

# **PARTICIPACIÓN CIUDADANA SOBRE ASUNTOS METROPOLITANOS. UN MAPA DE SU OFERTA LEGAL Y DE SUS PRÁCTICAS EN MÉXICO<sup>1</sup>**

**Luis Tellez Arana<sup>2</sup>**

## **INTRODUCCIÓN**

En México, las zonas metropolitanas suman 74 donde radica el 62.8% de la población comprendiendo 417 municipios/demarcaciones, según el reconocimiento oficial (SEDATU, CONAPO & INEGI, 2018:17, 19). Estas aglomeraciones urbanas enfrentan problemas públicos de gran magnitud: deficiente planeación urbana, consecuencias negativas medioambientales, oferta irregular de grandes bienes y servicios públicos como agua, seguridad o transporte público, entre otros (Negrete, 2010). De los principales factores que aumentan la dificultad de sus sociedades para resolverlos se tienen: condiciones institucional poco favorables, contexto político heterogéneo y dinámico, así como, bajo involucramiento ciudadana. La Constitución prohíbe la existencia de un nivel de gobierno intermedio entre el municipal y el estatal; ante ello, los tres órdenes de gobierno han respondido generando diseños legales que favorecen su coordinación para atender los problemas, configurando a la fecha, una agenda de políticas en asuntos metropolitanos. Sin embargo, se sabe muy poco sobre cómo y de qué medios dispone la ciudadanía para participar en esas agendas de política.

La investigación sobre la gobernanza metropolitana recientemente ha evolucionado a una referencia obligada para comprender la manera en que se conducen las urbes en México, en un contexto de coordinación y cooperación entre gobiernos, economía y sociedad. El concepto de gobernanza y el crecimiento sobre su interés viene desde los años 90 (Ansell & Thorfing, 2016: 1); y la gobernanza metropolitana, el interés surge desde comienzos del siglo XXI (Arellano & Rosiles, 2021: 11). Por gobernanza se ha entendido al “proceso interactivo mediante el cual la sociedad y la economía se dirigen hacia objetivos negociados colectivamente” (Ansell & Thorfing, 2016: 4). La gobernanza metropolitana se “asume como la cooperación interjurisdiccional y la gestión de la red formada por los grupos de interés involucrados en un tema público de importancia metropolitana” (Ramírez, 2012: 500). La gobernanza, tanto prescriptiva como normativa, hace énfasis, entre otras cuestiones, en los

---

<sup>1</sup> Esta ponencia presenta un avance de un proyecto de investigación en proceso, se solicita **NO DIFUNDIR**

<sup>2</sup> Doctor en Políticas Públicas y Desarrollo por la Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Tonalá, UdeG, ce: [luis.tellez7168@academicos.udg.mx](mailto:luis.tellez7168@academicos.udg.mx)

vínculos entre los múltiples actores incluida la ciudadanía con los gobernantes, y las instituciones creadas para facilitar las relaciones entre los actores (Ansell & Thorfing, 2016).

La academia tiene un cuerpo de estudios con un extenso debate sobre cómo se atiende o debería atenderse a la gobernanza metropolitana, con algunas limitaciones: se ha analizado bajo el enfoque teórico y conceptual de la gobernanza, dedicado sobre todo al análisis de las relaciones, productos y acuerdos resultantes, así como funcionamiento, entre los gobiernos involucrados con actores sociales. No obstante, la participación ciudadana no es objeto de análisis, descuidándose su estudio al quedar subsumida al análisis en forma muy general de la gobernanza. Así, falta examinar sus diseños, procesos y resultados.

El objetivo es describir y analizar la oferta legal y práctica que hacen los gobiernos mexicanos sobre asuntos metropolitanos no capitales para conocer la calidad de sus procesos y sus potencialidades democráticos; haciendo especial énfasis en las zonas metropolitanas más pobladas del país. Para hacerlo, la ponencia se organiza en cinco apartados. El primero es la presente introducción. El segundo describe la oferta institucional de participación ciudadana metropolitana en el país y la metodología para su elaboración. El tercero describe cada uno de los mecanismos ofertados de participación en las metrópolis. El cuarto analiza la oferta a la luz del debate sobre la calidad democrática de la participación ciudadana. El quinto se dedica a las conclusiones.

## **OFERTA INSTITUCIONAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA METROPOLITANA EN MÉXICO**

Para detectar la oferta, se ha limitado a hacer un rastreo de los dispositivos o mecanismos legales cuyo objetivo sea involucrar a los agentes sociales y a la ciudadanía en general a las decisiones públicas sobre asuntos metropolitanos. La metodología siguió un proceso de tres pasos. El primero consistió en realizar una búsqueda lo más exhaustiva posible de investigaciones y productos académicos sobre gobernanza metropolitana y participación ciudadana por dos vías, por los grupos o redes académicas dedicadas a la materia, y por editoriales y publicaciones en ciencias sociales; también búsquedas exploratorias en los buscadores más populares con palabras clave, y en medios de comunicación. En segundo lugar, se revisaron los arreglos y acuerdos institucionales de las urbes más pobladas del país en materia de gobernanza metropolitana. En tercer lugar, una vez identificados potenciales

dispositivos con dichos objetivos, se procedió a rastrear el cuerpo legal y en los medios de transparencia y comunicación oficiales, la mayor cantidad de información posible para constatar los datos en búsqueda. Al final, se sistematizaron en una base de datos donde se recuperaron los datos y las fuentes de información de cada experiencia.

En un primer momento, los arreglos institucionales se clasificaron según contaran con oferta de algún medio de participación ciudadana y se clasificaron sobre modelos de gobernanza (Tomàs, 2020: 9; Viegas, 2014: 30): i) de coordinación centralizada/vertical de origen desde el gobierno federal-central o regional-estatal surgiendo de ámbitos de gobierno ajenos al municipal con objetivos generales o particulares de estrategias y servicios; ii) coordinación intermunicipal/horizontal de origen municipal con posibilidad de participación de otros órdenes de gobierno, buscando esquemas de coordinación y cooperación de objetivos y estrategias comunes en torno a varios temas, iii) de agencia intermunicipal de origen municipal con participación estatal/federal, cuando se busca conjuntar esfuerzos para ofertar servicios específicos; y iv) coordinación central cuando surge de un gobierno propiamente metropolitano, sin registro en México.

En términos de la oferta institucionalizada, se detectaron hasta 26 canales formales de introducción de la participación ciudadana a las agendas metropolitanas del país. De los cuales, es posible estructurarlos en una taxonomía de cinco mecanismos o figuras: i) consejos ciudadanos con once; ii) espacios unipersonales con siete, iii) observatorios ciudadanos con dos, iv) consultas sociales con cinco; y v) contralorías sociales con una (Tabla 1). No todas han sido activadas, la fecha corresponde al momento en que se ofertan legalmente, en algunos casos sí fue posible constatar su activación. Si la reglamentación o bien activación, seguía vigente, se apunta o bien la fecha en que dejó de funcionar.

