

2

PARTICIPACIÓN CIUDADANA INSTITUCIONALIZADA EN LOS GOBIERNOS MUNICIPALES DE JALISCO, MÉXICO. ENTRE LA LIMITACIÓN O EL IMPULSO PARTICIPATIVO

INSTITUTIONALIZED CITIZEN PARTICIPATION IN MUNICIPAL GOVERNMENTS OF JALISCO, MÉXICO. BETWEEN THE LIMITATION AND THE PROMOTION OF PARTICIPATION

María Luisa García Bátiz¹
Luis Téllez Arana²

Recibido: 12-09-2017

Aceptado: 12-11-2017

RESUMEN

El objetivo del artículo es analizar a la participación ciudadana institucionalizada en gobiernos municipales y valorar si los modelos y diseños de participación suscritos la favorecen o limitan. Se analizan los reglamentos de participación ciudadana de los municipios del estado de Jalisco, México. El resultado es que cuentan con una baja institucionalidad de la participación ciudadana porque pocos municipios la formalizan y porque estas reglas formales se caracterizan por limitar en lugar de incentivar la participación. Se concluye que las reglas formales conforman un entorno que puede limitar la práctica y su capacidad de contribuir a tener decisiones públicas locales más democráticas.

PALABRAS CLAVE : Participación Ciudadana, Gobiernos Locales Mexicanos, Democracia Participativa, Innovaciones Democráticas, Política Pública Municipal

1. Universidad de Guadalajara, Guadalajara. Correo: maluisagarciabatiz@gmail.com

2. Universidad de Guadalajara, Guadalajara. Correo: luista_1988@live.com

ABSTRACT:

The objective of this study is to analyze the institutionalized citizen participation on municipal governments and to assess if its models and designs of participation subscribed, favors or limits participation. The municipal government's regulations of citizen participation from the state Jalisco of Mexico are analyzed. The main result is that this municipalities experience a shallow institutionality of citizen participation because few municipalities formalize it and that this formal rules are characterized by limiting rather than encourage the participation. It is concluded that the formal rules shape an environment that can limit the practice and its potential to influence in local policy in a democratic way.

KEY WORDS: *Citizen Participation, Mexican Local Governments, Participatory Democracy, Democratic Innovations, Municipal Public Policy*

1. INTRODUCCIÓN

El principal interés del análisis de la participación ciudadana local son las relaciones que se establecen entre el gobierno y la ciudadanía, o el Estado y la sociedad, en la esfera pública para decidir los asuntos comunes bajo contextos de construcción democrática y de nuevas formas de gobernanza local (Blanco y Gomá, 2003; Fung y Wright, 2003; Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006; Sousa, 2004). De ahí que los objetivos de investigación en su estudio sean problematizar y analizar las razones de la aparición de las experiencias, valorar las características de las relaciones gobierno-ciudadanía, y analizar si la intervención ciudadana de hecho contribuye a mejorar y democratizar los procesos de decisión y gestión pública (Arellano y Rivera, 1999; Font, 2001; Schneider, 2007; Font, et al.2014).

En esta discusión se han explorado distintos factores o elementos que inciden en los problemas que afronta la participación ciudadana para emerger, estabilizarse, tomar formas democráticas y aportar a mejorar la decisión y gestión de los gobiernos. Los estudios realizados han planteado factores internos y externos como elementos claves que llegan a condicionar los procesos participativos y sus resultados, entre los más importantes están: el capital y las demandas sociales; los contextos sociales, económicos, políticos e institucionales; los recursos; y las capacidades organizacionales de los gobiernos (Goldfrank, 2006; Schneider, 2007; Montecinos, 2005, 2014; Montecinos, 2007, 2011, 2014; García, 2006, 2009; Schneider y Welp, 2011; Schneider y Welp, 2011; Salvador y Ramió, 2012; Cabrero y Díaz, 2012; Font, et al., 2014).

El artículo se inserta en esta discusión, se propone ampliar el debate cen-

trado en el análisis de las instituciones para los gobiernos municipales. Estos estudios se han centrado en analizar a las reglas fiscales y políticas para la descentralización (Montecinos, 2007); a las relaciones de las instituciones representativas y las participativas (Montecinos, 2014, 2011); a las estructuras formales (Salvador y Ramío, 2012); y a los problemas internos de los diseños institucionales (Tellez y García, 2016). No obstante, no se ha examinado con mayor detalle el papel que juegan las reglas formales que institucionalizan los gobiernos municipales a fin de ofertar y reconocer diversos mecanismos de participación ciudadana; esto es, pocos estudios revisan de manera sistemática, por un lado, a los modelos reglamentados de participación ciudadana, y por el otro, son menos los que valoran si sus dinámicas favorecen o limitan a la intervención de la ciudadanía.

Por esta razón, se tiene como objetivo analizar a la participación ciudadana institucionalizada en gobiernos municipales y valorar si sus modelos y diseños de participación suscritos la favorecen o limitan. En el análisis de los modelos se valorará la pluralidad de los mecanismos y en el análisis de los diseños de participación se valorarán los objetivos, las intensidades, los alcances y las formas de evaluación que suscriben. En específico, se estudian los reglamentos de participación ciudadana de los gobiernos municipales del estado de Jalisco en México, debido a que en sus municipios hay muestras de cambios novedosos en la gestión y aplicación de diseños institucionales de participación ciudadana (Tellez y García, 2016), por lo que de la investigación de este caso será posible obtener evidencias y conclusiones interesantes.

El artículo tiene cuatro partes. La primera presenta el enfoque teórico del nuevo institucionalismo a partir del cual se analiza a la participación ciudadana; en la segunda se conceptualiza a la participación ciudadana institucionalizada y se definen las dimensiones para su análisis; en la tercera se presenta al caso y se analizan sus modelos y diseños reglamentados de participación ciudadana; y en la última parte se exponen algunas conclusiones.

2. INSTITUCIONES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La discusión y el estudio de las instituciones es importante para poder comprender y explicar asuntos de orden social, político y económico (North, 1993; Peters, 2003); su estudio en las ciencias sociales se ha ampliado más allá de la cuestión del Estado y de la democracia para apoyar ahora en el estudio de la gestión y de las políticas públicas (Peters, 2016; Scharpf, 1997; Scartascini et al., 2012). Sus principales elementos teóricos son un en-

foque para explicar a fenómenos sociales complejos como la participación ciudadana local (Montecinos, 2007), así, dentro del análisis institucional de la participación ciudadana, se entiende que las instituciones interactúan con otros elementos que inciden sobre la experiencia (Font et al., 2014), pero toman especial importancia ya que es uno de los factores más abiertos a la manipulación de los actores en el corto plazo (Lowndes, Pratchett y Stoker, 2006)³.

La perspectiva neo-institucionalista emerge en los años ochenta en oposición a su vieja concepción en el estudio político y social basado en enfoques descriptivos y normativos, se identifica como un enfoque más moderado y realista interesado en las instituciones y su impacto sobre el comportamiento humano (March y Olsen, 1984). Por un lado, se distancia del conductismo y teorías de la elección racional que veían en las instituciones una simple agregación de las preferencias o de elecciones individuales, y por el otro, toma distancia de la ciencia política tradicional centrada en el estudio de las facultades legales y de los poderes formales (Lowdens, 2001: 1953). La nueva perspectiva le da una función de mayor autonomía a las instituciones frente a acontecimientos externos, esta separación les permite explicar ciertas inercias, estabildades o cambios en procesos de cambio socio-político y de gobierno como la participación ciudadana (Montecinos, 2007: 731).

El supuesto principal es que las instituciones, o las reglas del juego, limitan y dan forma a las interacciones humanas en el plano político, social y económico y crean incentivos para la acción (North, 1993). Las organizaciones, individuos o agentes son los jugadores involucrados o conducidos por las reglas del juego y son los responsables de su creación y cambio (Goodin, 2003:41-45). Toma en cuenta a las convenciones formales e informales, a las interacciones y el impacto sobre la acción del agente, critica las maneras en que se incorporan los valores y las relaciones de poder, y acepta que las reglas son creaciones humanas que cambian con el tiempo (Lowdens y Roberts, 2013: 28-29).

No es un pensamiento único ya que varía de tres hasta siete enfoques distintos (Hall and Taylor, 1996; Peters, 2003); pero la tendencia es a agruparlos en tres enfoques: el histórico, el normativo-sociológico y el racional. Su principal diferencia está en la posibilidad de los sucesos, es decir, sobre cómo actuarán los individuos, a qué ritmo cambiarán las instituciones o qué arreglo tendrá mayor peso. Una distinción de las más importantes es la

3. Autores como Lowndes, et al., (2006) o Font, et al. (2014) evidencian que factores como la disposición de recursos, el fortalecimiento del capital social o la mejora de las capacidades sociales no pueden ser intervenidos en el corto plazo con el fin de dirigirlos a una participación ciudadana de mayor alcance; a diferencia de las instituciones, que en el corto plazo pueden ser creadas o cambiadas a fin de generar incentivos para incidir en la participación.

lógica del comportamiento del individuo al enfrentarse a las instituciones; para el racional, las instituciones limitarán sus preferencias aunque éstos de hecho serían capaces de modificarlas para maximizar sus beneficios, su objeto de estudio está en los individuos (Peters, 2003: 73); en contraste, para el normativo los actores empatarían su comportamiento de acuerdo a la circunstancia y a la regla más apropiada sin necesariamente calcular las consecuencias, así su objeto son los arreglos institucionales (March y Olsen, 1984).

