retorno del partido que ocupó el poder ejecutivo por más de 70 años, y quién a

causa de la inconformidad de la población mexicana dio paso a la alternancia. Según señala la persona informante 3, entonces colaboradora del área que se hizo cargo de la realización de los mecanismos de participación, el objetivo era que las y los jóvenes vieran realmente representada su mirada en el Programa Nacional de Juventud, esto ubica al proceso como de tipo participativo. La duración de éste fue de cuatro meses, lo que lo coloca dentro del tiempo ideal para la realización del ejercicio.

Como sucedió en los ejercicios anteriores, la convocatoria estuvo a cargo de las instancias estatales, y el desarrollo de la metodología del IMJUVE, debido a ello, el instituto no tuvo control de los medios utilizados para dar a conocerla a un mayor número de personas. Por esta misma razón, la instancia federal desconoce si se llevaron a cabo estrategias para incluir a poblaciones tradicionalmente excluidas de este tipo de ejercicios. La informante mencionó que dentro de las indicaciones que enmarcaban la metodología a implementar, se hizo hincapié en la necesidad de que hubiera diversidad entre las y los participantes, pero que esto no siempre se cumplió.

La metodología diseñada consistió en una conferencia motivacional que se replicó en todos los estados, en la que simultáneamente podían llenar una encuesta individual en papel, posteriormente mesas de trabajo temáticas en las que las personas eran asignadas, después subgrupos a partir de temas afines en donde cada persona tenía un rol. A partir de esa información, las personas participantes construyeron propuestas de solución a problemáticas identificadas, en algunos casos bajo la redacción de política pública, es decir integrando elementos como tiempos, dinero, y actores.

Si bien, esto da claridad de hacia dónde se dirige la información que las personas están aportando, aún queda fuera, el que se socialice el procedimiento de inclusión en la toma de decisiones. Respecto a la manera en que se presentó, se desconoce el grado de accesibilidad de ésta.

Los canales disponibles para participar fueron la encuesta física, las mesas de trabajo, consulta digital, y consulta itinerante. La diversidad de medios disponibles amplía no sólo el número de personas al que se puede acceder, sino los perfiles, lo que permite involucrar a población que tradicionalmente no hace uso de este tipo de mecanismos, incrementando la oportunidad de contribuir de las personas participantes.

Debido a que la convocatoria estuvo a cargo de los estados, el IMJUVE desconoce el perfil específico de las personas participantes, por lo que no es posible saber si existió representatividad. No se realizó ninguna estrategia específica para grupos vulnerados.

Las temáticas de las mesas de trabajo se definieron a partir de los ejes ya establecidos del PROJUVENTUD.

En este sexenio, tanto la implementación como la sistematización estuvieron a cargo del IMJUVE, por lo que se pudo tener mucho más control de la información obtenida a partir del ejercicio. Las aportaciones fueron registradas en hojas de cálculo y analizadas a partir de programas de análisis de datos. A partir de esto, se realizó un registro de la información que quedó plasmada en el PROJUVENTUD y que reflejaba las propuestas de cada estado. Esto, fue compartido a través de infografías con las instancias estatales, quienes eran responsables de difundirlas entre las personas que participaron en las mesas de trabajo. Los resultados fueron presentados en un evento en Colima, además realizarse boletines digitales que se difundieron a través de redes sociales y de ser incorporados en el cuerpo de texto del PROJUVENTUD.

Respecto a la evaluación, hubo observadores externos en varias sedes, que evaluaron la metodología, y los instrumentos. Respecto a los aprendizajes entre pares, la informante señala que alcanzar análisis complejos fue complicado. Ella señala: “al momento de redactar las recomendaciones caían como en el discurso más aprendido, finalmente no logramos que salieran de la caja, fue plenamente complicado a pesar de lo enriquecedor que pudo haber sido la discusión en la mesa”. Sobre el aprendizaje institucional refirió que a pesar de considerar que normalmente no hay temas nuevos en las consultas de juventud, ésta colocó tópicos que no se tenían contemplados, como la salud mental, la educación dual, y una fuerte crítica a la oferta de las escuelas técnicas públicas.

La informante considera que habría sido un mejor proceso si se hubiera tenido más tiempo para trabajar con las personas, para poder abordar mejor los temas.

“tener más tiempo de trabajo con los chavos, de todo un día, por ejemplo, que no fuera, porque de pronto de tener entre tres horas cuatro horas que desarrollábamos la consulta era muy poco, entonces traíamos corriendo a los chavos, no tenían como tiempo de procesar”.  
(Informante 3, Comunicación personal, 1 de abril de 2020)

El recurso asignado fue de alrededor de \$17 millones y medio de pesos, el cual fue considerado por la informante como mal distribuido, pues desde su perspectiva, el recurso destinado a las conferencias motivacionales se pudo haber utilizado en realizar más foros, que permitieran llegar a otros municipios además de las capitales.

#### 4.1.4 Procesos participativos en el sexenio 2018-2024

La llegada de Andrés Manuel López Obrador a la presidencia generó grandes expectativas sociales, por un lado, por un nuevo momento de alternancia, pero sobre todo por la llegada de la considerada izquierda a un país que había fluctuado entre el centro y la derecha.

Dentro de los objetivos que la persona informante 4 identifica se encuentra el cumplimiento de la ley, que actualmente obliga a las instancias públicas a planificar de manera democrática, y el escuchar a las personas jóvenes, como parte del cumplimiento de la agenda joven con la que menciona, el equipo está comprometido. Dentro de esta agenda, el informante señaló como columna la incidencia en la vida pública.

La duración, al igual que en los dos sexenios anteriores, fue de cuatro meses, lo que como se ha mencionado, se encuentra dentro del rango ideal según los referentes de evaluación. Aunque la difusión de la convocatoria estuvo a cargo principalmente de las instancias estatales como en los tres sexenios anteriores, en este ejercicio, el ente federal difundió a través de su programa “Jóvenes construyendo el futuro”, de redes sociales, y de organizaciones de la sociedad civil. Si bien esto, permitió que la convocatoria tuviera un mayor alcance, incluyendo poblaciones tradicionalmente excluidas de este ejercicio, IMJUVE no fue quien tuvo el vínculo final con la confirmación de las y los jóvenes asistentes, por lo que se desconoce si estos fueron representativos de los distintos grupos e intereses.

Respecto a grupos vulnerados, éste fue el primer gobierno que realizó una consulta especial temática sobre grupos tradicionalmente discriminados, al realizar el “Foro de Juventud desde la Diversidad Sexual”.

La metodología general consistió en un foro en el que había un panel de expertos, después

bloque de preguntas y respuestas, y posteriormente mesas de trabajo temáticas. Dentro de las participaciones e introducción no se compartieron las etapas del proceso, ni la manera en que la información sería vinculada con el texto final.

Aunque hubo preguntas guía para las personas ponentes, se desconoce si esta información se brindó de manera accesible. No hubo uso de herramientas visuales. Los canales para presentar comentarios fueron los foros presenciales y una consulta digital.