**Tabla 1. Oferta de mecanismos de participación ciudadana para asuntos metropolitanos en México**

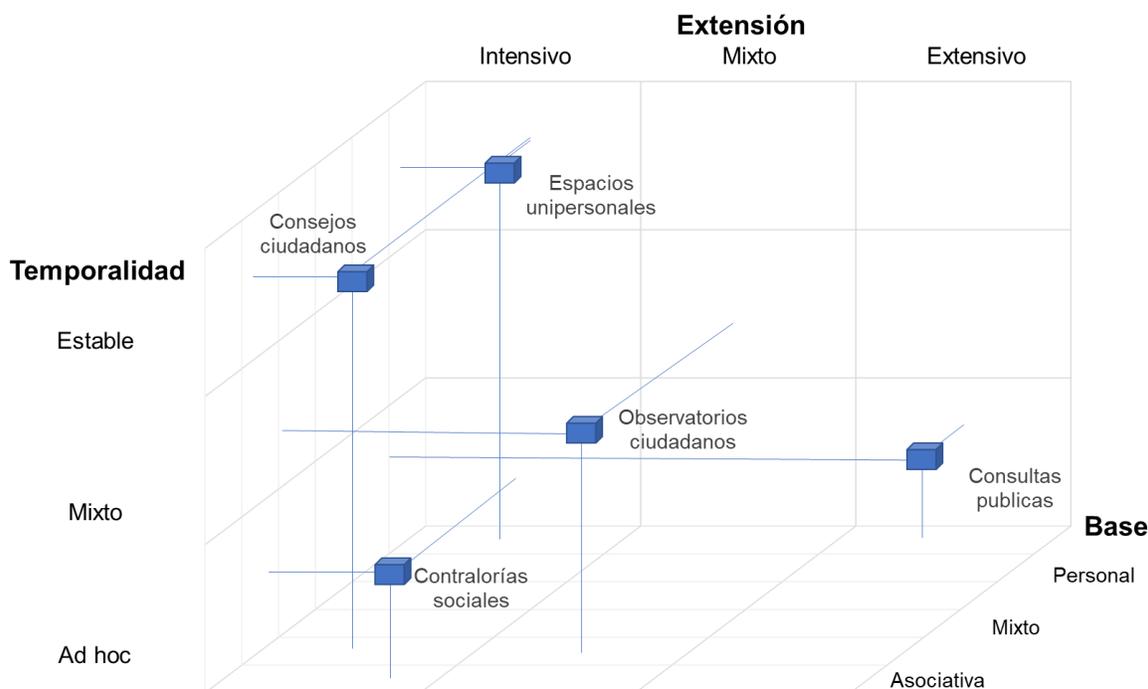
Nombre	Arreglo institucional	Cobertura según Zona Metropolitana	Estado(s)	Agenda	Vigencia
<b>CONSEJO</b>					
1 Consejo Ciudadano del Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo (Imeplan)	Coordinación intermunicipal	Guadalajara	Jalisco	Planeación	2014-vigente
2 Órgano consultivo del Consejo de Desarrollo Metropolitano	Coordinación interestatal	Valle de México	Ciudad y Estado de México	Planeación	
3 Consejo Consultivo del Consejo Ejecutivo de Coordinación Metropolitana (CECMVT)	Coordinación intermunicipal	Toluca	Estado de México	Planeación	2005-2010
4 Consejo Consultivo - Comisión Coordinadora de Vialidad y Tránsito de la Zona Metropolitana (COVIT)	Coordinación intermunicipal	Toluca	Estado de México	Tránsito y vialidad	1992-1993
5 Consejos consultivos de los programas metropolitanos	Centralizado federal	Todo el país	Gobierno federal	Planeación	2016-vigente
6 Consejo Consultivo SEDATU	Centralizado	Todo el país	Gobierno federal	Planeación	2016-vigente
7 Consejo de desarrollo urbano estatal o municipal SEDATU	Centralizado	Todo el país	Gobierno federal	Planeación	2016-vigente
8 Consejo Técnico del Sistema Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA)	Agencia metropolitana	Guadalajara	Jalisco	Agua potable	2013-vigente
9 Consejo Consultivo del Instituto Metropolitano de Planeación (Imeplan)	Centralizado estatal	Tampico	Tamaulipas	Planeación	2005-vigente
10 Consejo Consultivo del Organismo intermunicipal metropolitano de agua potable (INTERPAS)	Agencia metropolitana	San Luis Potosí	San Luis Potosí (SLP)	Agua potable	2006 - Vigente
11 Consejo Consultivo del Instituto Metropolitano de Planeación (Implade)	Coordinación intermunicipal	Veracruz	Veracruz	Planeación	2002-2011

<b>ESPACIO UNIPERSONAL</b>						
12	Consejos estatales de ordenamiento territorial y urbano	Centralizado, estatales	Todo el país	Gobierno federal	Planeación	2016-vigente
13	Consejo para el Desarrollo Integral de la Zona Metropolitana	Coordinación intermunicipal	Colima Villa de Álvarez	Colima	Planeación	2010-2015
14 – 15	Junta de Gobierno y Comisión Tarifaria del SIAPA	Agencia metropolitana	Guadalajara	Jalisco	Agua potable	2013-vigente
16	Consejo de Administración del Servicio de Agua y Drenaje (SADM)	Agencia metropolitana	Monterrey	Nuevo León	Agua potable	1956-vigente
17	Junta de Gobierno del INTERPAS	Agencia metropolitana	San Luis Potosí	SLP	Agua potable	1996-vigente
18	Junta de Gobierno del Implade	Coordinación intermunicipal	Veracruz	Veracruz	Planeación	2002-2011
<b>CONTRALORÍA SOCIALE</b>						
19	Contraloría o vigilancia social	Centralizado, estatales	Todo el país	Gobierno federal	Planeación	2016-vigente
<b>OBSERVATORIO CIUDADANO</b>						
20	Observatorios Ciudadanos SEDATU	Centralizado	Todo el país	Gobierno federal	Planeación	2016-vigente
21	Red nacional de observatorios urbanos y metropolitanos	Centralizado y coordinación intermunicipal	Todo el país	Gobierno federal	Planeación	2005-2019
<b>CONSULTA PÚBLICA</b>						
22, 23 y 24	Foros temáticos especializados, espacios de consulta barrial y de recepción para POTmet de Imeplan	Coordinación intermunicipal	Guadalajara	Jalisco	Planeación	Solo en 2016
25	Consultas públicas SEDATU	Centralizado	Todo el país	Gobierno federal	Planeación	2016-vigente
26	Red nacional metropolitana (RENAMET)	Centralizado	Todo el país	Gobierno federal	Planeación	2016-vigente

Fuente: elaboración propia

Para clasificarlas descriptivamente se ordenan según dos características distintivas, muy usadas para describir a los conocidos mecanismos de participación ciudadana, los cuales tienen como objetivo principal la incidencia en la esfera pública (Parés, 2009: 17). Más adelante se analiza su calidad democrática. La primera dimensión refiere a la base de participación que es asociativa cuando prioriza la participación organizada, es personal cuando se prioriza el acceso individual de la ciudadanía a la participación, y es mixta cuando la participación se canaliza por una mezcla de ambas bases (Gomá y Font, 2001: 69). La segunda dimensión refiere a la extensión de la participación según la cantidad de ciudadanía, es intensivo para grupos reducidos, es extensivo para grandes grupos poblacionales, y mixto cuando mezcla ambos formatos (Gomá y Font, 2001: 69). La tercera, es temporalidad según la periodicidad de su funcionamiento, entre permanente o estable y ad hoc o de ocasión, y los que combinan (Parés y Resende, 2009: 79). Con las dimensiones se construye un cubo tridimensional al estilo del cubo de la gobernanza democrática metropolitana de Kübler y Heinelt (2005: 23) y de la democracia de Fung (2006), donde los casos empíricos serán colocados para describir sus características.

**Figura 1. Cubo de la oferta de participación ciudadana para Zonas Metropolitanas en México**



Fuente: elaboración propia

## **MECANISMOS OFERTADOS PARA LA PARTICIPACIÓN EN METROPOLIS**

La literatura sobre gobernanza metropolitana llega a concluir que no existen medios para que la ciudadanía se involucre, pero, por otro lado, afirma que el país entra a una nueva tendencia de la gobernanza metropolitana con su ciudadanía. Se expone cómo es que sí existe una oferta formal real de participación, aunque acotada a ciertas zonas y temporalidades legales. Por otro lado, se deja ver que la gobernanza con actores ciudadanos se da por una baja cantidad y complejidad de mecanismos formalizados poco definidos por ley, sin abrirse en los hechos a la generalidad de la población.

### **Consejos ciudadanos**

En 2016 se aprobó la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), con el fin de fijar las normas básicas e instrumentos de gestión de observancia general, para ordenar el uso del territorio y los Asentamientos Humanos en todo el país. Es considerado el primer instrumento legal en México en reconocer la definición de Zonas Metropolitanas<sup>3</sup>, así como introducir el concepto de gobernanza metropolitana, pero sin definirlo. Del cual se desbota una política federal para gobernar dichas zonas. Por un lado, define al Sistema General de Planeación Territorial, y por el otro, a los órganos deliberativos, auxiliares e instancias para operar la política de gobernanza metropolitana en los estados, en coordinación con la federación, los municipios y la sociedad. El apartado sobre participación ciudadana explicita que todos los órdenes de gobierno deberán promoverla para cada etapa del proceso de ordenamiento territorial y de planeación del desarrollo metropolitano.

