MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA A NIVEL MUNICIPAL EN MÉXICO 2015

REPORTE DE HALLAZGOS A PARTIR DE LA INTEGRACIÓN DE LAS BASES DE DATOS DE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA A NIVEL MUNICIPAL EN MÉXICO 2015

PARTICIPANDO POR MÉXICO

SIN CIUDADANOS NO HAY DEMOCRACIA

NOVIEMBRE DE 2016

Resumen ejecutivo 4

I. Introducción 7
II. Justificación y objetivos 10
III. Marco metodológico 13
IV. Análisis de las bases de datos 17
IV.1. Principales hallazgos para la base de datos de normatividad 17
IV.2. Principales hallazgos para la base de datos de SAI 31
V. Análisis de los censos de 2013 y 2015 de INEGI 37
VI. Límites de la investigación 42
VII. Conclusiones ¿Qué sigue? 43

Glosario de mecanismos de participación ciudadana 46
Bibliografía 51

Este código QR
redirige al sitio web:
www.mpcmx.org

Participando por México A.C.

EQUIPO TÉCNICO

COORDINADOR DEL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN
Luis Fernando Fernández Ruiz
Director del Consejo de Asociados de Participando por México A.C.

Coordinación y revisión
Abraham González Austria
Rosa Elena Rivero Rojas
José Antonio Zavala Sánchez

Revisión documental, integración y análisis de bases de datos
Carlos Rodolfo Cardini May
Víctor Alonso del Pozo Rodríguez
Katia Guzmán Martínez
Fernando Martínez Sánchez
María Montoya Aguirre
Andrea Parra Lozano
Andrea Yoselín Tapia Velázquez
Fernando Varela Levy
Juan Manuel Vera Cerón

Participando por México A.C. agradece especialmente la retroalimentación a lo largo del proyecto de investigadores, funcionarios y asociados de la organización que permitieron mejorar el planteamiento, desarrollo y presentación de resultados de este proyecto:

Dra. Ana Díaz Aldret
Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.

Jorge Cravioto Galindo
Director General Adjunto de Relación con las Organizaciones Sociales de Participación Ciudadana y Transparencia de la Secretaría de Gobernación del Gobierno de la República

José Antonio González Curi
Coordinador del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal de 2013-2016
Asimismo, agradecemos la equipo del INAFED por el apoyo inicial para entender la relación con los gobiernos municipales de México y plantear las fuentes de información que se utilizarían en el proyecto.

Dr. Guillermo M. Cejudo
Secretario Académico del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.

Joel Salas Suárez
Comisionado del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

Carlos A. González Martínez
Consejero Electoral del Instituto Electoral del Distrito Federal

Abel Valdez y Horacio Camacho
Responsables del diseño del sitio web y de este documento
Socios de Strive Studio

Shantal Aragón Carranza
Erik Ernesto Bacilio Avila
Diego Forcada Gallardo
Luis Andrés Giménez Cacho
Beatriz Guerrero Auna
Alejandra Kisahí Ríos Mendiola
Emiliano Rosales Morales
Rodrigo Sánchez Castellanos
Asociados de Participando por México A.C.

RESUMEN EJECUTIVO

Esta investigación tuvo como objetivo obtener información cuantitativa sobre la oferta institucional de mecanismos de participación ciudadana (MPC) por parte de los gobiernos municipales para el año 2015. Esto con el fin de integrar dos bases de datos: una sobre la oferta institucional de MPC con base en la normatividad municipal (específicamente Bandos de Policía y Buen Gobierno y Reglamentos de Participación Ciudadana o similares), y, otra, sobre la oferta institucional de MPC reportados por medio de respuestas a solicitudes de acceso a la información.

A partir de la integración de ambas bases de datos y de su análisis se realiza este reporte de hallazgos. Para llevarlo a cabo se clasificaron un total de 34 MPC en cuatro categorías: mecanismos de democracia directa, mecanismos de democracia deliberativa, mecanismos consultivos y mecanismos de atención ciudadana. Esta categorización se consideró como clasificación de *medios*, es decir, como órganos o herramientas instrumentales para ejercer la participación ciudadana; mientras que se realizó otra clasificación por *fines*, es decir, una categorización por los objetivos y capacidad de influencia en procesos de toma de decisión pública. Ésta clasificación vincula grados de participación por autoridad de los ciudadanos, por influencia y por mecanismos de participación:

1. Autoridad directa de los ciudadanos / Decisiones iniciadas por los ciudadanos, que avala la autoridad
2. Co-gobierno / Autoridad delegada a ciudadanos / Decisiones iniciadas por la autoridad en las que participan ciudadanos
3. Asesoría y/o consulta e influencia comunicativa / Decisiones consultivas o selectivas e informadas
4. Influencia comunicativa o beneficios personales / Influencia simbólica

Ambas clasificaciones, junto con los MPC se encuentran desglosados en el apartado de marco metodológico. Asimismo, se realizó una clasificación por tipo de municipio, los cuales se dividieron por nivel de rezago social y por tamaño de población.

Los hallazgos se dividen en dos tipos: los que se desprenden del análisis de las bases de datos sobre MPC y los indirectos o periféricos al proyecto que surgieron a lo largo del proceso de investigación sobre los acervos, las fuentes y las características propias de los municipios.

Sobre los hallazgos de las bases de datos de MPC se encontró en la normatividad municipal que el 60% de los municipios cuenta con mecanismos de participación consultivos; en menos ocasiones; el 29% de los municipios analizados presenta mecanismos de democracia directa; tan sólo el 10% cuenta con mecanismos deliberativos identificados en la normatividad y, a pesar de no haber identificado el total de espacios de atención ciudadana, se estima que el total de los municipios cuenta con al menos un mecanismo de atención ciudadana. Asimismo, se reporta, contra intuitivamente, que los municipios con menor número de habitantes (menos de 10 mil) presentan en su normatividad una mayor proporción de mecanismos de democracia directa; mientras que el 61% de los municipios entre 25 mil y 75 mil habitantes presentaron un mayor número de mecanismos deliberativos en su

normatividad. Proporción que aumenta marginalmente en los municipios o delegaciones con más de 75 mil habitantes.

En cuanto al nivel de autoridad de los MPC, en las 32 entidades federativas se presenta la misma tendencia en la normatividad: predominan los mecanismos en los que las decisiones son iniciadas por la autoridad y en segundo lugar se presentan los MPC consultivos o selectivos. Dos casos llaman la atención, Guerrero y Tamaulipas, por presentar una mayor proporción de MPC con participación simbólica o simulada. Por el contrario, los estados de Campeche, Hidalgo, Michoacán, Yucatán y Zacatecas, presentan una proporción importante de MPC en los que los ciudadanos pueden iniciar decisiones que posteriormente avale la autoridad. Sobre los mecanismos de participación consultiva o selectiva prevalecen en todas las entidades los Consejos de Planeación y Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) o afines y los Consejos o Comités Consultivos.

Respecto a los resultados de las solicitudes de acceso a la información, respondieron 432 de 2456 municipios. Estos municipios reportaron la existencia de un total de 2,371 MPC, es decir, un promedio de 5.4 mecanismos por municipio. Los MPC reportados con mayor frecuencia fueron el COPLADEMUN con el 60.4% de los municipios que respondieron, cabildo a sesión abierta con el 31%, el Consejo de Participación Social con el 26.4% y Contraloría Ciudadana en el 22.7% de los municipios. En MPC de democracia directa, el 7.9% reportó contar con Iniciativa popular para el Cabildo, 7.6% con Plebiscito, 4.4% con referéndum y, finalmente, el 4.2% con revocación de mandato.

De los 2,371 MPC que reportaron los 432 municipios vía solicitudes de acceso a la información, 1603 MPC fueron implementados en los últimos 3 años, es decir el 67.6%; en promedio se 3.71 MPC por municipio. Del mismo total de mecanismos, los municipios enviaron evidencia documental del 39.7% de MPC (943 en total). Esta evidencia se encuentra disponible en el acervo de fuentes documentales en la página de internet de Participando por México.

A lo largo del proceso de investigación, el equipo enfrentó distintos retos que se convirtieron en hallazgos relevantes. Primero, se encontraron limitantes graves al acceso en la información; por un lado, los acervos de la Secretaría de Gobernación del Gobierno de la República (SEGOB) y del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) que por ley deben contener la normatividad actualizada de todo el país cuentan con menos de la mitad de la información y, en ocasiones, incluso desactualizada. Lo mismo se replica en las secretarías de gobierno estatales. A ello se suma que existen municipios que no sólo no actualizan su normatividad en los cambios de administración, sino que éstos no lo reportan a las instituciones federales o estatales.

El siguiente reto se refiere a la producción o actualización de la normatividad. Se encontraron municipios que no actualizan sus bandos de policía y buen gobierno o sus reglamentes desde hace más de diez o quince años. Municipios que no modifican la normatividad siquiera para regular su estructura orgánica y, mucho menos, para regular los MPC en sus municipios. Las realidades de los municipios -por no decir las políticas públicas, los equipos de trabajo, los acervos documentales o la experiencia- cambian cada tres años; las administraciones entrantes desconocen los archivos o acervos de sus

predecesores y, por tanto, en caso de que los gobiernos salientes contaran con MPC, éstos desaparecen como si nunca hubieran existido.

Ahora bien, en relación con las solicitudes de acceso a la información, a pesar de que los municipios son sujetos obligados de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información y a pesar de que Participando por México agotó el proceso de acceso a la información hasta el envío de recursos de revisión, únicamente se recibió respuesta de 432 municipios en el país. A 569 municipios se les envío la solicitud vía postal con copia a los órganos garantes estatales, de los cuales se recibió respuesta de menos del 10%. La inexistencia de una cultura de transparencia y de acceso a la información, sumado a la desactualización de información o a su inexistencia, limitan profundamente no sólo la interacción ciudadanía-gobierno en términos de deliberación y exigencia, sino el ejercicio pleno de derechos de sus habitantes y, por tanto, la posibilidad de transitar a un gobierno abierto.

En cuanto a los límites de la investigación, ésta presenta únicamente información para el año 2015 sobre normatividad municipal disponible desde Internet entre junio y diciembre de ese año. Sobre las respuestas a las solicitudes de acceso a la información enviadas se procesó y sistematizó únicamente la información autorreportada por los municipios. La información para ambas bases únicamente sobre la oferta institucional de MPC. La no respuesta de solicitudes de acceso a la información o la no disponibilidad de normatividad no puede ni debe interpretarse como la inexistencia de MPC en los municipios. De la misma manera, salvo por la evidencia recabada sobre la implementación de ciertos MPC, el resto de información no arroja conclusiones sobre la calidad o la intensidad de la participación ciudadana.

Finalmente, una de las primeras utilidades de esta investigación es que suma a la Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023 (ENCÍVICA) del Instituto Nacional Electoral (INE), la cual presentó el Instituto unas semanas antes de esta publicación. La Estrategia tiene el único objetivo de fortalecer la cultura democrática por medio de la apropiación del espacio público por las y los ciudadanos sobre la base de tres ejes: verdad, diálogo y exigencia. Esta investigación abona a las líneas de acción de los tres ejes al generar información, al identificar espacios que fomentan el diálogo democrático, al promover los espacios de deliberación pública y compartir con ciudadanos los mecanismos afines a la exigencia del cumplimiento de compromisos y obligaciones de las autoridades para que las personas puedan incidir en proceso de toma de decisión.

Desde Participando por México A.C. estamos convencidos que esta investigación abonará a la discusión pública y académica sobre mecanismos de participación ciudadana. Asimismo, esperamos resulte útil a tomadores de decisión y a ciudadanos para conocer, utilizar y fomentar el uso de MPC.

I. INTRODUCCIÓN

En el momento en que se realizaba esta investigación, el Instituto Nacional Electoral publicó la Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2013 (ENCÍVICA). Unos meses antes, Participando por México A.C. formó parte de la Comunidad de Práctica para la Construcción de Ciudadanía e incidencia en Políticas Públicas del Programa de Naciones Unidas para contribuir con insumos a la misma. Las interrogantes giraban en torno a: cómo favorecer la participación activa de la ciudadanía en políticas públicas; cómo fomentar una cultura de participación ciudadana desde espacios escolares y no escolares para que los individuos desde niños o jóvenes se involucraran en la vida comunitaria; a entender cómo crear, fortalecer o diseñar espacios de participación ciudadana institucionales y no institucionales; y cómo transversalizar una política de acceso a la información pública que incentivara la rendición de cuentas.

Una de las conclusiones que se presentaron en el grupo y en las discusiones de manera recurrente es que los ciudadanos deben estar informados –y formados- para tener una participación ciudadana de calidad y deber contar con espacios y canales de interlocución para influir en procesos de toma de decisión y para mejorar la confianza de los ciudadanos en nuestras instituciones.[1]

En un contexto en el que los ciudadanos no se sienten parte de los procesos de decisión públicos, idea que se sustenta en el *Informe País sobre la calidad de la ciudadanía en México* (INE, 2014), la ENCÍVICA fundamentó su diseño en atender el problema de la debilidad de una cultura democrática de las y los mexicanos por medio de tres ejes: el diálogo, la verdad y la exigencia. Estos ejes son muy relevantes porque comparten la justificación que originó esta investigación. Compartimos la cita textual:

> "[una] cultura democrática no podrá consolidarse si la ciudadanía no se apropia de los asuntos públicos, definidos en sentido amplio: si se les niega el acceso a la información pública, con la mayor cantidad y la mejor calidad posible de datos y documentos que les permitan conocer el estado que guardan los asuntos públicos que les atañen; si no se generan espacios para ensanchar el diálogo y la deliberación entre personas y organizaciones de toda índole; y si no se emplean las herramientas y los mecanismos que hagan posible, a un tiempo, una mayor exigencia sobre los resultados que entregan las instituciones públicas y un mayor involucramiento en los procesos de decisión de las autoridades." (INE, 2016).

Este reporte sobre la integración de bases de datos de mecanismos de participación ciudadana (MPC) de gobiernos municipales en México se concibió como proyecto desde inicios de 2015, cuando después de seis años de impulsar de manera activa una participación ciudadana crítica e informada que contribuyera con la resolución de problemas públicos, como organización enfrentamos serias dificultades para:

[1] Para mayor información sobre la Comunidad de Práctica y de sus documentos consultar: www.cdpinepnud.com.mx

[2] **Verdad:** 1. Generación de conocimiento e información para el ejercicio de la ciudadanía. 2.

1) acceder a información pública sistematizada, documentada y de calidad sobre la participación ciudadana que se presentaba en los municipios o sobre las acciones institucionales que realizaban las autoridades municipales para fomentarla;
2) identificar en distintos municipios los espacios de deliberación y diálogo institucionalizados que permitieran a los ciudadanos y autoridades mantener relaciones ciudadanía-gobierno más estrechas, y
3) conocer la oferta institucional de mecanismos de participación ciudadana con los que contaba cada municipio para que los ciudadanos externaran necesidades, preferencias o influyeran en procesos de decisión de los municipios.

Estas tres grandes ausencias encuadran con los recién publicados ejes de la ENCÍVICA de verdad, diálogo y exigencia. Como organización decidimos concentrar los esfuerzos en la integración de información verificable, con base en la normatividad municipal o con evidencia física, acerca del estado de la oferta institucional de MPC en los municipios de México. Con ello, requeriríamos, aunque parezca una obviedad, acceder a información pública de los municipios e identificar, entre los mecanismos, aquellos que ofrecen espacios de deliberación y diálogo institucionalizados y espacios de incidencia directa en procesos de toma de decisión pública.

De las ocho líneas de acción que establece la Estrategia[2], este proyecto logra incidir en seis de las ocho líneas de acción. En la primera y tercera líneas de acción del eje de la verdad: la generación de información y conocimiento para el ejercicio de la ciudadanía y la apropiación del derecho a saber, en el sentido en que se integran bases de datos de información útil y relevante para el conocimiento y acceso a los MPC, espacios de interacción ciudadanía-gobierno en los que es posible influir en procesos decisorios de la dinámica democrática, los cuales se ponen a disposición de la sociedad para que puedan conocer y ejercer sus derechos.

Asimismo, la integración de las bases de datos de MPC a nivel municipal en México abonan en las líneas de acción cuatro y cinco del eje de diálogo. Por un lado, identifica los espacios creados por autoridades municipales para diálogo democrático y, por otro, identifica los espacios de vinculación institucionalizados en donde se crean redes de ciudadanos, grupos organizados y autoridades para la deliberación en el espacio público.

Finalmente, el proyecto logra sumar a las dos líneas de acción del eje de exigencia, en el sentido en el que identifica los espacios institucionales en los que los ciudadanos pueden exigir el cumplimiento de compromisos y obligaciones de las autoridades. Del mismo modo, la información recabada permite identificar y conocer el funcionamiento de los mecanismos institucionales de participación ciudadana.

[2] **Verdad:** 1. Generación de conocimiento e información para el ejercicio de la ciudadanía. 2. Difusión, promoción, conocimiento, y ejercicio responsable de los derechos humanos. 3. Apropiación del derecho a saber. **Diálogo:** 4. Creación de espacios para el diálogo democrático. 5. Creación y vinculación de redes para el ejercicio democrático. 6. Promoción de la cultura cívica en los entornos escolares. **Exigencia:** 7. Exigencia de cumplimiento de la palabra pública empeñada. 8. Promoción de la incidencia de la ciudadanía en la solución de problemas públicos. (INE, 2016)

Con base en ello, el marco metodológico de la ENCÍVICA permite entender parte de la utilidad de este esfuerzo de investigación que realizó Participando por México de junio de 2015 a octubre de 2016. Desde el origen del proyecto se planteó responder dos preguntas de investigación:

1. ¿Cuáles y cómo son los mecanismos de participación ciudadana institucionalizada de los gobiernos municipales en México?
2. ¿Cuál es la respuesta y el uso que se le da a estos mecanismos por parte de los gobiernos locales y la ciudadanía?

Una de las primeras referencias para dar respuesta a estas preguntas fue el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) por medio de sus Censos Nacionales para Gobiernos Municipales y Delegacionales de 2009 (encuesta), 2011, 2013 y 2015. En éstos incluyó un componente de participación ciudadana en el que consultó a autoridades municipales sobre órganos y mecanismos de participación o consulta ciudadana, los cuales únicamente cuentan con la respuesta del cuestionario sin evidencia documental o respaldo normativo que los mecanismos o órganos efectivamente existan o se hayan implementado.

Además de ello, en cuanto a definiciones, INEGI censa sobre órganos, entendidos como estructuras institucionalizadas como asambleas, comités, consejos o órganos de contraloría social, mientras que para mecanismos[3] hace referencia a temas de atención ciudadana como visitas de autoridades a localidades, módulos de atención de quejas, ventanillas únicas, correos electrónicos para recepción de solicitudes de ciudadanos e incluyen encuestas y consultas populares. A pesar de algunas diferencias conceptuales, el foco del censo recae en atención ciudadana y no contempla la diversidad de MPC que existen ya sean de democracia directa o deliberativos.

Una vez consultados otros repositorios de información relacionados con el tema como el acervo del Premio de Gobierno y Gestión Local del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) o la información de encuestas levantadas para el *Informe País sobra la calidad de la ciudadanía en México*, no se encontró suficiente información para responder a las dos preguntas de investigación. No obstante de la riqueza de estas fuentes, era indispensable ir a las fuentes primarias para construir un nuevo acervo: la normatividad vigente estatal y municipal y los archivos de los propios gobiernos municipales.

Con base en estos supuestos, en Participando por México A.C. decidimos emprender este esfuerzo de mapeo, sistematización, documentación y construcción de un acervo con la oferta institucional de gobiernos municipales de MPC, el cual permitirá:

- Que autoridades municipales identifiquen información sobre MPC que existen en la normatividad de distintos municipios del país. Asimismo, pondrá a su disposición un acervo de evidencia de MPC que se implementan en diversos municipios de México.

[3] En este caso se entenderá por mecanismo de participación ciudadana al conjunto de reglas, espacios, procesos, instrumentos, formas y acciones institucionalizados con los que interactúan ciudadanos y autoridades para influir en procesos de decisión pública.