March y Olsen (2004) mencionan que los enfoques no son excluyentes y que la lógica de acción seguida por los individuos depende de las habilidades, los recursos y el tiempo con el que cuenten. La aproximación empírica en este estudio es el análisis de las instituciones formales desde un enfoque normativo. De acuerdo a March y Olsen (2004: 21) las instituciones formales toman importancia en un contexto democrático complejo cuando surgen enfrentamientos y conflictos ya que los “actores suelen recurrir a las reglas establecidas” para amortiguar el nivel de conflicto.

Bajo estos supuestos, un punto de partida para el análisis de la gestión y de las decisiones públicas en contextos democráticos, es entender a las instituciones y las maneras en que éstas alientan u obstruyen ejercicios de participación ciudadana y su potencial para mejorar y democratizar dichos procesos. El análisis de las características de las reglas formales se vuelve fundamental ya que los valores que promuevan tendrán la capacidad de incidir en el comportamiento de los agentes involucrados (Peters, 2003; March y Olsen, 2004), es decir, serán capaces de limitar el potencial de la participación ciudadana.

3. PARTICIPACIÓN CIUDADANA INSTITUCIONALIZADA: CONCEPTO, MODELOS Y DISEÑOS

Hacer una revisión comprensiva sobre la noción de participación ciudadana rebasa el propósito de este trabajo⁴, debido principalmente a la gran cantidad de debates y experiencias que integran y discuten al concepto. Esencialmente, el concepto de participación ciudadana vincula dos dimen-

4. Scheneider (2007: 40-45) hace un recorrido de las distintas definiciones de participación ciudadana ofrecidas en las ciencias políticas. Por su parte, en la discusión sobre gobiernos locales para América Latina han tenido influencia la definición de Cunill (1991) para quien es “la intervención de los individuos en actividades públicas en tanto portadores de intereses sociales” y de Ziccardi (2002:44) para quien hace referencia a “las formas de inclusión de la ciudadanía y de sus organizaciones en los procesos decisorios representando intereses particulares (no individuales)”.

siones, la de participación y la de ciudadanía y se utiliza para designar múltiples procesos de intervención ciudadana en las decisiones públicas. Así, cuando se caracteriza como institucionalizada, se le confiere un carácter de institución, es decir, como un conjunto de acuerdos, códigos, normas o reglas compartidas y reconocidas por los actores, ciudadanía y gobierno, que interactúan mediante intervenciones de diferente tipo con el fin de tomar decisiones públicas de manera conjunta y democrática.

La participación ciudadana institucionalizada implica un proceso a través del cual se institucionaliza y una situación en el cual está institucionalizada. Esto significa, por un lado, que se atraviesa por prácticas o experiencias de cambio social y político que llevan a desarrollar las instituciones para la participación ciudadana, crearlas, adaptarlas, cambiarlas o finalizarlas; y por el otro, que existe un estado situacional en un momento definido en donde se habla de un proceso ya institucionalizado, con acuerdos o reglas definidas.

Dichas instituciones identifican y definen las reglas formales e informales del juego para la participación. Las reglas informales o no escritas son acuerdos o códigos conductuales que evolucionan a lo largo del tiempo, mientras que las formales o escritas son las normas o reglas ideadas por los seres humanos para dar forma a sus interacciones (North, 1993); en la práctica, las reglas formales e informales se combinan e influyen en la forma en que se desarrolla la participación (Lowndes, et al., 2006). Por participación ciudadana institucionalizada, como situación presente o estado, se entienden las reglas formales e informales del juego establecidas con características que definen la manera en que se desenvuelven las interacciones sociedad-gobierno en el proceso de toma de decisiones públicas.

El proceso de institucionalización de la participación ciudadana varía según su origen, el cual puede resultar de un continuo en el que interviene sólo el gobierno en un extremo más de tipo top-down, o puede resultar de una exigencia social reconocida y registrada formalmente por el gobierno local de tipo botton-up (Lowndes, et al., 2006: 345; Schneider y Welp, 2011:23; Cabrero, 2004). Entender el proceso que lleva a la institucionalización y su formalización es mucho más complejo puesto que depende del mismo proceso y de diversos elementos contextuales que varían de acuerdo a la experiencia. En este artículo, nos interesa describir y analizar a los diseños institucionalizados formales de los gobiernos municipales, por lo tanto, no se profundiza sobre los procesos de institucionalización como se ha explorado en otros trabajos (Schneider, 2007; Arzaluz, 2013; Cabrero y Díaz, 2012).

La formalización de la participación ciudadana es un proceso en la que interactúan o no, la demanda social de mayor participación o la iniciativa de gobierno para atraerla o incentivarla, pero que deriva necesariamente en una oferta institucional formal, es decir, se inscribe en reglas locales escritas como leyes, reglamentos o estatutos. La participación ciudadana institucionalizada formal serían aquellos medios, procesos, instrumentos o mecanismos que el gobierno local reconoce y oferta para canalizar la participación ciudadana (Ziccardi, 2002:44; Schneider, 2007:74). Ahora bien, se discute que su problema es que las modalidades de interacción gobierno-sociedad resultantes no siempre representan “nuevas institucionalidades”⁵ que contribuyan a la construcción democrática por lo que es deseable instaurar diseños que no repitan a las viejas formas de interacción gobierno-sociedad, autoritarias, corporativas, clientelares y jerárquicas. En este sentido, la cuestión es si modelos y dinámicas de participación ciudadana institucionalizadas en los municipios fomentan o desalientan prácticas de participación de mayor alcance.

MODELOS DE PARTICIPACIÓN

El primer elemento para comprender la propensión de la participación ciudadana institucionalizada a promover nuevas institucionalidades es observar la complejidad de los mecanismos ofertados. Sin duda, son conceptos ya tratados en la literatura y que se abordan con diferentes enfoques; por ello, tomamos los útiles para este análisis. Schneider y Welp (2011) formulan una tipología de los mecanismos basados en el sujeto, origen, tipo e institución de participación; para las autoras los mecanismos pueden ser clasificados en instituciones de participación ciudadana deliberativa, semi-representativa y directa; para Smith (2005) se pueden clasificar en consultivos, deliberativos, co-gobernanza, democracia directa y e-democracia. Este trabajo los clasifica por los siguientes tipos:

- De participación semi-representativa: son formas para organizar temática y territorialmente a la ciudadanía; ejemplos son: consejos vecinales o sociales, comités ciudadanos o de gestión, etc.
- De participación consultiva e informativa: son medios de comunicación unidireccional entre el gobierno y la ciudadanía; ejemplos son: consultas ciudadanas, foros de encuentro, encuestas de opinión; etc.

5. El concepto se refieren a cómo los actores “se posicionan de nuevas maneras, el tejido se reconfigura, y se generan nuevos acuerdos y nuevas formas de gobernanza local” (Cabrero y Díaz, 2012:85); esto significa que no siempre se establecen nuevas rutinas, procesos y mecanismos diferentes a las viejas institucionalidades (Arzaluz, 2013: 167).

- De participación directa: son medios para dar a los ciudadanos el poder decisorio sobre cuestiones clave; ejemplos son: referéndum, plebiscito, etc.
- De participación deliberativa o de co-gobernanza: son mecanismos que buscan reunir a la ciudadanía para deliberar sobre cuestiones de política y la dotan de una influencia significativa para la toma de decisiones; ejemplos son: presupuestos participativos, consejos consultivos, Agendas 21, etc.

El grado de disposición de apertura a la participación varía según la cantidad y complejidad de mecanismos formalizados. Una institución tendría mayor disposición cuando las oportunidades formales de participación son plurales, o menor disposición cuando son pocas. En contextos como el mexicano, la participación municipal tradicionalmente se ha canalizado y centralizado a través de medios semi-representativos, por lo tanto, la aparición de nuevos tipos de mecanismos llevaría a los gobiernos municipales a incentivar la innovación o las nuevas institucionalidades (Ziccardi, 2002; Díaz y Ortíz, 2014).

La contribución de las nuevas institucionalidades para mejorar los procesos de gestión y hacerlos más democráticos, de entrada dependerá del tipo de mecanismo institucionalizado. No es lo mismo que se incentiven exclusivamente consultas o encuestas ciudadanas que si bien aportan a mejorar la gestión pública no implican procesos más democráticos (Brugué y Gallego, 2001; Subirats, 2001; Tarragó, 2015). Los mecanismos de tipo deliberativos o de co-gobernanza, suponen una contribución mayor a la construcción de esas nuevas institucionalidades debido a su relación con los valores de una democracia participativa y deliberativa (Santos y Avritzer, 2002), como la inclusividad, deliberación, igualdad y efectividad (Ziccardi, 2002), por ello se espera que su uso se extienda (Cabrerero y Díaz, 2012: 97).