En 2021 se publicaron los lineamientos referencia para las zonas metropolitanas que están por iniciar o se encuentran en proceso de elaboración de su Programa Metropolitano, como herramienta emitida por la SEDATU para la planeación y participación ciudadana en la escala metropolitana. El cual se sujeta al Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de 2021 como parte del sistema general de planeación territorial. Los Programas Metropolitanos buscan construir una visión de conjunto, sobre el uso, ocupación y aprovechamiento del territorio y de los recursos naturales para que transiten hacia un

---

<sup>3</sup> “Centros de Población o conurbaciones que, por su complejidad, interacciones, relevancia social y económica, conforman una unidad territorial de influencia dominante y revisten importancia estratégica para el desarrollo nacional” (Art. 3, fracc. XXXVII)

modelo de desarrollo metropolitano sostenible basado en el uso racional de los recursos disponibles, la capacidad de carga del territorio y el bienestar de las personas.

Para elaborarlos, deben crearse dos instancias de Gobernanza Metropolitana. La primera, la Comisión de Ordenamiento Metropolitano, integrada por: i) federación, ii) entidades federativas, iii) municipios y iv) demarcaciones territoriales de la zona. La función principal es la elaboración, aprobación y seguimiento de los programas metropolitanos, así como su implementación. Por otro lado, la participación ciudadana se incorpora mediante un consejo consultivo con representantes de los tres órdenes de gobierno junto con agrupaciones sociales legalmente constituidas, colegios de profesionistas, instituciones académicas y expertos. La mayoría de sus integrantes deben ser de la sociedad civil y con perspectiva de género. La función principal del consejo consultivo es la coordinación de los procesos de participación ciudadana y consulta pública en las distintas etapas de formulación, aprobación, ejecución y seguimiento de los programas. En las etapas de elaboración de los programas debe emitir principalmente opiniones sobre los mismos, aunque le queda reservada la función de proponer y validar metodologías de consulta y difusión social (SEDATU, 2021). Tienen la obligación de sesionar mínimo trimestralmente. Cabe mencionar, que la gestión de las zonas metropolitanas además debe considerar mecanismos técnicos como los institutos metropolitanos de planeación, instancias de prestación de servicios comunes y fuentes de financiamiento, entre ellos el Fondo Metropolitano. Como veremos, la participación no se limita a los consejos consultivos, pues los programas deben incorporar consultas sociales, que se describen más adelante.

En la actualidad, se detectó un proceso de creación de las comisiones, destacando el caso de Tijuana, donde hasta la fecha la planeación se realizaba mediante los institutos municipales, y la instalación de la comisión en 2023 ha avanzado con la convocatoria para la conformación de su consejo consultivo.

En cuanto a casos específicos. En Guadalajara, el Sistema Intermunicipal de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA) fue creado en 1978, en 2002 dejó de ser organismo del estado de Jalisco y se convirtió en organismo público descentralizado intermunicipal, y en diciembre de 2013 con la nueva ley, se hace un organismo descentralizado del poder ejecutivo estatal. Se verá que el SIAPA tiene dos figuras unipersonales de participación en

su Junta de Gobierno y la Comisión de Tarifas; por lo pronto, cuenta con un Consejo Técnico Ciudadano de Transparencia, el cual es auxiliar de su Junta de Gobierno. Se integra de cinco ciudadanos nombrados por la Junta de Gobierno, con “reconocida honorabilidad, trayectoria profesional y personal”, con función honorífica. El objeto es transparentar e informar de los procesos de adquisiciones, obras, financiamientos, auditorías, nómina, estructura del organismo y procedimientos administrativos, reportando directamente a la Junta de Gobierno las actividades que resulten de su gestión. En general, sus funciones son colaborativas, más que decisivas o directivas. En 2019 fueron nombrados integrantes a representantes del Consejo de Cámaras Industriales de Jalisco, Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción, Colegio de Ingenieros del Estado de Jalisco, Cámara Nacional de Comercio de Guadalajara y la Universidad de Guadalajara. No se establecen medidas de funcionamiento y toma de decisiones.

En 1992, cuando se registra en Toluca la primera experiencia de integración ciudadana a cuestiones metropolitanas, se crea la Comisión Coordinadora de Vialidad y Tránsito de la Zona Metropolitana de Toluca (COVIT) como órgano de intergubernamental con el propósito de coordinar la acción pública y social orientadas a la problemática de tránsito y vialidad. El órgano directivo de gobierno estaba conformado principalmente por autoridades gubernamentales estatales y municipales (Rojas, 2020). Adicionalmente, se le incorporó un Consejo Consultivo con participación social con múltiples funciones fundamentales de decisión y definición de la política, planes y programas de vialidad y tránsito. Se integraba por un “máximo de 21 ciudadanos residentes en la Zona Metropolitana de Toluca, de reconocido prestigio y representatividad entre los miembros de la comunidad mediante invitación del Consejo Directivo a propuesta del Vocal Ejecutivo para las organizaciones más representativas de la comunidad. La integración consideraba un representante por: cada uno de los ayuntamientos, obreros, comerciantes, industriales, transportistas, organizaciones de padres de familia, instituciones de crédito, escuelas oficiales, propietarios de escuelas particulares, medios de comunicación, clubes de servicio, y de diversos de sectores de la comunidad que determinese el mismo consejo. Si bien, sus decisiones adoptadas por mayorías de dos terceras partes eran obligatorias para el vocal ejecutivo, es decir, eran explícitamente vinculantes, deberían ser sometidos a consideración del Consejo Directivo

con posibilidad de modificación según sus consideraciones. Desafortunadamente, tuvo una vida corta de apenas un año.

Posteriormente, en 2005 se creó el Consejo Ejecutivo de Coordinación Metropolitana del Valle de Toluca (CECMVT) con el objetivo de integrar la región mediante procesos de planeación y operación para atender problemas comunes de múltiples cuestiones como medio ambiente, salud, agua potable, incluso justicia y transporte; con funciones de análisis de problemas e instrumentación de soluciones regionales sobre los asuntos de atención. El máximo órgano era el pleno con el jefe del ejecutivo estatal y representantes de gobiernos municipales. El cual contaba con un “Consejo Consultivo conformado por la comunidad académica, empresarial, social y por especialistas de prestigio en las materias de las comisiones, teniendo la facultad de formular opiniones sobre los planes, programas, proyectos y acciones propuestos, a fin de coadyuvar a la toma de decisiones del Consejo” (Rojas, 2020: 97). Las funciones principales era formar comisiones consultivas en los temas y asuntos a abordar (Guzmán, 2019). Operó hasta 2010 cuando se creó el Consejo para el Desarrollo Metropolitano para gestionar recursos del Fondo Metropolitano (Rojas, 2020: 98).

Igualmente, en 2005 se creó el Instituto Metropolitano de Planeación del Sur de Tamaulipas (IMEPLAN), el cual abarca solo los municipios conurbados de Altamira, Ciudad Madero y Tampico, sin considerar a los del Estado de Veracruz. Se trata de un arreglo institucional centralizado por el gobierno estatal al ser un organismo público descentralizado de su administración pública ejecutiva estatal. El objetivo del IMEPLAN es técnico, para el uso ordenado del territorio y para incorporación de políticas ambientales que contribuyan al logro del desarrollo urbano sustentable. Sus principales facultades versan sobre la realización de tareas de investigación geográfica, ambiental y urbana, y la elaboración del Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Tiene tres instancias principales, la Junta de Gobierno, el Consejo Consultivo Ciudadano, y la Dirección General.