Las temáticas de cada foro fueron definidas a partir de una estructura previamente trabajada basándose en el Plan Nacional de Desarrollo. El informante señaló que a partir de esta estructura fueron afirmando, corrigiendo y adecuando el contenido del documento con base en la información obtenida a partir de los foros. Como se ha mencionado la metodología contempla dos momentos de participación, ambos orales, lo que limita la posibilidad de participar de personas que no cuentan con habilidades verbales o de expresión en público.

La implementación y sistematización estuvo a cargo de la instancia federal, por lo que ésta pudo tener mayor control sobre su ensamblaje con el documento final. El procedimiento consistió en identificar y clasificar los distintos temas que aparecían en la información proporcionada por las y los jóvenes, y posteriormente, esto se transcribió a bases de datos para su análisis. La información obtenida se cruzó con la estructura que ya se tenía. Los resultados de la consulta fueron presentados en una versión preliminar, simultáneamente al Programa Nacional de Juventud. Además, se tiene previsto publicar el informe República Joven que contendrá los resultados de las consultas, y la difusión de 32 fichas con la información de cada una de las entidades federativas.

Hasta este momento, el proceso no ha sido evaluado. Sin embargo, el informante considera que a partir de la interacción que permitió el ejercicio, las personas jóvenes pudieron dialogar posicionándose desde el ser sujetos de derechos. Respecto a los aprendizajes institucionales, mencionó:

“La falta de homologación en los criterios de implementación de una política de juventud a nivel nacional, lo que te decía hace un rato, cómo es que las prioridades, los presupuestos, los intereses, las capacidades distan casi en 180 grados de estado en estado. En algunos estados no sólo en términos de la estructura de la institución, en algunos casos se trata de secretarías de estado en cada entidad federativa, secretarías de cada entidad, y en otros casos

apenas son direcciones generales de alguna secretaría, y no en las prioridades, los intereses”. (Informante 4, Comunicación personal, 16 de abril de 2020)

De igual manera, el fuerte contraste entre los temas que surgieron en los foros, y los temas que la academia, y los datos determinan como principales problemáticas juveniles. Y, el mito del progresismo joven. “Hay posturas, hay sectores de la población juvenil que sostiene ideas conservadoras, contrarias al ejercicio de los derechos, que hay sectores importantes de la población joven que tienen que es un mito esto del progresismo de las juventudes”.

En cuanto a la eficiencia de tiempo y recursos económicos, señaló que considera que el tiempo fue adecuado, pero que sí se habría podido hacer un mejor ejercicio con mayor recurso. El recurso aproximado que se destinó a este ejercicio fue de 700 mil pesos.

#### 4.2. Comparativo de los procesos participativos realizados por el IMJUVE en las administraciones de 2000-2018

Una vez descrito el proceso de participación en la formulación de las políticas públicas del IMJUVE a continuación se presenta una comparación de cada uno de los criterios en cada sexenio con el objetivo de identificar avances y retrocesos en cada caso.

Como ya se mencionó, los objetivos se encuentran relacionados con la claridad que tiene el ente sobre los motivos para realizar ejercicios participativos. El tipo de objetivo identifica el nivel de avance en la calidad de la participación, el cuadro 4, muestra este criterio en cada sexenio.

Cuadro 4. Objetivos del proceso de participación ciudadana por sexenio

Objetivos	2000-2006	2006-2012	2012-2018	2018-2024
Claridad	Sí	Sí	Sí	Sí
Tipo de objetivo	Legitimador	Gerencial	Participativo	Ciudadanizante

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar sí ha habido un avance en el tipo de objetivo, al menos en el discurso, fortaleciéndose así, progresivamente el papel de las y los jóvenes como sujetos de derechos. Esto es importante, pues el tipo de objetivos que el ente tenga marcará las acciones

que del proceso participativo se desprendan.

El tiempo hace referencia a la duración del proceso participativo, su disposición se muestra en el cuadro 5.

Cuadro 5. Tiempo del proceso de participación ciudadana por sexenio

Tiempo	2000-2006	2006-2012	2012-2018	2018-2024
Hasta 45 días				
Mas de 45 días	60 días	120 días	120 días	120 días

Fuente: Elaboración propia.

A pesar de que todos los sexenios cumplen con el tiempo ideal marcado por la literatura; y que los últimos tres coinciden en la cantidad de días, es importante considerar otros elementos que salieron durante la investigación como, la cantidad de actividades que fueron realizadas, y el presupuesto que se utilizó, pues este lapso sólo considera la fecha de inicio y término de actividades, no días de trabajo.

La convocatoria desglosa el tipo de medio que se utilizó con la finalidad de valorar su alcance, y el perfil de las personas a las que es posible llegar; el uso de los medios utilizados para la misma se desglosa en el cuadro 6.

Cuadro 6. Convocatoria del proceso de participación ciudadana por sexenio

Convocatoria	2000-2006	2006-2012	2012-2018	2018-2024
Internet			X	X
Televisión			X	
Radio			X	
Medios impresos			X	
Enlaces comunitarios				X
Otro				Organizaciones de la sociedad civil

Fuente: Elaboración propia.

En los dos primeros sexenios, el IMJUVE tuvo un papel únicamente en el diseño

metodológico, no así de implementación, y de realización de la convocatoria. Estas funciones fueron desempeñadas exclusivamente por las instancias estatales de juventud, por lo que las informantes desconocen los medios por los que se realizó. En el caso de los últimos dos sexenios, el IMJUVE, desarrolló e implementó la metodología, y difundió la convocatoria.

Por inclusión se hace referencia a las estrategias utilizadas para convocar a poblaciones tradicionalmente excluidas de este tipo de ejercicios. La articulación que se dio en los sexenios con otras instancias del gobierno y con organizaciones de la sociedad civil se presenta en el cuadro 7.

Cuadro 7. Inclusión en el proceso de participación ciudadana por sexenio

Inclusión	2000-2006	2006-2012	2012-2018	2018-2024
Articulación con instancias de gobierno				
Organizaciones de la sociedad civil que atienden a estas poblaciones				X
Otro				

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con la información recabada, el único sexenio en el que el IMJUVE estableció relaciones con organizaciones de la sociedad civil con la finalidad de difundir la convocatoria fue el 2018-2024.

El criterio Información alude a la información que el ente comparte sobre las etapas del proceso, pues es una manera de dar más herramientas a las personas participantes en su proceso de ciudadanía. Esta información debe ser proporcionada de una manera accesible. La forma en que se cumplió con este criterio se presenta en el cuadro 8.

Cuadro 8. Información en el proceso de participación ciudadana por sexenio

Información		2000-2006	2006-2012	2012-2018	2018-2024
Criterio	Variable				
Información proporcionada a las personas participantes sobre las etapas del proceso	Tiempos				
	Puntos de contacto				
	Características de la metodología				
	Procedimiento de inclusión en la toma de decisiones			X	
	Mecanismos jurídicos de revisión.				
Información comprensible para las personas participantes	Lenguaje no técnico				
	Ejemplos de la vida diaria				
	Herramientas visuales				

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con la información recabada, ninguno de los sexenios incluyó en la consulta, información completa sobre las etapas del proceso, considerando, por ejemplo, qué hacer en caso de no estar conforme con la manera en que se incorporó la información en el documento final.

