



ORIENTACIONES PARA LA CONSTITUCIÓN E INSTALACIÓN DEL CONSEJO CIUDADANO DE LAS JUNTAS INTERMUNICIPALES DE MEDIO AMBIENTE



BUENAS PRÁCTICAS PARA ORGANISMOS DE
GOBERNANZA LOCAL

**ORIENTACIONES PARA LA CONSTITUCIÓN E
INSTALACIÓN DEL CONSEJO CIUDADANO DE LAS
JUNTAS INTERMUNICIPALES DE MEDIO
AMBIENTE
PRIMERA VERSIÓN**

Orientaciones para la constitución e instalación del Consejo Ciudadano de las Juntas Intermunicipales de Medio Ambiente

Ernesto Isunza Vera en colaboración con Carlos Macías Richard
y Miguel Hernández Hernández y la corrección de estilo
de Rafael González Franco de la Peza y Clementina Gutiérrez

CONTENIDO

SIGLAS UTILIZADAS	5
PRESENTACIÓN.....	6
INTRODUCCIÓN.....	7
CAPÍTULO 1.PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LAS JUNTAS INTERMUNICIPALES DE MEDIO AMBIENTE. 10	
a) Perspectiva relacional multinivel: interfaces, dispositivos y régimen	10
b) Ciudadanía y rendición de cuentas: una mirada desde la participación ciudadana	12
CAPÍTULO 2.PUNTO DE PARTIDA PARA LA CONSTITUCIÓN DE LOS CONSEJOS CIUDADANOS DE JUNTAS INTERMUNICIPALES DE MEDIO AMBIENTE	15
a) Estructura normativa e institucional.....	15
b) Las Juntas Intermunicipales de Medio Ambiente en su entorno político y cultural	16
Características del proceso de implementación de las Jima y elementos para la reevaluación del modelo de consejo ciudadano (opiniones de actores).....	16
Capítulo 3.Mecanismo para la constitución de los Consejos Ciudadanos de las Juntas Intermunicipales de Medio Ambiente.....	20
a) Procedimiento de elección del Consejo Ciudadano: Foro y elección	20
b) Matriz de interfaces del Consejo Ciudadano de las jima	25
CONCLUSIONES	30
AGRADECIMIENTOS	32
BIBLIOGRAFÍA	33
A) PUBLICACIONES	33
B) NORMATIVIDADES.....	36

SIGLAS UTILIZADAS

AFD	Agencia Francesa de Desarrollo
AMUSUR	Asociación Intermunicipal del Sur de Quintana Roo
CONABIO	Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad
CONAFOR	Comisión Nacional Forestal
CTC	Consejo Técnico Consultivo
JIBIOPUUC	Junta Intermunicipal Biocultural del Puuc
JICOSUR	Junta intermunicipal de Medio Ambiente de la Costa Sur
JIMA	Junta Intermunicipal de Medio Ambiente
JIRA	Junta Intermunicipal de Medio Ambiente para la Gestión Integral de la Cuenca Baja del Río Ayuquila
JIRCO	Junta Intermunicipal de Medio Ambiente para la Gestión Integral de la Cuenca del Río Coahuylana
JISOC	Junta Intermunicipal de Medio Ambiente de Sierra Occidental y Costa
OGL	Organismos de Gobernanza Local
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
OPDI	Organismo Público Descentralizado Intermunicipal
POA	Programa Operativo Anual
REDD+	Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de bosques
SEDUMA	Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente

PRESENTACIÓN

En México, REDD+ se ha planteado como un modelo de manejo integral del territorio con enfoque de desarrollo rural sustentable, siendo éste un esquema que reconoce que los procesos de deforestación y degradación de los bosques tienen orígenes tanto internos como externos al sector forestal, por lo que sólo a través de una perspectiva de integralidad, transversalidad y de colaboración intergubernamental con un enfoque territorial, será posible reestructurar y reducir las presiones sobre estos recursos.

Como parte de la construcción del proceso REDD+ en México, se desarrollan desde el 2011 Acciones Tempranas REDD+ (ATREDD+), las cuales son un conjunto de esfuerzos articulados institucionalmente de manera transversal e intergubernamental a nivel estatal, que van encaminados a hacer frente a las causas de la deforestación y degradación y revertir la tendencia del cambio de uso de suelo forestal contribuyendo a la mejora de las condiciones de vida de los habitantes.

La Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), en colaboración con la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) ejecutan el proyecto "Implementación de Acciones Tempranas REDD+ en cuencas prioritarias de México a través de la construcción de organismos de Gobernanza a nivel local", el cual es financiado con recursos del Fondo de Inversión para Latinoamérica (LAIF) de la Unión Europea, gestionados a través de la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

Este proyecto se enfoca en la generación de organismos de gobernanza local, para la consolidación de agentes públicos de desarrollo territorial y la construcción de capacidades técnicas para el desarrollo de mecanismos que vinculen los programas de desarrollo rural y el manejo forestal sustentable en cuencas y corredores biológicos prioritarios de México.

Estos organismos de gobernanza contemplan una plataforma de participación ciudadana, a través de una instancia denominada consejo ciudadano, para lo cual se presentan en este documento las primera orientaciones sobre su diseño y constitución, con la finalidad de promover e incentivar a la ciudadanía, a participar y ser corresponsables en la construcción de política pública dentro de los territorios de los organismos de gobernanza local, para contribuir y participar en las actividades que se realizan en beneficio de la sociedad.

INTRODUCCIÓN

Una parte fundamental de la gobernanza local es el compromiso claro y decidido con la participación de la ciudadanía. La ciudadanía, sea individual o colectivamente, tiene derecho a incidir en la mejor definición, implementación y evaluación de las políticas públicas. Desde el punto de vista del ejercicio del gobierno, esta participación se vuelve necesaria también para mantener el vínculo permanente con aquellos que son afectados con el ejercicio legítimo del poder. Asimismo, en términos de eficiencia y comunicación entre los afectados y los implementadores de las políticas públicas, la participación ciudadana es clave en la realización de una auténtica gobernanza.

Se habla de “Junta Intermunicipal” como un convencionalismo adoptado en Jalisco y Yucatán, con el que aquí nos referimos a las asociaciones de municipios a las que se dirigen estas orientaciones. Esta modalidad de asociacionismo municipal es un modelo —mas no el único— de gobernanza local y puede tener el nombre que convengan las instancias que decidan conformarlo. Estas juntas intermunicipales tienen la función de ser agencias de medio ambiente para la gestión integral del territorio del conjunto de municipios que las conforman y son creadas bajo la figura legal de Organismo Público Descentralizado Intermunicipal (OPDI).

En el diseño de las juntas intermunicipales de medio ambiente (en adelante, JIMA) está considerada la participación ciudadana, principalmente a través de una instancia denominada Consejo Ciudadano. Sin embargo, en todos los casos ha sido una contante la dificultad para instalar dichas plataformas de participación ciudadana.

Con la finalidad de superar esta dificultad, en estas orientaciones se presenta una ruta para la conformación de los consejos ciudadanos de las JIMA, la cual se basa en la experiencia acumulada en estos organismos de gobernanza local y en diversas experiencias de participación ciudadana institucionalizada en México y Latinoamérica.

En el primer capítulo de este trabajo, “Participación ciudadana y las juntas intermunicipales de medio ambiente”, se presenta el marco analítico aplicado al estudio de seis Juntas Intermunicipales de Medio Ambiente (JIMA),¹ en particular, del marco conceptual de la normatividad aplicable a sus consejos ciudadanos. Desde una perspectiva teórica (denominada relacional multinivel, centrada en dispositivos), compuesta de tres escalas articuladas (micro, meso y macro) se analizan las relaciones entre actores y relaciones en los casos prácticos de gobernanza y participación ciudadana.

El segundo capítulo, “Punto de partida para la constitución de los Consejos Ciudadanos de las Juntas Intermunicipales de Medio Ambiente”, se abordan los aspectos relacionados con las formas concretas en las que la normatividad actual diseña los consejos ciudadanos de las JIMA. Asimismo, se analizan los elementos relevantes que surgen de la comparación entre las normas aplicables a los consejos ciudadanos de las seis

¹ Al momento de escribir estas orientaciones (octubre de 2014), se trata de cuatro JIMA situadas en las cuencas costeras de Jalisco: 1. Junta Intermunicipal de Medio Ambiente para la Gestión Integral de la Cuenca Baja del Río Ayuquila (JIRA); 2. Junta Intermunicipal de Medio Ambiente para la Gestión Integral de la Cuenca del Río Coahuylana (JIRCO); 3. Junta Intermunicipal de Medio Ambiente de Sierra Occidental y Costa (JISOC); y, 4. Junta Intermunicipal de Medio Ambiente de la Costa Sur (JICOSUR). Y otras dos en la Península de Yucatán: 5. Asociación Intermunicipal del Sur de Quintana Roo (AMUSUR); y, 6. Junta Intermunicipal Biocultural del Puuc (JIBIOPUUC), Yucatán.