La participación ciudadana se entiende mediante el Consejo Consultivo Ciudadano que tiene como principal atribución la consulta y opinión para el análisis y diagnóstico, aportación de estrategias y evaluación de propuestas, instrumentos y acciones de planeación urbana. Se integra de 42 espacios: 38 ciudadanos, uno del gobierno estatal y tres del federal. Destaca que la presidencia del consejo es para la figura del gobernador. El resto son vocales y se

reparten así: cinco ciudadanos nombrados por el gobernador, cinco ciudadanos nombrados por cada uno de los tres municipios para aquellos involucrados en el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial, y catorce para organizaciones e instituciones de la zona, dos de ellos del gobierno federal: a) Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción; b) Cámara Nacional de Comercio de cada ayuntamiento; c) Colegio de Arquitectos; d) Colegio de Notarios; e) Hoteleros; f) Confederación Patronal de la República Mexicana; g) Organismos Operadores del Agua Potable y Alcantarillado; h) Petróleos Mexicanos; i) Comisión Federal de Electricidad; j) Consejo de Instituciones Empresariales del Sur de Tamaulipas; k) Asociación de Industriales del Sur de Tamaulipas; l).- Fideicomiso del Centro Histórico de Tampico; m).- Administración Portuaria Integral de Tampico; n).- Administración Portuaria Integral de Altamira; ñ).- Colegio de Ingenieros Civiles de Tamaulipas; o).- Universidad Autónoma de Tamaulipas; p).- Colegio de Planificadores del Desarrollo Urbano Sustentable de Tamaulipas, A.C; y q).- Comisión Nacional de Agua CONAGUA. Son cargos honoríficos de tres años, con posibilidad de ratificación por otro periodo.

En 2006, el INTERPAS de San Luis Potosí instala su Consejo Consultivo como auxiliar de sus órganos de gobierno de carácter honorífico, con el objetivo principal de hacer partícipes a los usuarios en la gestión del organismo, que formulen observaciones y recomendaciones para su funcionamiento eficiente y eficaz, entre otras como generar propuestas. Duran tres años y la renovación se hace en el periodo intermedio de las administraciones municipales, con posibilidad de reelección, a invitación de la junta de gobierno. Se integra por nueve representantes de: dos usuarios del del Municipio de San Luis Potosí, y uno y uno de los municipios de Soledad de Graciano Sánchez y Cerro de San Pedro, uno del sector industrial, uno de pensionados, jubilados y personas de la tercera edad, uno del sector de comercio y servicios, otro de la industria de la construcción y uno de instituciones educativas. Todo tienen derecho a voz y voto con decisiones por mayorías.

En 2002 se creó el Instituto Metropolitano de Planeación Veracruz-Boca del Río del estado de Veracruz (Implade) para la zona conurbada de ambos municipios con el propósito de “Asesorar a los ayuntamientos en materia de planeación, promover la participación de la sociedad civil (corresponsabilidad-gobernabilidad), Diseñar y difundir planes y proyectos (transparencia). y Dar continuidad a los planes y proyectos, más allá de los periodos de

gobierno” (Aspiri, 2009: 119). Se integró por tres entidades. El primero, su Junta de Gobierno con participación de los acaldes, síndicos y regidores de cada municipio, el presidente del consejo consultivo y el director general del instituto, como su máximo órgano de gobierno. El segundo un Cuerpo Técnico que coordina y elabora los trabajos que desarrolla el instituto. Y el tercero, de composición ciudadana, el consejo consultivo con 24 integrantes, de los cuales 14 de la sociedad civil organizada según el sector con ocho para económico de comercio, servicios, industria y colegios; dos al social para ciudadanos distinguidos; cuatro para el sector educativo y otros 10 del sector público con representantes de los tres niveles de gobierno (Aspiri, 2009). El Consejo consultivo tiene objetivos de consulta y opinión para el análisis de diagnóstico, aportación de estrategias, evaluación de propuestas, instrumentos y acciones de planeación, así como de difusión de programas. Su función es emitir opiniones sobre planes del Implan, monitorear la aplicación de las estrategias y convocar a foros de consulta ciudadana, así como, proponer alternativas de solución sobre la materia. Los miembros ciudadanos son nombrados según su pertenencia al sector social organizado considerado y duran tres años en el cargo con opción a ratificación por un periodo adicional, y son honoríficos. No se especifica su funcionamiento más que reuniones mínimas mensuales con decisiones por mayoría. Con la revisión de distintas fuentes se observan operaciones hasta 2011.

En Guadalajara desde finales de los años setenta se creó una Comisión para el Desarrollo Urbano y se formuló el primer Plan de Ordenamiento con carácter metropolitano. En 1989 se creó el Consejo de la Zona Metropolitana y a partir de 1997 opera un Fondo Metropolitano para el financiamiento de proyectos intermunicipales. En el 2011 se publicó la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco que contempló la creación de áreas y regiones metropolitanas en el estado de Jalisco, hasta 2014 se publica el Estatuto Orgánico de las Instancias de Coordinación Metropolitana (EOICM), marcando el nacimiento del Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara (Imeplan) que es la instancia de planeación metropolitana que busca elaborar y proponer instrumentos, estudios y propuestas de proyectos y mecanismos de coordinación metropolitana, así como intervenir en todas las fases de las políticas de coordinación metropolitana. En su estructura, el Imeplan contempla cuatro instancias de gobierno, su órgano máximo de gobierno es la Junta de Coordinación Metropolitana. Debe mencionarse

que contempla un consejo consultivo integrado por altos cargos de los gobiernos municipales y estatal, por lo tanto no es un consejo ciudadano. En cuanto a participación ciudadana, contempla un consejo ciudadano considerado como un órgano consultivo con carácter honorífico con el objetivo de dar seguimiento y evaluación a los asuntos y materias metropolitanas, así como desarrollar y canalizar propuestas de la sociedad civil sobre la materia. Se contempla como su sede a las instalaciones del Instituto, y podrá disponer de un presupuesto elaborado y administrado por el Instituto para cumplir con sus funciones. Es integrado por ciudadanos que duran dos años sin posibilidad de reelección, se eligen a dos consejeros ciudadanos por cada municipio que representen de las asociaciones vecinales y organizaciones civiles, colegios o asociaciones profesionales, organizaciones del sector privado empresarial, e instituciones académicas. Son electos a través de una convocatoria pública por parte de los ayuntamientos, y una vez valorada su elegibilidad, se designan de manera aleatoria. Se establece como deseable que los acuerdos se tomen por unanimidad de sus integrantes, aunque de no lograrse se puede recurrir a votación para buscar la mayoría simple.

### **Espacios unipersonales**

Los espacios unipersonales tienen una extensión intensiva donde por lo general se asignan espacios exclusivos a una o pocas personas de base unipersonal dentro de órganos colegiados de gobierno para asumir decisiones, o dar seguimiento e implementación a políticas, son de temporalidad estable porque tienen un periodo de funcionamiento que va de su nombramiento a la conclusión del periodo establecido. Para los asuntos metropolitanos han tenido cierta popularidad desde que iniciaron los arreglos institucionales metropolitanos, cuando las primeras figuras para gestionar la cuestión recurrieron a la formación de juntas, comisiones y consejos como vías máximas de gobierno para hacer operable la colaboración entre los actores gubernamentales involucrados (Demerutis, 2020).

A nivel federal, la participación ciudadana ha sido un elemento fundamental desde que se aprobó en 2016 la LGAHOTDU. Con relación a espacios unipersonales, tiene considerada la integración de ciudadanía y sectores sociales desde sus órganos deliberativos y auxiliares para operar la política de gobernanza metropolitana en los estados. En particular, para los Consejos estatales de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano, que son

los responsables de asegurar la consulta, opinión y deliberación de las políticas de ordenamiento del desarrollo metropolitano; algunas de sus principales funciones son la emisión de opiniones y la de formular propuesta sobre dichas políticas. El componente de participación ciudadana para los consejos estatales busca garantizarse conforme al sistema de planeación democrática. Para ello, en sus reglamentos internos deben definir al número de miembros, asegurando la perspectiva de género. Su formación contendrá representación gubernamental de los órdenes de gobierno correspondientes y social con: colegios de profesionistas, instituciones académicas, órganos empresariales del sector y expertos, entre otros. La función es participar e interactuar en la formulación, aplicación, evaluación y vigilancia de las políticas de ordenamiento territorial y planeación del desarrollo metropolitano. Su participación es honorífica, aunque podrán disponer del apoyo técnico necesario para su función.