La principal limitante de la clasificación anterior es que no permite observar las dinámicas internas de cada mecanismo, que son en efecto las que favorecen o limitan la participación ciudadana, por ello se revisan los diseños de los procesos.

DISEÑOS DE PARTICIPACIÓN

Las características de las dinámicas que operan en cada diseño de los mecanismos se identifican por medio del análisis de diferentes elementos, dimensiones o escalas que miden los fines, alcances, consecuencias y resultados de la participación ciudadana (Arnstein, 1969; Brugué y Martí,

2011; Cabannes, 2005; Font, 2001; Fung, 2006; Gomà y Font, 2001; Lowndes y Pratchett, 2006; Navarro, et al., 2010). Desde esta perspectiva de análisis, las dimensiones dan respuesta a preguntas que llevan a entender el potencial, las limitaciones y los resultados de la participación; entre las preguntas más destacadas se ubican: para qué, quiénes, cómo, hasta dónde y en qué asuntos se participa y cuáles son las consecuencias de la participación. Las preguntas son interdependientes pues el rango de posibilidades para la participación estará determinada por su conjunto⁶.

El interés de este trabajo es valorar la dinámica del conjunto de los mecanismos formalizados que finalmente incidirán en los procesos de participación ciudadana; por ello, las dimensiones para el análisis de los diseños formales a tomar en cuenta serán: los objetivos, la intensidad, el alcance y la evaluación de la participación.

La primera dimensión es identificar los objetivos a los que se dirige el proceso participativo que responden al porqué de la participación y son en función de los cuales se dirigen los modelos y se evalúan los resultados (Brugué y Martí, 2011:22). En una democracia contemporánea la participación ciudadana busca la distribución del poder real de decisión hacia ciudadanos no incluidos en las decisiones de política hasta el momento (Arnstein, 1969); por ello, se espera que los objetivos se fijen en este sentido. Los objetivos se pueden identificar en función del rol otorgado a la ciudadanía o de los resultados esperados de gobierno (Brugué y Martí, 2011). En un extremo se puede contar con objetivos distorsionados de la participación donde se otorga un rol pasivo a la ciudadanía de quienes el gobierno sólo busca generar su apoyo (Arnstein, 1969); en seguida, pueden buscar informar y consultar a la ciudadanía cuando un gobierno busca legitimad y la mejora de la gestión (Brugué y Martí, 2011: 22-25); o se puede fomentar el derecho ciudadano a tomar parte de las decisiones o actitudes colaboradoras con la promoción de capital social (Brugué y Martí, 2011: 22-25).

Con estos criterios, se puede deducir que el primer tipo de objetivos se relaciona más con una participación orientada a la manipulación, simulación o control de los procesos en lugar de otorgar poder de decisión real a la sociedad (García, 2006). El segundo se relaciona con una participación orientada a legitimar o gestionar los procesos o legitimar sus decisiones y mejorar la gestión de gobierno, pero sin plantear mayores escalas de participación

6. Por ejemplo, el alcance de la participación podrá depender del objetivo de la participación, esto es, si un mecanismo concentra sus objetivos en hacer más eficiente a la política, es muy posible que deje fuera alcances de mayores implicaciones democráticas.

(Arnstein, 1969). El tercero se relaciona a una participación orientada a la gobernanza o la participación democrática en los procesos, donde se plantea dotar de poder de decisión, gestión y control a la ciudadanía para la co-gestión o gobernanza de la decisión pública o fortalecer el capital social.

La segunda dimensión es identificar la intensidad de la participación, que responde a las preguntas de quiénes y cómo participan y se refiere a las personas u organizaciones incluidas y a las formas y medios de intervención. La activación de la participación es en el plano individual y colectivo, y para el desarrollo de una democracia local plena, resulta imprescindible completar e integrar los dos planos (Brugué y Martí, 2011:27-28) o diversas bases de participación personal, asociativa y mixta (Gomá y Font, 2001). La inclusividad es el grado de participación de los excluidos y aborda los intereses de los diferentes sectores sociales que han tenido un papel secundario en las decisiones públicas (Cabannes, 2005:24); es avanzada cuando, además de definir a la población participante de manera territorial y temática se busca visibilizar con acciones afirmativas o de discriminación positiva la participación de los excluidos (Cabannes, 2005:24). El criterio deliberativo, que las perspectivas normativas de la democracia insisten como elemento necesario para producir efectos positivos sobre la población y tomar decisiones más democráticas (Santos y Avritzer, 2002); se observa con la propensión a favorecer procesos de diálogo y debate entre los participantes en lugar de evitarlos (Navarro, et al., 2010:8).

Se deduce que un primer tipo de intensidad se relaciona más a una participación cerrada, selectiva o individualizada donde la participación se da a través de formas individuales, únicas o por medios tradicionalmente definidos sin criterios de mayor inclusión y diálogo; el segundo pertenece a una participación limitada o mínima de procesos extensivos o territoriales de participación sin dar visibilidad a temáticas específicas (Cabannes, 2005:24); el tercero se relaciona a una participación avanzada o representativa que se plantea procesos amplios, inclusivos y que favorecen métodos de deliberación.

La tercera dimensión identifica el alcance de la participación, la cuestión es hasta dónde llega la participación y en qué asuntos. Se refiere a la fase del proceso de la gestión o decisión pública sobre la que se proyecta la participación que pasa por la elaboración de diagnósticos y la formación de agendas de acción local, la incidencia directa en la formulación y toma de decisiones públicas, y la gestión y equipamiento de servicios públicos municipales (Gomá y Font, 2001). Además está la escala y los asuntos en los que se participa, que son las demandas priorizadas por la ciudadanía a

través del proceso que puede estar acotada a una participación comunitaria o de proximidad o a una escala temática o para el conjunto del municipio (Cabannes, 2005).

Bajo estos criterios, se ubica un tipo de *participación baja* centrada en la definición de agendas comunitarias sin poder real de influencia sobre las fases de decisión y gestión de políticas; uno tipo de *participación diagnóstica o intermedia*, con procesos de decisión vinculante en las primeras fases de la política o centrada en la gestión de servicios locales comunitarios; y un tipo de *participación avanzada o de co-gestión*, con procesos de decisión y gestión vinculante y con mayor responsabilidad de control y gestión de las decisiones en manos de la ciudadanía en varias escalas.

Finalmente, está la evaluación que se pregunta cuáles son las consecuencias de la participación. Para Gene y Frewer (2004), en la evaluación se pueden involucrar todas las partes interesadas y se puede realizar para los procesos y los resultados; es importante por razones prácticas para aprender de los errores y para garantizar que los involucrados no sean engañados sobre el impacto de su participación; se deben tener en cuenta a quién la realiza o quién define los criterios a evaluar y cómo se evaluará su efectividad o el cumplimiento de los objetivos.

De estos criterios se deduce que la evaluación tiene una participación nula cuando no se contempla; otro tipo es la participación de control cuando la evaluación no tiene como objetivo mejorar los procesos o resultados sino ejercer control sobre los procesos; de *participación limitada*, cuando no hay claridad sobre la evaluación o se busca para aspectos específicos del mecanismo y no es abierta a los involucrados; y está la participación abierta, que considera a la participación de todos los involucrados en la evaluación de los procesos y resultados (ver Tabla 1).

TABLA 1. MATRIZ DE REFERENCIA PARA EL ANÁLISIS DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA INSTITUCIONALIZADOS

TIPOS DE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN		<ul style="list-style-type: none"> • SEMI-REPRESENTATIVA • CONSULTIVA E INFORMATIVA • DIRECTA • DELIBERATIVA O DE CO-GOBERNANZA
DISEÑOS DE PARTICIPACIÓN	DIMENSIÓN	TIPOS DE PARTICIPACIÓN INSTITUCIONALIZADA
	OBJETIVOS (ORIENTACIÓN)	<ul style="list-style-type: none"> • MANIPULACIÓN, SIMULACIÓN O CONTROL DE LOS PROCESOS • GESTIÓN Y LEGITIMIZACIÓN DE LOS PROCESOS • GOBERNANZA O DEMOCRATIZACIÓN DE LOS PROCESOS
	INCLUSIVIDAD	<ul style="list-style-type: none"> • CERRADA, SELECTIVA O INDIVIDUALIZADA • LIMITADA O MÍNIMA • AVANZADA O REPRESENTATIVA
	ALCANCE	<ul style="list-style-type: none"> • BAJA • INTERMEDIA O DIAGNOSTICA • AVANZADA O DE CO-GESTIÓN
	EVALUACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • NULA • CONTROL • LIMITADA • ABIERTA SOBRE PROCESOS Y RESULTADOS

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE LA LITERATURA REVISADA

4. LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA LOS GOBIERNOS MUNICIPALES DE MÉXICO

En México hoy se cuenta con un ecosistema institucional formal que conduce a los gobiernos municipales a promover de manera obligatoria la participación ciudadana en múltiples aspectos de la vida local. Desde el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) creado en el año de 1983, el Programa Nacional de Solidaridad en 1988, el Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) en 1998, hasta la reforma al artículo 115 de la Constitución en 1999, y la creación de diversas leyes de participación ciudadana en los gobiernos estatales y de varios programas federales y estatales operados en los municipios que la hacen obligatoria⁷; hoy se habla de una

7. Las reglas formales de participación ciudadana para el conjunto de los tres órdenes de gobierno en el país no son claras, debido a que la constitución no asigna funciones o mecanismos específicos y no se cuenta con una ley nacional de participación ciudadana. En las constituciones estatales la participación ciudadana tiene rasgos generales y los principales esfuerzos son desarticulados, por ejemplo, hoy se cuenta con 22 leyes estatales de participación ciudadana diferentes una de otra.

práctica instalada con un uso cada vez más popularizado en los gobiernos municipales.