- Que académicos, organizaciones de la sociedad civil, estudiantes y tomadores de decisión cuenten con una base de datos exhaustiva que permita profundizar en la materia y realizar investigaciones posteriores.
- Que ciudadanos conozcan la oferta institucional de MPC que pueden utilizar en su municipio.
- Contribuir con los objetivos planteados por la Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023 del Instituto Nacional Electoral.

Este reporte se integra, primero, un breve resumen ejecutivo con los principales hallazgos de la investigación y del análisis de las bases de datos. Después se presenta esta introducción y una breve justificación de la investigación. En tercer lugar, se establece el marco metodológico para analizar las bases de datos construidas a partir de la caracterización tanto de los mecanismos como de los municipios. La Nota Metodológica sobre cómo se integraron las bases de datos se encuentra como un documento independiente. En cuarto lugar se reportan los principales hallazgos: los tipos de mecanismos encontrados, cuáles prevalecen en qué tipos de municipios, cuáles se encuentran en la base de datos de normatividad y cuáles reportan los municipios por medio de la respuesta a solicitudes de acceso a la información, cómo varían por entidad federativa, cómo se diferencian de los resultados del INEGI. Esta sección integra lo más relevante del reporte, por lo que se divide en subsecciones.

Posterior a dicha sección se presentan los límites y limitantes de la investigación y de las bases de datos. Finalmente, se plantean las principales conclusiones, los retos a seguir y las posibles líneas de investigación que se detonan a partir de este proyecto.

II. JUSTIFICACIÓN Y OBJETIVOS

¿Por qué analizar los mecanismos de participación ciudadana a nivel municipal en México? Uno de los planteamientos más frecuentes en un sistema democrático es cómo participan los integrantes de la *polis* (comunidad política) en los procesos de decisión colectiva. La participación ciudadana toma características distintas a partir de la definición de su adjetivo, sin embargo, la participación, a secas, definida por la Real Academia de la Lengua se refiere a "tomar parte en algo", a involucrarse en ese algo, a ser partícipe en un espacio común o compartido. Cuando se le agrega el adjetivo ciudadano a ese algo toma un carácter público[4], toma un matiz de interacción de algún tipo en la comunidad política, interacción que requiere espacios y reglas para que suceda, así como acuerdos y fines para que se le dote de sentido.

Entender cómo sucede esta interacción obliga a analizar los tipos de participación que existen. Algunos autores como T. H. Marshall (1968) o Alicia Ziccardi (2004) clasifican la participación por sus fines más que por los medios. Por ejemplo, Marshall la relaciona con el ejercicio de derechos civiles, políticos y sociales y, en ese marco, describe el tipo de participación en el ejercicio de

[4] Para profundizar sobra la discusión de lo público como concepto puede revisarse la referencia de Nora Rabotnikof, "Discutiendo lo público en México", en Mauricio Merino (coord.), *¿Qué tan público es el espacio público en México?*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010, pp. 28-30.

cada tipo de derecho. Alicia Ziccardi (2004) agrega la definición de participación comunitaria, entendida como el involucramiento de los individuos en la solución de problemas de la comunidad, sin esperar la intervención de autoridades.

En esta investigación, la participación ciudadana debe entenderse, primero, como la característica de los seres humanos para convivir en sociedad y, segundo, como el entendimiento y ejercicio cotidiano de los derechos civiles, políticos y sociales (Chaux, 2005; Marshall, 1965). Además de ello, la definición de Ziccardi también sirve para acotar el contexto de la investigación:

> "La participación ciudadana, a diferencia de otras formas de participación, se refiere específicamente a que los habitantes de las ciudades intervengan en las actividades públicas representando intereses particulares (no individuales). Pero para que esta participación sea efectiva deben generarse compromisos y condiciones institucionales y, sobre todo, existir el convencimiento de que la deliberación pública y la interacción social, la aceptación y el respeto por el pluralismo ideológico, son valores y prácticas positivas y esenciales para vivir en democracia; valores y prácticas que pueden y deben ejercerse en primer término en el ámbito de lo cotidiano y en el espacio local, que es donde se da la mayor proximidad entre autoridades y ciudadanos" (Ziccardi, 1998).

La participación ciudadana también asegura que la interacción social no se salga de un cauce institucional, armónico y, sobre todo, democrático. En este sentido, para Participando por México, la participación ciudadana es la clave para reconstruir y transformar el espacio público y contribuir a crear condiciones para consolidar una gobernabilidad democrática.

Así, la forma en que se involucran los ciudadanos en procesos de decisión o en el ejercicio de sus propios derechos refleja la necesidad de utilizar distintos instrumentos y mecanismos de participación. Ahí radica la importancia de su existencia, de manera institucionalizada, para que la interacción ciudadanía-gobierno tome sentido, ya sea través de esquemas de representación, de deliberación o consulta o de rendición de cuentas y atención ciudadana. Analizar la oferta institucional de mecanismos de participación ciudadana permite identificar esos canales de interlocución con los que cuentan nuestros gobiernos.

¿Por qué analizar los mecanismos en municipios? El nivel de gobierno más cercano a los ciudadanos es el municipio o la delegación para el caso de la Ciudad de México -próximamente alcaldías-. Es en éste nivel que se atienden las necesidades más inmediatas de la población y en las que se logran proveer bienes y servicios públicos, así como resolver o interceder para resolver los problemas públicos que enfrentan nuestras comunidades. Una de las principales características de los municipios es que son libres, es decir, que no están subordinados a la autoridad estatal o federal, tienen la facultad de administrar autónomamente sus recursos y tiene personalidad jurídica.

Entre las atribuciones más importantes de los municipios, que ganaron con las reformas de 1983[5] y de 1999[6], fueron, a la letra de la Constitución, las

[5] En resumen, la reforma municipal de 1983 dotó de autonomía a los municipios, de personalidad jurídica, de facultades para contar con patrimonio propio, de proveer servicios públicos, de contar con ingresos propios con fuentes específicas, entre otros. Para mayor referencia consultar la reforma constitucional del 3 de febrero de 1983.

"facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal."

Esta atribución de asegurar la participación ciudadana y vecinal se ha traducido en mecanismos de participación ciudadana institucionalizados en sus instrumentos normativos o simplemente implementados por que la propia Constitución los faculta. No obstante, cuando los ciudadanos desean participar o identificar los canales adecuados para externar sus preferencias o exponer sus necesidades, éstos no siempre están disponibles, no son necesariamente conocidos por ciudadanos (o por autoridades) o, simplemente, no existen.

Por todo ello se planteó como objetivo de esta investigación:

Obtener información cuantitativa sobre la oferta institucional de mecanismos de participación ciudadana por parte de los gobiernos municipales en 2015.

Como objetivos específicos se plantaron:

A. Construir una base de datos a partir de la normatividad municipal sobre la oferta institucional de MPC en los gobiernos municipales de México.
B. Construir una base de datos a partir de solicitudes de acceso a la información sobre la oferta institucional de MPC en los gobiernos municipales de México.
C. Analizar la oferta institucional de MPC que operan en los gobiernos municipales.

La Nota Metodológica de la construcción de ambas bases de datos se encuentra en un documento independiente. En este caso, el reporte se concentra en el objetivo específico C.

[6] El 23 de diciembre de 1999, la reforma dotó de autonomía plena al municipio, adquirió facultades exclusivas y se reconfiguraron las relaciones intergubernamentales. Consultar: Merino, Mauricio, "Nuevo Federalismo, Nuevos Conflictos" en Soledad Loaeza, Jean Francois Prud´homme (Coords), *Los Grandes Problemas de México*, I*nstituciones y Procesos Políticos*, Volumen XIV. COLMEX, México 2010.

III. MARCO METODOLÓGICO

Para fines de este análisis, se entenderá por mecanismo de participación ciudadana al conjunto de reglas, espacios, procesos, instrumentos, formas y acciones institucionalizados con los que interactúan ciudadanos y autoridades para influir en procesos de decisión pública. A partir de esta definición y de la revisión de literatura relevante[7] se realizó un análisis preliminar de los MPC que existían en la normatividad municipal de distintos municipios del país, específicamente en Bandos de Policía y Buen Gobierno y de Reglamentos de Participación Ciudadana o afines. A partir de esta información se integró un listado de 18 mecanismos de participación ciudadana para analizar en la normatividad municipal. Asimismo, a partir de la recomendación del INAFED sobre lo que las autoridades municipales podrían entender por MPC se incorporaron 16 mecanismos adicionales al formato de la solicitud de acceso a la información pública que se envió a las 2456 municipios para conocer su oferta de MPC.

Estos MPC se clasificaron, primero, en cuatro categorías entendidas como *medios* de participación, es decir, con base en sus características operacionales por el número de participantes y la forma de interacción:

1. **Mecanismos de democracia directa:** mecanismos que abren la participación en procesos de decisión al mayor número de ciudadanos en una delimitación territorial.

Referéndum	Plebiscito	Iniciativa Popular para Cabildo	Revocación de mandato

2. **Mecanismos de democracia deliberativa:** mecanismos de participación limitada o selectiva en cuanto al número de individuos que promueven el diálogo, la deliberación y los acuerdos en procesos decisorios.

Audiencia pública	Comités vecinales	Jurado ciudadano	COPLADEMUN
Presupuesto participativo	Consejos o Comités Deliberativos	Consejos o Comités vinculantes	Asamblea Ciudadana
Comité de Desarrollo Social / Comunitario	Consejo de Desarrollo Municipal		

3. **Mecanismos consultivos**: mecanismos de participación en la que las autoridades recaban información y opiniones de ciudadanos con la posibilidad de que ésta sirva como insumos para procesos decisorios.

Consulta ciudadana	Consejo ciudadano	Comité comunitario	Consejo vecinal
Consejo o Comité Consultivo	Asociación o Comité vecinal	Grupo de acción y participación social	Comité operativo especializado
Consejo municipal de participación ciudadana	Consejo de colaboración municipal	Comité Municipal de Seguridad Pública	Consejo municipal de desarrollo rural sustentable
Cabildo a Sesión Abierta	Colegio de profesionales	Consejo de Participación social	

[7] Esta información se encuentra detallada en la Nota Metodológica de la integración de las bases de datos que se presenta como un documento independiente.

4. **Mecanismos de atención ciudadana**: mecanismos o espacios de interlocución ciudadanía-gobierno en los que las autoridades atienden de manera directa a los ciudadanos, ya sea para la provisión de bienes y servicios públicos o para escuchar sus necesidades, preocupaciones o peticiones, normalmente, de manera individualizada.

Contraloría ciudadana	Defensoría ciudadana	Sistema de Quejas, Denuncias y Sugerencias	Atención directa de funcionarios a ciudadanos
Ventanilla única			

Al final del texto, se incluye un glosario con la definición de cada uno de los MPC analizados. Es importante señalar que los mecanismos deliberativos y consultivos comparten características de diálogo, deliberación y de consulta para la toma de decisiones, sin embargo, depende de su propia definición en cada caso y de las reglas y alcances establecidos para su operación. En este caso se diferencian por que los mecanismos deliberativos permiten llegar a acuerdos sobre procesos decisorios, mientras que los consultivos únicamente recaban información y opiniones que pueden –o no- ser tomadas en cuentas por las autoridades.

La clasificación por *medios* de los MPC permite observar las características operativas y procedimentales de la participación ciudadana, sin embargo no permite analizar sus *fines*, es decir, los objetivos y alcancen de la participación ciudadana por medio de mecanismos específicos que ofrecen las autoridades municipales. Para ello, se utiliza como referencia la escalera de la participación Sherry R. Arnstein (1969) y que retoma Roger Hart (1992) para identificar el nivel de influencia de los ciudadanos en procesos de decisión. A esta referencia se incorpora una clasificación más reciente que utiliza Archon Fung (2006) como una de tres dimensiones de participación: el nivel de autoridad en los procesos de decisión.[8] Con base en ambas clasificaciones se relaciona cada uno de los MPC a partir de su definición como se muestra en la tabla 1.

La vinculación de ambas variables puede resumirse en cinco clasificaciones de influencia y autoridad:

1. Autoridad directa de los ciudadanos. Son los ciudadanos quienes pueden iniciar, de manera independiente, procesos de decisión pública que pueden resultar en la modificación de decisiones normativas o de gestión de los municipios, avaladas por la autoridad.
2. Co-gobierno. Si bien los ciudadanos influyen de manera significativa en los procesos de decisión, son las autoridades las que delegan institucionalmente autoridad en los ciudadanos y las que avalan, en última instancia, las decisiones tomadas por los ciudadanos.
3. Asesoría y/o consulta e influencia comunicativa. En este nivel de autoridad se enmarca una influencia directa a partir de las consultas realizadas por la autoridad de manera aleatoria o selectiva. De esta

[8] Las otras dos dimensiones que utiliza son "participantes" y "comunicación y decisión". Para mayor referencia consultar: Archon Fung, "Varieties of Participation in Complex Governance", *Public Administration Review*, December 2006.

forma, los ciudadanos, por medio de información y espacios de deliberación, diálogo y consulta, pueden influir en procesos de decisión. El nivel de influencia depende, en buena medida, del diseño institucional de los propios mecanismos.

4. Influencia comunicativa o beneficios personales. Este nivel de autoridad e influencia se considera simbólico o simulado, es decir, la autoridad puede, a manera consultiva, tomar en cuenta – o no- la opinión de los ciudadanos en los procesos de decisión.
5. Nula. Esta participación carente de influencia se clasifica como participación simulada. Todos los mecanismos pueden recaer en esta categoría. Esto depende del diseño y las decisiones en disputa, así como de las intenciones y fines de las autoridades y los participantes en el proceso. Los autores también la catalogan como manipulada o decorativa.

Tabla 1. Clasificación de MPC por nivel de autoridad e influencia

	Nivel de autoridad de los ciudadanos	Influencia	Mecanismo de participación ciudadana
Grados de participación	**Autoridad directa de los ciudadanos**	**Decisiones iniciadas por los ciudadanos, que avala la autoridad**	Iniciativa Popular para Cabildo
	Co-gobierno	**Autoridad delegada a ciudadanos**	Revocación de mandato Contraloría ciudadana Presupuesto participativo Consejos o Comités vinculantes Defensoría ciudadana Jurados ciudadanos
		Decisiones iniciadas por la autoridad en las que participan ciudadanos	Referéndum Plebiscito Consulta ciudadana / Consulta popular
	Asesoría y/o consulta e influencia comunicativa	**Consultiva o selectiva e informada**	COPLADEMUN o similares Consejos o Comités Consultivos, Deliberativos Consejos municipales sobre temas específicos Colegios de Profesionistas Consejo de Participación Social Asamblea Ciudadana / Consejo Ciudadano Consejo [Municipal] de Participación Ciudadana Consejo de Colaboración Municipal Asociaciones/Comités Vecinales o Comunitarios
	Influencia comunicativa o beneficios personales	**Simbólica**	Cabildo a Sesión Abierta Audiencia pública Sistema de Quejas, Denuncias y Sugerencias
No participación	**Nulo**	**Simulada**	Todos los mecanismos pueden caer en esta categoría de participación durante la implementación, ya que depende tanto de los participantes como de los objetivos y reglas que plantean las autoridades o representantes para su uso.

Fuente: Elaboración propia con base en las referencias teóricas de Arnstein (1969), Hart (1992) y Fung (2006)

Es importante señalar que esta clasificación puede variar debido al propio diseño y alcance de los mecanismos de participación. Por ejemplo, en la clasificación de autoridad de Co-gobierno es importante reconocer que mecanismos deliberativos de planeación o de seguimiento a la implementación de políticas públicas pueden contar en su diseño con acuerdos que la autoridad debe acatar. Por ello, en la definición cualquier consejo y comité vinculante se incluyó en la categoría de co-gobierno.

Con el fin de utilizar las clasificaciones por *medios* y *fines* de MPC, se construyeron dos tipos de categorías para municipios a partir del tamaño de su población y el nivel de rezago social que reportó el INEGI en su Censo de Población y Vivienda 2010:

Tabla 2. Clasificación de municipios por rezago social y población

Clasificación de municipios por nivel de rezago social	# Municipios	Clasificación de municipios por tamaño de población	# Municipios
Muy bajo	**783**	Mayor a 500 mil habitantes	**42**
Bajo	**575**	Entre 75 y 500 mil habitantes	**235**
Medio	**490**	Entre 25 y 75 mil habitantes	**492**
Alto	**495**	Entre 10 y 25 mil habitantes	**609**
Muy alto	**113**	Menor a 10 mil habitantes	**1078**

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema para la Consulta de Información Censal (SCINCE) del INEGI, 2010. Censo de Población y Vivienda 2010

La elección de ambas clasificaciones partió de distintas hipótesis que parten de la heterogeneidad de los municipios en México, los cuales no pueden ser comparados por sus características diversas. Las principales hipótesis que giraron en torno al tamaño de población y a la clasificación de rezago social fueron:

- Los municipios rurales (en este caso, municipios menores de 10mil habitantes) cuentan con más mecanismos de democracia deliberativa y menos de democracia directa).
- Los municipios o delegaciones con mayor número de habitantes cuenta con más mecanismos de democracia directa por los límites a la participación de individuos en órganos deliberativos.
- Los mecanismos de consulta y atención ciudadana se presentan de manera recurrente en todos los municipios sin importan su tamaño o sus niveles de rezago social.
- Los municipios con mayor rezago social cuentan con menos MPC, debido a que las autoridades no logran satisfacer siquiera necesidades básicas de su población y, por tanto, no logran impulsar MPC.
- Los municipios con el menor rezago social tieden a tener más mecanismos deliberativos y consultivos porque demandan una interacción mayor con autoridades y buscan incidir en procesos de decisión.
- Los municipios que cuentan con MPC de mayor autoridad e influencia en procesos decisorios son aquellos con menor población y bajos niveles de rezago social.

Estas hipótesis no son exhaustivas y durante el análisis se analizan diferentes cruces de información que permiten entender la frecuencia de MPC en municipios de distintas características y si estos tienen relación con sus características de población y marginación.

De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el Índice de Rezago Social es una medida ponderada que resume cuatro indicadores de carencias sociales (educación, salud, servicios básicos y espacios en la vivienda) en un solo índice que tiene como finalidad ordenar a los municipios según sus carencias sociales.

Ahora bien, con base en estas clasificaciones tanto de MPC como de municipios se llevó a cabo el análisis con los resultados y hallazgos que se presentan en el siguiente apartado.