JIMA: integración e instalación, configuración de sus funciones y periodicidad de sus reuniones. A partir de la información aportada por los actores que participaron en el diseño de la normatividad vigente y la implementación práctica de las juntas intermunicipales se desarrolla el estado actual de estos organismos de gobernanza local (OGL) en sus contextos sociopolíticos y culturales particulares; además, se describen las características más relevantes del proceso de implementación de los mismos y los elementos para la reevaluación del modelo de consejo ciudadano.

El tercer capítulo, “Mecanismo para la constitución de los Consejos Ciudadanos de Juntas Intermunicipales de Medio Ambiente”, constituye la parte central de estas orientaciones. Con base en la revisión de las normas vigentes, la prospección de los elementos comunes de las diversas JIMA y la lectura global de las necesidades expresadas por actores relevantes, se propone un mecanismo concreto para la materialización de un modelo de consejo ciudadano en las JIMA que incluye: a) criterios de legitimidad, b) actores responsables de cada etapa, y c) resultados esperados. Por un lado, en los criterios de representatividad, se desarrollan las fases del procedimiento y actores responsables de la constitución de consejos ciudadanos. Por otro, en la matriz de interfaces del Consejo Ciudadano de las JIMA, se exponen las relaciones que debería mantener este Consejo con tres actores: los sectores representados mediante los consejeros, la sociedad en general y el órgano de gobierno de la junta. La propuesta del mapa de interfaces remite a la necesidad de establecer institucionalmente el papel del Consejo Ciudadano como garante de la interacción permanente entre la ciudadanía y las JIMA, lo que requiere inversión de recursos humanos, materiales y financieros no sólo para la creación e instalación del Consejo Ciudadano, sino en su operación cotidiana y verdadera capacidad de acción.

Más adelante se presentan unas breves conclusiones generales donde se retoman las principales ideas expuestas en los tres capítulos anteriores. Estas orientaciones terminan con dos anexos donde se exponen modelos para convocar el Foro–elección sectorial de consejeros ciudadanos y de normatividad interna de los consejos ciudadanos.

CAPÍTULO 1. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LAS JUNTAS INTERMUNICIPALES DE MEDIO AMBIENTE²

En este capítulo se busca delimitar con claridad la perspectiva (analítico-conceptual) que hace posible sistematizar las experiencias de participación ciudadana en general, y las complejidades especiales de las JIMA. El capítulo está ordenado en dos partes. En la primera, se presentan los conceptos básicos que servirán para analizar los dispositivos de gobernanza local (las JIMA), en términos de actores y relaciones, y el sentido de estas relaciones. En la segunda parte de este capítulo, se expondrán las maneras en que los arreglos institucionales están conformados a partir de nuevas formas de relacionamiento entre gobernantes y gobernados, es decir, tomando en cuenta las transformaciones culturales, teóricas y normativas de la noción de participación ciudadana experimentadas en el mundo en las últimas décadas. De esta forma, no sólo contaremos con las herramientas para analizar lo que existe en los organismos de gobernanza local sino también para diseñar la propuesta de mejor opción para la implementación e instalación de sus respectivos consejos ciudadanos.

A) PERSPECTIVA RELACIONAL MULTINIVEL: INTERFACES, DISPOSITIVOS Y RÉGIMEN

La visión analítica utilizada para la descripción y el análisis formal de las relaciones sociedad/Estado la llamamos *perspectiva relacional multinivel centrada en dispositivos*. Esta propuesta para el estudio de casos prácticos de gobernanza y participación ciudadana, se compone de tres niveles de abstracción articulados y analiza las relaciones entre *actores* que, en el caso que nos interesa aquí, inciden en la vida pública a través de su involucramiento en políticas (programas, proyectos) a través de ciertos dispositivos.