El medio formal más extendido y de mayor tradición son los Comités de Planeación Municipal del SNPD y los mecanismos a los que obliga el FISM que son creados desde arriba o inducidas como requisito para participar en diversos programas sociales de otros órdenes de gobierno (Díaz y Ortiz, 2014:310). A partir de 1999, cuando se institucionaliza la participación ciudadana para los municipios en la Constitución, el tema adquiere mayor relevancia y se comienzan a construir agendas formales propias para la participación ciudadana a través de reglamentos y disposiciones legales diversas⁸. Este trabajo analiza a los reglamentos de participación ciudadana pues en ellos se agrupan los diferentes medios de participación para el conjunto de los servicios y políticas municipales, lo que los hace una herramienta institucional poderosa en donde se puede observar la medida en que las instituciones municipales limitan o estimulan a la participación.

En el país existen 2,457 gobiernos municipales⁹ de los cuales 908 dicen contar con un reglamento de participación ciudadana (INEGI, 2015) por lo que su análisis completo a todos supera los alcances de esta investigación. El análisis se ejemplifica con el estudio de los municipios del estado de Jalisco¹⁰, debido a que sus municipios han venido experimentando cambios novedosos en la gestión y aplicación de formas institucionales de participación ciudadana (Tellez y García, 2016).

5. ESTUDIO DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE JALISCO EN MÉXICO

Debido a que se desconoce cómo ha sido el proceso de institucionalización de la participación ciudadana en los municipios de Jalisco¹¹, se elaboró una base documental de los reglamentos de participación ciudadana disponi-

8. Inicialmente los gobiernos municipales la institucionalizaban en los reglamentos de Bandos de Policía y Buen Gobierno, y a partir de 1999 aumentan los reglamentos exclusivos de participación ciudadana (Ziccardi, 2002; Díaz y Ortiz, 2014); además la formalizan en otras reglas municipales y de programas de temáticas específicas; lo que no excluye existencia de experiencias no formales.

9. Son 2,441 municipios y 16 delegaciones (INEGI, 2015).

10. Jalisco es uno de las treinta y dos entidades federativas que conforman a México, es una de los estados más desarrollados del país y está constituido por 125 municipios.

11. Los tres ordenamientos estatales más relevantes para Jalisco son la Ley de Planeación del Estado de Jalisco y sus Municipios del año 2000 que estableció como prioridad la promoción de la organización social para la participación en la planeación municipal; la Ley de Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco del 2004 que reconoce la rectoría municipio en el tema y el Código Electoral y de Participación Ciudadana en el Estado de Jalisco del 2008 que abrogó una ley previa de 1998 e incluyó mecanismos de democracia directa.

bles para los 125 municipios de Jalisco al año 2015. La búsqueda inició con una revisión de las páginas web oficiales de todos los ayuntamientos¹², siguió con una búsqueda en la página web oficial sobre legislaciones en el país¹³, y finalizó con una revisión de dos bases documentales de reglamentación municipal en Jalisco¹⁴. En una base de datos se sistematizaron las dimensiones para cada mecanismo formalizado.

Para el año 2015 se identificó que sólo 42 municipios cuentan con un reglamento formal relativo a la participación ciudadana, o el 33.6% del total. En 1992 se aprobó el primero en el municipio de Tequila, luego en Puerto Vallarta en 1996 y en Zapopan en 1999; a partir del 2001 se registra una tendencia de aprobación de reglamentos ascendente, con dos reglamentos aprobados en promedio al año; el año 2013 destaca porque registra hasta 7 reglamentos aprobados¹⁵.

Un primer hallazgo es que la mayoría no son diseños originales o únicos para cada municipio. La evidencia es que varios gobiernos municipales realizan copias completas de los reglamentos entre ellos mismos, por tanto, más de uno utiliza el mismo modelo de reglamento. En la Tabla 2 se observan hasta 7 modelos similares con el municipio de origen que son un 72%, y los otros 9 o el 18% que tienen reglamentos exclusivos.

MODELOS INSTITUCIONALES DE PARTICIPACIÓN EN MUNICIPIOS DE JALISCO

Primero se analiza la propensión de las reglas formales a promover nuevas institucionalidades medida a través de la complejidad de los mecanismos de participación ofertados. En el mapa del Gráfico 1 se observa que algunos modelos de reglamentos institucionalizan sólo un mecanismo de participación ciudadana, como el modelo 1 y 6, mientras que otros modelos cuentan con más de 14; lo cual refleja que la tendencia a copiar reglamentos entre los municipios provoca que sus características institucionales se reproduzcan entre éstos.

12. La búsqueda se realizó en los meses de diciembre del año 2015 y enero de 2016.

13. La página web que ofrece por la Secretaría de Gobernación del Gobierno Federal es: <http://www.ordenjuridico.gob.mx> (búsqueda en enero de 2016).

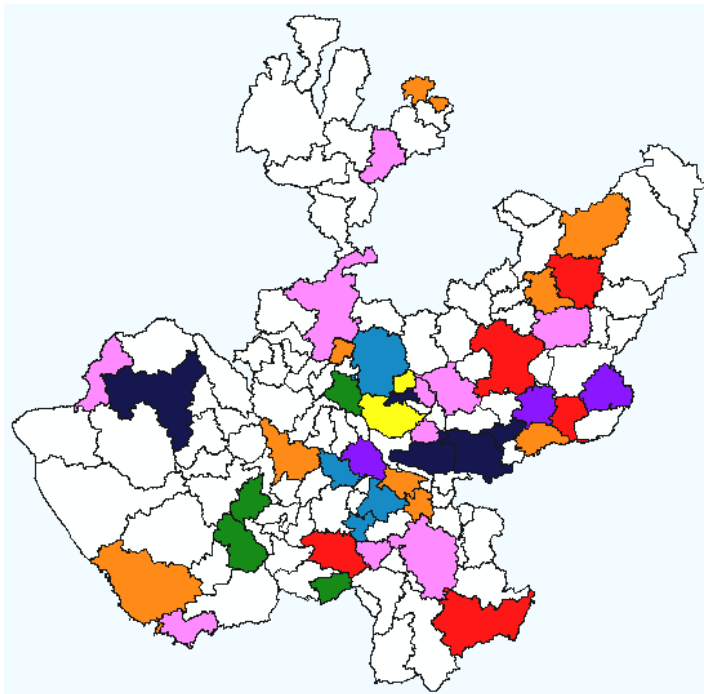
14. Realizada en enero del 2016, y las bases de datos fueron "Reglamentos Municipales 2001-2003" y la del "2004-2006" del Centro Estatal de Estudios Municipales del Gobierno de Jalisco.

15. Está la creación de segundos reglamentos en 4 municipios dedicados a consejos consultivos. Hay abrogaciones o derogaciones, en el 2012 hubo una y en el 2015, 4. También, 38 municipios registran 1 reglamento, 3 tienen o han tenido 2; 1 con tres (Guadalajara); y otro 5 (Tlajomulco de Zúñiga). Ahora, sólo Tamazula de Gordiano tiene 2 vigentes.

De la clasificación por modelos de participación se desprende que en la totalidad de los municipios se institucionalizan al menos un mecanismo semi-representativo como los comités vecinales y asambleas generales; de los mecanismos consultivos o informativos menos de la mitad de los reglamentos formaliza a las consultas ciudadanas y audiencias públicas; de democracia directa en promedio 14.75% de los reglamentos contienen algún mecanismo; y mecanismos deliberativos o de co-gobernanza en promedio el 5% de los municipios formalizan a uno o varios de ellos (Tabla 3).

Lo anterior significa que es bajo el grado de disposición de las reglas formales a contar con diferentes mecanismos de participación ciudadana; debido, por un lado, a la poca cantidad de mecanismos que se ofertan ya que el 60% de los reglamentos sólo tienen un tipo de mecanismo semi-representativo y los mecanismos restantes se concentran en el otro 40% de los reglamentos, y por el otro lado, es muy baja la complejidad de los mecanismos restantes ya que, en su mayoría son mecanismos de consulta, informativos o de democracia directa, por lo que es poco el avance de otros mecanismos de tipo deliberativos o de co-gestión.