En el caso del sexenio 2012-2018 se realizó un compromiso con las personas participantes de que las líneas de acción que se construyeran en la consulta e integrarían en el documento final.

Este apartado muestra que los procesos aún se mantienen en el ámbito participativo, pero que el proceso ciudadanizante aún se encuentra en construcción.

El criterio de Consulta establece los canales disponibles para presentar comentario en el proceso participativo; la cantidad de los mismos se muestra en el cuadro 9.

Cuadro 9. Consulta en el proceso de participación ciudadana por sexenio

Consulta		2000-2006	2006-2012	2012-2018	2018-2024
Criterio	Variable				
Canales disponibles para presentar comentarios	+ de 6 canales	Tres	Uno	Cuatro	Dos
Tipo de proceso participativo	Consultivo, Colaborativo, Empoderador	Consultivo	Consultivo	Colaborativo	Colaborativo

Fuente: Elaboración propia.

La variación no progresiva de los canales puede remitir, por un lado, a la no revisión de las experiencias anteriores, y por otro, a la gran diferencia de presupuestos destinados para el ejercicio, por ejemplo, el sexenio 2012-2018 destinó 17 millones y medio de pesos, mientras que el sexenio 2018-2024 utilizó alrededor de 700 mil pesos. Esto pudo haber incidido en la cantidad de herramientas que cada administración utilizó.

Respecto al tipo de proceso, en los dos primeros sexenios, como se ha mencionado, el IMJUVE fue únicamente receptor de la información que las instancias estatales recabaron. En el caso de los dos últimos sexenios, las metodologías incorporaron la construcción de líneas de acción.

El Público consultado refiere al perfil de personas que acudieron al proceso participativo.

Cuadro 10. Público consultado en el proceso de participación ciudadana por sexenio

Publico consultado		2000-2006	2006-2012	2012-2018	2018-2024
Criterio	Variable				
Inclusión de partes interesadas en el proceso	Personas directamente afectadas,				
	personas indirectamente afectadas				
	Otras personas				

	interesadas				
Representatividad de la opinión pública	4 subgrupos representativos				
Grupos vulnerado	Consulta específica para grupos vulnerados				X

Fuente: Elaboración propia.

Las consultas llevadas a cabo durante las cuatro administraciones realizaron foros exclusivos para jóvenes. Las consultas con organizaciones de la sociedad civil, academia, industria privada y otros entes se han hecho por separado. Por ello, no es posible evaluar la inclusión de partes interesadas en los foros hasta ahora realizados.

La única administración que efectuó una consulta específica para grupos vulnerados fue el 2018-2024 que llevó a cabo la consulta “Foro de Juventud desde la Diversidad Sexual”. Este tipo de consultas se recomienda pues los grupos vulnerados están expuestos a mayores riesgos al ser sujetos de exclusión y violencia.

El Proceso identifica si hubo líneas temáticas preseleccionadas, y las estrategias para lograr la igualdad de oportunidad de participación durante el proceso, como se muestra en el cuadro 11.

Cuadro 11. Proceso de la participación ciudadana por sexenio

Proceso		2000-2006	2006-2012	2012-2018	2018-2024
Criterio	Variable				
Proceso no sesgado por la visión del ente que realiza el proceso participativo	Los temas a abordar no están previamente seleccionados				
Igual oportunidad de	Cada postura debe tener	Una metodología	Una metodología	Dos metodologías	Dos metodologías

contribuir durante el proceso.	suficiente tiempo para exponer sus argumentos, a través de metodologías diferenciadas				
--------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------	--	--	--	--

Fuente: Elaboración propia.

Las cuatro administraciones refirieron haber tenido como base, diagnósticos previos, además del Programa Nacional de Desarrollo, al que todas las políticas del ámbito deben alinearse, lo que la literatura define como sesgo del proceso.

Respecto a las metodologías, aunque hay un avance del sexenio 2006-2012 al 2012-2018, no parece haber un avance progresivo que tenga como finalidad ampliar los perfiles de personas que participan del ejercicio.

Por otra parte, la Eficiencia es el criterio en el que el ente valora si el tiempo y el presupuesto fueron adecuados para llevar a cabo el ejercicio participativo de manera óptima. Su comportamiento se muestra en el cuadro 12.

Cuadro 12. Eficiencia en el proceso de participación ciudadana por sexenio

Eficiencia	2000-2006	2006-2012	2012-2018	2018-2024
Tiempo adecuado para realizar el proceso participativo	No	Sí	No	Sí
Presupuesto adecuado para realizar el proceso participativo	No	Se desconoce	No	No

Fuente: Elaboración propia.

Éste es un criterio de autopercepción, definido por el área que realizó el diseño metodológico, pero que no tenía control del presupuesto. Se puede observar que existe una desconexión persistente entre las necesidades que el área metodológica identifica, con las decisiones presupuestales que se toman.

De acuerdo a la información proporcionada por las informantes, en los sexenios en los que el tiempo se considera no adecuado, su definición no dependió del área metodológica, lo que de nuevo refleja la disociación entre las prioridades institucionales, y las metodológicas.

El criterio de Resultados engloba la utilidad y visibilidad de la información que se obtuvo a través del proceso participativo. Su presentación, revisión, uso y retroalimentación se muestra en el cuadro 13.

Cuadro 13. Resultados del proceso de participación ciudadana por sexenio

Resultados		2000-2006	2006-2012	2012-2018	2018-2024
Criterio	Variable				
Presentación de los resultados del proceso de participación	Los resultados del proceso fueron presentados	No	No	Sí	Sí
Revisión de los resultados del proceso participativo	Los resultados de los distintos canales fueron revisados a detalle	No	No	Sí	Sí
Evidencia de cómo la información obtenida en el proceso participativo fue usada para la formulación de políticas públicas	La información obtenida en el proceso participativo fue usada para la formulación de políticas públicas	Sí	Sí	Sí	Sí
Evidencia de retroalimentación a quienes participaron en el proceso de participación o planes de realizarla	Se realizó retroalimentación sobre las principales preocupaciones expresadas por las personas participantes. Se	Se desconoce	Se desconoce	Sí* se hicieron infografías por estado que se enviaron a las	Sí* se hicieron infografías por estado, debido a la contingencia no se han

	encuentra previsto el seguimiento público de la incorporación de la información obtenida durante el proceso en las políticas públicas.			instancias estatales de juventud	realizado las visitas previstas a los estados para presentarlas
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--	----------------------------------	-----------------------------------------------------------------

Fuente: Elaboración propia.

Como se ha mencionado la implementación de los dos primeros sexenios estuvo a cargo de las instancias estatales, por lo que gran parte del proceso quedó fuera del control del IMJUVE. A partir de que el IMJUVE funge como diseñador e implementador de la metodología, las diferentes fases del proceso comienzan a fortalecerse, como puede observarse en la tabla.

Por Continuidad se entiende la existencia de evaluación del proceso participativo y su comportamiento se presenta en el cuadro 14.