Por otro lado, son importantes precedentes estatales. En 2010, se creó el Consejo para el Desarrollo Integral de la Zona Metropolitana de Colima-Villa de Álvarez que tiene el objetivo de definir objetivos, prioridades, políticas y estrategias para el desarrollo de la Zona Metropolitana, mediante el apoyo a la planeación, promoción y gestión del desarrollo metropolitano y regional; así como, contribuir a una adecuada coordinación intergubernamental para la ejecución de estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones y obras de infraestructura y su equipamiento.<sup>4</sup> Se creó en el contexto de la incorporación de los cinco municipios al Fondo Metropolitano en el año 2010, con la integración de dos posiciones para el gobierno federal, siete para el estatal, cinco a cada municipio y uno adicional al municipio de Colima, y un secretario técnico; más cinco de representación social: i) Presidente de la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción de Colima; ii) Presidente del Colegio de Arquitectos del Estado de Colima AC, iii) Presidente del Colegio de Ingenieros Civiles del Estado de Colima AC, iv) Rector de la Universidad de Colima y v) Director del Instituto Tecnológico de Colima. Funciona como órgano colegiado donde todos tiene derecho a voz y voto, y sin retribución alguna por las actividades dentro del consejo. El último registro de su operación se tiene hasta 2016. No son claras las

---

<sup>4</sup> <http://ipco.gob.mx/2019/index.php/nuestra-ciudad/zona-metropolitana#integrantes-del-consejo-para-el-desarrollo-integral-de-la-zona-metropolitana>

atribuciones del Consejo ni la manera en que funciona en lo cotidiano debido a que encontró algún dispositivo legal en la materia<sup>5</sup>.

Por otro lado, hasta el momento, es el principal, aunque no el único, mecanismo para que la ciudadanía participe en la gestión metropolitana del agua en México con las agencias metropolitanas de servicios de agua, drenaje y alcantarillado. El primer registro se tiene con el Servicio de Agua y Drenaje de Monterrey (SADM) cuando se expide su regulación en 1956 como institución pública descentralizada, crea su Consejo de Administración donde se integra un lugar de representación de: i) usuarios del servicio, ii) Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Monterrey, iii) Cámara de propietarios de Bienes Raíces del Estado de Nuevo León, A.C., y iv) Cámara de la Industria de la Transformación de Nuevo León. Además de representantes del poder ejecutivo y legislativo estatales y otro del ayuntamiento de Monterrey. Son honoríficos y removibles libremente. Los integrantes no gubernamentales, tienen derecho a voz y voto sobre los asuntos administrativos de su responsabilidad. El nombramiento de los representantes de organismos privados es a propuesta del propio organismo y al usuario lo propone el ejecutivo estatal. Además, están obligados a sesionar cada dos meses y toman decisiones mediante votaciones de mayorías.

En 2013, el SIAPA de Guadalajara acopla dos figuras con participación ciudadana. De un lado, crea la figura de Junta de Gobierno como el máximo órgano administrativo y de gobierno, integrado por el gobernador o quien designe, secretaría técnica y representantes de los cuatro municipios con convenio que integra un lugar de representación, otros cuatro representantes de secretarías del ejecutivo estatal, más dos de la comisión estatal del agua. Para la sociedad se asignan tres espacios, cada uno de: i) Asociación vecinal que será quien presida a la que tenga mayor registro de usuarios del Área Metropolitana de Guadalajara, ii) Universidad de Guadalajara por tener la mayor matrícula; iii) Consejo de Cámaras Industriales de Jalisco AC. Todos tienen derecho a voz y voto, y asumen decisiones por votación mayoritaria. Duran en el cargo hasta que la parte representada los remueva.

Del otro lado, crea la Comisión Tarifaria presidido por el SIAPA, e integrado con cinco representantes del ejecutivo estatal, uno por cada ayuntamiento, y nueve de asociaciones y organismos ciudadanos honorarios. De asociaciones vecinales son cuatro, una para cada

---

<sup>5</sup> <http://ipco.gob.mx/2019/index.php/nuestra-ciudad/zona-metropolitana>

municipio; de organismos sociales se tienen a: I) Consejo de Cámaras de Industriales de Jalisco AC (CCIJ), ii) Cámara Nacional de Comercio de Guadalajara (Canaco), iii) Universidad de Guadalajara, iv) Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (Iteso), y v) Universidad Panamericana Campus Guadalajara (UP). En conjunto, son designados por la Junta de Gobierno. La parte de las asociaciones vecinales es electa mediante insaculación con base en el listado que proporcione el municipio. Su propósito es realizar estudios para la formulación y determinación de las cuotas y tarifas de agua Potable y Alcantarillado. Como órgano colegiado, pretense ser mayoritariamente ciudadano sumando la participación técnica y ciudadana; no obstante, en la práctica tiene menor representación ciudadana<sup>6</sup>. Las decisiones sobre cuotas y tarifas se dan mediante el voto de dos terceras partes de sus miembros la Comisión, y el resto por mayoría simple. Las sesiones son cuantas sean necesarias. Las asociaciones vecinales se renuevan anualmente, y de los organismos sociales cada tres años<sup>7</sup>.

Al crearse el INTERPAS de San Luis Potosí en 1996, responsable de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento en la zona metropolitana de la capital estatal, se instala su junta de gobierno máximo órgano directivo con representantes de gobierno y de la ciudadanía. Actualmente considera doce miembros: tres presidencias municipales, tres regidurías municipales, la dirección de la comisión estatal del agua, tres integrantes del consejo consultivo que son su presidencia y dos de la CANACO y de los industriales respectivamente, contralor interno y el director del INTERPAS solo con voz. Tiene amplias facultades sobre la materia. Todos tienen derecho a voz y voto, con decisiones asumidas por mayoría de votos. Los cargos son honoríficos. Los representantes del consejo consultivo duran tres años con posibilidad de reelección

### **Observatorio ciudadano**

Los observatorios ciudadanos igualmente son intensivos en extensión de base asociativa con actores gubernamentales y sociales a fin de generar información a lo largo del tiempo sobre los problemas públicos, y dar seguimiento al avance de indicadores y de los sistemas de información disponibles, su temporalidad es mixta porque van acuerdo a las necesidades de

---

<sup>6</sup> [https://www.siapa.gob.mx/sites/default/files/doctrans/07-19-14-ii\\_pub\\_reg.pdf](https://www.siapa.gob.mx/sites/default/files/doctrans/07-19-14-ii_pub_reg.pdf)

<sup>7</sup> <https://www.siapa.gob.mx/gobierno>

problema o política para los que se crean. Desde la academia se ha propuesto la deseabilidad de que existan los observatorios ciudadanos, según Iracheta (2009: 309):

“Uno de los temas centrales en la planeación metropolitana, como ocurre con la planeación en general, es la capacidad para contar con la información relevante para la toma de decisiones y que dicha información sea reconocida y aceptada por todos los actores sociales de la metrópoli. Por ello, es fundamental que cada metrópoli cuente con un Observatorio Metropolitano responsable de integrar y operar el Sistema Metropolitano de Información y el Sistema Metropolitano de Indicadores del Desarrollo” (Iracheta, 2009: 309)

Los cuales deben ser institucionales y ciudadanizados para observar procesos y hechos que afecten el desarrollo de las metrópolis, como instrumentos de gobernanza para mejorar las políticas públicas y las acciones de los actores involucrados (Iracheta, 2009: 309).

En 2005, en México se adoptó la metodología de los Observatorios Urbanos por parte de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), promovidos por el Programa UN-Hábitat de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) propuso desde mediante el Observatorio Urbano Mundial, e incorporado en el año 2000 al tema de los asentamientos humanos a través de los Objetivos del Desarrollo del Milenio. Los cuales buscan generar información y dar seguimiento a alrededor de 42 indicadores en temas como vivienda, desarrollo social, medio ambiente, desarrollo económico y gobernanza (Rosales y Campos, 2021). Ese año se creó la Red Nacional de Observatorios Urbanos Locales (RNOUL) con el apoyo del fondo sectorial SEDESOL- CONACYT. La SEDESOL creó una guía metodológica para constituirse y operar con los pasos e instancias participantes de su creación para poder pertenecer a la RNOUL y recibir financiamiento por parte de la SEDESOL. En 2007 se registraron 47 observatorios en 14 estados, en 2019 seguían registrados 19 observatorios; no obstante, como lo mencionan Rosales y Campos (2021: 12-13), la fuente de información oficial no presenta fecha de actualización por lo tanto no es posible constatar que aún sigan o estén por operar. En ese seguimiento, los autores antes mencionados, detectaron que solo 17 actualizaron su información para marzo 2019 y anotando los registrados por la Universidad Autónoma de México (UNAM); de los cuales, se observan nueve que tienen un carácter metropolitano: i) Xalapa; ii) Puebla; iii) Tampico; iv) Querétaro; v) Ciudad de México; vi) Guadalajara; vii) Toluca; viii) Pozarica; ix) Colima. En su mayoría, estos observatorios tienen una composición honorífica de integrantes de la academia, organismos y colegios especializados,

conferencias o cámaras patronales y de comercio de las zonas, así como, altos funcionarios de gobierno. En seguimiento a los observatorios antes mencionados, no fue posible constatar que sigan en funcionamiento, y tampoco alguna metodología de funcionamiento y toma de acuerdos internos.