GRÁFICO 1. MAPA DE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA INSTITUCIONALIZADOS EN LOS MUNICIPIOS DE JALISCO ORGANIZADOS POR TIPO DE REGLAMENTO AL AÑO 2015



MODELOS DE PARTICIPACIÓN	MECANISMOS INSTITUCIONALIZADOS	MODELO DE REGLAMENTO							
		1	2	3	4	5	6	7	8
SEMI-REPRESENTATIVA	COMITÉS VECINALES, ASAMBLEAS GENERALES, UNIONES DE COMITÉS	√	√	√	√	√	√	√	√
	ASOCIACIONES CIVILES			√				√	
	CONSEJOS CONSULTIVOS Y MUNICIPALES							√	√
CONSULTIVA E INFORMATIVA	CONSULTA CIUDADANA			√	√	√		√	√
	AUDIENCIA PÚBLICA			√	√	√		√	√
	AYUNTAMIENTO ABIERTO, DEBATE Y FOROS DE OPINIÓN Y COMPARECENCIA PÚBLICA							√	
DIRECTA	PLEBISCITO			√				√	
	REFERÉNDUM E INICIATIVA POPULAR			√	√			√	
	RATIFICACIÓN DE MANDATO							√	
	INICIATIVA CIUDADANA			√	√	√		√	√
DELIBERATIVA O DE CO-GOBERNANZA	PRESUPUESTO PARTICIPATIVO							√	√
	AUDITORIA CIUDADANA							√	
	PROYECTOS SOCIALES, DE COLABORACIÓN CIUDADANA Y DE APORTACIÓN COLECTIVA							√	
	CABILDO INFANTIL							√	

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN LA INFORMACIÓN RECADADA

TABLA 2. MUNICIPIOS DE JALISCO CON REGLAMENTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y SU CLASIFICACIÓN SEGÚN EL MODELO DE REGLAMENTO ADOPTADO AL AÑO 2015

Nº	ORIGEN DEL REGLAMENTO*	MUNICIPIOS QUE LO HAN ADOPTADO	TOTAL DE MUNICIPIOS	PORCENTAJE DEL TOTAL
1	JALOSTOTILÁN	AMATITÁN, LA BARCA, CONCEPCIÓN DE BUENOS AIRES, ENCARNACIÓN DE DÍAZ, HUEJUCAR, LA HUERTA, JALOSTOTILÁN, TECOLOTLÁN, TEOCUITATLÁN DE CORONA	9	21%
2	ZAPOPAN	ATEMAJAC DE BRIZUELA, ATOYAC, SAYULA, ZAPOPAN	4	10%
3	PRIMER REGLAMENTO DE GUADALAJARA**	ATOTONILCO EL ALTO, JESÚS MARÍA, ZACOALCO DE TORRES	3	7%
4	AUTLÁN DE NAVARRO	AUTLÁN DE NAVARRO, TALA, UNIÓN DE TULA, ZAPOTITLÁN DE VADILLO	4	10%

Nº	ORIGEN DEL REGLAMENTO*	MUNICIPIOS QUE LO HAN ADOPTADO	TOTAL DE MUNICIPIOS	PORCENTAJE DEL TOTAL
5	TEPATILÁN DE MORELOS	AYOTLÁN, JILOTLÁN DE LOS DOLORES, SAN JUAN DE LOS LAGOS, TEPATILÁN DE MORELOS, SAN GABRIEL	9	12%
6	PONCITLÁN	CHAPALA, MASCOTA, OCOTLÁN, PONCITLÁN, TLAQUEPAQUE	5	12%
7	TLAJOMULCO DE ZÚÑIGA	GUADALAJARA, TLAJOMULCO DE ZÚÑIGA	2	5%
8	CON REGLAMENTO EXCLUSIVO	IXTLAHUCÁN DE LOS MEMBRILLOS, PUERTO VALLARTA, SAN MIGUEL EL ALTO, TAMAZULA DE GORDIANO***, TEQUILA, TONALÁ, TOTATICHE****, ZAPOTLÁN EL GRANDE, ZAPOTLANEJO, CHUATLÁN	9	18%

* EL NOMBRE SE ASIGNÓ POR ORDEN CRONOLÓGICO DE ADOPCIÓN

** ESTE MODELO SE ABROGÓ EN EL MUNICIPIO DE GUADALAJARA, PERO OTROS MUNICIPIOS LO SIGUEN UTILIZANDO

***EL MUNICIPIO ACTUALMENTE CUENTA CON DOS REGLAMENTOS EN EL TEMA

**** EN SU REVISIÓN SE HACEN REPETIDAS ALUSIONES A ECATEPEC DE MORELOS DE DONDE PUDO ORIGINARSE

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

TABLA 3. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA INSTITUCIONALIZADOS EN LOS MUNICIPIOS DE JALISCO POR MODELO DE PARTICIPACIÓN AL AÑO 2015

MODELOS DE PARTICIPACIÓN	NOMBRE DEL MECANISMO	MUNICIPIOS QUE LO INSTITUCIONALIZAN	PORCENTAJE DEL TOTAL	PROMEDIO POR MODELO
SEMI-REPRESENTATIVA	COMITÉS VECINALES, ASAMBLEAS GENERALES Y FEDERACIONES DE COMITÉS	42	100%	55%
	CONSEJOS CONSULTIVOS Y MUNICIPALES	17	40%	
	ASOCIACIONES CIVILES	10	25%	
CONSULTIVA E INFORMATIVA	CONSULTA CIUDADANA	17	40%	26%
	AUDIENCIA PÚBLICA	15	35%	
	AYUNTAMIENTO ABIERTO, DEBATE Y FOROS DE OPINIÓN Y COMPARECENCIA PÚBLICA	2	5%	
DIRECTA	PLEBISCITO	11	26%	14,75%
	REFERÉNDUM	6	14%	
	INICIATIVA POPULAR	6	14%	
	RATIFICACIÓN DE MANDATO	2	5%	
DELIBERATIVA O DE CO-GOBERNANZA	PRESUPUESTO PARTICIPATIVO	3	7.5%	5%
	AUDITORÍA CIUDADANA	2	5%	
	PROYECTOS SOCIALES, DE COLABORACIÓN CIUDADANA Y DE APORTACIÓN COLECTIVA	2	5%	
	CABILDO INFANTIL	1	2.5%	

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN LA INFORMACIÓN RECABADA

6. DISEÑOS INSTITUCIONALES DE PARTICIPACIÓN EN MUNICIPIOS DE JALISCO

OBJETIVOS

La cantidad y orientación de los objetivos que suscriben cada uno de los mecanismos son distintos y no todos se plantean de manera clara y explícita; pero es posible observar la orientación general en los objetivos principales suscritos para cada uno de los reglamentos y por medio de la identificación de los objetivos implícitos que se abstraen de una lectura amplia del conjunto del diseño de los mecanismos. Se identifica que la mayoría de los reglamentos presentan objetivos mínimos o evidentes, que es la normalización o reglamentación de la participación ciudadana, pero otros se plantean objetivos más ambiciosos, como la promoción de la gobernanza local (Tabla 4).

TABLA 4. EJEMPLOS DE OBJETIVOS SUSCRITOS PARA LOS REGLAMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS MUNICIPIOS DE JALISCO AL AÑO 2015

MODELO DE REGLAMENTO	OBJETIVO
Jalostotlán	ARTÍCULO 3.- “[...] [EL OBJETO ES] REGULAR LA INTEGRACIÓN, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS COMITÉS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MUNICIPIO [...]”
Poncitlán	ARTÍCULO 1.- “[...] REGLAMENTAR EL FUNCIONAMIENTO DE PERSONAS JURÍDICAS QUE ORGANICEN Y REPRESENTEN A LOS VECINOS DE LAS COLONIAS [...]”
Zapopan	ARTÍCULO 1.- “[...] PROVEER NORMAS PARA LA APLICACIÓN CONSISTENTE Y ORDENADA EN EL MUNICIPIO [...], DE LAS DISPOSICIONES GENERALES ESTABLECIDAS [...], EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA”
Primer reglamento de Guadalajara	ARTÍCULO 1.- “[...] ESTABLECER LAS NORMAS REFERENTES A LAS FORMAS, MEDIOS Y PROCEDIMIENTOS DE PARTICIPACIÓN DE LOS VECINOS, ASOCIACIONES DE VECINOS Y DEMÁS PERSONAS JURÍDICAS CON FUNCIONES DE REPRESENTACIÓN CIUDADANA Y VECINAL EN LA GESTIÓN MUNICIPAL Y LA CORRESPONDIENTE INFORMACIÓN QUE TIENEN QUE RECIBIR PARA ELLO”.
San Miguel el Alto	ARTÍCULO 1.- “ESTE REGLAMENTO ES DE OBSERVANCIA GENERAL Y OBLIGATORIA [...], Y TIENE POR OBJETO NORMAR SU ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO.”
Tlajomulco de Zúñiga	ARTÍCULO 1.- “[...] ESTABLECER LAS BASES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y SUS PROCESOS, COMO ELEMENTO FUNDAMENTAL PARA TRANSITAR A UN RÉGIMEN DE GOBERNANZA EN EL MUNICIPIO [...]. ARTÍCULO 5.- “[...] : I.- SENTAR LAS BASES PARA HACER EFECTIVO EL DERECHO DE LOS CIUDADANOS DE SER EL CENTRO LAS DECISIONES DEL GOBIERNO MUNICIPAL; II.- ORIENTAR, CAPACITAR Y PROMOVER LA INTERACCIÓN DEL CIUDADANO CON LAS ENTIDADES GUBERNAMENTALES, CREANDO LAS CONDICIONES PARA LA DISCUSIÓN DE LOS ASUNTOS PÚBLICOS; III.- CONSENSAR LA TOMA DE DECISIONES FUNDAMENTALES DE GOBIERNO Y LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS CON LA SOCIEDAD EN GENERAL, TOMANDO EN CUENTA SUS NECESIDADES E INQUIETUDES, PARA BUSCAR EL DESARROLLO SUSTENTABLE, SOSTENIBLE Y EQUITATIVO DE LA POBLACIÓN DEL MUNICIPIO; [...].
Autlán de Navarro	ARTÍCULO 1. [...] I. REGULAR LA INTEGRACIÓN, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA; [...] III. GARANTIZAR LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS EN LAS PROPUESTAS Y DECISIONES SOBRE ASUNTOS COMUNITARIOS; IV. FORTALECER LOS LAZOS DE SOLIDARIDAD MUNICIPAL ASÍ COMO LA UNIDAD NACIONAL.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