Cuadro 14. Continuidad en el proceso de participación ciudadana por sexenio

Continuidad		2000-2006	2006-2012	2012-2018	2018-2024
Criterio	Variable				
Evidencia de que el proceso de participación pública ha sido evaluado o se planea evaluarlo	Evaluación del proceso de participación	Parcialmente	No recuerda bien	Parcialmente	No*

Fuente: Elaboración propia.

Se puede observar que no hay una línea consistente de evaluación en el proceso participativo. Es posible que en el sexenio 2006-2012 haya habido una evaluación, pero no se encontró, y la imposibilidad de solicitar la información por el área de transparencia no permitió corroborarlo. Respecto al último sexenio además de aún estar en curso, detuvo muchas de sus actividades por la contingencia sanitaria, por lo que no es posible tener una respuesta

definitiva.

Otro aspecto es el Aprendizaje social que se refiere a los aprendizajes que pueden tener tanto quienes participan, como el ente a través del proceso participativo. Dicho aspecto se recupera en el cuadro 15.

Cuadro 15. Aprendizaje social el proceso de participación ciudadana por sexenio

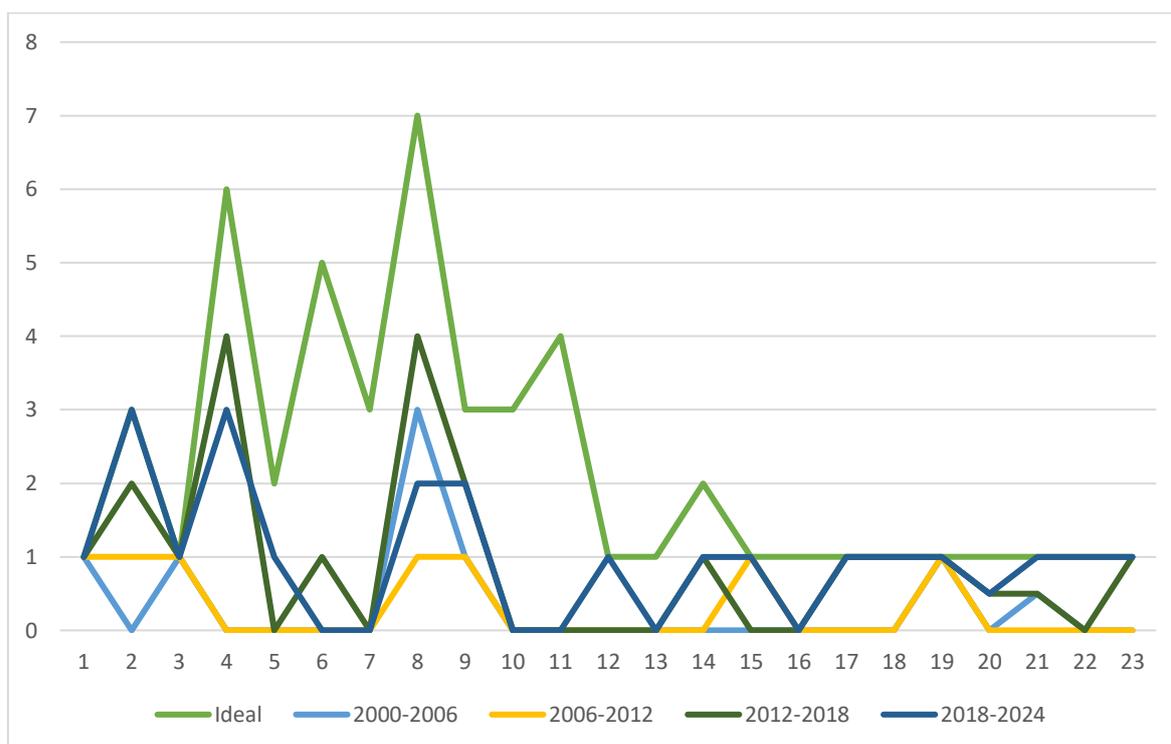
Aprendizaje social		2000-2006	2006-2012	2012-2018	2018-2024
Criterio	Variable				
Aprendizajes entre participantes a partir de las diversas posturas	Las personas participantes identifican, por una parte, que tienen cosas en común, y por otra, que existen personas con necesidades distintas a las suyas. Además, que uniéndose pueden alcanzar metas satisfacer necesidades.	Se desconoce	Se desconoce	No	Sí
Aprendizajes por parte del ente convocante a partir de lo expuesto por las personas participante	El ente identifica aprendizajes valiosos para sí a partir del proceso.	Se desconoce	No	Sí	Sí

Fuente: Elaboración propia.

Se puede observar que existe una progresividad en esta área conforme el IMJUVE se ha hecho cargo de más etapas del proceso, lo que ha permitido ampliar el diálogo entre jóvenes y gobierno.

La siguiente gráfica se realizó a partir de asignar de manera arbitraria, y con la única finalidad de poder plasmar de manera visual los resultados, un punto por elemento cumplido.

Gráfica 2. Comparativo de puntajes entre sexenios



Fuente: elaboración propia

Como se puede observar, no existe un avance o retroceso unificado por sexenio, aunque sí se puede observar una tendencia general a incorporar elementos que fortalecen la participación. Como se ha mencionado, los comportamientos no progresivos parecen indicar que las administraciones no están revisando las experiencias anteriores para no repetir errores, o por el contrario para retomar buenas prácticas.

#### 4.3 Desafíos metodológicos

Como se ha mencionado, la evaluación de procesos participativos es un ámbito de investigación relativamente nuevo, por lo que aún existen elementos a revisarse. Es fundamental que se continúen los esfuerzos por evaluar los mecanismos que se han creado para promover y fortalecer la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas, y con esto, poder establecer mejores formas de hacerlo, pues a medida que se realice se podrán identificar los criterios que abonen de mejor manera a estos objetivos.

En el caso de la presente investigación, se elaboró un nuevo instrumento a partir de

instrumentos previamente aplicados. A la luz de los hallazgos, y análisis de estos, es necesario identificar la pertinencia de cada uno de los criterios, y su aporte a la evaluación de la calidad de la participación, no sólo a partir de la teoría, sino de las posibilidades de obtención de información. Durante esta investigación la falta de sistematización detallada en documentos públicos dificultó la evaluación, pues en algunos criterios, no se contó con los datos necesarios para realizarla.

Respecto a los hallazgos encontrados a partir de los criterios considerados en esta investigación, se identificó que el criterio tiempo de manera aislada no aporta elementos para la evaluación de la calidad de la participación. Para futuras investigaciones, dicho criterio tendría que estar acompañado de otros, que le permitieran aportar mayores elementos para hacer una evaluación más adecuada.

La literatura señala la previa definición de temas como un elemento no deseable dentro de los procesos participativos, sin embargo, en el caso particular de la construcción del Programa Nacional de Juventud esto no es posible, pues dicho documento debe estar necesariamente alineado al Plan Nacional de Desarrollo. Esto lleva al cuestionamiento sobre si un criterio como éste no debe ser aplicado en políticas públicas que se desprendan de otras previamente definidas, o, si es necesario hacer un mayor esfuerzo institucional respecto a metodologías participativas que permitan ahondar en un mayor número de temas.