IV. Análisis de las bases de datos

La expectativa inicial de la investigación fue recopilar información sobre la oferta institucional de MPC para el total de municipios del país, sin embargo, como se reporta en la Nota Metodológica para la base de datos de normatividad se cuenta con:

Observaciones	Variables	Con información disponible	Sin información
2456	31	1177	1279

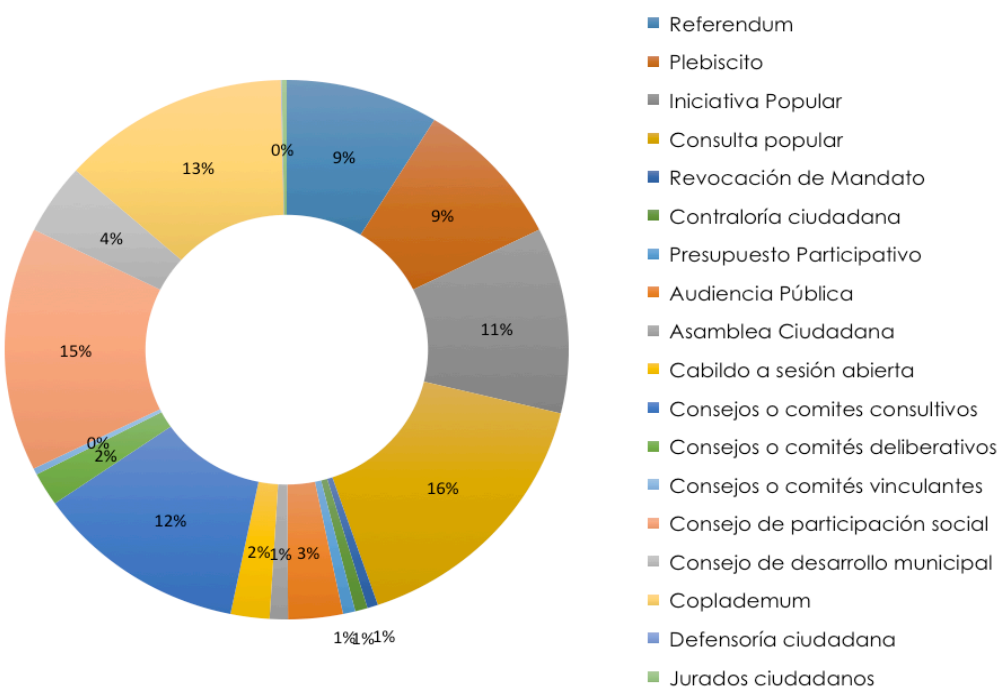
Para la base de datos integrada a partir de las respuestas de solicitudes de acceso a la información se cuenta con:

Observaciones	Variables	Con información disponible	Sin información
2456	117	432	2024

IV.1. Principales hallazgos para la base de datos de normatividad

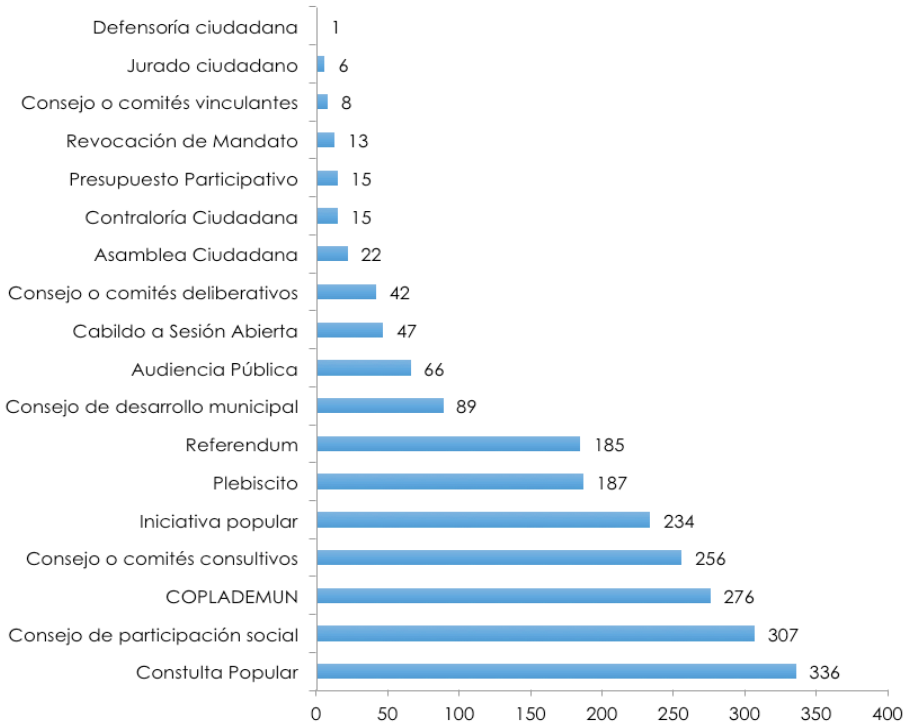
A partir de esta información disponible se encontró en la base de datos de normatividad que los MPC que aparecen con mayor frecuencia en normatividad municipal, como muestra la gráfica 1, son la Consulta Popular en el 16% del total de MPC registrados, después los Consejos de Participación Social con el 15%. En tercer lugar el COPLADEMUN o similares con el 13%. Con 11% se presenta la iniciativa popular, seguida del dos MPC que comparten el mismo porcentaje del 9%, el referéndum y el plebiscito. La gráfica 2 muestra en un histograma la frecuencia de los MPC que se presentan en la normatividad de los municipios del país.

Gráfica 1: Composición de la oferta de MPC a nivel Nacional



Fuente: Elaboración propia con base en la *Base de Datos de Mecanismos de Participación Ciudadana a nivel municipal en México de 2015*, Participando por México A.C., 2016.

Gráfica 2. Frecuencia de MPC en el País

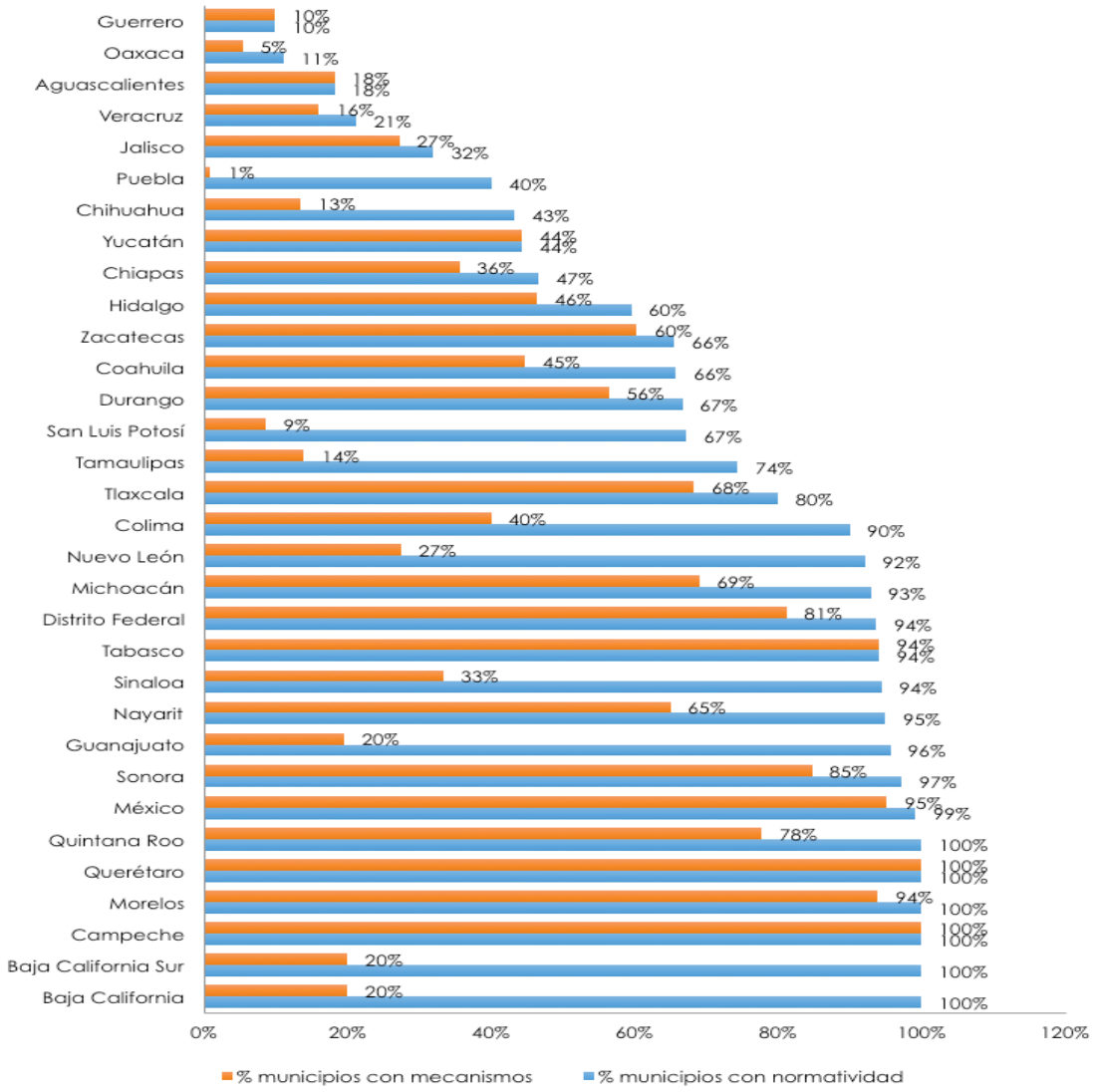


Fuente: Elaboración propia con base en la *Base de Datos de Mecanismos de Participación Ciudadana a nivel municipal en México de 2015*, Participando por México A.C., 2016.

La gráfica 3 identifica por entidad el porcentaje de municipios de los que se encontró normatividad y, de ese porcentaje, cuántos municipios contemplaban MPC en la misma. Los resultados arrojan que todos los municipios de dos entidades federativas, Querétaro y Campeche cuentan con MPC establecidos en su normatividad, mientras que en entidades como Puebla, San Luis Potosí, Tamaulipas, Guanajuato o Baja California, un muy bajo porcentaje de municipios cuenta con MPC en su normatividad. Otro dato interesante que arroja esta gráfica es la mínima disponibilidad de información en los acervos documentales de las entidades de Guerrero, Oaxaca, Aguascalientes y Veracruz.

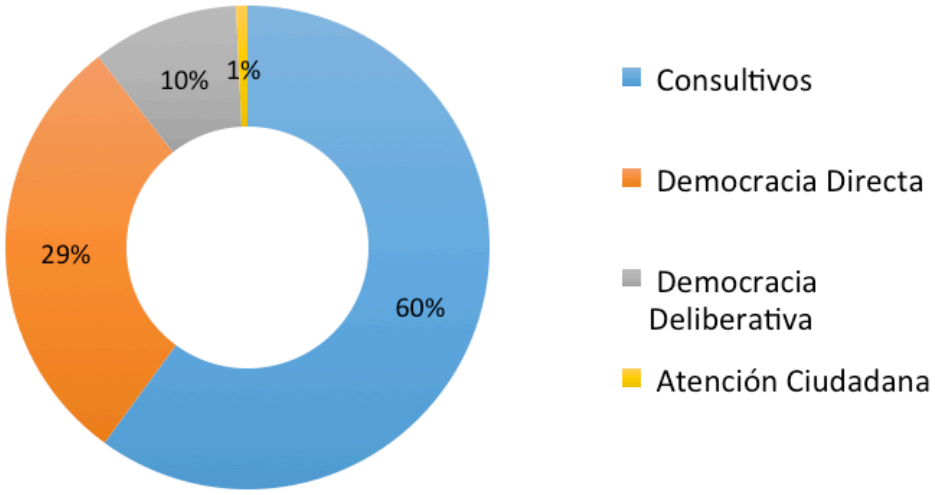
La gráfica 4 expone la oferta de MPC agregada por tipos de mecanismos, clasificados como *medios* de participación. En este caso se observa que la gran mayoría, el 60% de los mecanismos encontrados, atienden a una naturaleza consultiva, mientras que el 29% a democracia directa y tan solo el 10% a mecanismos de democracia deliberativa.

Gráfica 3. Porcentaje de municipios con normatividad disponible vs. porcentaje de municipios con MPC



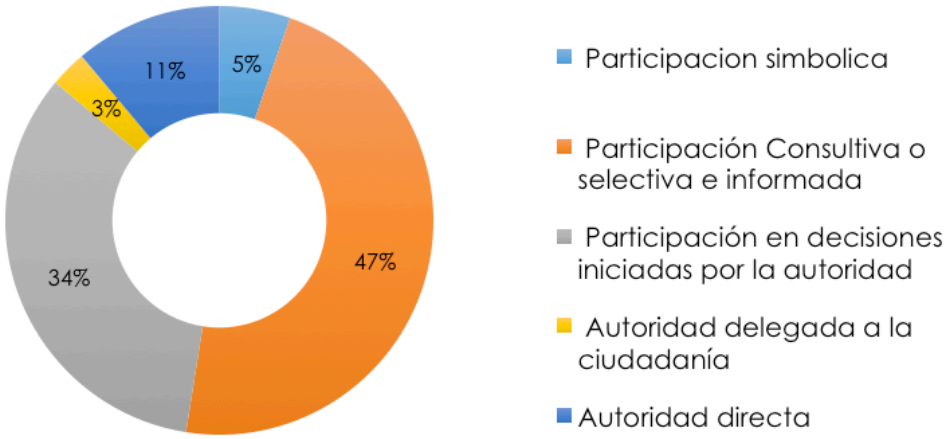
Fuente: Elaboración propia con base en la *Base de Datos de Mecanismos de Participación Ciudadana a nivel municipal en México de 2015*, Participando por México A.C., 2016.

Gráfica 4. Oferta de MPC a nivel nacional por tipo de mecanismo



Fuente: Elaboración propia con base en la *Base de Datos de Mecanismos de Participación Ciudadana a nivel municipal en México de 2015*, Participando por México A.C., 2016.

Gráfica 5. Composición de oferta de MPC por clasificación por fines

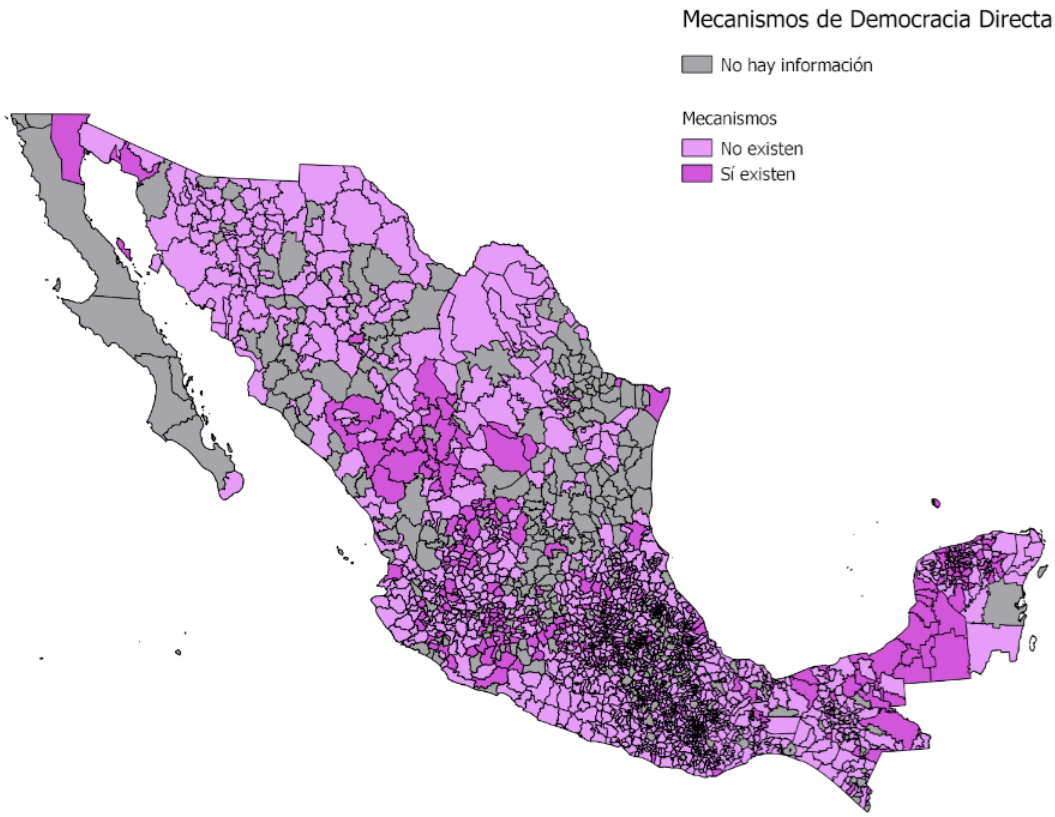


Fuente: Elaboración propia con base en la *Base de Datos de Mecanismos de Participación Ciudadana a nivel municipal en México de 2015*, Participando por México A.C., 2016.

La gráfica 5 muestra la composición de la oferta de MPC en su clasificación por fines. Los mecanismos de mayor recurrencia son los que permiten una participación consultivo o selectiva, mientras que el 34% se refieren a la participación de ciudadanos en actividades o mecanismos que detona la autoridad. Únicamente el 3% reportó tener mecanismos con autoridad delegada a la ciudadanía. Los mecanismos de autoridad directa se refieren a aquellos en los que los ciudadanos iniciaron los procesos de decisión como la iniciativa ciudadana.

La información de los mecanismos por *medios* y *fines* se reporta de manera georreferenciada en los siguientes mapas únicamente para la base de datos de normatividad, de forma que sea posible identificar la frecuencia de cada tipo de mecanismo por municipio. Cada mapa muestra el significado de los colores, sin embargo, en todos los casos, los grises significa ausencia de información para los municipios.

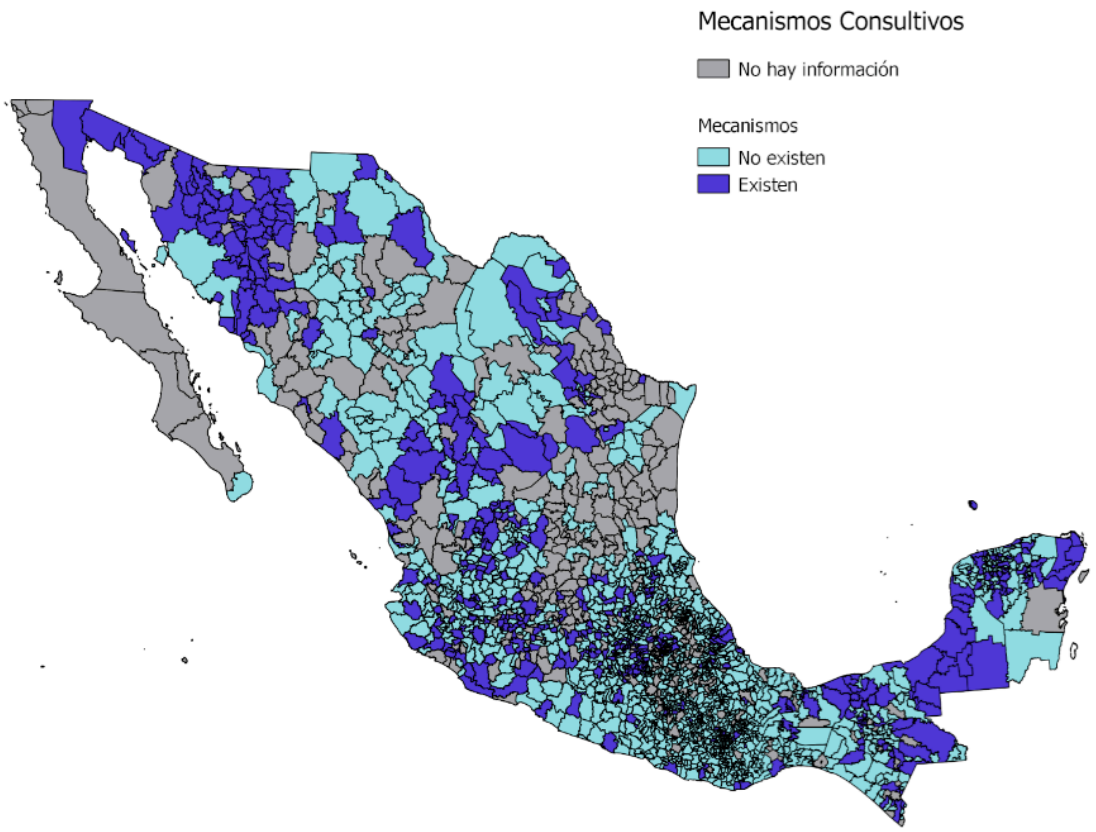
Mapa 1. Mecanismos de democracia directa identificados en la normatividad municipal



Fuente: Elaboración propia con base en la *Base de Datos de Mecanismos de Participación Ciudadana a nivel municipal en México de 2015*, Participando por México A.C., 2016.

En el mapa 1 se observa el total de municipios que cuenta con MPC de democracia directa establecidos en su normatividad. En total se identificaron 294 municipios de 1177, es decir el 24.9% del total de municipios con información disponible. De éstos el 62.9% cuenta con referéndum, el 63.6% con plebiscito, el 80% con iniciativa popular y tan solo el 4.4% de los municipios. El mecanismos de esta tipo de mayor prevalencia es la iniciativa popular, la cual es iniciada como propuesta por un grupo de ciudadanos al cabildo para que los regidores y los Presidentes Municipales puedan decidir sobre la misma. No obstante, a pesar de contar con esta información en un porcentaje elevado de municipios del país, no es posible asegurar que éstos mecanismos hayan sido utilizados por ciudadanos o impulsados por la autoridad. Como se observará más adelante, esta información fue solicitada a las autoridades municipales vía solicitudes de acceso a la información con el fin de obtener evidencia de la implementación de estos mecanismos.