TABLA 5. EJEMPLOS DE ARTÍCULOS ESTIPULADOS PARA LA INTENSIDAD DE LA PARTICIPACIÓN EN LOS REGLAMENTOS DE LOS MUNICIPIOS DE JALISCO AL AÑO 2015

MODELO DE REGLAMENTO	REFERENCIA
Zapopan	ARTÍCULO 2.- “[...] EL AYUNTAMIENTO SE RELACIONARÁ CON LAS ORGANIZACIONES DE HABITANTES, RESIDENTES Y PROPIETARIOS DE PREDIOS Y FINCAS [...]” II. LAS ASOCIACIONES VECINALES [...] SU OBJETO SOCIAL ESTARÁ REFERIDO A LA ORGANIZACIÓN, REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN DE LOS VECINOS DE LOS FRACCIONAMIENTOS, COLONIAS, BARRIOS, ZONAS O CENTROS DE POBLACIÓN ARTÍCULO 2.- [LAS ASOCIACIONES VECINALES] [...] TENDRÁN EL CARÁCTER DE ORGANISMOS MUNICIPALES AUXILIARES DE PARTICIPACIÓN SOCIAL [...]” ARTÍCULO 21.- [...] SE PRESUMIRÁN VECINOS CON DERECHO A ASISTIR Y VOTAR EN LAS ASAMBLEAS GENERALES LAS PERSONAS QUE FIGUREN EN EL PADRÓN DE VECINOS DE LA ASOCIACIÓN VECINAL DE QUE SE TRATE, PREVIA SU IDENTIFICACIÓN EN LOS TÉRMINOS QUE DISPONE ESTE ARTÍCULO [...]”
Jalostotitlán	ARTÍCULO 2.- “LOS COMITÉS [...] SON ÓRGANOS CIUDADANOS PERMANENTES MEDIANTE LOS CUALES PUEDEN PARTICIPAR EN ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, ASESORÍA Y CAPACITACIÓN SOCIAL Y VINCULACIÓN SOCIAL, EN LOS PROYECTOS Y EJECUCIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES [...]” ARTÍCULO 4.- [...] PODRÁN INTEGRARSE EN LAS COLONIAS, FRACCIONAMIENTOS O BARRIOS, DELEGACIONES, EJIDOS, COMUNIDADES RURALES, GRUPOS SECTORIALES, AGENCIAS ESTABLECIDAS EN EL MUNICIPIO O CUALQUIER CENTRO DE POBLACIÓN [...]”
Tepatitlán de Morelos	ARTÍCULO 9.- “LA SECRETARÍA DELIMITARÁ LAS COLONIAS, BARRIOS, ZONAS O CENTROS DE POBLACIÓN, EN LAS QUE DESEMPEÑARÁN SUS FUNCIONES LAS JUNTAS DE VECINOS”
Tonalá	ARTÍCULO 40.- “EL DIRECTOR DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARTICIPARÁ CON VOZ Y VOTO EN LAS ASAMBLEAS COMO REPRESENTANTE DEL AYUNTAMIENTO [...]” ARTÍCULO 41.- “EN LOS CASOS DE QUE ASISTA EL PRESIDENTE MUNICIPAL A LAS ASAMBLEAS, ESTÉ FUNGIRÁ COMO PRESIDENTE DE LA MISMA”
San Miguel el Alto	ARTÍCULO 2.- “[SOBRE EL CONSEJO CIUDADANO MUNICIPAL] [...] ÓRGANO DE COLABORACIÓN, ASESORÍA, CONSULTA Y OPINIÓN CIUDADANA; SU FUNCIÓN SE LIMITA AL APOYO DE LAS ACTIVIDADES [...] RECARARÁ Y EMITIRÁ OPINIÓN FUNDADA, MEDIANTE EL EJERCICIO DE LAS FUNCIONES ESPECÍFICAS DE CONSULTA, INFORMACIÓN Y ASESORÍA, VALIDADAS POR EL H. AYUNTAMIENTO [...] EN NINGÚN CASO TENDRÁN CARÁCTER DECISORIO, NI EJECUTIVO [...]”
Tlajomulco de Zúñiga	ARTÍCULO 397.- “LOS CONSEJOS CONSULTIVOS SON ORGANISMOS COLEGIADOS DE CONSULTA PERMANENTE Y DE NATURALEZA CIUDADANA CUYA FINALIDAD ES LA CONGREGACIÓN DE ESPECIALISTAS E INTERESADOS EN LOS TEMAS QUE SON DE COMPETENCIA DEL MUNICIPIO”.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Aquellos reglamentos centrados en las figuras semi-representativas, su orientación formal se relaciona con la gestión y legitimación de los procesos ya que la mayoría se plantean reglamentar la organización y funcionamiento de los comités para asegurar la participación; no obstante, como se presentará más adelante, a lo largo de estos reglamentos se constata una intensión de mayor control, manipulación o simulación de los procesos pues en general no sólo se otorga un rol pasivo a la sociedad sino que se busca una alta vigilancia de sus actividades de función, organización y gestión interna, en lugar de promover y asegurar una participación democrática o por co-gestión.

Los reglamentos de mayor pluralidad de mecanismos, como el modelo número 7, la participación se relaciona más con la gestión y legitimación de

los procesos; si bien, los objetivos llegan a ser ambiciosos en su forma, en realidad, llegan a ser ambivalentes o difusos pues registran hasta 20 objetivos y las dinámicas de los procesos participativos contribuyen poco a su cumplimiento.

INTENSIDAD

La intensidad de la participación varía de acuerdo a cada uno de los mecanismos y no siempre es aclarada en términos específicos y explícitos para cada uno de ellos; sin embargo, de una revisión amplia el balance es que en la mayoría de los casos se promueve una participación mínima o limitada, pero también son varios los casos en los que se favorece una participación cerrada, selectiva o individualizada.

En los casos de los reglamentos centrados en las figuras semi-representativas, lo común es que la participación sea canalizada exclusivamente a través de los medios de organización ciudadana que se crean y reconocen en el propio reglamento; los cuales crean bases organizacionales por criterios territoriales, sin articular otro tipo de bases de participación o criterios de mayor representatividad temática e inclusividad a diversos sectores de la sociedad.

De manera específica, estos reglamentos se concentran en la reglamentación del funcionamiento de los comités y asociaciones vecinales, lo de mayor uso en el país. En ellos se observa que los procesos de entrada son cerrados a la convocatoria de gobierno, los criterios de inclusividad no siempre son precisos, sus procesos administrativos a realizar son rigurosos y los medios aceptados para la toma de decisiones no priorizan el diálogo y la deliberación, sino que se sujetan a las consultas del gobierno. Éste último punto es el más crítico para la mayoría de los casos, pues es práctica común que se limite a las asambleas públicas y que se deba invitar a representantes del gobierno para avalar sus decisiones, y en los casos más extremos, el gobierno las dirige y decide, lo que demerita su autonomía y expresa muy bien el alto grado de control que se busca sobre las organizaciones y comités vecinales.

Al examinar el diseño de los consejos consultivos y municipales institucionalizados se tiene que su funcionamiento se orienta a una participación limitada. Los procesos de selección no siempre son transparentes, generalmente son por invitación del propio alcalde; la inclusividad es baja al cerrarse a grupos sociales selectos como empresarios, personas con renombre social o académicos, líderes locales y en algunos casos, a funcionarios de

gobierno contradiciendo su carácter ciudadano; y si bien, sus medios de decisiones involucran el diálogo y la deliberación, siguen teniendo un carácter meramente consultivo sobre las decisiones gubernamentales.