## CONCLUSIONES

La participación ciudadana se encuentra presente cada vez más en los discursos políticos que buscan legitimarse como democráticos. El apego a los tratados internacionales son una manera en que los Estados parte muestran su compromiso por el respeto a los derechos humanos ante la comunidad internacional. Las convenciones internacionales que abordan los derechos de poblaciones históricamente relegadas hacen hincapié en la importancia de escucharlas para la toma de decisiones de temas que les afectan. La armonización legislativa que se ha hecho en los países con base en estos tratados, como es el caso de México, ha concretado la incorporación del uso de mecanismos de participación como elemento obligatorio en la construcción de políticas públicas, lo que, de cierta manera, ha facilitado su implementación, al contemplarles dentro del proceso de creación, y asignándoles presupuesto.

Con el tiempo, los ejercicios participativos se han ido incrementando, sin embargo, los procesos de evaluación aún son escasos, por lo que se hace necesaria tanto la producción académica, como la realización de estos procesos en los diferentes niveles de políticas públicas.

La juventud es una de las poblaciones tradicionalmente discriminadas dentro de los ámbitos de la participación. Si bien, en México se adquiere la ciudadanía a partir de los 18 años, y desde entonces las personas pueden votar y ser votadas, la participación de este grupo poblacional en la vida pública de las comunidades, y del país, es limitada. Este grupo lleva tras de sí, fuertes estigmas sociales como que son flojos, apáticos, violentos, delincuentes, entre muchos otros, que dificultan el reconocimiento de sus saberes como válidos y valiosos para la vida colectiva.

Si a este escenario, le sumamos las condiciones a las que se enfrentan las personas de entre 12 y 17 años, nos encontramos ante un cúmulo de exclusiones que se complejizan al ser jurídicamente sujetos de tutela.

El planteamiento principal para esta investigación fue ¿Cómo ha sido la calidad de la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas?, con el objetivo de analizar

la incorporación de la participación ciudadana en la formulación del Programa Nacional de Juventud, que realiza el IMJUVE en las administraciones del 2000, 2006, 2012, y 2018 para identificar el avance de su calidad. La hipótesis afirma que la calidad de la participación ciudadana incorporada en la construcción del Programa Nacional de Juventud ha mejorado de un sexenio a otro, independiente de la orientación ideológica del partido en el poder. Cabe mencionar que en el rango 2000 – 2024, la presidencia estuvo a cargo de tres partidos distintos que son identificados con orientación ideológica de derecha (Partido Acción Nacional), centro (Partido Revolucionario Institucional), e izquierda (Movimiento de Regeneración Nacional), además de haber sido el año 2000, un año emblemático en la política nacional por la alternancia partidista, luego de 70 años de gobierno del PRI

El recabado de información se realizó a través de revisión documental y entrevistas semiestructuradas con actores estratégicos que participaron en los procesos estudiados. Los datos obtenidos se sistematizaron en una matriz de Criterios para la evaluación de procesos de participación en la formulación de políticas públicas, que sirvió como instrumento de medición construido para esta investigación. A partir de este desglose de información fue posible analizar la manera en que se incorporó la participación ciudadana en la construcción del Programa Nacional de Juventud en los cuatro sexenios, y de esta manera, evaluar la calidad de la misma. Por un lado, se realizó un análisis por sexenio, para posteriormente realizar un comparativo entre estos.

A partir de una serie de atributos (objetivos, tiempo, convocatoria, inclusión, información, consulta, público consultado, proceso, eficiencia, resultados, continuidad y aprendizaje social) se buscó identificar su presencia, ausencia o caracterización dentro de cada ejercicio sexenal para a partir de ello, definir el cumplimiento, y avance o retroceso.

Los textos, tanto teóricos, como aplicados, señalan que la participación ciudadana es susceptible de ser evaluada, y existen diferentes propuestas que enlistan criterios a tomar en cuenta.

Sin embargo, el tema ha sido poco explorado por lo que, aún no existen evaluaciones de, por ejemplo, la aplicación de las líneas guía que dan los manuales de evaluación de la participación. Si el tema de la evaluación de la participación es un tema relativamente nuevo, la evaluación de la evaluación lo es mucho más.

A partir del presente ejercicio, se comprobó que es posible realizar la evaluación de la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas, sin embargo, se encontraron algunas dificultades.

Una de ellas, fue la pertinencia del rango ideal de tiempo, que en la literatura aparece como de 45 días o más. En el caso analizado en la presente investigación los tiempos fueron de 60 días, en el primer sexenio, y 120 días en los sexenios siguientes. Es decir, todas las experiencias cumplieron el tiempo ideal, sin embargo, hubo discrepancias que no se consideraron en el instrumento de evaluación como el número de foros. Por ejemplo, en los dos primeros sexenios se desconoce; no obstante, en los últimos dos, se sabe que fueron 32, en el sexenio 2012-2018, y 10 en el sexenio 2018-2024. Es decir, en el contexto de México, debido a su tamaño, y orografía, los procesos de participación ciudadana que contemplan poblaciones sumamente heterogéneas que se encuentran dispersas por todo el territorio, y que tienen como estrategia eventos presenciales, tienen una gran probabilidad de rebasar los 45 días señalados, lo que al menos, en esta investigación no aportó información relevante.

Lo anterior, abre el análisis sobre si existe la necesidad de ampliar, ajustar, o personalizar cada instrumento de medición, con la finalidad de obtener una evaluación óptima.

Otro elemento en el que es necesario ahondar, es la garantía de la inclusión a través de consultas focalizadas. Si bien ésta es una estrategia, la literatura no hace mención de la posibilidad de implementar ajustes razonables, que en algunos casos podrían permitir la interacción de poblaciones vulneradas con no vulneradas. Por ejemplo, la presencia de intérpretes de Lengua de Señas. Considerando que la participación tiene como fundamento la inclusión, se hace notoria, la escasa reflexión que se da en torno a las estrategias metodológicas o herramientas que permitirían ampliar la participación de grupos tradicionalmente excluidos de este tipo de ejercicios.

Respecto a las fuentes de información, se encontraron numerosos instrumentos que tenían como población objetivo a las personas que participaron en las consultas, lo que en el caso de la presente investigación era inviable, debido a varios factores como que la primera consulta se realizó hace 19 años, y no existe registro de quién asistió; además de limitaciones económicas, y de tiempo, que no permitieron hacer un rastreo de las personas asistentes a las distintas consultas para conocer su percepción del proceso. Debido a esto, los artículos

aplicados que se retomaron para la construcción del instrumento, únicamente consideran entrevistas a personas del equipo que implementaron el proceso, y la revisión documental.

Dentro de los desafíos metodológicos, se encontraron dos elementos intrínsecos al proceso, y uno externo. Este último se debió al momento en que esta investigación fue realizada, pues debido a la pandemia mundial ocasionada por el COVID-19, el gobierno mexicano suspendió los plazos de respuesta de los procesos de transparencia y acceso a la información, lo que no permitió hacer solicitudes que posibilitaran la revisión de documentos internos, pues hasta el momento del cierre de este documento, la instancia no había contestado.