Mapa 2. Mecanismos consultivos identificados en la normatividad municipal

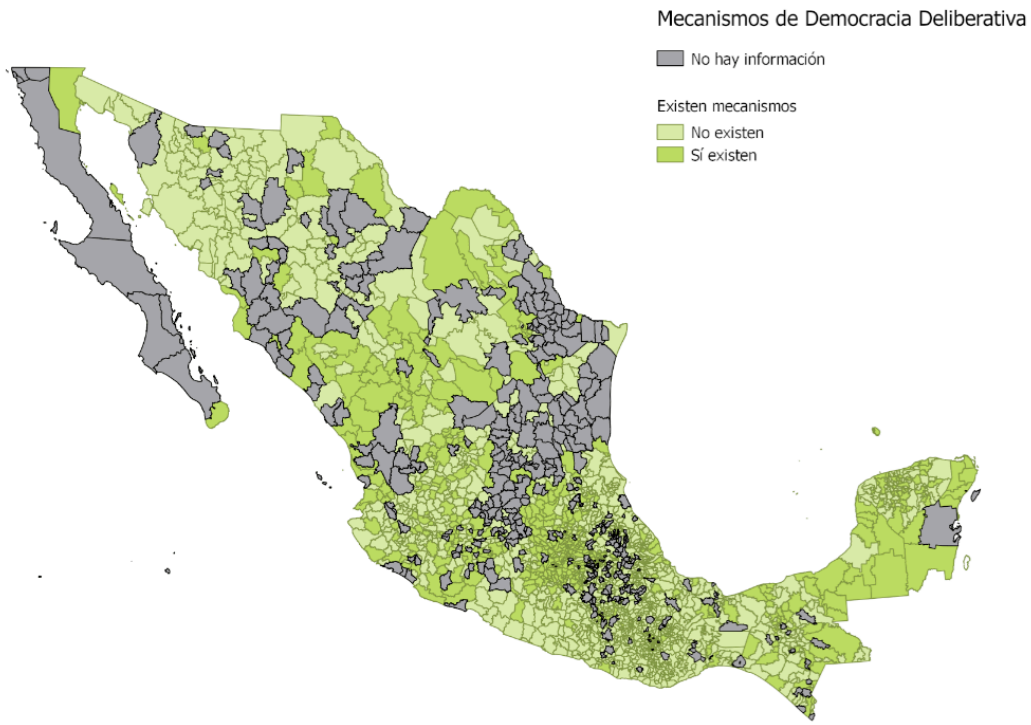


Fuente: Elaboración propia con base en la *Base de Datos de Mecanismos de Participación Ciudadana a nivel municipal en México de 2015*, Participando por México A.C., 2016.

El mapa 2 presenta el total de municipios que cuentan con mecanismos consultivos establecidos en su normatividad. La consulta popular se clasificó en esta categoría al igual que los comités o consejos exclusivos de carácter consultivo. En el agregado, éste tipo de mecanismos son los de mayor recurrencia en el país, 488 municipios de 1177 los establecen en su normatividad. Aunque no es posible observar algún patrón definido en el mapa, se identifican estados como Sonora, Campeche y una parte al centro del país en el Distrito Federal, Estado de México y Morelos. En el resto de las entidades puede observarse una clara dispersión.

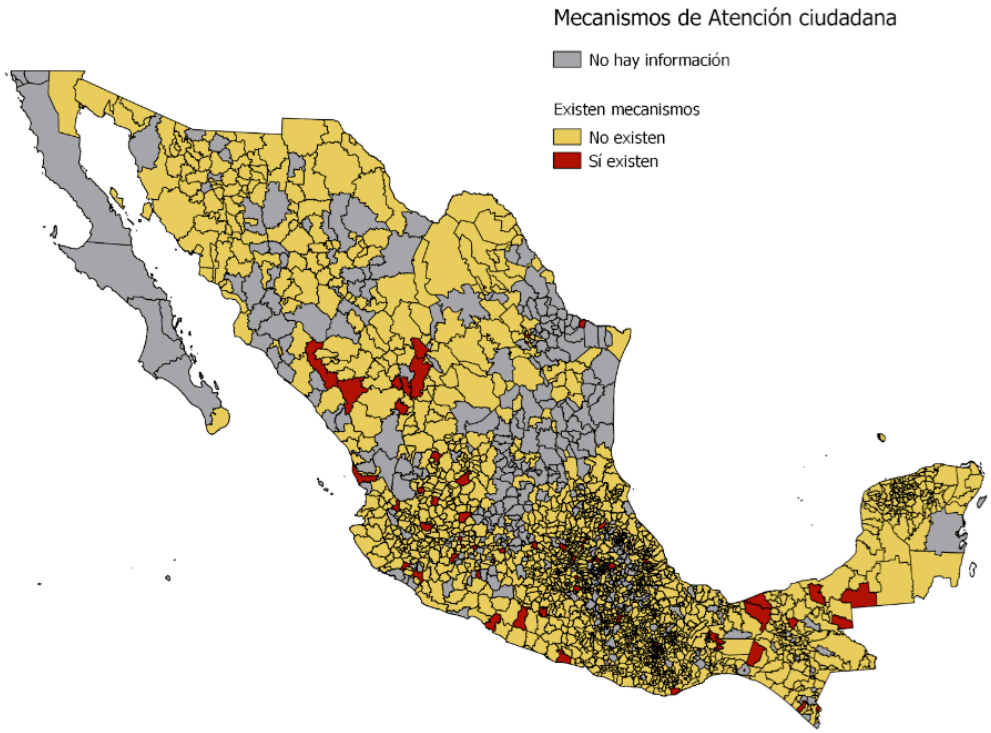
En el mapa 3 es posible observar a los 567 municipios con normatividad disponible que contemplan mecanismos de democracia deliberativa como consejos, comités, asambleas ciudadanas, audiencias públicas, COPLADEMUN e, incluso en esta categoría, presupuestos participativos. De éstos, los consejos de participación social, así definidos en su normatividad, al igual que los COPLADEMUN fueron los más recurrentes. Es importante subrayar que los Consejos de Planeación y Desarrollo se establecen en las Leyes estatales de Planeación, por lo que, a pesar de que algunos municipios no los contemplen en su normatividad municipal, éstos están obligados por la legislación estatal a contar con ellos.

Mapa 3. Mecanismos de democracia deliberativa identificados en la normatividad municipal



Fuente: Elaboración propia con base en la *Base de Datos de Mecanismos de Participación Ciudadana a nivel municipal en México de 2015*, Participando por México A.C., 2016.

Mapa 4. Mecanismos de atención ciudadana identificados en la normatividad municipal

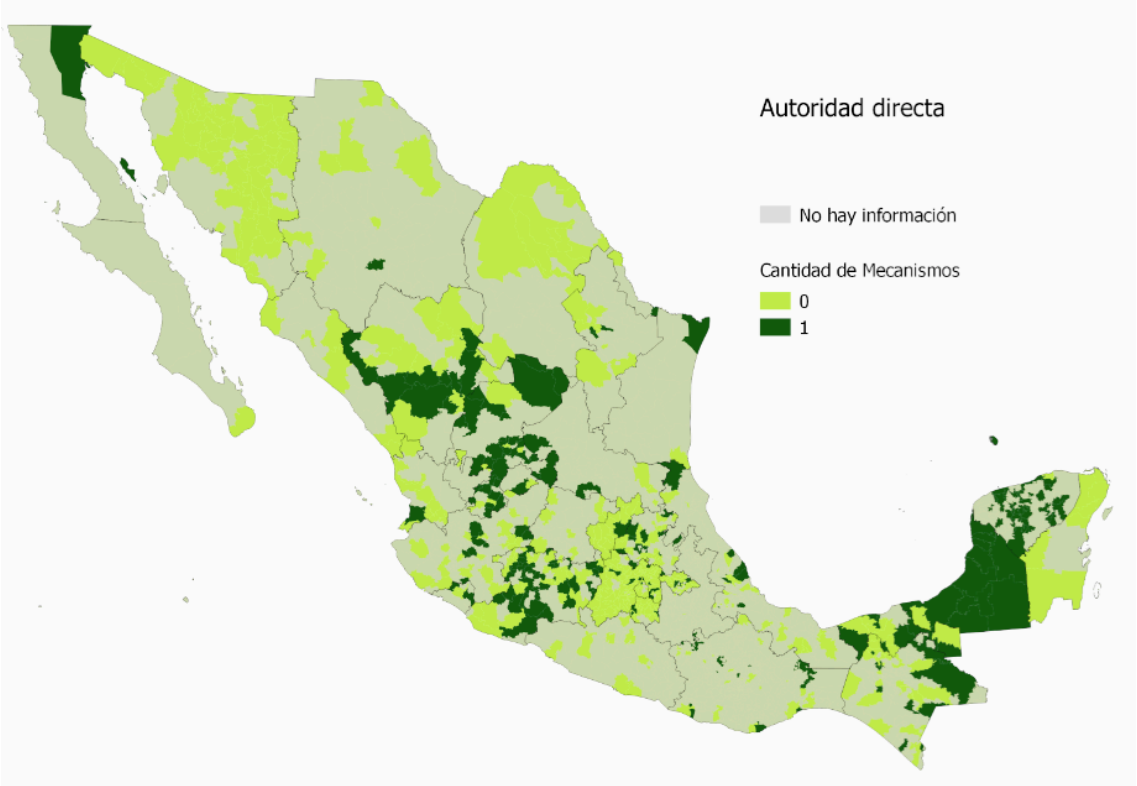


Fuente: Elaboración propia con base en la *Base de Datos de Mecanismos de Participación Ciudadana a nivel municipal en México de 2015*, Participando por México A.C., 2016.

El mapa 4 muestra los mecanismos clasificados como atención ciudadana. Es importante subrayar que ni la integración de la base de datos ni su metodología fueron exhaustivas en identificar mecanismos de atención ciudadana, ya que se estableció como objetivo inicial únicamente identificar los mecanismos de participación ciudadana. En esta clasificación se consideran el cabildo a sesión abierta, la defensoría ciudadana y la contraloría ciudadana, los cuales se presentaron en únicamente 61 de 1177 municipios analizados. El mecanismo de mayor prevalencia de esta categoría es el cabildo a sesión abierta que se presenta en el 77% de los municipios que reportaron este tipo de mecanismos, mientras que las contralorías ciudadanas se presentan en el 24.5% de los municipios que incluían mecanismos de atención ciudadana en su normatividad.

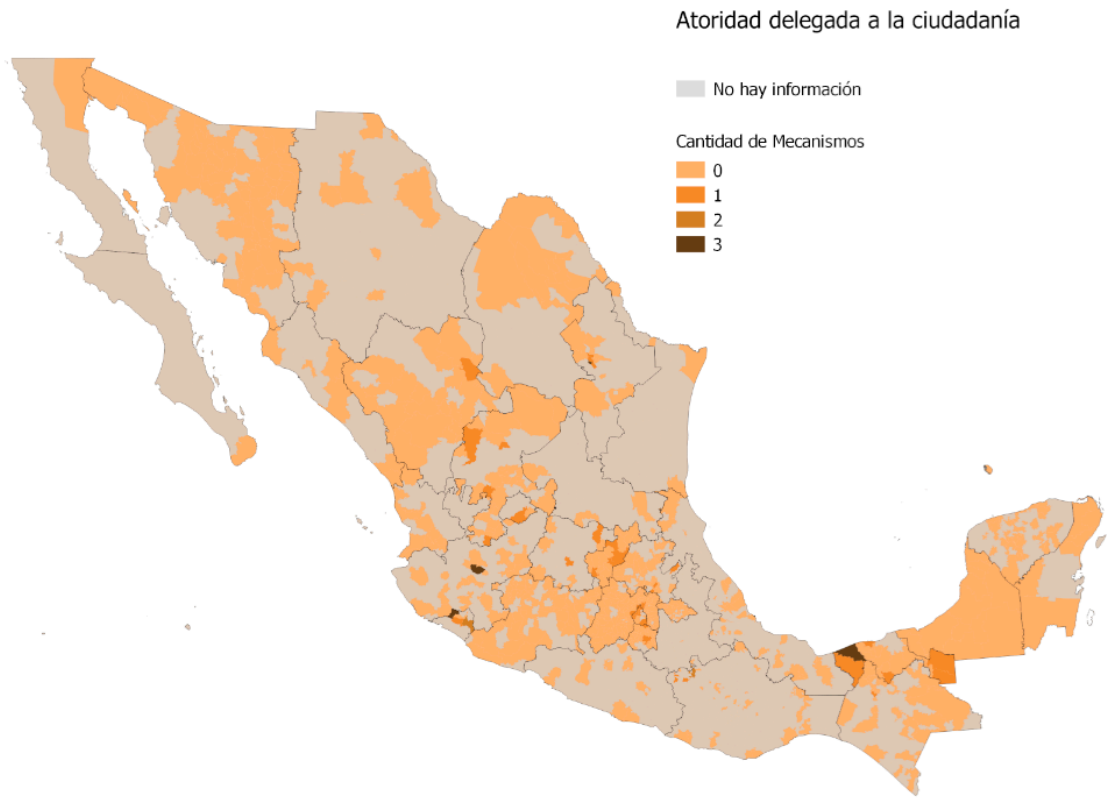
Los siguientes mapas muestran el análisis cartográfico de los MPC clasificados por sus *fines*, es decir por la influencia o autoridad de los ciudadanos en el uso estos mecanismos. El Mapa 5 muestra los mecanismos en los que las decisiones son iniciadas por los ciudadanas y, en su caso, avaladas por la autoridad. El caso característicos de este tipo de mecanismos es la iniciativa popular, la cual se presenta en los 234 municipios coloreados en verde obscuro. En este mapa llama la atención de nuevo Campeche con casi la totalidad de sus municipios que contemplan este mecanismo. Asimismo, Durango y Zacatecas muestran un número importante de municipios que tienen contemplado este mecanismo en su normatividad.

Mapa 5. Mecanismos en los que los ciudadanos inician procesos de decisión que las autoridades pueden avalar



Fuente: Elaboración propia con base en la *Base de Datos de Mecanismos de Participación Ciudadana a nivel municipal en México de 2015*, Participando por México A.C., 2016.

Mapa 6. Mecanismos de autoridad delegada a los ciudadanos

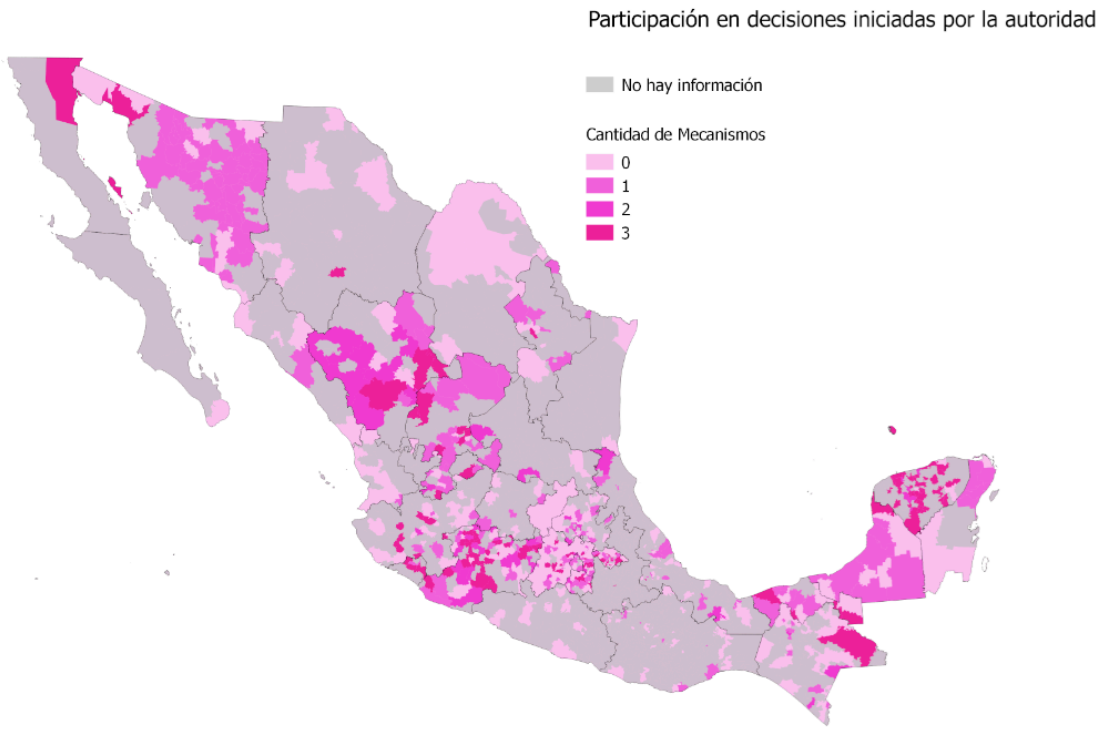


Fuente: Elaboración propia con base en la *Base de Datos de Mecanismos de Participación Ciudadana a nivel municipal en México de 2015*, Participando por México A.C., 2016.

En el mapa 6 se muestran los municipios con mecanismos de autoridad delegada en los ciudadanos como revocación de mandato, contraloría ciudadana, presupuesto participativo, consejos o comités vinculantes, defensoría ciudadana o jurados ciudadanos. Los municipios con el color naranja más intenso cuenta con 3 mecanismos, mientras que los colorados en colores más tenues sólo tienen 1 ó 2. Los municipios en gris no cuentan con información. En el país, de los municipios con normatividad disponible, únicamente cuatro cuentan con 3 mecanismos de autoridad delegada en los ciudadanos. Éstos son: Minatitlán, Colima; Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco; San Pedro Garza García, Nuevo León; y Cárdenas, Tabasco.

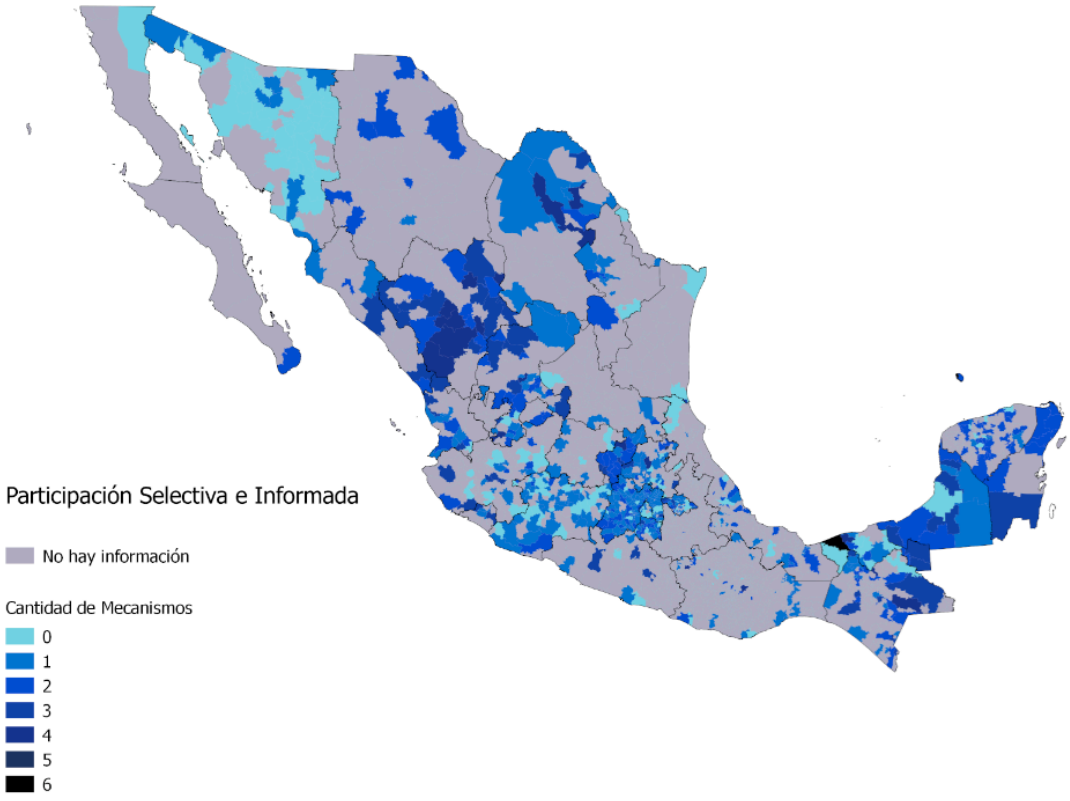
El mapa 7 presenta los mecanismos de participación en decisiones iniciadas por la autoridad, los cuales se presentan en 395 municipios de los 1177 con normatividad disponible. En esta clasificación se integran el referéndum, plebiscito y la consulta ciudadana o consulta popular. En 127 se presentan los tres mecanismos en su normatividad, mientras que en 58 se incorporan dos mecanismos en la normatividad. Estos mecanismos, también clasificados de democracia directa, permiten que los ciudadanos influyan en procesos de decisión, una vez que las autoridades han iniciado o activado el mecanismo.