Los mecanismos institucionalizados de democracia directa contemplados en los reglamentos se observa un tipo de participación individualizada que no se abre a modalidades de deliberación; son consultas por encuestas y foros de opinión de comunicación unidireccional; la mayoría se limita a los temas y tiempos que definirá el gobierno, y la activación por parte de la sociedad implica grandes requisitos administrativos y legales desalentando su activación.

Finalmente, los reglamentos más recientes que institucionalizan mecanismos deliberativos o de co-gobernanza supondrían una innovación. Como el presupuesto participativo, que en estos casos promueven esquemas de participación limitada, con una lógica consultiva que condiciona la participación a contribuyentes que pagan su impuesto predial y no consideran medios de inclusión y deliberación para definir la agenda entre más actores (Tellez y García, 2016). El resto de este tipo de mecanismos es no se definen claramente lo que dificulta analizar sus diseños.

ALCANCE

El alcance que tenga la participación ciudadana en la decisión y gestión de las decisiones públicas dependerá de cada mecanismo, no obstante la tendencia en la gran mayoría de ellos es a promover una participación intermedia o diagnóstica. En éstos la participación se concentra básicamente en la realización de diagnósticos locales por medio de consultas y en la operación de servicios públicos municipales, pero no avanza a otras etapas de la política de mayor peso tales como el diseño, la evaluación o la definición de acciones y estrategias específicas, adicionalmente la reglas aclaran las decisiones no siempre serán vinculantes por lo que el gobierno no se obliga a tomarlas en cuenta.

Los asuntos previstos para la participación en la mayoría de los reglamentos son principalmente obra y servicios públicos municipales. En algunos casos se propone que las figuras semi-representativas como órganos auxiliares de gobierno se incluyan en la ejecución de obra pública, pero siempre con una vigilancia y fiscalización rigurosa de parte del gobierno.

TABLA 6. EJEMPLOS DE ARTÍCULOS ESTIPULADOS PARA EL ALCANCE DE LA PARTICIPACIÓN EN LOS REGLAMENTOS MUNICIPIOS DE JALISCO AL AÑO 2015

MODELO DE REGLAMENTO	REFERENCIA
Zapopan	<p>ARTÍCULO 2.- “[...] PARA COLABORAR CON EL AYUNTAMIENTO EN LA PROMOCIÓN, GESTIÓN, EJECUCIÓN Y MANTENIMIENTO DE OBRAS DE INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO, LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS NECESARIOS PARA LA CONVIVENCIA DE LOS HABITANTES, EL DESARROLLO URBANO, EL MEJORAMIENTO DEL AMBIENTE Y, EN GENERAL EL DESARROLLO DE MEJORES CONDICIONES DE VIDA EN LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS.”</p> <p>ARTÍCULO 51.- “[...] REALIZAR ACCIONES QUE CONLLEVEN EL DESARROLLO VECINAL, MORAL, CULTURAL Y CÍVICO DE LOS VECINOS, ASÍ COMO MATERIAL DEL BARRIO O COLONIA QUE LAS CONSTITUYEN [...] FOMENTAR Y PARTICIPAR EN ACCIONES DE CONSERVACIÓN DE LOS ELEMENTOS ECOLÓGICOS [...] HACER UN DIAGNÓSTICO [...] CONTRIBUIR AL MEJORAMIENTO DE LOS SERVICIOS [...]”.</p>
Jalostotitlán	<p>ARTÍCULO 2.- “LOS COMITÉS [...] PUEDEN PARTICIPAR [...] EN LOS PROYECTOS Y EJECUCIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES [...] MUNICIPAL PARA EL DESARROLLO HUMANO DE LAS COMUNIDADES, PARA LOGRAR EL FORTALECIMIENTO E INFRAESTRUCTURA MUNICIPAL, DENTRO DEL MARCO DE LA PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA [...]”.</p>

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Los reglamentos de mayor complejidad buscan ampliar la participación en asuntos de desarrollo sustentable, social o la auditoria de las acciones de gobierno, pero sus debilidades son amplían su definición ni especifican su vínculo entre los órganos responsables y los mecanismos aplicados, como los son consejos consultivos o comunitarios teniendo un alcance bajo.

EVALUACIÓN

En los reglamentos no se señala de manera explícita que se realizará algún tipo evaluación a sus objetivos generales o a los mecanismos institucionalizados, por lo que considera nula. Sin embargo, es necesario subrayar algunos elementos relativos a la esta dimensión sobre los diseños de los mecanismos semi-representativos.

La mayoría de los reglamentos dedica partes exclusivas y extensas para la vigilancia y monitoreo por parte del gobierno municipal a los mecanismos semi-representativos, sobre todo a los comités y asociaciones vecinales. Cuando se revisa esto se identifica que como requisito los integrantes de los comités y asociaciones vecinales deberán llevar libros contables, administrativos, fiscales y registros de movimiento de sus bienes muebles e inmuebles con el visto bueno del ayuntamiento y además se les exige ser entregados como informes en distintos periodos. Pero lo que es más preocupante, es que por obligación se les someterá a evaluaciones profundas de su funcionamiento interno y administrativo cuando así lo disponga el ayuntamiento y si las autoridades lo consideran pertinente se les revocará “en cualquier momento” su reconocimiento.

TABLA 7. EJEMPLOS DE ARTÍCULOS ESTIPULADOS PARA EVALUACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN EN LOS REGLAMENTOS DE LOS MUNICIPIOS DE JALISCO AL AÑO 2015

MODELO DE REGLAMENTO	REFERENCIA
Zapopan	ARTÍCULO 5.- "[EL AYUNTAMIENTO, A TRAVÉS DE LA DIRECCIÓN] [...] ESTABLECERÁ Y DIFUNDIRÁ SISTEMAS Y NORMAS MÍNIMAS DE CONTABILIDAD E INFORMACIÓN FINANCIERA, INCLUYENDO LA AUTORIZACIÓN Y CONTROL DE COMPROBANTES FOLIADOS DE INGRESOS Y EGRESOS DE LAS ASOCIACIONES VECINALES, ASÍ COMO DE SUS LIBROS DE INGRESOS Y EGRESOS, MISMOS QUE DEBERÁN ESTAR FIRMADOS POR EL DIRECTOR DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA" ARTÍCULO 12.- "[EL AYUNTAMIENTO PUEDE]"[...] PRACTICAR LAS AUDITORIAS QUE CONFORME A LAS LEYES Y REGLAMENTOS APLICABLES EN LA MATERIA, PROCEDA EFECTUAR [...] Y TOMAR LAS MEDIDAS QUE CORRESPONDAN".
Ixtlahuacán de los Membrillos	ARTÍCULO 14.- "[EN CUALQUIER OTRO CASO, LA DIRECCIÓN RESPONSABLE PODRÁ EMPRENDER] "PROGRAMAS ÁGILES DE REVISIÓN" [DE LA CONTABILIDAD EN EL MOMENTO QUE ASÍ LO CONSIDERE].
Tonalá	ARTÍCULO 8.- "[...] POR LO CUAL, EN CUMPLIMIENTO DE TALES FUNCIONES, ESTÁN SUBORDINADAS EN TODO MOMENTO A LA DIRECCIÓN Y EVALUACIÓN DEL AYUNTAMIENTO".

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

El conjunto de estos elementos hace que la evaluación a estos mecanismos se relacione más con el control de la participación, ya que por cómo se describen, nunca se proponen mejorar los procesos o resultados para aprender y mejorar la práctica.

CONCLUSIÓN

Con el estudio de la participación ciudadana institucionalizada en municipios de Jalisco en México, fue posible comprobar que las instituciones formales de la participación ciudadana contienen reglas que podrían incidir tanto en las prácticas de participación que surjan, como en la capacidad que tengan para contribuir a tener procesos de decisión pública más democráticos.

El resultado principal es que los municipios en Jalisco experimentan una baja institucionalidad de la participación ciudadana. Por un lado, porque son pocos los que la institucionalizan de manera formal, apenas una tercera parte de ellos lo hace, y porque son deficientes los ritmos y los procesos de adopción y cambio, la mayoría son copias completas; y por el otro lado, porque sus reglas formales tienen características que limitan a la participación ciudadana en lugar de incentivarla.

Sobre este último punto, como resumen, se identifica que las principales limitantes institucionales son que la pluralidad de mecanismos ofertados es baja; que los objetivos de la participación se orientan al control y que las dinámicas de participación aportan poco a su cumplimiento; que las intensidades que se propone el conjunto de los mecanismos son mínimos,

cerrados, selectivos e individualizados; que el alcance de la participación se proyecta en niveles diagnósticos y bajos; y que la evaluación es nula u orientada al control. A partir de estos problemas se posibilita imaginar algunos escenarios sobre las consecuencias de mantener a este tipo de instituciones que pudieran estar creando condiciones poco favorables para mejorar la participación ciudadana.