La LGAHOTDU de 2016 contempló la oferta de observatorios ciudadanos que tienen el objeto de analizar la evolución de los fenómenos socioespaciales, las políticas públicas en la materia, la difusión sistemática y periódica de información geográfica de sus resultados e impactos a través de indicadores y sistemas de información. Su creación y funcionamiento pueden ser promovidos por todos los órdenes de gobierno, además de que están obligados a proporcionarles información y promover el desarrollo de estudios propuestos. Para su integración debe contemplarse la participación plural de la sociedad, de las instituciones de investigación académica, de los colegios de profesionistas, de los organismos empresariales, de las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno, para el estudio, investigación, organización y difusión de información y conocimientos sobre los problemas socioespaciales y los nuevos modelos de políticas urbanas y regionales y de gestión pública. No se hace más mención sobre la convocatoria, funcionamiento y seguimiento de los observatorios ciudadanos. Por ejemplo, no se menciona la manera en que se asumen los acuerdos y se comunican a los distintos órganos que contempla la ley en mención.

### **Consulta pública**

Por consultas públicas originalmente pudiera remitirse a los mecanismos de democracia directa donde la ciudadanía es consultada mediante ejercicios de votación para orientar decisiones ejecutivas o legislativas; no obstante, tal como están consideradas en el marco regulativo aplicable a las zonas metropolitanas de México, son más bien instrumentos para recabarle información a la ciudadanía.

Para el Imeplan de Guadalajara, la ley de 2011 consideró dos tipos de instrumentos, los de planeación y los de gestión del desarrollo metropolitano. Uno de los principales instrumentos de planeación es el Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano (POTmet) que es una guía de ordenamiento que establece las estrategias para el orden del territorio metropolitano con la definición del modelo de la ciudad y la estructura urbana metropolitana. En el proceso de elaboración del POTmet se diseñó una metodología para integrar la opinión de las y los

interesados en su construcción para realizar una consulta social. Según el Código Urbano del Estado de Jalisco las consultas sociales son “El mecanismo mediante el cual se solicita de la ciudadanía, instituciones y dependencias, sus opiniones y propuestas, sobre todos o algunos de los elementos de los planes y programas de desarrollo urbano en los procedimientos de aprobación, revisión y actualización correspondientes”. La metodología consideró tres formas de consultas sociales realizadas en marzo y abril de 2016 (Imeplan, 2016a):

1. Foros temáticos especializados. En ellos se explicó la estructura, contenidos y propuestas del POTmet, y tuvo espacios de discusión y recepción de comentarios. Se dirigió a cámaras, instituciones académicas, organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil. Participaron entidades como la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), Cámara Nacional de Vivienda (CANADEVI), el Seminario Itinerante de Enseñanza Superior en Diseño y Desarrollo Urbano, la Universidad de Guadalajara, el Consejo Estatal de Desarrollo Urbano de Jalisco, entre otros organismos y organizaciones de la sociedad jalisciense. En total fueron ocho con 40 mesas de trabajo con 282 participantes. El formato fueron grupos focales de seis a diez personas para eje estratégico del plan.
2. Espacios de consulta barrial. En ellos colaboraron los municipios metropolitanos a través de sus áreas de participación ciudadana y comunicación social. En estos se expuso a la población en general la introducción a los instrumentos de planeación metropolitana, su importancia, contenidos y las propuestas del POTmet. En total, fueron 28 espacios con 146 mesas y la asistencia de 1,613 personas. Los participantes expresaban necesidades, se anotaban en un rotafolio, y luego se sistematizaron en una base para incorporarse al diagnóstico (Imeplan, 2016b: 63).
3. Espacios de recepción de contribuciones personales en oficinas del Imeplan, con comentarios y propuestas de cambios al POTmet. Igualmente, se recibieron de manera virtual mediante el Foro Virtual. Para ello, la ciudadanía expresó vía virtual sus puntos de vista sobre problemas y soluciones de la ciudad en cada eje estratégico. El foro virtual duró 119 días con 360 participaciones mediante las redes sociales del Imeplan.

El resultado fue la obtención de observaciones que se analizaron y respondieron<sup>8</sup>. Las observaciones de la ciudadanía respecto al ordenamiento del territorio “han sido plasmadas en este instrumento de planeación metropolitana, que nos ayudará en la construcción de la ciudad que queremos” (Imeplan, 2016a:443).

Cabe mencionar que la LGAHOTDU de 2016, si bien no dedica dispositivos específicos para la figura de las consultas sociales, es posible observar que aparecen a lo largo de todo el cuerpo legal como procedimiento obligatorio para la creación de sus programas. En especial, obliga a los municipios a crear los mecanismos de consulta ciudadana para la formulación, modificación y evaluación de los planes o programas municipales de desarrollo urbano. Además de que, los consejos estatales y consejos consultivos son órganos creados expresamente para asegurar la consulta de las políticas en torno al ordenamiento y la planeación metropolitana. Finalmente, los programas estatales de ordenamiento territorial deben ser sometidos a consulta pública por las autoridades correspondiente, facilitándola de forma física en sus oficinas y de forma electrónica.

Siguiendo con la LGAHOTDU, en la conformación de los programas metropolitanos se explicita en sus lineamientos que durante las etapas su elaboración; a la participación ciudadana no debe limitarse por la interacción con el consejo consultivo, también debe abrirse a otras formas de consulta social e integrar talleres, conferencias o mesas de diálogo, encuestas, entre otras iniciativas participativas. El proceso debe poner “particular atención en incluir a los distintos segmentos de la población y en garantizar el acceso, y la libre participación en este proceso de diagnóstico de grupos vulnerables, así como de pueblos, comunidades indígenas y afromexicanas” (SEDATU, 2021:16).

Finalmente, en seguimiento a las acciones del sistema general de planeación territorial para garantizar la gestión metropolitana, la SEDATU ha creado la Red nacional metropolitana (RENAMET), que busca funcionar como un mecanismo para promover la transferencia de conocimientos, metodologías, buenas prácticas, profesionalización e intercambio de información; asimismo, busca priorizar y desarrollar proyectos estratégicos a escala

---

<sup>8</sup> En el documento se menciona que las observaciones presentadas versaron sobre: “zonificación, comentarios fuera de las atribuciones del POTmet, ejes estructurantes para una movilidad eficiente, aspectos del medio urbano, sustentabilidad ambiental, criterios para la determinación de los NEUS, entre otros” (Imeplan, 2016:443)<https://www.imeplan.mx/potmet/#>

metropolitana, buscando que cuenten con la participación activa de la comunidad, la academia, organizaciones de la sociedad civil y diferentes actores metropolitanos de todo el país. La modalidad de funcionamiento es anual con foros, conferencias, paneles y mesas de trabajo con cientos de participantes de manera presencia y virtual, en donde se intercambian conocimientos y aprendizajes. A la fecha, se han identificado la realización de cuatro ediciones de esta Red.

### **Contralorías sociales**

La LGAHOTDU de 2016 incorporó la mención de las formas de financiamiento del sistema general de planeación territorial, donde se especifica que, para la gestión de las zonas metropolitanas además de considerar mecanismos técnicos, están las fuentes de financiamiento entre ellas, el Fondo Metropolitano. Ante ello, como parte de los mecanismos de supervisión ciudadana, se introduce la figura de la contraloría social con el objeto de que se vigile el cumplimiento y ejecución de normas oficiales mexicanas, de los planes y programas referidos por la LGAHOTDU, buscando que se apliquen sus principios y en su caso, que se denuncien ante la instancia de procuración de ordenamiento territorial cualquier violación a la normatividad. Para ello, deberán propiciar la participación de los vecinos, usuarios, instituciones académicas, organizaciones sociales, colegios de profesionistas y los institutos y observatorios, en el cumplimiento. Las cuales deben ser promovidas por las entidades federativas. No se menciona más sobre su convocatoria, funcionamiento y alcances de su vigilancia.