Mapa 7. Mecanismos de participación en decisiones iniciadas por la autoridad



Fuente: Elaboración propia con base en la *Base de Datos de Mecanismos de Participación Ciudadana a nivel municipal en México de 2015*, Participando por México A.C., 2016.

Mapa 8. Mecanismos de participación selectiva o consultiva e informada

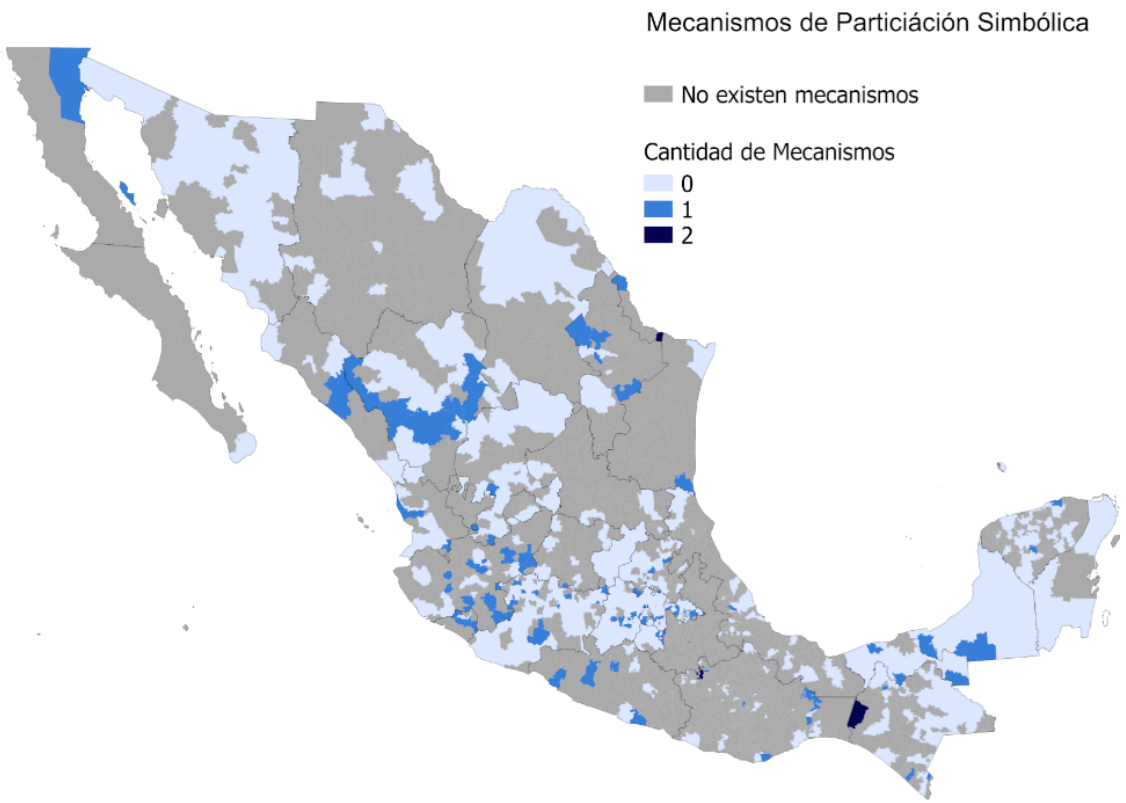


Fuente: Elaboración propia con base en la *Base de Datos de Mecanismos de Participación Ciudadana a nivel municipal en México de 2015*, Participando por México A.C., 2016.

El mapa 8 muestra los municipios que cuentan con mecanismos de participación consultivos o selectivos e informados. Esta clasificación incorpora al COPLADEMUN o similares, consejos o comités consultivos, deliberativos, consejos municipales sobre temas específicos, consejo de participación social, asamblea ciudadana, consejo ciudadano, asociaciones o comités vecinales o comunitarios, entre otros. Por ello, la clasificación llega hasta 6 mecanismos por municipio, los cuales están coloreados con el azul más intenso. En el mapa se pueden observar patrones interesantes. De nuevo Campeche sobresale por contar con un número considerable de mecanismos consultivos establecidos en su normatividad, mientras que Durango también refleja un elevado número de municipios con estos mecanismos regulados. En el centro del país se concentran también los mecanismos, sin embargo son estos municipios los que más información disponible tenían en línea y, por tanto, los que arrojan resultados, sin significar, por eso, que sean los que cuenten con más mecanismos de esta naturaleza.

Finalmente, el mapa 9 muestra los municipios con mecanismo de participación simbólica, es decir aquellos en los que la autoridad escucha las peticiones, opiniones o propuestas de los ciudadanos, las cuales puede –o no- tomar en cuenta para los procesos de decisión. En esta clasificación entraron los mecanismos de cabildo a sesión abierta, las audiencias públicas y los sistemas de quejas. Para estos mecanismos se contó con información únicamente en 60 de los 1177 municipios analizados. El mecanismo que más prevalece es el cabildo a sesión abierta, en la que los ciudadanos tiene voz pero no voto.

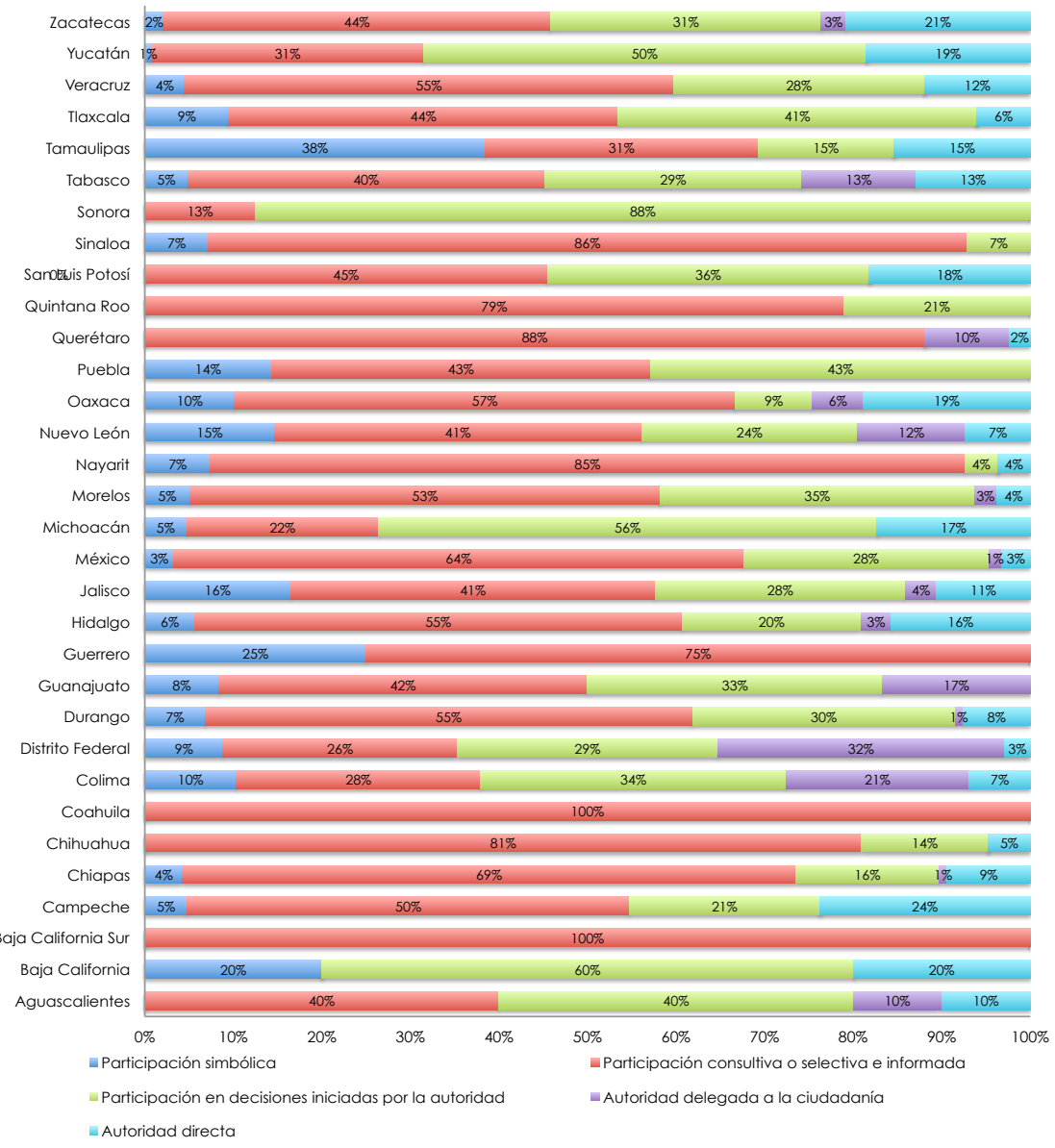
Mapa 9. Mecanismos de participación simbólica



Fuente: Elaboración propia de los cinco mapas con base en la *Base de Datos de Mecanismos de Participación Ciudadana a nivel municipal en México de 2015*, Participando por México A.C., 2016.

La gráfica 6 muestra la composición de la oferta de MPC por sus *fines*, en términos de autoridad o influencia. Como ya se observó en los mapas previos y en la gráfica 4 predominan mecanismos que generan una participación consultiva o selectiva en procesos de toma de decisión como el COPLADEMUN o similares, los consejos consultivos o deliberativos o las asociaciones o comités vecinales. Asimismo, se observa por entidad federativa cuáles son los tipos de mecanismos que predominan. Por ejemplo, se observa para los casos de Baja California Sur, Baja California, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, San Luis Potosí, Yucatán y Zacatecas cuentan con los porcentajes más altos del MPC en los que los ciudadanos pueden iniciar procesos de decisión. Por el contrario, Guerrero y Tamaulipas son las entidades en las que se reportó el mayor porcentaje de MPC de participación simbólica o simulada.

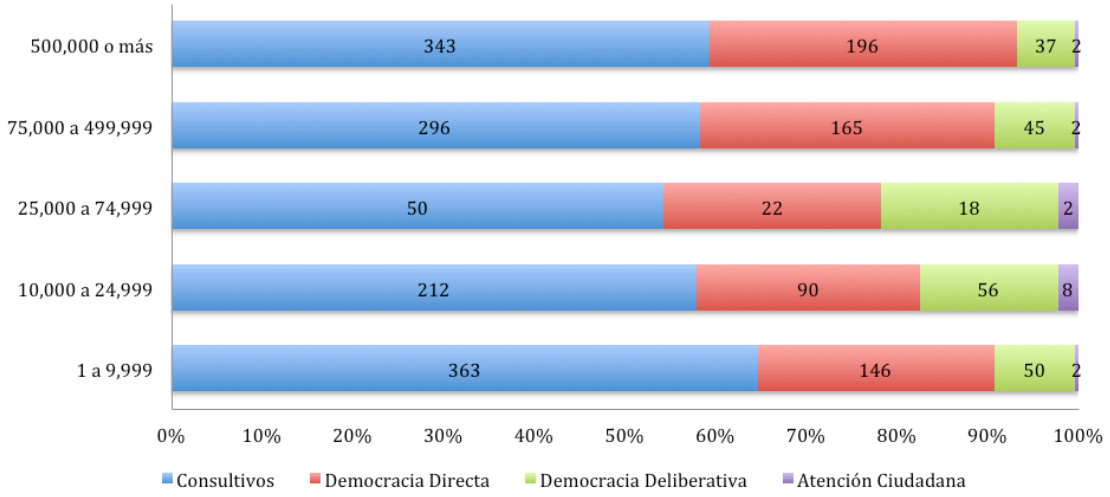
Gráfica 6. Composición de la oferta de MPC según su clasificación por grado de incidencia



Fuente: Elaboración propia con base en la *Base de Datos de Mecanismos de Participación Ciudadana a nivel municipal en México de 2015*, Participando por México A.C., 2016.

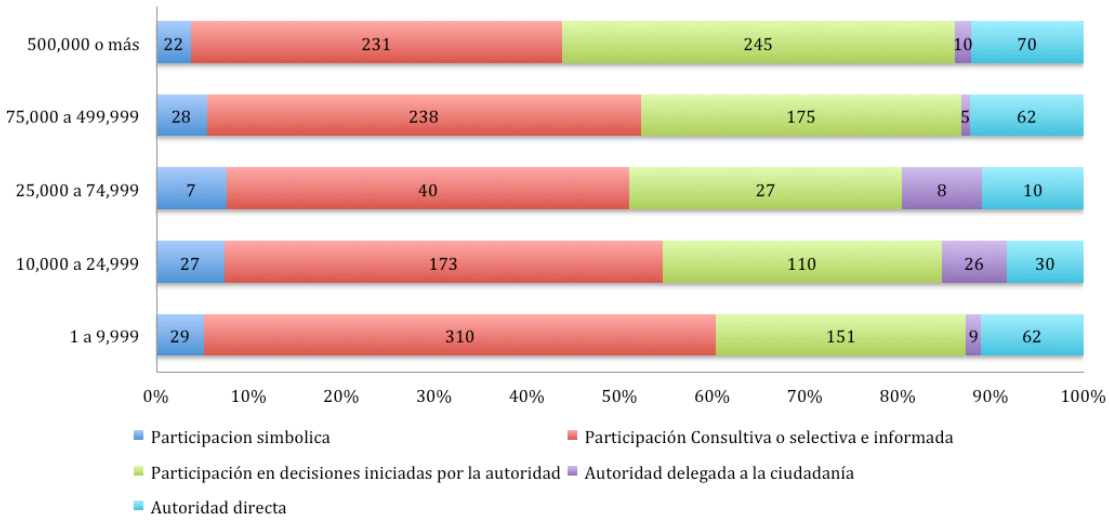
Ahora bien, ¿cómo se comportan los MPC por los diferentes tipos de municipio? Como se observa en la gráfica 7, en todos los municipios se cumple el mismo patrón: predominan los mecanismos consultivos, seguidos por mecanismos de democracia directa y con una menor incidencia de deliberativos y con una presencia débil de mecanismo de atención ciudadana. Los municipios con más de 500 mil habitantes tienen, en proporción, un mayor número de MPC de democracia directa, mientras que en los municipios con menos de 10 mil habitantes existe una mayor proporción de mecanismos consultivos.

Gráfica 7. Tipos de MPC entendidos como *medios* por tamaño de municipio



Fuente: Elaboración propia con base en la *Base de Datos de Mecanismos de Participación Ciudadana a nivel municipal en México de 2015*, Participando por México A.C., 2016.

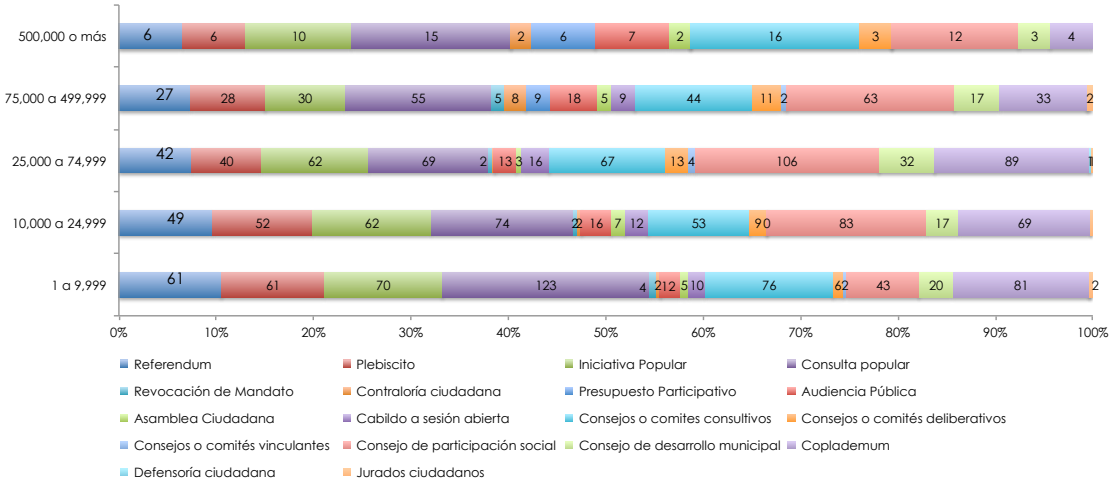
Gráfica 8. Tipos de MPC entendidos como *fines* por tamaño de municipio



Fuente: Elaboración propia con base en la *Base de Datos de Mecanismos de Participación Ciudadana a nivel municipal en México de 2015*, Participando por México A.C., 2016.

La gráfica 8 muestra la distribución de los mecanismos con base en su clasificación por *fines*. Es decir, está ordenado de acuerdo con el nivel de incidencia. Participación simbólica es el menor y autoridad directa en ciudadanos es el mayor. Los mecanismos que aparecen más en todas las clasificaciones son de participación consultiva o selectiva e informada y luego los de participación en decisiones iniciadas por la autoridad. No existe una diferencia significativa entre la proporción de mecanismos de mayor incidencia y menor incidencia según el nivel de población. En otras palabras, la mayor parte de los mecanismos contemplados en normatividad son de mínimo o medio nivel de incidencia: participación consultiva o selectiva e informada y participación en decisiones iniciadas por la autoridad. La proporción de mecanismos de autoridad directa es mínima, pero mayor que de autoridad delegada.

Gráfica 9. Tipos de MPC por tamaño de población



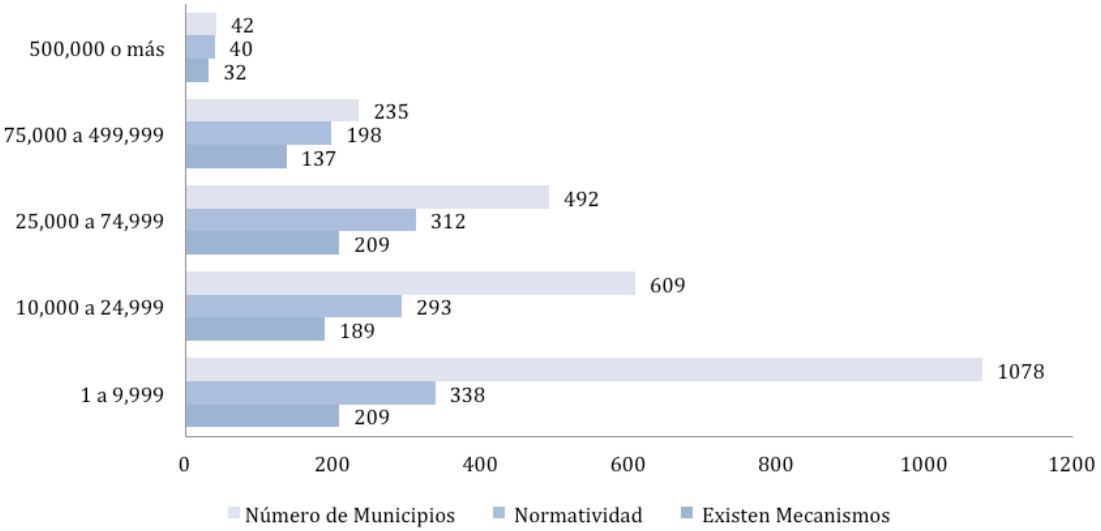
Fuente: Elaboración propia con base en la *Base de Datos de Mecanismos de Participación Ciudadana a nivel municipal en México de 2015*, Participando por México A.C., 2016.