Así, los actores sociales que nos interesa conocer son aquellos que actúan efectivamente en el territorio de las JIMA y los dispositivos que debemos comprender son los consejos ciudadanos y el papel que deberían jugar en la gobernanza local.

Las tres escalas de análisis son descritas a continuación “de abajo hacia arriba”, pensando de lo local a lo global.

- i) en el *nivel micro* se aborda la dinámica situacional de los *actores concretos* que se encuentran en una determinada *interfaz* socio estatal;
- ii) en el *nivel meso* se enfoca la *interacción institucional* relevante, tal y como es ordenada en *dispositivos* de control (cogestión, supervisión, fiscalización, deliberación) o de intercambio de información (consulta, opinión, diálogo no decisorio); y
- iii) en el *nivel macro* se privilegian las *condiciones estructurales* o una visión de *sistema* (o *régimen*) de la actuación o las posiciones reservadas a diferentes *actantes*.

² Este apartado se basa en la propuesta de “análisis relacional multinivel” desarrollada junto con Adrián Gurza Lavalle (Universidad de São Paulo). Véase Isunza y Gurza, 2013; Gurza e Isunza, 2010.

Diagrama 1

Tipos de lógicas de acción e intercambio

Gráfico	Bien base del intercambio	Gramática relacional	Lógica de la acción	Ejemplos
S↔E	Información	Sociedad informa al Estado	Hacer saber	* Consultas no vinculantes * Buzones de quejas * Encuestas de opinión de usuarios
S↔E		Sociedad es informada por el Estado		* Campañas mediáticas estatales * Transparencia y acceso a la información gubernamental * Informes de labores
S↔E		Sociedad y Estado se informan mutuamente		* Consejos consultivos * Mesas de diálogo
S↔E	Poder	Sociedad manda al Estado	Hacer hacer	* Elecciones * Referendo, plebiscito, mandato revocatorio
S↔E		Sociedad es mandada por el Estado		* Políticas tercerizadas
S↔E		Sociedad y Estado se mandan mutuamente		* Consejos deliberativos * Presupuestos participativos
S↔E	Bienes servicios y	Sociedad provee al Estado	Hacer tener	* Impuestos
S↔E		Sociedad es provista por el Estado		* Transferencias * Subsidios
S↔E		Sociedad y Estado se proveen mutuamente		* Obras con trabajo de los beneficiarios * Proyectos de co-inversión

Fuente: elaborado por el autor.

B) CIUDADANÍA Y RENDICIÓN DE CUENTAS: UNA MIRADA DESDE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Partimos de una perspectiva que piensa la participación ciudadana en el centro de la acción pública, sea una participación dirigida a comunicar preferencias o puntos de vista de los ciudadanos, sea como formas consultivas o de contraloría social, o bien como parte de la decisión de las políticas públicas.³

Sin embargo, no es posible pasar por alto que esta noción donde la ciudadanía deja de ser un sujeto pasivo de las actividades de los gobernantes, es algo surgido de una nueva etapa en las relaciones sociedad – Estado en el mundo contemporáneo. Esta posición se origina en la transformación de los sentidos de la *representación política*, la *participación ciudadana* y el *control democrático*.⁴

Desde el final de la década de 1980 se ha podido observar el cambio en la noción de *participación*, que se convierte en el centro del debate de la teoría democrática y elemento clave en los argumentos reformadores de la gobernabilidad contemporánea y en las innovaciones democráticas.

Hoy la idea de la *participación* tiene diversos sentidos, entre los que destacan:

- 1) como categoría nativa de la práctica política de actores sociales,
- 2) como categoría de la teoría democrática y
- 3) como procedimiento institucionalizado con funciones delimitadas por un conjunto significativo de normas.

³ Particularmente nos interesa (tal vez por su escasa existencia en el régimen político mexicano contemporáneo) la participación ciudadana en su faceta de control democrático no electoral, aunque analíticamente es igual de relevante la participación en sus demás modalidades.

⁴Una discusión detallada de este proceso puede encontrarse en Gurza e Isunza, 2010.