Respeto a los elementos intrínsecos que dificultaron el adecuado recabado de datos. En primer lugar, se encuentra, la falta de sistematización del proceso, y los resultados de la consulta en los dos primeros sexenios, lo que acotó a la capacidad de memoria de las personas entrevistadas, la fiabilidad de la información. A pesar de que existe una publicación en donde se evalúa una parte de la consulta del primer sexenio, no fue posible acceder a los documentos fuente por ser documentos internos del Instituto, y por tanto no encontrarse en el Centro de Documentación.

El segundo elemento se encuentra completamente vinculado al primero, pues al depender de la capacidad de memoria de las personas entrevistadas, la calidad de la información es sumamente dispar, aunado a que algunos procesos se llevaron a cabo hace más de 10 años.

El principal hallazgo que se pudo encontrar fue la falta de revisión de los ejercicios anteriores que les permitieran identificar los errores y aciertos de las experiencias pasadas. A reserva del primer y tercer sexenio en los que la consulta fue realizada por la misma persona. Sin embargo, y como la entrevistada lo señala, en el tercer sexenio, a pesar de contar un presupuesto considerable, éste no fue utilizado para subsanar los vacíos de representatividad, que en los dos sexenios anteriores se identificaron como una de las principales problemáticas.

Respecto a los avances y retrocesos, existe disparidad entre los distintos criterios, mientras en algunos hay mejoras, en otros hay disminución en su calidad.

En cuanto a los objetivos, al menos en el discurso, sí hay un avance continuo, que parte de la mirada legitimadora, y llega a la ciudadanizante. Esto es importante, pues la mirada de quien haga el diseño permeará a lo largo de todo el proceso. Hay un evidente incremento de la calidad cuando la mayor parte del proceso es realizado por el mismo equipo, pues se puede tener mayor control de las acciones, y de los resultados.

Es importante considerar que toda acción está enmarcada en un momento político, por lo que los objetivos además de técnicos, pueden estar matizados por cuestiones políticas explícita o implícitamente.

El tiempo de duración no aportó muchos elementos de análisis, pues éste no considera componentes como la cantidad de actividades, y el presupuesto o los días de trabajo efectivo. No es posible evaluar la calidad sin tomar en cuenta estos factores pues sin ellos, no es posible conocer el trabajo real que se realizó.

Como se ha mencionado, es notable el incremento en el involucramiento del IMJUVE en las distintas fases del proceso, lo que ha llevado, por ejemplo, a estrategias de convocatoria con mayor cercanía a las comunidades como los enlaces comunitarios, y los vínculos con organizaciones de la sociedad civil. Esto amplía la posibilidad de llegar a poblaciones o perfiles tradicionalmente excluidos de este tipo de ejercicios.

La información sobre el proceso general, sus etapas, y la manera en que las y los jóvenes pueden incidir, es el ámbito más complejo, y por tanto, menos avanzado. En general, las administraciones no han incorporado elementos que puedan consolidar este criterio.

Los canales para poder participar han variado mucho de sexenio a sexenio, lo que hace pensar que, como se ha mencionado, las administraciones no retoman las experiencias anteriores para mejorar sus prácticas. A pesar de esto, sí ha habido un avance en cuanto al tipo de proceso.

Si bien la literatura, hace referencia a grupos mixtos, es decir compuestos por poblaciones directa e indirectamente afectadas. El IMJUVE ha realizado ejercicios separados en todas sus administraciones. Sería interesante analizar las ventajas y desventajas de ambas modalidades para definir la manera ideal.

Respecto a la focalización de grupos vulnerados, la literatura sobre calidad de la participación señala que es necesario realizar consultas específicas para ellos, sin embargo, instancias como el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, y el Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños, y Adolescentes recomiendan no sólo el uso de esta estrategia, sino también la implementación de ajustes razonables que permitan la incorporación de algunos tipos de grupos vulnerados en los ejercicios no focalizados. Relativo a esto, el sexenio 2018-2024 ha sido el único en llevar a cabo una consulta focalizada para grupos vulnerados, siendo ésta, el “Foro de Juventud desde la Diversidad Sexual”.

Todas las administraciones han establecido líneas temáticas previas al ejercicio, lo que desde la literatura se considera un sesgo, que puede incidir en los resultados. El Programa Nacional de Juventud, necesariamente debe alinearse al Plan Nacional de Desarrollo, lo que traería la pregunta de si la manera en que se está conceptualizando o realizando el mecanismo de participación es el adecuado o es necesario replantearlo.

La definición de las metodologías a utilizar es fundamental para ampliar o reducir la posibilidad de participación de todas las personas. Estrategias en las que únicamente se puede participar de manera oral limitan, por ejemplo, a las personas que no tienen habilidades o que no se sienten cómodas hablando en público. Éste es un ámbito en el que aún es necesario trabajar pues, aunque ha habido un ligero avance, no se perciben cambios más sólidos como en otros criterios.

La eficiencia de tiempo y presupuesto muestran que, aunque hay ligeros avances, las necesidades metodológicas identificadas no tienen conexión con quienes definen el presupuesto o su distribución. Resulta complicado entender cómo una consulta con un presupuesto de 17 millones y medio no tuvo el tiempo suficiente para que se realizara un óptimo trabajo.

El uso de los resultados es uno de los criterios con mayor número de variables, pues engloba no sólo el producto final del ejercicio, sino el tipo de relación que se ha establecido con las personas participantes. Se puede observar un incremento general de la calidad de este criterio, no sólo en el cumplimiento de las variables, sino en la manera de hacerlo. Por ejemplo, de los sexenios con los que se cuenta con información, el 2006-2012 realizó infografías, y las envió a las instancias estatales; y el sexenio 2018-2024 además de realizar

las infografías, planeó una gira para presentarlas en cada estado.

Si los procesos participativos en la formulación de las políticas públicas son relativamente recientes, su evaluación lo es aún más. Las experiencias de evaluación en este ámbito, aún en la literatura son escasas, por lo que es importante colocar mayor atención a su importancia. Los sexenios anteriores realizaron ejercicios parciales, la presente administración aún tiene la oportunidad de llevar a cabo una evaluación más sólida.

Una de las finalidades de la participación desde la mirada de la democracia participativa es la de reajustar a la propia estructura institucional a través del empoderamiento de la ciudadanía, y de su interacción con ella. Esto se ve reflejado en el criterio Aprendizaje social, en el que se busca identificar la existencia de aprendizajes entre participantes, y por parte del ente, a partir de la experiencia participativa. Como se ha observado en criterios anteriores, el que el IMJUVE se involucre en la implementación de más etapas del proceso facilita el incremento de calidad en varios ámbitos, a medida que esto ha sucedido, criterios como el Aprendizaje social se han ido fortaleciendo poco a poco.

El avance en la calidad de la participación no se puede evaluar como un todo, pues como sucede con la calidad de la democracia, su constitución se encuentra compuesta por distintos elementos que, aunque vinculados se comportan de manera independiente.