La gráfica 9 presenta la composición de la oferta de los mecanismos específicos con base en el tamaño de la población del municipio. En esta gráfica podemos ver que los MPC que predominan en los municipios sin importar su tamaño son la Consulta Popular, los Consejos o Comités Consultivos y el Consejo de Participación Social. No obstante, en los municipios de menor tamaño se presenta en una proporción mayor, el 21% del total de mecanismos que se encontraron en la normatividad en municipios de ese tamaño.

La gráfica 10 representa la brecha entre el número total de municipios, aquellos con normatividad disponible y la existencia de MPC en ella. Una de las observaciones más evidentes –y esperadas- es que los municipios con menor número de habitantes cuentan con una menor disponibilidad de normatividad en medios digitales. A pesar de ello, de la normatividad analizada, el 61.8% de los municipios de menos de 10 mil habitantes cuenta con MPC en su normatividad. En los municipios de entre 10 mil y 25 mil la proporción aumenta a 64.5%, y para los municipios de 25 mil a 75 mil aumenta de nuevo marginalmente a 67% de los municipios. En los municipios de 75 mil a 500 mil aumenta a 69.1% y, finalmente, en los municipios con más de 500 mil habitantes la proporción aumenta a 80%. A pesar de ser intuitiva la relación, el

hallazgo es relevante porque permite realizar inferencias sobre la visión de los gobiernos municipales sobre la incorporación de MPC en su normatividad.

Gráfica 10. Brecha entre el total de municipios, los que cuentan con normatividad disponible y los que contemplan MPC



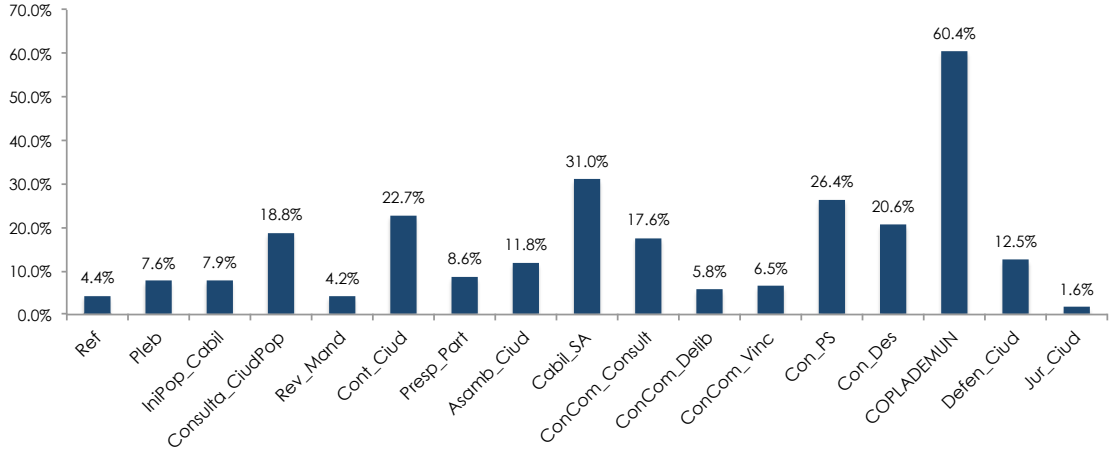
Fuente: Elaboración propia con base en la *Base de Datos de Mecanismos de Participación Ciudadana a nivel municipal en México de 2015*, Participando por México A.C., 2016.

IV.2. Principales hallazgos para la base de datos de SAI

En las siguientes gráficas se presentan los principales hallazgos del análisis de la base de datos integrada a partir de solicitudes de acceso a la información pública. La gráfica 11 muestra los MPC más recurrentes en las respuestas de las autoridades municipales. Predomina en el 60% de los municipios el reconocimiento del COPLADEMUN como el mecanismo reportado como existente. Para los casos del cabildo a sesión abierta es el segundo. A diferencia del análisis de la base de datos de normatividad, en este caso el 31% de los municipios que respondieron, en el agregado, lo reconocen como el segundo mecanismos más recurrente en el país. El tercer mecanismo reportado con mayor frecuencia fue el Consejo de Participación Social, una figura tan amplia como su propia definición y tan diversa como el número de municipios que la tienen regulada en su normatividad. Las contralorías ciudadana fueron una sorpresa, pues no estaban identificadas de manera sistemática en la normatividad municipal; éstas son el cuarto mecanismo reconocido como existente en los municipios.

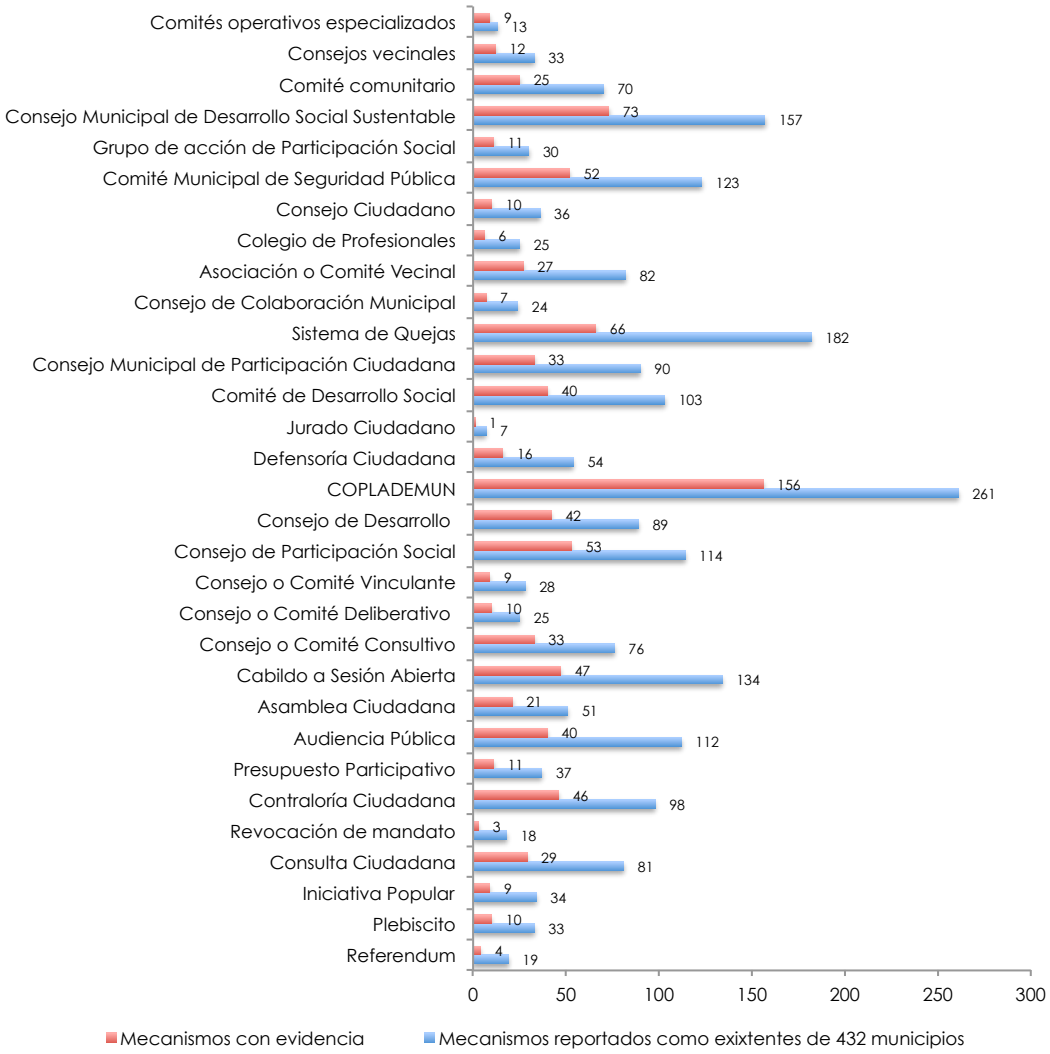
Los mecanismos de democracia directa como el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular y la revocación de mandato se encuentran en varios municipios del país, pero tiene un reconocimiento bajo por las autoridades, a pesar de que estén establecidos en la normatividad de algunos de sus municipios. La consulta popular, por el contrario, es reconocida por muchos más municipios como existente. Más adelante se observará cuántos municipios envían evidencia de la implementación de este tipo de mecanismos.

Gráfica 11. Porcentaje de MPC existentes según las respuestas SAI



Fuente: Elaboración propia con base en la *Base de Datos de Mecanismos de Participación Ciudadana a nivel municipal en México de 2015*, Participando por México A.C., 2016.

Gráfica 12. Número de MPC reportados por 432 municipios vía solicitudes de acceso a la información y número de ellos que enviaron evidencia



Fuente: Elaboración propia con base en la *Base de Datos de Mecanismos de Participación Ciudadana a nivel municipal en México de 2015*, Participando por México A.C., 2016.

La gráfica 12 muestra la frecuencia de los MPC reportados directamente por las autoridades municipales. En esta gráfica se incorporan dos mecanismos que están obligados, por las leyes estatales, a implementar los municipios, específicamente los Consejo Municipal de Desarrollo Social Sustentable y los Comités de Seguridad Pública. Éstos, únicamente después del COPLADEMUN, son los más reportados por las autoridades municipales. Ahora bien, lo más relevante de la gráfica 12 es lograr identificar de cuántos, de los mecanismos reportados por las autoridades, se cuenta con evidencia de sustento en el acervo público de Participando por México. Como se muestra en la gráfica 13, de 2371 MPC reportados por 432 municipios, en promedio 5.4 mecanismos por municipio; el 67.6% de ellos fueron implementados en los últimos 3 años y 39.7% del total disponen de evidencia documental.

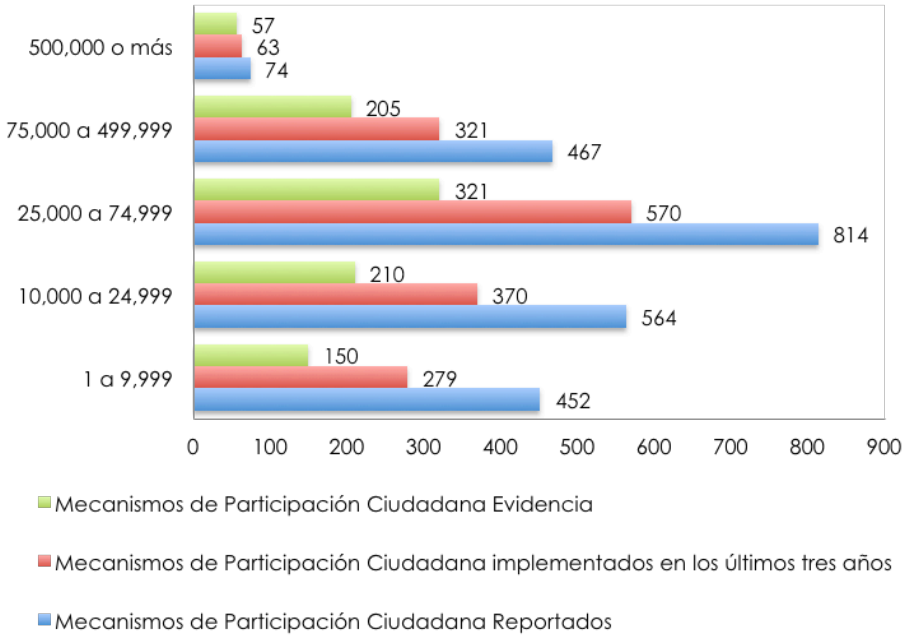
Para todos los mecanismos analizados se cuenta con al menos un municipio que envió evidencia. Los que cuentan con más evidencia es el COPLADEMUN con el 60% de evidencia de todos los reportados, seguido del Consejo Municipal de Desarrollo Social Sustentable y de los Sistemas de Quejas. La evidencia de cada caso está disponible públicamente en el acervo en la página de Internet de Participando por México.

Gráfica 13. Brecha entre los mecanismos reportados, los reportados como implementados y con los que tiene evidencia que sustente su implementación

Fuente: Elaboración propia con base en la *Base de Datos de Mecanismos de Participación Ciudadana a nivel municipal en México de 2015*, Participando por México A.C., 2016.

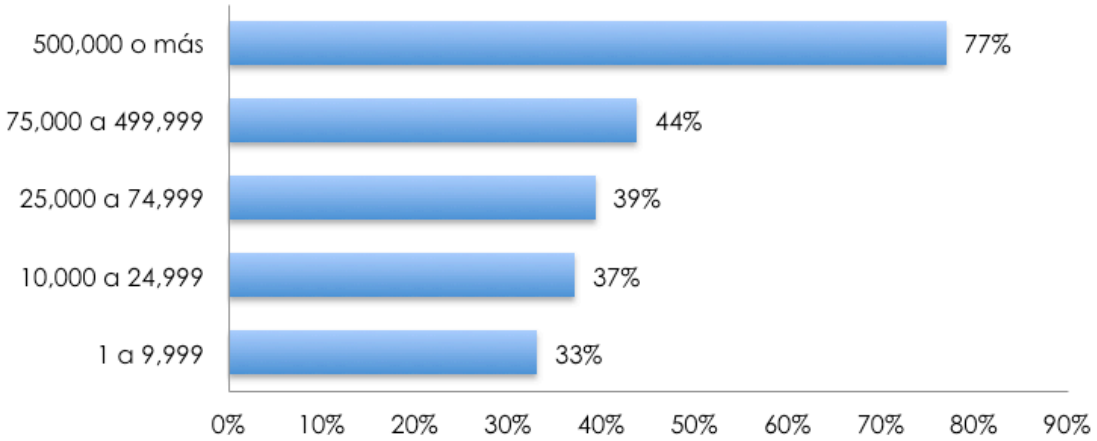
Las gráficas 14 y 15 muestran, a partir de la información recabada por medio de las solicitudes de acceso a la información, la relación entre el número de MPC reportados por los municipios, cuántos de ellos han sido implementados en los últimos tres años y sobre cuántos Participando por México recibió evidencia de su implementación. Esta información se analiza por tamaño de municipio para contrastar su respuesta en torno a las solicitudes enviadas. Los municipios o delegaciones con más de 500 mil habitantes enviaron más evidencia que el resto de los municipios, en total el 77% de los mecanismos reportados como existentes cuentan con evidencia. El contraste con los municipios con menos de 10mil habitantes es abismal, quienes apenas envían evidencia para el 33.1% de los mecanismos reportados como existentes.

Gráfica 14. Brecha entre los mecanismos reportados, los reportados como implementados y con los que tiene evidencia que sustente su implementación



Fuente: Elaboración propia con base en la *Base de Datos de Mecanismos de Participación Ciudadana a nivel municipal en México de 2015*, Participando por México A.C., 2016.

Gráfica 15. Porcentaje de mecanismos con evidencia respecto del total de mecanismos reportados



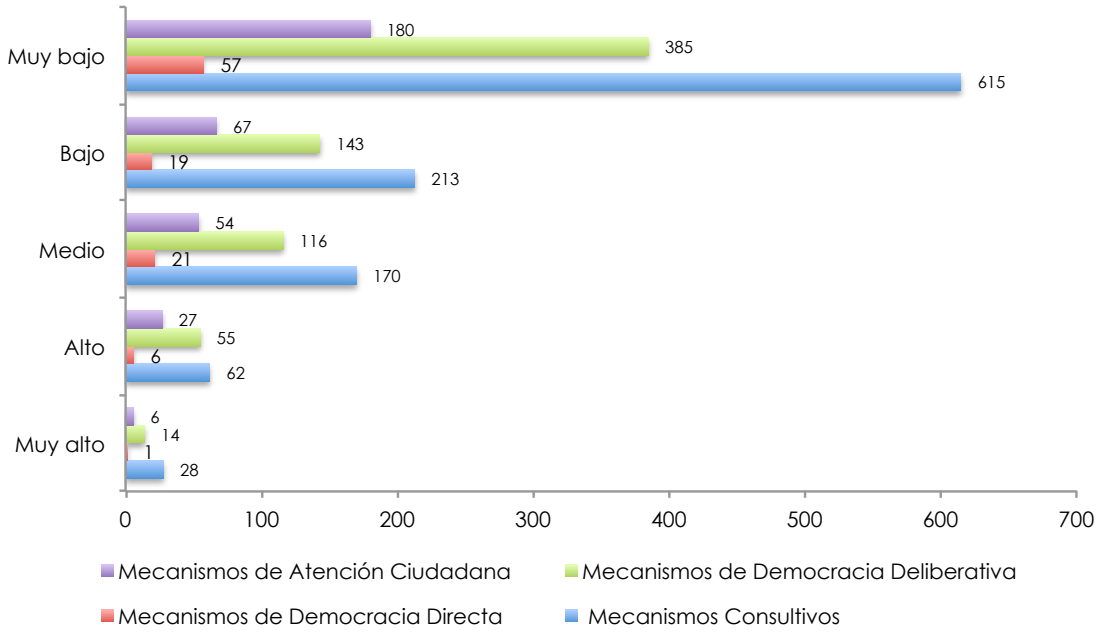
Fuente: Elaboración propia con base en la *Base de Datos de Mecanismos de Participación Ciudadana a nivel municipal en México de 2015*, Participando por México A.C., 2016.

La gráfica 16 contrasta los MPC reportados por los municipios vía solicitudes de acceso a la información con información sociodemográfica de los municipios, en este caso por el índice de rezago social del INEGI que integra: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a los servicios básicos en la vivienda y la calidad y espacios en la vivienda. Esto se analiza con el fin de contrastar la hipótesis de que los municipios con mayor rezago social cuentan con menos MPC, debido a que las autoridades no logran satisfacer las necesidades básicas de su población y, por tanto, ni ciudadanos ni autoridades priorizan la implementación de MPC. Asimismo, se plantea la

hipótesis de que los municipios con el menor rezago social tienden a tener más mecanismos deliberativos y consultivos porque demandan una interacción mayor con autoridades y buscan incidir en procesos de decisión.

La gráfica 16 muestra, primero, que los municipios con el mayor nivel de rezago fueron los municipios que menos respondieron las solicitudes de acceso a la información. En cuanto a la proporción de mecanismos reportan un mayor número de mecanismos consultivos, dato que se replica para todos los niveles de rezago, el 28.5% de sus mecanismo son de democracia deliberativa, 12% de democracia deliberativa y tan solo el 2% de democracia directa. La tendencia se mantiene en cuanto a que menor sea el nivel de rezago mayor será la tasa de respuesta. No es posible asegurar que la variación en el número o tipo de MPC se deba tan solo a los niveles de rezago. No obstante, los municipios con el menor nivel de rezago fueron los que más solicitudes de acceso a la información respondieron. De estos, la tendencia se mantiene: se reportan con mayor frecuencia mecanismos consultivos, seguidos por los mecanismos de democracia deliberativa, después los mecanismos de atención ciudadana y, finalmente, los mecanismos de democracia directa.

Gráfica 16. Tipo de MPC en municipios por nivel de rezago social

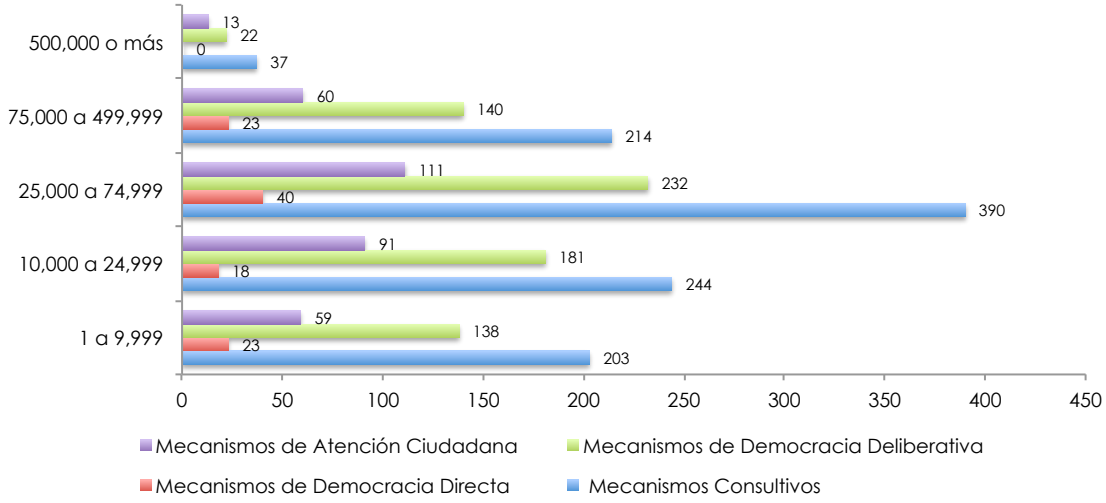


Fuente: Elaboración propia con base en la *Base de Datos de Mecanismos de Participación Ciudadana a nivel municipal en México de 2015*, Participando por México A.C., 2016.