En el corto plazo, pueden generar incentivos negativos para que los actores tengan una menor disposición a involucrarse y a no mantener su participación a lo largo del tiempo. Por ejemplo, un ciudadano con altas expectativas de su intervención en un proceso participativo llegará a toparse con estas instituciones, él se dará cuenta que los objetivos que se persiguen no empatan con los objetivos de su propia participación, que la manera en que se convoca a participar ignora a otros a quienes también afecta el problema, o que su participación fue innecesaria ya que únicamente se le consultó para un diagnóstico que nunca derivó en acciones concretas, y que finalmente no podrá aportar su experiencia para evaluar y mejorar el proceso.

En el largo plazo, al mantenerse estas instituciones, pueden crearse y consolidarse rutinas y culturas de actuación entre los actores que creen contextos sobre los cuales sea más complicada la operación de innovaciones de participación. Por ejemplo, si un gobierno promueve nuevas formas de participación, se dará cuenta que las instituciones formales anteriores instalaron formas de actuación de los actores adaptados a los objetivos desvirtuados de la participación, renuentes al involucramiento de intereses más plurales, donde no conciben escenarios de mayor alcance e influencia participativa, y sin confianza en la evaluación pues al final nunca mejora el resultado.

Lo anterior expresa muy bien el riesgo de crear y mantener instituciones formales para la participación ciudadana en municipios que no lleven a prácticas de mayor alcance e intensidad y que no representen nuevas institucionalidades democráticas. Se evidencia que se necesita mejorar la vigilancia e intervención social sobre el proceso de diseño e institucionalización de la participación ciudadana y que deben tomarse en cuenta las instituciones formales para comprender su práctica en los municipios. En suma, las instituciones formales que están detrás de las prácticas de participación ciudadana conforman un entorno con una alta posibilidad de limitar su potencial de incidir en las decisiones públicas de manera democrática.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arellano, D., y Rivera, L. (1999). "Gobiernos locales: innovaciones y perspectivas en la gestión de la participación social". *Gestión y Política Pública*, VIII(1), 89–119.

Arnstein, S. R. (1969). "A ladder of citizen participation". *Journal of the American Planning Association*, 35(4), 216–224.

Arzaluz, S. (2013). "La institucionalización de la participación ciudadana en municipios mexicanos". *Gestión Y Política Pública*, XXII (I Semestre), 161–202.

Blanco, I., y Gomà, R. (2003). "La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad". *Gestión y Política Pública*, XII (1), 5–42.

_____ (2001). ¿Una administración pública democrática? En J. Font (coord.) *Ciudadanos y decisiones públicas* (pp.15-20). España: Ariel Ciencia Política.

Brugué, Q. y Martí, S. (2011). Participación y democracia en el ámbito local. En C. Briseño (coord.), *Presupuesto participativo. Herramienta para la democracia*. México: Congreso del Estado de Jalisco e Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco.

Cabannes, Y. (2005). *Documento base presupuesto participativo y finanzas locales. Segunda versión ampliada*. Brasil.

Cabrero, E. (2004). Cogestión gobierno-ciudadanía en programas de bienestar social. En A. Ziccardi (coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. México, IIS-UNAM-COMECSO-Indesol.

Cabrero, E., y Díaz, A. (2012). "La acción local en periferias urbanas marginadas de México ¿Nuevas o viejas institucionalidades?" *Gestión y Política Pública, Temático*, 83–129.

Cunill, N. (1991). *Participación ciudadana*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

Dagnino, E.; Olvera, A. y Panfichi, A. (eds.) (2006). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.

Díaz, A. y Ortiz, Á. (2011). Participación ciudadana y gestión pública en los municipios mexicanos: un proceso estancado. En A. Díaz (comp.), *Gobiernos locales*. México: Siglo XXI.

Font, J. (2001). *Ciudadanos y decisiones públicas*. España: Ariel Ciencia Política.

Font, J., Della Porta, D. y Sintomer Y. (2014). *Participatory Democracy in Southern Europe*. London: Rowman and Littlefield.

Fung, A. (2006). "Varieties of participation in complex governance". *Public Administration Review, Special Issue*, 66–75.

Fung, A., y Wright, E. O. (2003). *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. New York: VERSO.

García, M. L. (2006). *Planeación participativa: la experiencia de la política ambiental en México*. México: Plaza y Valdés.

_____ (2009). "Gobernabilidad local: la incorporación de los ciudadanos en la gestión municipal metropolitana". En H. Mazurek (coord.), *Gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América Latina*. Perú: Instituto Francés de Estudios Andinos.

Gene, R., y Frewer, L. J. (2004). "Evaluating Public-Participation Exercises: A Research Agenda". *Science, Technology, y Human Values*, 29(4), 512-556.

Goldfrank, B. (2006). "Los procesos de 'presupuesto participativo' en América Latina: éxito, fracaso y cambio". *Revista de Ciencia Política*, 26, (2), 3-28.

Gomà, R. y Font, J. (2001). La democracia local: un mapa de experiencias participativas. En J. Font (ed.), *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.

Goodin, R. E. (2003). *Teoría del diseño institucional*. España: Gedisa.

Hall, P. y Taylor, R. (1996). "Political science and the three new institutionalisms". *Political Studies*, 44, 936-957.

INEGI, (2015). Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales. México.

Lowndes, V. (2001). "Rescuing Aunt Sally: taking institutional theory seriously in urban politics". *Urban Studies*, 38 (11), 1953-1971.

Lowndes, V., y Pratchett, L. (2006). *CLEAR : Understanding Citizen Participation in Local Government – and How to Make it Work Better The CLEAR model*.

Lowndes, V., Pratchett, L., y Stoker, G. (2006). "Local political participation: The impact of rules-in-use". *Public Administration*, 84(3), 539-561.

Lowndes, V. y Roberts, M. (2013). *Why institutions matter: the new institutionalism in political science*, Reino Unido, Palgrave Macmillan.

March, J. G., y Olsen, J. P. (1984). "The new institutionalism: organizational factors in political life". *American political science review*, 78(03), 734-74

_____ (2004). *The logic of appropriateness*. ARENA.

Montecinos, E. (2005). "Instituciones políticas y participación social en el espacio local". *Revista Austral Ciencias Sociales*, 9, 3-14.

_____ (2007). "Limitaciones del diseño institucional para una gestión municipal participativa. El caso chileno". *Economía, sociedad y territorio*, 6 (23), 725-743.

_____ (2011). "Democracia participativa y presupuesto participativo en Chile: ¿Complemento o subordinación a las instituciones representativas locales?" *Revista de ciencia política*, Chile: Santiago, 31(1), 63–89.

_____ (2014). "Diseño institucional y participación ciudadana en los presupuestos participativos". *Política y Gobierno*, XXI, 2, 351–378.

Navarro, C. J., Galais, C., Font, J., Fontcuberta, P., y Ganuza, E. (2010). *Medir y explicar la calidad de la participación a nivel municipal*. Pamplona: X Congreso Español de Sociología.

North, D. C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.

Peters, G. (2003). *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política*. España: Gedisa.

_____ (2016). Institutionalism and Public Policy. En G. Peters y P. Zittoun (eds). *Contemporary Approaches to Public Policy. Theories, Controversies and Perspectives* (pp. 57-72). London: Palgrave Macmillan.

Salvador, M., y Ramió, C. (2012). "El diseño institucional de la participación ciudadana en la administración local: reflexiones a partir de un estudio de caso". *Revista Del CLAD Reforma Y Democracia*, junio (53), 1–12.

Santos, B. y Avritzer, L. (2004). Introducción. Para ampliar el canon democrático. En B. Santos (coord.), *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*. México: FCE.

Scartascini, C., Spiller, P., Stein, E., y Mariano, T. (2010). *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Colombia: Banco Interamericano de Desarrollo.

Scharpf, F. W. (1997). *Games real actors play. Actor -Centered Institutionalism in Policy Research*. EUA: Westview Press.

Schneider, C. (2007). *La participación ciudadana en los gobiernos locales: contexto político y cultura política. Un análisis comparado de Buenos Aires y Barcelona*. Tesis doctoral, Universidad Pompeu Fabra, Barcelona.

Schneider, C., y Welp, Y. (2011). "¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América del Sur". *Íconos Revista de Ciencias Sociales*, Mayo (40), 21–39.

Smith, G. (2005). *Beyond the Ballot. 57 Democratic Innovations from Around the World*. London.

Sousa, S. (2004). *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*. México: FCE.

Subirats, J. (2001). *Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y*

amenazas En J. Font (coord.) *Ciudadanos y decisiones públicas* (pp.33-42). España: Ariel Ciencia Política.

Tarragó, D., y Brugué, Q. (2015). *La Administración Deliberativa: de la eficacia y la eficiencia a la inteligencia, y de la burocracia a la innovación*. Brasilia: CEPAL, IPEA.

Tellez, L. y García, M.L. (2016). Análisis de las determinantes institucionales para el diseño de presupuestos participativos en México. En H. Ángel y N. García (coords.), *Análisis de Políticas públicas regionales: Acercamientos y aportaciones* (pp. 110-136). México: Universidad de Guadalajara.

Ziccardi, A. (2002). La participación ciudadana en la gestión municipal. Notas a partir de la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional. En L. Santín (Ed.), *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado* (pp. 43-73). México: Indesol.