## ENTREVISTAS

Informante 1 (Comunicación personal, miércoles 1 de abril de 2020)

Informante 2 (Comunicación personal, jueves 23 de abril de 2020)

Informante 3 (Comunicación personal, miércoles 1 de abril de 2020)

Informante 4 (Comunicación personal, jueves 16 de abril de 2020)

## BIBLIOGRAFÍA

Altman, D., & Pérez-Liñán, A. (2002). Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries. *Democratization*, 85-100.

Arzaluz Solano, S. (2013). La institucionalización de la participación ciudadana en municipios mexicanos. Notas a partir del Premio Gobierno y Gestión Local. *Gestión y Política Pública*, 161-202.

Arnstein, S. (1969). A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 216-224.

Avritzer, L. (13 de Octubre de 2018). *Asociación Argentina de Democracia Participativa*. Obtenido de <https://www.dparticipativa.org/>: <https://www.dparticipativa.org/single-post/2018/08/20/La-Democracia-m%C3%A1s-all%C3%A1-de-la-agregaci%C3%B3n-la-dimensi%C3%B3n-participativa-de-la-esfera-p%C3%BAblica>

Bacqué, M.-H., Rey, H., & Sintomer, Y. (2010). La democracia participativa: ¿Un nuevo paradigma de la acción pública? En M. Canto Chac (Ed.), *Participación ciudadana en las políticas públicas* (págs. 105-149). México: SigloXXI.

Baños, J. (2006). Teorías de la democracia: Debates actuales. *Andamios*, 2(4), 35-58.

Barreda, M. (2011). La calidad de la democracia. Un análisis comparado de América Latina. *Política y gobierno*, 265-295.

Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica

Brito Lemus, R. (1998). Hacia una sociología de la juventud. Algunos elementos para la deconstrucción de un nuevo paradigma de la juventud. *Última década*, 1-7.

Bühlmann, M., Merkel, W., Müller, L., & Webels, B. (2011). The democracy barometer: a new instrument to measure the quality of democracy and its potential for comparative research. *European Political Science*, 1-18.

Cabrero Mendoza, E., & Díaz Aldret, A. (2011). Participación ciudadana en la acción pública local: una revisión de políticas de bienestar social en la región. *Foro Iberoamericano de Participación Ciudadana en la Gestión Pública del Siglo XXI*. San José, Costa Rica.

- Canto Chac, M. (Ed.). (2010). *Participación ciudadana en las políticas públicas*. México: Siglo XXI.
- Carrano, P. (2012). A participação social e política de jovens no Brasil: considerações sobre estudos recentes. *O social em Questão*, 15(27), 83-100.
- Carmona, R., & López Acotto, A. (Edits.). (2018). *El presupuesto participativo en la Argentina. Transformaciones políticas, sociales y de gestión pública*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Casas Cárdenas, E. (2012). *Participación ciudadana en la democracia: experiencias contemporáneas en España y México*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. (2008). *Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal*. México.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2015). *Medición Multidimensional de la Pobreza 2014*. México.
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. (2018). *Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017*.
- Creswell, J. (1994). *Research Design Qualitative and Quantitative Approaches*. USA: Sage.
- Dahl, R. (2013). *La Poliarquía*. Madrid, España: Tecnos.
- de Sousa Santos, B. (2002). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira.
- de Sousa Santos, B. (2006). *The Rise of the Global Left. The World Social Forum and Beyond*. Londres: Zed Books.
- de Sousa Santos, B. (2017). *Demodiversidad. Imaginar nuevas posibilidades democráticas*. México: Akal
- Diamond, L., & Morlino, L. (2004). The Quality of Democracy. An Overview. *Journal of Democracy*, 20-31.
- Díaz Aldret, A. (2017). Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas. *Gestión y Política Pública*, 26(2), 341-379.
- Eberhardt, M. L. (2014). Democracias representativas en crisis. Democracia participativa y mecanismos de participación ciudadana como opción. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 83-106.
- Fedozzi, L. J., & Martins, A. L. (2015). Trajetória do orçamento participativo de Porto Alegre: Representação e elitização política. *Lua Nova* (95), 181-223.
- Font, J., Blanco, I., Gomà, R., & Jarque, M. (2010). Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica. En M. Canto Chac (Ed.),

*Participación ciudadana en las políticas públicas* (págs. 56-104). México: Siglo XXI.

Galais, C., Navarro, C., & Fontcuberta, P. (2013). La calidad de los procesos participativos locales: indicadores y factores explicativos contextuales. El caso de Andalucía. *Revista Española de Ciencia Política*(32), 65-87.

Galán Baños, I. (2003). *Ciudadanía, base de la democracia*. México: Miguel Ángel Porrúa.

García, L. (2016) Aproximación a la teoría democrática de Ferrajoli: a propósito de *Principia Iuris*. *Revista DireitoGV*, 12(3)

Gómez Hernández, E. (2007). El presupuesto participativo entre democracia, pobreza y desarrollo. *Investigación y Desarrollo*, 15(1), 56-77.

Held, D. (1996). *Modelos de democracia*. España: Alianza.

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2004). *Metodología de la investigación*. México: Mc Graw Hill.

Instituto Mexicano de la Juventud. (3 de Septiembre de 2013). Prensa: IMJUVE. Obtenido de IMJUVE Web site: <https://www.gob.mx/imjuve/prensa/78-imjuve-cumple-14-anos-48420#:~:text=El%2029%20de%20diciembre%20de,una%20pol%C3%ADtica%20en%20su%20beneficio>.

Instituto Mexicano de la Juventud. (s.f.). *Programa Nacional de Juventud. Hacia una política nacional integral para y con las juventudes*.

Instituto Nacional Electoral. (2014). *Informe País sobre la calidad de la ciudadanía en México*. México.

Instituto Nacional Electoral. (2017). *Ciudadanía en México, Ciudadanía Activa*. México.

Jorba, L., & Anduiza, E. (2009). Por qué y cómo evaluar la participación. En M. Parés (Ed.), *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. (págs. 139-163). Barcelona: Ariel.

Krauskopf, D. (2003). *Participación social y desarrollo en la adolescencia*. San José: Fondo de Población de las Naciones Unidas.

Levine, D., & Molina, J. (2011). Calidad de la democracia: fortalezas y debilidades en América Latina. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 95-123.

Monsiváis Carrillo, A. (2013). La democracia como política pública: oportunidades par el fortalecimiento democrático. *Revista de Estudios Sociales*, 47.

Monsiváis Carrillo, A. (2017). *La democracia insuficiente*. Tijuana, Baja California Norte, México: El Colegio de la Frontera Norte.

Moreno, L. J. (5 de Junio de 2020). *La Primavera Chihuahuense por las personas*. Recuperado el 20 de Agosto de 2020, de Animal Político:

<https://www.animalpolitico.com/blog-invitado/la-primavera-chihuahuense-por-las-personas/>

Morison, J. (2006). Models of Democracy. En J. Jowell, & D. Oliver (Edits.), *The Changing Constitution* (págs. 134-156). Ca., USA: Oxford University Press.

Mouffe, C. (1999). *El retorno de lo político*. España: Paidós

Observatorio de la Juventud en Iberoamérica. (2019). *Encuesta de Jóvenes en México 2019*. México: Fundación SM.