En cuanto al tamaño de población, las gráficas 17 y 18 reportan su relación con los tipos de mecanismos clasificados por *medios* y por *fines*. Bajo la hipótesis de que los municipios rurales (en este caso, municipios menores de 10mil habitantes) cuentan con más mecanismos de democracia deliberativa y menos de democracia directa; y que los municipios o delegaciones con mayor número de habitantes cuenta con más mecanismos de democracia directa por los límites a la participación de individuos en órganos deliberativos, se reporta que los municipios con menor número de habitantes, efectivamente, cuenta con un amplio numero de mecanismos deliberativos y, reportan también, de democracia directa. La proporción se mantiene para todos los tamaños de población, con la excepción para el caso de municipios

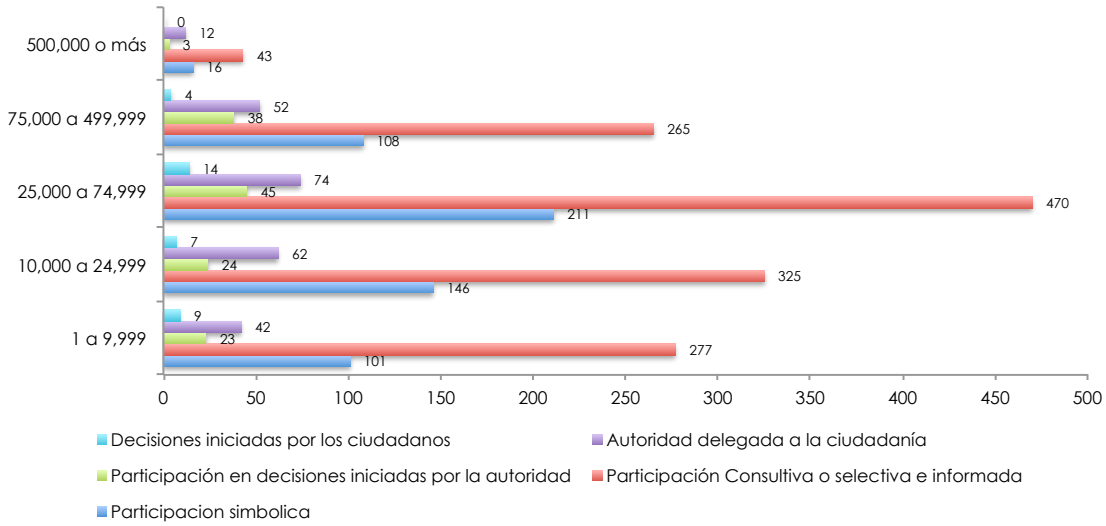
o delegaciones de más de 500,00 habitantes que no registran mecanismos de democracia directa. Esto puede deberse a que la tasa de respuesta a las solicitudes de información fue baja y, de las 42 ciudades con más de 500 mil habitantes, únicamente 20 contestaron la solicitud. A pesar de ellos, de esas 20 respuesta ninguna registró los mecanismos de democracia directa como existentes en sus municipios o delegaciones.

Gráfica 17. Clasificación por *medios* de MPC en municipios por tamaño de población



Fuente: Elaboración propia con base en la *Base de Datos de Mecanismos de Participación Ciudadana a nivel municipal en México de 2015*, Participando por México A.C., 2016.

Gráfica 18. Clasificación por *fines* de MPC en municipios por tamaño de población



Fuente: Elaboración propia con base en la *Base de Datos de Mecanismos de Participación Ciudadana a nivel municipal en México de 2015*, Participando por México A.C., 2016.

Para la gráfica 18, el tamaño de municipios se contrasta con la clasificación por fines de los MPC. En este caso se observa que los mecanismos que predominan son los consultivos o selectivos, mientras que le siguen los mecanismos de participación simbólica. De los mecanismos que requieren mayor autoridad de los ciudadanos resaltan en todos municipios sin importar

su tamaño. En esta categoría se encuentran: revocación de mandato, contraloría ciudadana, presupuesto participativo, consejos o comités vinculantes, defensoría ciudadana y jurados ciudadanos. En todos los estratos de población, los mecanismos de menor recurrencia son aquellos en los que los ciudadanos inician las decisiones.

A continuación se realiza un análisis de dos Censos que ha levantado el INEGI en el que analiza información similar a la de este reporte; esto con el fin de identificar la información y reforzar el valor agregado de la presente investigación.

V. Análisis de los censos de 2013 y 2015 de INEGI

Desde 2009 el INEGI levanta información relativa al funcionamiento de las administraciones locales, para 2013 y 2015 realizó el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales (CNGMD). En ambos censos el apartado relativo a "Administración pública municipal o delegacional" recogió información sobre la participación ciudadana a nivel municipal. En el presente apartado se muestran algunos de los resultados que el INEGI reportó al respecto, así como algunas anotaciones sobre los cambios que se observan tanto en la metodología como en los resultados.

Tanto el CNGDM 2013 como el CNGMD 2015 se plantearon como objetivos recopilar y generar información estadística sobre el desempeño y gestión de la Administración Pública Municipal o Delegacional en todas sus competencias. Bajo el mismo tenor, la información relativa a la participación ciudadana reporta su gestión y desempeño dentro de los municipios, es decir, reporta elementos tanto de los mecanismos de participación, como de los fines que persigue dicha participación ciudadana.

Para el CNGMD la participación ciudadana es toda acción individual o colectiva que busca consultar y/o participar, en algún grado, en el proceso de toma de decisiones de las autoridades. Así, vista desde la gestión y desempeño de la administración municipal, la participación ciudadana consiste en:

> "Promover y organizar la participación de los ciudadanos en las actividades del Ayuntamiento o Delegación, así como, apoyar las acciones de los Comités o Patronatos que se constituyan para la realización de obras de beneficio colectivo" (CNGMD, 2013).

Para tal fin, los CNGMD solicitaron a los municipios información relativa a su interacción con los ciudadanos, sin embargo, cada censo concentró su búsqueda en distintos aspectos.

El CNGMD 2013 concentra su atención en los mecanismos a través de los cuales se desarrolla la participación ciudadana, e identifica dos instrumentos locales que promueven, organizan y apoyan la participación:

1. **Órganos** de participación y/o consulta ciudadana; y
2. **Mecanismos** de participación y/o consulta ciudadana.

Dentro de las responsabilidades de los Ayuntamientos, ambos instrumentos adquieren la forma de:

Órganos	Mecanismos
• Asambleas comunitarias, • Asambleas de consulta ciudadana, • Consejos ciudadanos, • Consejos consultivos, • Consejos de seguridad pública, • Comités ciudadanos, • Organizaciones sociales, • COPLADEMUN u homólogo para la delegación, • Delegaciones municipales (integradas por ciudadanos), • Órganos de contraloría social a obras y/o servicios públicos (integrados por ciudadanos), • Organizaciones tradicionales (tequio), • Otros	• Visitas de autoridades a las comunidades o colonias, • Foros o jornadas de atención ciudadana en oficinas de gobierno, • Módulos de recepción de peticiones, • Línea telefónica con uso exclusivo para la participación ciudadana, • Correo electrónico con uso exclusivo para la participación ciudadana, • Página de internet del gobierno municipal o delegacional, o un vínculo dentro de ésta, para la participación ciudadana, • Supervisión a obras y/o servicios públicos, • Consultas populares, • Encuestas, • Otros

Por su parte, el CNGMD 2015 concentró su esfuerzo en generar la información relativa a los fines de la participación ciudadana, es decir, identificó con mayor precisión los temas de competencia de las administraciones locales en donde la participación ciudadana logró conocer o incidir, en algún grado, dentro del proceso de toma de decisión. El CNGMD 2015 consideró distintos temas en donde puede existir participación ciudadana, y definió dos formas a través de las cuales logró desarrollarse:

1. Espacios para la participación y/o consulta ciudadana
2. Propuestas y/o peticiones de atención recibidas de ciudadanos

El CNGMD 2015 identificó 19 temas en donde se concentran los ejercicios de participación ciudadana:

1) Obras públicas
2) Seguridad pública
3) Desarrollo social
4) Planeación y evaluación
5) Transparencia
6) Servicios públicos
7) Protección civil
8) Asignación de recursos del FISM
9) Contraloría
10) Vigilancia y/o denuncia de servidores públicos
11) Desarrollo urbano
12) Medio ambiente
13) Ecología
14) Desarrollo económico
15) Asignación de recursos del FORTAMUNDF
16) Tránsito
17) Presupuesto participativo
18) Diseño de iniciativas
19) Otros

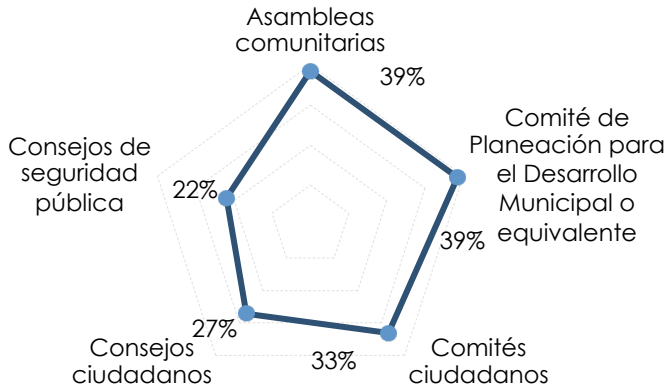
Algunos de los principales resultados de los censos son los siguientes

- Los municipios tienden a **privilegiar** los mecanismos frente a los órganos de participación.
- El **26%** de los municipios reportó no contar con instrumentos de participación (órganos o mecanismos)
- Entre 2013 y 2015 la proporción de municipios que no cuentan con instrumentos de participación ciudadana aumentó del 26% al **31%**
- Los espacios abiertos a órganos de participación se concentran en temas de servicios públicos, desarrollo social y seguridad publica
- Las propuestas y/o peticiones se concentran en temas de servicios públicos y desarrollo social
- **41%** de los municipios en 2015 no recibieron propuestas y/o peticiones de ciudadanos

Respecto a los órganos y mecanismos de participación hallados en 2013 se observa que poco más de un tercio de los municipios cuenta con algún órgano de participación ciudadana. Dentro de los órganos de participación, son 5 formas las que más se emplean, dentro de las cuales, las Asambleas comunitarias y los comités de planeación son los órganos participativos más empleados. Sólo el 22% de los municipios contaron con Consejos de seguridad pública. Esto coincide con lo reportado en el análisis de las bases de datos de Participando por México.

Gráfica 19. Municipios que cuentan con órganos de participación.

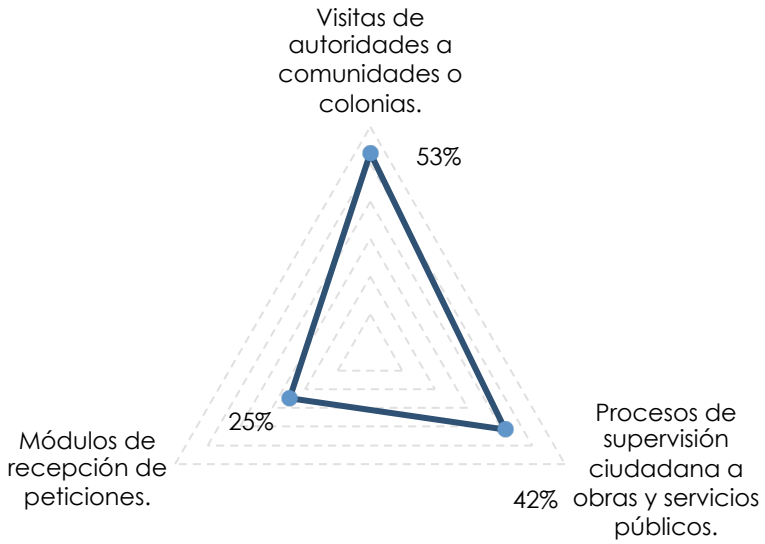
Porcentajes, 2013



Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales del INEGI, 2013.

Respecto a los mecanismos de participación en 2013, se observa que poco más de la mitad de los municipios cuenta con algún mecanismo de participación, siendo tres mecanismos los que se replican más, de los cuales, la visita de las autoridades a las localidades es el mecanismo más empleado, le siguen la supervisión a obras y servicios públicos y los módulos de recepción de peticiones.

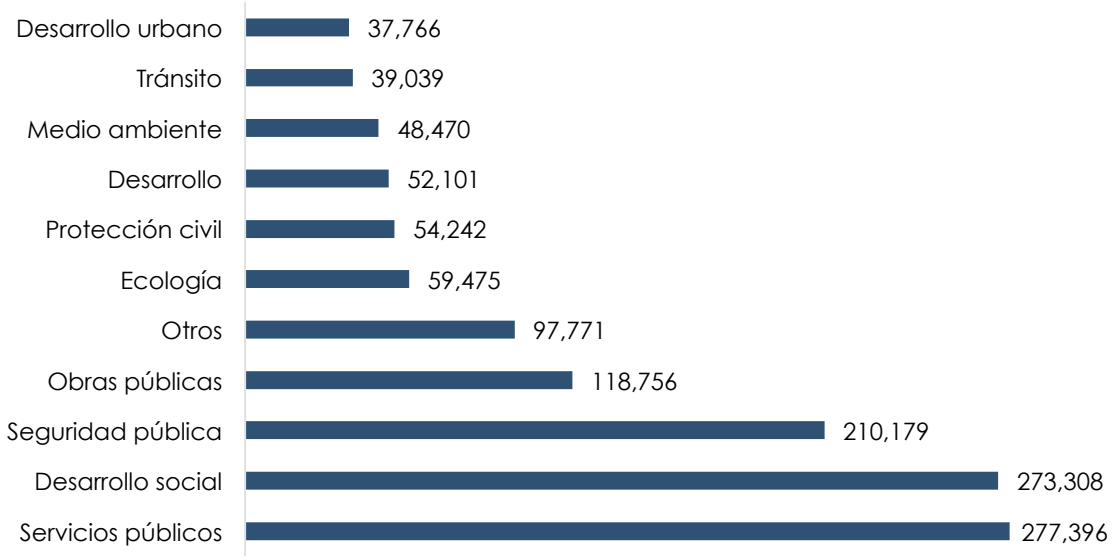
Gráfica 20. Municipios que cuentan con mecanismos de participación. Porcentajes, 2013



Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales del INEGI, 2013.

Por su parte, los hallazgos en 2015 muestran que los temas con mayor dinamismo de la participación ciudadana fueron los relativos a obras y servicios públicos, desarrollo social y seguridad pública. Así, se demandaron más espacios para la participación ciudadana en temas de servicios públicos (277,396 espacios) que en temas de desarrollo urbano (37,766).

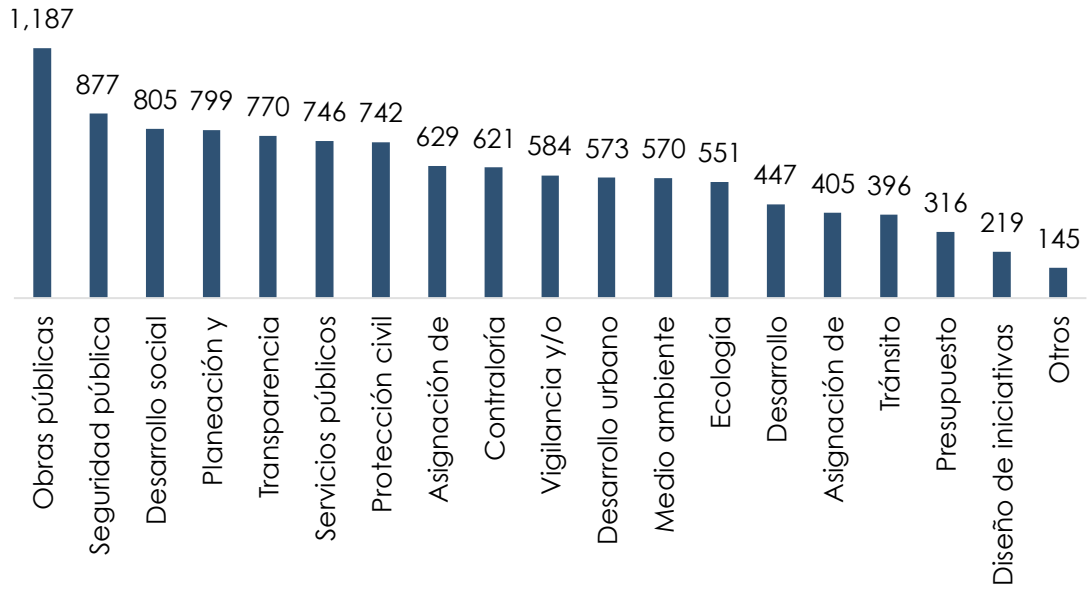
Gráfica 21. Temas en los que se abrieron espacios para la participación. 2015



Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales del INEGI, 2015.

Por su parte, los ejercicios de solicitud y/o peticiones se concentraron en temas de obras públicas y seguridad pública (55,0704 solicitudes y/o peticiones), mientras que el diseño de iniciativas fue el tema que menos peticiones recibió.

Gráfica 22. Propuestas y/o peticiones de atención recibidas de ciudadanos. 2015



Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales del INEGI, 2015.

Así, a pesar de contar ser una excelente fuente de información el INEGI sobre el tema, el Instituto no ha logrado incorporar todos los componentes o visiones de la participación y la gestión ciudadana para asegurar un levantamiento más uniforme y útil para las organizaciones que estudian o impulsan de manera cotidiana esfuerzos de participación ciudadana. Asimismo, ninguno de los Censos cuenta con un acervo documental específico de respaldo para la documentación enviada o los dichos establecidos en los formatos por distintas autoridades municipales.

Este proyecto complementa la información de ambos censos al contar con un acervo documental que respalda cada una de las respuestas establecidas en las bases de datos. Este valor agregado permitirá a cualquier persona accederá la evidencia de la implementación de 943 mecanismos en el país que se han implementado en los últimos tres años.

VI. LÍMITES DE LA INVESTIGACIÓN

Sobre los límites de la investigación se pueden identificar cinco: 1) vigencia de la información documentada; 2) marco metodológico a debate, sobre todo, las clasificaciones de MPC y clasificaciones por medios y fines; 3) necesidad de actualizar la información para mantener vigencia; 4) capacidad para hacer inferencias y 5) universo incompleto en la investigación.

Sobre el primero punto, es importante recordar que esta investigación se llevó a cabo del 5 de junio al 20 de diciembre de 2015. La normatividad disponible en Internet se recopiló y analizó del 5 de junio al 31 de julio de 2015. En el caso de la Base SAI MPC se incluyo información recibida desde junio de 2015 hasta junio de 2016[9], pues aunque esta información se haya recibido fuera de los plazos mandatados por la normatividad, ésta respondía a las solicitudes realizadas entre junio y diciembre de 2015.[10]

Como ya se mencionó en la Nota Metodológica, esta investigación muestra una fotografía de ese periodo, es decir, no se puede asegurar que en el periodo posterior al cierre de la investigación no se hayan actualizado las normas, las administraciones municipales hayan cambiado o los mismos Ayuntamientos hayan instrumentado nuevos mecanismos de participación ciudadana.