### **CALIDAD DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN ZONAS METROPOLITANAS MEXICANAS**

Los interesados en impulsar esta opción de participación suponen que por esa vía se resuelven satisfactoriamente los problemas de relación Estado-sociedad (Parés, 2009), al asociarse con grandes objetivos de los procesos de democratización, tales como Contribuir a profundizar la democracia participativa al incluir nuevos actores que deliberan en la esfera pública para decidir sobre asuntos comunes (Tellez, 2020). No obstante, la potencialidad de que contribuyan dependerá de la calidad democrática de sus procesos. La cuestión es qué tanto la participación ciudadana institucionalizada contribuye a la gobernanza metropolitana democrática. Para ello, se realiza una adaptación libre del cubo de la democracia de Fung (2005), para una revisión más analítica sobre tres categorías que responden a su vez tres

preguntas: inclusión o quién participa, deliberación o cómo participan, y empoderamiento o hasta dónde participan.

La inclusión son los mecanismos para seleccionar o identificar a los actores que participarán directamente en las decisiones o discusiones sobre el asunto público, y va de exclusivos a inclusivos. Son exclusivos cuando refieren a ciudadanos con prestigio social basados sobre todo en su status social, político o económico; luego se pasa por criterios de inclusión únicos o difusos a públicos interesados, auto-selección o de esfera difusa; a aquellos con criterios de inclusión de grupos sociales tradicionalmente desfavorecidos o poco organizados, excluidos de la esfera pública debido a legados de injusticia en razón de género, raza, sexo, clase, etc.

Fung (2006), a las modalidades de comunicación y decisión las denomina intensidad para indicar el nivel de inversión, conocimiento y compromiso requerido por los participantes. Aunque su escala realmente habla de la calidad deliberativa del proceso, que puede o no incluir decisión; para hablar sobre la asunción de decisión, describiré más adelante la categoría empoderamiento. El grado de la calidad deliberativa del proceso refiere a las maneras en que los participantes interactúan en el espacio de participación, conjunta la medida en que se acercan a un ideal deliberativo en un extremo estarán procesos sin deliberación de escucha simple como espectadores, pasando por otro de expresión y desarrollo de preferencias, a otro con votación y negociación de intereses, a uno con una metodología de deliberación ciudadana con implicación de técnicos y expertos.

Finalmente, Fung (2006) a las modalidades de influencia y autoridad otorgada a la ciudadanía las clasifica según el impacto de la participación, mide el vínculo entre lo que los participantes dicen y lo que las autoridades y ellos mismos hacen. La influencia de menor intensidad puede aspirar a obtener beneficios personales como información, si bien Fung (2006) habla de educación omite que la educación es una función compleja de cumplir y requiere de intenciones deliberadas del gobierno para educar a la ciudadanía en un tema, presenciar una asamblea no educa a lo máximo, solo transmite la información que la autoridad decide transmitir; por tanto, el primer nivel refiere a la información, seguido de influencia indirecta, consulta, colaboración y codecisión o autoridad directa.

La figura 2 muestra el resultado del análisis, concentrado en el cubo de la democracia de la oferta de participación ciudadana para Zonas Metropolitanas en México. Para esta ponencia

se presenta un análisis preliminar, debido a que es un trabajo en desarrollo de un proyecto más amplio.

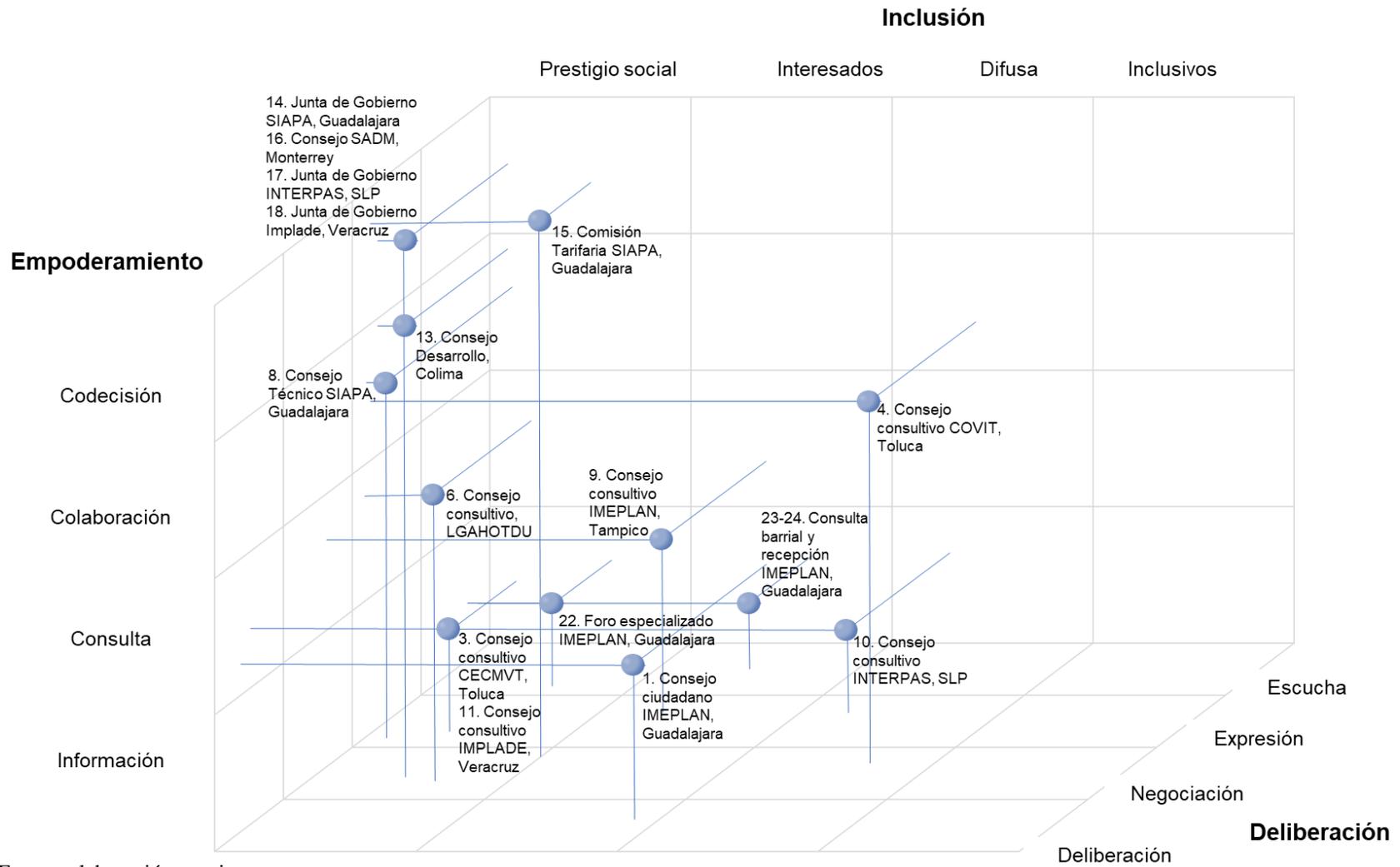
En cuanto los espacios personales, se observa que los de mayor empoderamiento debido a que la ciudadanía que los ocupa asume directamente decisiones sobre la política metropolitana. Aunque, siguen siendo espacios minoritarios respecto a la cantidad de espacios con representación de gobierno, por lo que su decisión por voto fácilmente puede quedar desactivada sin implicaciones reales sobre el mismo. Además, siguen siendo espacios altamente exclusivos, reservados casi en su totalidad a individuos representantes de organizaciones sociales de gran prestigio social como cámaras patronales, de comercio o de los principales sectores económicos de la zona, omitiendo representación de sectores de trabajadores, beneficiarios directos de la política o bien ciudadanía en general. Finalmente, no son espacios que aseguren la deliberación, o el consenso, únicamente se limitan a la votación atendiendo el principio de la mayoría de los votos.