Ordoñez, B. (2008). Estructura Diacrónica y Sincrónica de los Procesos Investigativos y Legitimidad Social de la Investigación Universitaria. *Gestión y Gerencia*, 4-21.

Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica. (2008) *Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes*.

Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica. (2019). *Ruta ODS. Situación de las personas jóvenes en Iberoamérica*. Madrid.

Organización de las Naciones Unidas. (2008). *Programa de Acción Mundial para los Jóvenes*.

Parés, M., & Castellà, C. (2009). Una propuesta de criterios de calidad democrática para evaluar los procesos participativos. En M. Parés (Ed.), *Participación y calidad democrática* (págs. 77- 120). Barcelona: Ariel.

Parés, M., & Resende, P. (2009). Tipos de prácticas y experiencias de participación promovidas por la administración pública: sus límites y radicalidades. En M. Parés (Ed.), *Participación y calidad democrática* (págs. 77- 120). Barcelona: Ariel.

Pérez García, J. M. (22 de diciembre de 2009). *¿Interés superior de la niñez o discriminación tutelar de la infancia callejera?* Recuperado el 9 de junio de 2019, de Corte Interamericana de Derechos Humanos: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r23606.pdf>

Programa Nacional de Juventud 2014-2018. (30 de abril de 2014). México.

Red por los Derechos de la Infancia en México. (8 de Mayo de 2012). [www.derechosinfancia.org.mx](http://www.derechosinfancia.org.mx). Obtenido de <https://porunaleydealtura.wordpress.com/>

Roth Deubel, A.-N. (2002). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.

Sarabia Rios, C. (marzo de 2011). Calidad de la democracia y selección de candidatos: Un modelo de análisis aplicado al caso de Ciudad Juárez 2000-2007.

Sartori, G. (2008). *La democracia en 30 lecciones*. México: Penguin Random House.

Secretaría de Asuntos Migratorios del Partido Revolucionario Institucional. (25 de Febrero de 2014). *¿Sabías Que: Secretaría de Asuntos Migratorios*. Obtenido de Secretaría de

Asuntos Migratorios del Partido Revolucionario Institucional:  
<http://www.migrantes.pri.org.mx/SabiasQue/Sabias.aspx?y=670>

Secretaría de Gobernación. (s.f.). *Unidad General de Asuntos Jurídicos*. Recuperado el 20 de Agosto de 2020, de Ficha técnica Ley Olimpia: <http://ordenjuridico.gob.mx/violenciagenero/LEY%20OLIMPIA.pdf>

Serrano Íñiguez, S. (16 de Abril de 2015). *Kumamoto propone sea obligatorio el “Tres de tres”*. Recuperado el 20 de Agosto de 2020, de Milenio: <https://www.milenio.com/politica/kumamoto-propone-sea-obligatorio-el-tres-de-tres>

Sommano Ventura, M. F. (2010). Ciudadanía y participación política en México. En J. J. Russo Foresto (Ed.), *Calidad democrática, formación ciudadana y comportamiento electoral* (págs. 257-294). México: Instituto Federal Electoral.

Tarrés, M. L. (Ed.). (2001). *Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social*. México: Porrúa-COLMEX-FLACSO

Tilly, C. (2007). *Democracy*. New York, New York, USA: Cambridge University Press.

Tusell Collado, A. (2015). La calidad de la democracia y sus factores determinantes. Un análisis comparado de 60 países. *Política y Sociedad*, 179-204.

Unión, C. d. (6 de enero de 1999). Ley del Instituto Mexicano de la Juventud.

Vargas-Cullell, J. (2011). La calidad de la democracia y el estudio comparado de la democratización. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 67-94.

Vergara Estévez, J. (2012). Democracia y participación en Jean- Jacques Rousseau. *Revista de Filosofía*, 68, 29-52.

Viejo, R., Martí-Costa, M., Parés, M., Resende, P., & Vilaregut, R. (2009). La participación ciudadana en la esfera pública: enfoques teórico-normativos y modelos de democracia. En M. Parés (Ed.), *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa* (págs. 29-54). Barcelona: Ariel.

## **ANEXO: CUESTIONARIO**

1. ¿De qué manera se construyó el Programa Nacional de Juventud?
2. ¿Para qué se realizó la Consulta?
3. ¿Cuánto tiempo duró?
4. ¿De qué manera se hizo la invitación a las y los jóvenes?
5. ¿Hubo alguna estrategia para contactar a jóvenes en exclusión?
6. ¿Qué información se les dio a las y los jóvenes al incorporarse en la Consulta?
7. ¿De qué manera se presentó esta información?
8. ¿A través de qué vías las y los jóvenes podían participar?
9. ¿A quiénes se invitó a participar?
10. ¿Se aseguraron de que hubiera jóvenes representantes de distintos sectores?
11. ¿Hubo algún ejercicio especial para grupos en exclusión?
12. ¿Cuál fue la metodología?, En qué consistió?
13. ¿Cómo hicieron para dar voz a todas las personas participantes?
14. ¿Considera que el tiempo para realizar el proceso fue adecuado?
15. ¿Considera que el presupuesto para realizar el proceso fue adecuado?
16. ¿Se hizo alguna presentación de los resultados de la Consulta?
17. ¿Cuál fue el procedimiento de revisión de los resultados de la Consulta?
18. ¿Cómo se incorporaron los resultados de la Consulta en el Programa?
19. ¿Hubo algún tipo de retroalimentación a las personas que participaron en la Consulta?
20. ¿Se evaluó la Consulta?
21. ¿Considera que las personas participantes generaron nuevos aprendizajes entre sí?
22. ¿Qué cosas aprendieron ustedes a través de la Consulta?

## **ÍNDICE DE DIAGRAMAS Y TABLAS**

Cuadro 1. Evaluación de procesos de participación para la formulación de planes y programas

Cuadro 2. Estructura lógica de la tesis

Cuadro 3. Criterios para la evaluación de procesos de participación en la formulación de política públicas.

Gráfica 1. Participación no electoral por edad

Cuadro 4. Objetivos del proceso de participación ciudadana por sexenio

- Cuadro 5. Tiempo del proceso de participación ciudadana por sexenio
- Cuadro 6. Convocatoria del proceso de participación ciudadana por sexenio
- Cuadro 7. Inclusión en el proceso de participación ciudadana por sexenio
- Cuadro 8. Información en el proceso de participación ciudadana por sexenio
- Cuadro 9. Consulta en el proceso de participación ciudadana por sexenio
- Cuadro 10. Público consultado en el proceso de participación ciudadana por sexenio
- Cuadro 11. Proceso de la participación ciudadana por sexenio
- Cuadro 12. Eficiencia en el proceso de participación ciudadana por sexenio
- Cuadro 13. Resultados del proceso de participación ciudadana por sexenio
- Cuadro 14. Continuidad en el proceso de participación ciudadana por sexenio
- Cuadro 15. Aprendizaje social el proceso de participación ciudadana por sexenio
- Gráfica 2. Comparativo de puntajes entre sexenios