Los límites más importantes a este análisis giran en torno a la clasificación de los MPC. La clasificación de MPC fue definida a partir de los propios criterios de la organización basada en tres autores (Arnstein, Hart y Fung) y en los mecanismos investigados. Esta clasificación puede ser modificada a partir de las definiciones o reglas predefinidas para cada mecanismos de participación ciudadana. Asimismo, en el levantamiento de la base de datos se contemplaron los diversos MPC que consideraban los municipios en su legislación, así como los más mencionados en la literatura. A partir de esta base es posible plantear una nueva clasificación o agrupaciones de mecanismos.

Este análisis no buscó ser exhaustivo, sino ser más descriptivo de aquello que se encontró en ambas bases de datos. El marco metodológico permitió estructurar el análisis en torno a la clasificación de los MPC como *medios* y como *fines*. Los primeros entendidos como los medios o procesos operacionalizables para que los ciudadanos puedan interactuar institucionalmente con sus gobiernos municipales. Asimismo, por *fines,* los MPC buscan un objetivo específico, un fin de influencia o de ejercicio de autoridad sobre decisiones públicas. Ambas clasificaciones son propias y pueden

[9] La fecha inicial de corte fue el 20 de diciembre. Sin embargo, a lo largo del proceso de revisión del proyecto de investigación, de enero a junio de 2016, se continuaron recibiendo respuestas a solicitudes de acceso a la información, por lo que se decidió incorporarlas.
[10] Para consultar los límites de las bases de datos en términos metodológicos revisar la Nota Metodológica disponible en línea.

presentar inconvenientes metodológicos o referencias endógenas al sumar dos visiones, una de influencia y otra de autoridad, de autores distintos.

Otro límite a esta investigación es la oportunidad y tiempo de utilidad de la información y su actualización. Todas las fuentes son verificables a diciembre de 2015, sin embargo, las realidades municipales cambian cada tres años y, con ellos, cambia toda la administración: acervos, políticas públicas, programas, *etc.* Por ello, es fundamental actualizar esta información año con año, al menos para los gobiernos municipales salientes de forma que se cuente con información sobre su experiencia en la implementación de MPC de los tres años previos de gobierno.

Ahora bien, sobre los limites de este análisis en torno a las entidades federativas, es importante subrayar que, para el caso del análisis a partir de las respuestas a solicitudes de acceso a la información y sobre el análisis de normatividad, no es posible hacer inferencias sobre entidades federativas, sino únicamente sobre municipios.

Finalmente, el universo de análisis de los 2456 municipios estuvo incompleto para las dos bases de datos, lo cual limitó la capacidad de realizar inferencias más sólidas sobre el estado de los mecanismos de participación ciudadana en el país o por entidad federativa, sin embargo sí refleja ciertos patrones por tipo de municipios y por tipo de mecanismos de participación ciudadana. En futuras ediciones de esta investigación se analizarán opciones adicionales, además del análisis de la normatividad y de las solicitudes de acceso a la información, para llegar al mayor número posible de municipios.

VII. Conclusiones ¿Qué sigue?

Una de las principales conclusiones, después de más de un año de investigación, recopilación, procesamiento, sistematización de información y análisis, es que la oferta institucional de mecanismos de participación ciudadana en los municipios de México es muy amplia. Existen cientos de mecanismos deliberativos, consultivos o de democracia directa, establecidos en la normatividad de los municipios, específicamente en sus bandos de policía y buen gobierno o en sus reglamentos. No obstante, esto no es suficiente, aún hay cientos de municipios, de los analizados y de los que se encontró normatividad que no establecen, de manera formal en sus instrumentos normativos, los mecanismos de participación institucionalizados que ofrece el municipios. De los 1177 municipios con normatividad, se encontró información sobre MPC en tan sólo el 65.8% de los municipios del país. La pregunta que queda abierta es ¿cómo impulsar una agenda con los gobiernos municipales para que incorporen en su normatividad MPC que les permitan fortalecer la relación ciudadanía-gobierno y abril canales para el diálogo y la exigencia en una democracia aún en consolidación?

A esta pregunta se suma una segunda conclusión: algunos municipios no sólo no incorporan MPC en su normatividad sino que no la actualizan para ningún

propósito los principales instrumentos normativos que tienen a disposición para estructurar su administración municipal, para regular las relaciones con sus ciudadanos, para establecer los criterios y principios para la provisión de bienes y servicios públicos en sus municipios y sus localidad. Sí es impresionante encontrar normatividad desactualizada de más de 10 años en municipios que no la utilizan como referencia sino como un mero documento de librero. Este hallazgo es, a su vez, grave y relevante. La capacidad institucional de los gobiernos municipales en México pasa, primero, por creer en el orden constitucional y comprender que existen instrumentos normativos que motivan, incentivan o limitan las acciones de las autoridades en cualquier nivel de gobierno y que estas reglas también definen los términos de la interacción con sus gobernados. Con esto, quedó demostrado para la organización, que la capacidad institucional de los municipios aún es arcaica y su actuación es muy improvisada.

A esto se suma que las realidades de nuestros municipios cambian cada tres años. Los gobiernos entrantes barren con las administraciones salientes, limpian para evitar que quede polvareda alguna de los funcionarios previos y sus acciones –siempre erróneas o cuestionables- aunque sean del mismo partido. Asimismo, las administraciones salientes borran, como si se tratara de una limpia trianual o un "borrón y cuenta nueva" con toda la información, bases de datos, acervos y documentos que trabajaron durante tres años. La pérdida de conocimiento, experiencia e historia es brutal cada cambio de administración municipal. Como ejemplo, más de diez municipios a lo largo de la investigación nos remitían con las autoridades anteriores al cambio de 2015, porque eran ellos los que tenían la información, contestaban "este gobierno apenas va empezando y no tenemos todavía esas cosas, busque a los anteriores, le paso su teléfono." Experiencias de esta naturaleza siguen siendo muy preocupantes en una administración pública poco profesionalizada y poco eficiente y eficaz para responder a las necesidades de sus ciudadanos.

Además de ese reto, cuando los MPC sí se establecen en la normatividad municipal, éstos varían considerablemente en sus definiciones municipio a municipio. Lo que algunos municipios del sur del país pueden registrar como Consejos comunitarios, en municipios del norte del país a la misma definición de dan el nombre de Comité ciudadano a secas. Se llegaron a identificar hasta seis o siete definiciones que se refieren a la misma interacción de ciudadanos en un comité o consejo deliberativo o consultivo con los adjetivos de "vecinal", "colaborativo", "colaborativo municipal", "comunitario", "ciudadano", "de participación social", y un largo *etcétera.* Existe un reto importante para las organizaciones o instituciones académicas que investigamos sobre este tema para idear un proyecto que permita homologar o al menos ofrecer definiciones similares sobre los mecanismos para que ellos definan cuáles les interesa instrumentar en sus propios municipios. Con esta base de datos y con el respaldo documental es posible identificar las diferencias conceptuales y de definición en su normatividad para los mecanismos similares. Esta posible línea de investigación se desprende de este proyecto.

Asimismo, uno de los hallazgos más preocupantes y, por tanto, un área de oportunidad muy relevante para las instituciones encargadas de ello, es que los principales acervos normativos de México están incompletos y desactualizados a nivel federal. El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) es la dependencia responsable de integrar el Sistema Nacional de Información sobre Federalismo y Municipios, el cual debe contener la normatividad vigente de cada municipio. Para la SEGOB, se establece en la obligación de: "compilar y sistematizar las leyes, tratados internacionales, reglamentos, decretos, acuerdos y disposiciones federales, estatales y municipales, así como establecer el banco de datos correspondiente, con objeto de proporcionar información a través de los sistemas electrónicos de datos" en el artículo 27, fracción IV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Esta obligación aún está pendiente por parte de la Secretaría de Gobernación, por lo que como ciudadanos debemos exigir su cumplimiento. Esto se replica en las entidades federativas, en las que las secretarias de gobierno deben integrar los acervos documentales de sus estados, lo cual tampoco sucede.

Otra de las conclusiones más relevantes, que a su vez se convierte en un reto para mejorar las relaciones ciudadanía-gobierno, es la falta de una cultura de transparencia y acceso a la información pública, para la cual instituciones como el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) o el Instituto Nacional Electoral (INE) por medio de la ENCIVICA ya han emprendido esfuerzos al respecto. Fue impresionante –y un tanto desesperanzador- para el equipo haber enviado 2456 solicitudes de acceso a la información, incluso vía postal, y haber recibido respuesta de tan sólo del 17.5%. Hubo municipios que nunca supimos si recibieron las solicitudes ya fuera por el aún sistema INFOMEX o vía postal. Enfrentamos la reacción de órganos garantes estatales que aseguraban a sus municipios que no debía de responder y hasta municipios que se tomaban más tiempo en idear estrategias dilatorias para enviar hasta recurso de revisión la solicitud en lugar de contestar. El trabajo para crear una cultura de la transparencia y el acceso a la información debe ser exhaustivo y permanente para cambiar la lógica del poder y control por una lógica de atención y servicio público.

Finalmente, las base de datos permitirán abrir muchas agendas de investigación sobre el estado de la participación ciudadana a nivel municipal en México. Desde Participando por México estamos convencidos que este insumo va a resultar útil a académicos, estudiantes, ciudadanos y sobre todo, a autoridades municipales para identificar la oferta institucional que existe en distintos municipios del país y, en su caso, utilizarla como referencia para la toma de decisión. Para poder participar de manera activa, en Participando por México estamos convencidos de que la información es el primer insumo necesario para fomentar una participación crítica e informada, de forma que sea posible interactuar en espacios de diálogo y deliberación pública y que a su vez permita generar condiciones de exigencia para el ejercicio de nuestros derechos. Porque siempre es importante recordad que sin ciudadanos no hay democracia.

GLOSARIO DE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

ASAMBLEA CIUDADANA

Órgano permanente en el cual las y los ciudadanos vecinos de una localidad evalúan políticas, programas y servicios implementados en su enmarcación territorial.

Nivel de participación: **Mecanismo deliberativo**

ASOCIACIÓN O COMITÉ VECINAL

Mecanismo a través del cual las y los ciudadanos forman grupos representativos de las localidades para trasmitir información al ayuntamiento.

Nivel de participación: **Mecanismo deliberativo**

ATENCIÓN DIRECTA DE FUNCIONARIOS A CIUDADANOS

Mecanismo a través del cual las y los ciudadanos de forma individual trasmiten a la autoridad información, solicitudes o preocupaciones en torno a la provisión de bienes y servicios públicos.

Nivel de participación: **Atención ciudadana**

AUDIENCIA PÚBLICA

Mecanismo a través del cual el Ayuntamiento, previo a la adopción de programas y actos concernientes a la administración pública, habilitan espacios para que ciudadanos interesados o afectados expresen sus opiniones.

Nivel de participación: **Mecanismo deliberativo**

CABILDO A SESIÓN ABIERTA

Mecanismo que permite a las y los ciudadanos presentarse en su ayuntamiento o cabildo correspondiente a exponer su postura en temas de interés.

El ayuntamiento convoca a las y los ciudadanos a participar en la sesión abierta, los interesados asisten y deliberan con las autoridades correspondientes asuntos de interés público registrados en la orden del día. La ley determina si los ciudadanos participan únicamente con voz o si se tiene derecho a votar durante la sesión.

Nivel de participación: **Mecanismo consultivo**

COLEGIO DE PROFESIONALES

Asociaciones o grupos de carácter profesional que emite recomendaciones sobre asuntos de interés público y acciones del ayuntamiento.

Nivel de participación: **Mecanismo consultivo**

Comité comunitario

Organización formal de residentes de una localidad o barrio, que se encarga de analizar, priorizar e informar al ayuntamiento las necesidades de infraestructura de la localidad.

Nivel de participación: **Mecanismo consultivo**

Comité de Desarrollo Social / Comunitario

Órgano de consulta, planeación y seguimiento de programas y acciones del ayuntamiento sobre infraestructura social, el comité es integrado por autoridades y representantes de los comités comunitarios.

Nivel de participación: **Mecanismo consultivo**

Comité Municipal de Seguridad Pública

Órganos colegiados de carácter consultivo, que incorporan la opinión de expertos y representantes vecinales para asesorar en la toma de decisiones en materia de seguridad pública

Nivel de participación: **Mecanismo consultivo**

Comité operativo especializado

Órgano consultivo encargado de emitir opiniones principalmente en materia de protección civil, algunos comités tienen la facultad de planear, organizar e instrumentar dichas acciones. En el comité participan autoridades, especialistas y representantes vecinales

Nivel de participación: **Mecanismo consultivo**

Consejo de colaboración municipal

Órgano autónomo de participación ciudadana y vecinal para la gestión de proyectos de tipo sectorial tales como vivienda, desarrollo social, seguridad, ecología, *etcétera*.

Nivel de participación: **Mecanismo consultivo**

Consejo de desarrollo municipal

Órgano de consulta a ciudadanos, organizaciones y expertos para el diseño de políticas sociales en distintos temas.

Nivel de participación: **Mecanismo deliberativo**

Consejo de participación social

Órgano de consulta respecto al manejo de recursos y acciones de tipo sectorial en el que participan ciudadanos.

Nivel de participación: **Mecanismo consultivo**

Consejo o comités ciudadanos

Órgano de representación ciudadana conformado por ciudadanos, elegidos o designados, autoridades y actores sociales en una enmarcación territorial específica.

La ley determina qué tipo de consejo es:

a) Consultivo: el consejo sólo tiene facultades consultivas no vinculantes en los temas que la ley determine.
b) Deliberativo: el consejo discute y delibera, en conjunto con autoridades y ciudadanos, los temas que la ley determine. La ley determina si las decisiones que se toman son vinculantes.
c) Vinculante: el consejo tiene facultades consultivas y deliberativas vinculantes en los temas que la ley determine.

Nivel de participación: **Mecanismo consultivo**

CONSEJO MUNICIPAL DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE

Órgano colegiado en el que concurren autoridades y productores agrícolas en la definición de prioridades, planeación y coordinación para el uso de recursos públicos en materia de desarrollo rural y productivo.

Nivel de participación: **Mecanismo deliberativo**

CONSULTA POPULAR

Mecanismo que permite que una o varias instancias del gobierno consulten, individualmente o en conjunto, la opinión de las y los ciudadanos en temas relevantes.

Los organismos gubernamentales hacen la convocatoria para iniciar el proceso de consulta ciudadana. Las y los ciudadanos son consultados por medio de preguntas directas, foros, elecciones o cualquier otro mecanismo de consulta que la ley contemple.

Nivel de participación: **Democracia directa / mecanismo consultivo**

CONTRALORÍA CIUDADANA

Las y los ciudadanos vigilan y evalúan, voluntariamente, el desempeño de las funciones públicas de un órgano colegiado.

Las y los contralores asisten y participan, con voz y voto (si la ley así lo determina), en las sesiones ordinarias y extraordinarias del órgano correspondiente.

Nivel de participación: **Atención ciudadana –y control ciudadano-**

COPLADEMUN

Órgano descentralizado de deliberación en materia de planeación estratégica a nivel municipal. Regula la cooperación entre gobierno, sociedad civil, sector privado y ciudadanos en general en materia de planeación y programas de desarrollo.

Nivel de participación: **Mecanismo deliberativo**

INICIATIVA POPULAR

Mecanismo cuasilegislativo (para los municipios) que permite que las y los ciudadanos presenten proyectos de creación, reforma o derogación de la normatividad municipal.

La ley determina un umbral mínimo de ciudadanos que soliciten presentar una Iniciativa Popular. Los solicitantes entregan la propuesta al Cabildo y ésta atiende y discute la propuesta. Es el Cabildo en última instancia quien define si admite o rechaza la iniciativa.

Nivel de participación: **Democracia directa**

PLEBISCITO

Mecanismo electoral que permite que las y los ciudadanos aprueben o rechacen acciones o decisiones gubernamentales.

Existen dos vías:

1. El titular del poder ejecutivo solicita que se lleve a cabo un plebiscito;
2. La ley establece un umbral mínimo de ciudadanos que solicitan la implementación del plebiscito. Posteriormente, el titular del ejecutivo expide la convocatoria y el Instituto Electoral en cuestión organiza el proceso plebiscitario. Las y los ciudadanos votan; si resultado plebiscitario tiene carácter vinculante depende de la legislación en cuestión.

Nivel de participación: **Democracia directa**

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Mecanismo que permite a las y los ciudadanos incidir y decidir sobre cierto porcentaje de presupuesto asignado a su localidad.

Las y los ciudadanos proponen los proyectos que consideran relevantes implementar en su colonia, deliberan sobre ellos y elijen cuáles se financian. Los proyectos presentados, en ocasiones aprobados por una comisión especial, son difundidos y discutidos entre las y los vecinos. Se hace una consulta para determinar qué proyecto se llevará a cabo.

Nivel de participación: **Mecanismo deliberativo**

REFERÉNDUM

Mecanismo electoral que permite que las y los ciudadanos aprueben o rechacen la creación, modificación o derogación de las leyes, en este caso de normatividad municipal.

Existen dos vías:

1. Uno o varios legisladores solicitan que se lleve a cabo un referéndum;
2. La ley establece un umbral mínimo de ciudadanos que solicitan la implementación del referéndum. Posteriormente, la asamblea sanciona la fecha en la que se llevará a cabo la votación, el formato de consulta y el texto de los artículos y/o leyes discutidas. Las y los ciudadanos votan. Si el resultado del referéndum tiene carácter vinculante depende de la legislación.

Nivel de participación: **Democracia directa**

REVOCACIÓN DE MANDATO

Procedimiento para remover a un funcionario público de un puesto de elección popular.

La ley determina un umbral mínimo de ciudadanos que presentan una petición al órgano electoral correspondiente con el objetivo de remover a un servidor público. Si ésta es aceptada, la revocación del mandato de la o el funcionario en cuestión se somete a referéndum.

Nivel de participación: **Democracia directa**

BIBLIOGRAFÍA

Acervo del Premio de Gobierno y Gestión Local

Arnstein, Sherry R., "A Ladder of Citizen Participation," *JAIP*, Vol. 35, No. 4, Julio 1969, pp. 216-224.

Cabrero Mendoza, Enrique y Díaz, Ana (2012), "La acción local en periferias urbanas marginadas en México ¿nuevas o viejas institucionalidades?", *Gestión y Política Pública*, Volumen Temático, 2012, pp. 83-129.

Chaux, Enrique (2005), *Formar para la ciudadanía… ¡sí es posible!*, Ministerio de Educación de Colombia, Bogotá.

Fung, Archon, "Varieties of Participation in Complex Governance", *Public Administration Review*, December 2006.

Hart, Roger, *Children's Participation. From tokenism to citizenship*, UNICEF, 1992.

INEGI, Censos Nacionales para Gobiernos Municipales y Delegacionales de 2009 (encuesta), 2011, 2013 y 2015.

Instituto Nacional Electoral, *Informe País sobra la calidad de la ciudadanía en México,* 2014.

_____, *Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023* (ENCÍVICA), 2016.

Loaeza, Soledad, y Prud´homme, Jean Francois (Coords), *Los Grandes Problemas de México, Instituciones y Procesos Políticos*, Volumen XIV. COLMEX, México 2010.

Marshall, T. H. (1965), "Citizenship and Social Class", en Marshall, T. H. (comp.), *Class, Citizenship and Social Development*, Nueva York-Garden City, Doubleday.

Merino, Mauricio (coord.), *¿Qué tan público es el espacio público en México?,* México, Fondo de Cultura Económica, 2010.

Participando por México A.C., *Base de Datos de Mecanismos de Participación Ciudadana a nivel municipal en México de 2015.* Consultada en línea en en: www.mpcmx.org o en www.pxm.org.mx

Paz Cuevas, Cuauhtémoc, "La participación ciudadana municipal en México: factor para el desarrollo y la eficiencia gubernamental", *Estudios Políticos*, No. 20. Cuarta época, enero-abril de 1999.

Santín del Río, Leticia y Selee, Andrew coord. (s), *Democracia y Ciudadanía. Participación ciudadana y deliberación pública en gobiernos locales mexicanos*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D.C., 2006.

Ziccardi, Alicia (coord.) (2004), *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*, México DF, Indesol / Comecso.

_____ (coord), *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*. Miguel Angel Porrua-IISUNAM, México, 1998.