Los consejos ciudadanos son variantes, son muy diferentes a los espacios unipersonales, porque disminuyen en el rango de empoderamiento, por lo general solo son espacios de consulta o colaboración. Con excepción de la comisión de tarifas del SIAPA de Guadalajara, donde asumen directamente decisiones sobre las tarifas del agua, el resto son órganos para generar propuestas o emitir opiniones, o bien, para consultar cuando sea necesario. Además de que la mayoría tienen un carácter técnico para la inclusión, no siempre bien definido, porque por un lado ese mote técnico justifica que sean solo convocados a participar miembros de la académica, también con ello se justifica la inclusión de actores empresariales muy empoderados. Finalmente, y de nueva cuenta, las metodologías de decisión no se interesan por incentivar la deliberación, se limitan a las decisiones mayoritarias, con la excepción del consejo ciudadano del IMEPLAN de Guadalajara donde se expresa que se busque una decisión por consenso.

Las consultas sociales, tal como son entendidas para la gobernanza metropolitana, son medios para obtener información de la sociedad, más que para moldear las decisiones. Los públicos a los que se han dirigido hasta el momento en realidad son también exclusivos, la generalidad es para representantes de grupos sociales con gran prestigio y poder económico o social como la académica. Mientras que aquellos que pretenden atender a la población en

general, lo hacen descuidando los medios de inclusión y que al final solo sirven para presentar demandas sobre los documentos previamente elaborados. Es decir, no hay una preocupación por empujar aprendizajes sociales que trasciendan a decisiones por consenso entre todas las partes. Las convocatorias de las consultas, además, recurren a los sectores interesados de siempre, entonces nunca se consulta a la población en general, como pudiera hacerlo una consulta popular como medio de democracia directa.

**Figura 2. Cubo de la democracia de la oferta de participación ciudadana para Zonas Metropolitanas en México**



Fuente: elaboración propia

## CONCLUSIÓN

La oferta de la participación ciudadana para la gobernanza metropolitana todavía enfrenta problemas para significar una oferta sólida que la incorpore efectivamente. En primer lugar, se evidencia cómo es que sí existe una oferta formal real, aunque acotada a algunas pocas zonas metropolitanas del país, en comparación con el total de estas, aunque destaca que es para las más pobladas y que concentran la mayoría de la población del país; es decir, está acotada territorial y temporalmente. También destaca que son para temas específicos, en particular para planeación y para la gestión del agua, que han sido los principales arreglos institucionales para la gestión de asuntos metropolitanos, otros temas igualmente importantes y latentes quedan descobijados de la gobernanza conjunta gobiernos y sociedad. Resalta que los actores ciudadanos son incorporados mediante mecanismos de baja cantidad y complejidad poco definidos por las leyes y reglamentaciones, en particular, cinco tipos de mecanismos de participación ciudadana espacios unipersonales, consejos ciudadanos, consultas sociales, contralorías sociales y observatorios ciudadanos; sin incorporar innovaciones de mayor alcance democrático como los presupuestos participativos, o bien, sin los de democracia directa con mayor extensión población.

Con relación a la calidad democrática de la oferta de participación, tiene resultados discordantes. Por el lado del empoderamiento, los espacios unipersonales llegan a asignar poder decisivo en la gestión de la planeación y la gestión del agua en las zonas donde se instauran; desafortunadamente, son espacios altamente exclusivos a representantes de grupos sociales con gran prestigio social, los más privilegiados dentro de las urbes donde se gestionan, son para grupos económicos y académicos, que en la mayoría de los casos, se justifican bajo el criterio de su capacidad técnica y económica. En sentido opuesto, los espacios de mayor empoderamiento social excluyen completamente a la ciudadanía común. A pesar de ser espacios con gran importancia, ésta se ve disminuida por los procesos de deliberación aplicados para la toma de decisiones, debido a que todos se limitan a asumir decisiones mediante la típica negociación de voto mayoritario, haciendo prescindible el voto ciudadano porque no son la mayoría de esos espacios. Entonces, en términos formales, acaban siendo espacios ornamentales de los máximos organismos de decisión en las zonas metropolitanas del país. Destacan casos como la comisión tarifaria del SIAPA en

Guadalajara, que avanza sobre la capacidad decisiva, que siguiendo su diseño legal es uno de los espacios que más apuesta por la inclusión ciudadana en decisiones.

Siguiendo con el empoderamiento, los espacios con mayor capacidad de abarcar a grupos sociales más amplios, entre ellos las consultas sociales. Además de limitarse a las prácticas de una ciudad en el país, las convocatorias a participar son poco claras sin precisión en las intenciones de abrirse a grupos sociales tradicionalmente excluidos; además de que la metodología para la deliberación es nula, en su lugar se limitan a ser espacios para transmitirle a grupos convocados de las decisiones previamente asumidas, es decir, son lugares de escucha. Cuando se convocan a los grupos sociales prestigiosos se les permite expresión de preferencias, pero sin la posibilidad de influencia directa en las decisiones. Es decir, las decisiones no son construidas colectivamente mediante el consenso social.

Finalmente, los consejos consultivos son los que presentan mayor pluralidad en invitación a personas a participar, no obstante, siguen priorizando la participación de los grupos más prestigiosos de las ciudades mexicanas. No realizan un esfuerzo por convocar a sectores sociales amplios e incluir a sectores sociales necesitados de involucrarse en los medios de participativos. Por lo tanto, siguen estando poco visibilizados los intereses de estos sectores. Un ejemplo contundente es que los diseños legales emergidos desde los municipios o estados, no se preocupan por garantizar que estos colectivos tengan una composición con paridad de género. Para muestra, el caso presentado donde todos sus integrantes son hombres.

En resumen, los propósitos de las autoridades de ofertar espacios de participación ciudadana en la gobernanza metropolitana son buenas, aunque todavía muestran una calidad democrática poco prometedora, falta que se conviertan en verdaderos espacios donde se hagan reales las promesas de la gobernanza metropolitana, una donde gobierno y ciudadanía consensen tanto futuros comunes, como los medios para alcanzarlos, y participen colectivamente en su gestión.

## BIBLIOGRAFÍA

- Ansell, C. & Torfing, J. (2016). Introduction: theories of governance, en Ansell, C. y Torfing, J. (Coords.) *Handbook on Theories of Governance* (pp.1-17). EUA: ElgarEdwar.
- Arellano, A., & Rosiles, J. (2021). *Políticas e instituciones metropolitanas en México*. México: El Colegio de Jalisco
- Aspiri, JL. (2009). El Implade: herramienta. En Eibenschutz y Gonzalez (Coords.) *El legislativo ante la gestión metropolitana*. (pp.117-128). México: MAPorrúa.
- Demrutis, JA. (2020). Juntas, comisiones, consejos: ¿instituciones de gobernanza para la planeación metropolitana? En Navarrete y Robles (Coods.). *La cuestión metropolitana en Gobernanza* (pp.107-150). México: El Colegio de Jalisco.
- Gomá, R., y Font, J. (2001). La democracia local: un mapa de experiencias participativa. En J. Font (Ed). *Ciudadanos y decisiones públicas* (pp.61-76). España: Ariel.
- Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, Special Issue, 66–75.
- Heinelt, H. and D. C. (2005). *Metropolitan Governance: Capacity, democracy and the dynamics of people*. Routledge.
- Iracheta, A. (2009). Hacia nuevas estructuras de planeación. En Eibenschutz y Gonzalez (Coords.) *El legislativo ante la gestión metropolitana*. (pp.309-318). México: MAPorrúa.
- Negrete, ME. (2010). Las metrópolis mexicanas: conceptualización, gestión y agenda de políticas, en Garza G. y Schteingart M. (Coords.) *Los grandes problemas de México II, desarrollo urbano y regional* (pp.173-212). México: El Colegio de México.
- Parés, M. (2009). *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. España: Ariel.
- Ramírez, E. (2012). Instituciones y gobernanza metropolitana: una primera aproximación al caso de México. *Estudios demográficos y urbanos*, 27(2), 491-520.
- SEDATU. (2021). *Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2021-2024*. México: SEDATU.
- SEDATU, CONAPO & INEGI. (2018). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015*. México.
- Tomàs, M. (2020). *Modelos de gobernanza metropolitana*. España: metropolis
- Viégas, R. (2014). Informe 2014. Estudio Comparativo sobre Gobernanza Metropolitana. Brasil: metrópolis.