Teóricamente “participación” remite a dos principios fundamentales de la democracia: autodeterminación e igualdad política. La participación pasó de ser una forma inscrita en un proyecto político (democrático-participativo) a volverse referencia común de diversos proyectos e instituciones.⁵

En las dos últimas décadas, a lo largo del Norte y el Sur, surgieron una serie de innovaciones democráticas que en otro lugar (Gurza e Isunza, 2011: 111) ejemplificamos de la siguiente manera:

comenzando con las Enmiendas Constitucionales 73 y 74 en India —especialmente la conocida como People’s planning campaign en el estado de Kerala, en el sur del país (Chaudhri y Heller, 2002)—, los Consejos gestores de políticas públicas, las experiencias de Presupuesto participativo y las Conferencias nacionales en Brasil (Tatagiba, 2002 y 2010; Lüchmann, 2007 y 2008; Avritzer y Navarro, 2003); la participación y control ciudadanos en el sistema electoral mexicano (Alonso y Aziz, 2005; Aziz e Isunza, 2007; Isunza, 2006a y 2006b), así como del sistema de protección del derecho a la información pública gubernamental en este país (Alonso, 2007; Ackerman, 2007); el Local Government Code en Filipinas, la Ley de participación popular en Bolivia o el NewLocalism en el Reino Unido (Gaventa, 2004), la vigilancia policial comunitaria de Chicago, así como la proliferación de instancias colegiadas de participación —y representación— ciudadana en toda Latinoamérica (Grindle, 1999; Albuquerque, 2008) —instancias consagradas explícitamente en los textos constitucionales de la mayor parte de los países de la región (Hevia, 2006).

Las concepciones antes polares de participación y representación, entraron en crisis por la novedad de estas prácticas. La contradicción entre posiciones liberales y de izquierda empezó a “hacer agua”, es decir, la contradicción entre los reclamos de exclusividad liberal sobre los procedimientos y de la izquierda sobre la participación.⁶

Los sujetos de estas experiencias pluralizaron sus roles: no sólo son “sujetos participativos” sino también agentes de la representación ya que hablan a nombre (o actúan en el mejor interés) de ciertos segmentos de la población. Son

ciudadanos qua ciudadanos —no como políticos ni como líderes—, redes de actores sociales y movimientos, organizaciones no gubernamentales y diversas entidades de defensa y promoción (advocacy), asociaciones comunitarias y de autoayuda, y personalidades con amplia notoriedad pública (Gurza e Isunza, 2011: 120).⁷

⁵ Es la “confluencia perversa”, de la que habló primero Evelina Dagnino. Véanse, Dagnino, 2002, 2004 y 2007; Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006; y Cornwall y Coelho, 2007.

⁶ Algo parecido sucedió en el desdibujamiento de la “propiedad moral” de la representación por autorización y rendición de cuentas (*accountability*) como pesos y contrapesos institucionales por parte de los liberales; pero también esto pasó con la participación traducida como movilización extra institucional con pretensiones de control democrático del poder por parte de la izquierda (Gurza e Isunza, 2010).

⁷ Véanse Vieira y Runciman, 2008: 49-181; Castiglione y Warren, 2006; Lüchmann, 2007; Saward, 2010; Gurza Lavalle, Acharya y Houtzager, 2005.

Por este recorrido, en Latinoamérica se empezó a trabajar conceptualmente estas experiencias desde la participación y desde la rendición de cuentas. A diferencia del caso mexicano, en Brasil y Colombia, por citar sólo dos casos del entorno latinoamericano, la resignificación teórica y normativa de la participación es una realidad que se da por hecho; asimismo, en esos casos el tipo de participación que se reconoce como legítima tiene que ver con las nociones de deliberación y consulta pero, muy destacadamente, control. En México, por el contrario, las agendas de los partidos políticos, la práctica generalizada de ejercicio de la gobernabilidad y la mayoría abrumadora de la reflexión académica sobre estos temas, restringe la participación a la consulta (cuando no a la categoría de trabajo no remunerado que es obligatorio para los ciudadanos “de segunda” que reclaman bienes o servicios al Estado) o a la simulación en dispositivos sin capacidades de control democrático de los representantes e implementadores de las políticas (Isunza, 2012).

En síntesis, la vinculación de representantes y representados, de ciudadanos y gobernantes, se mantiene vigente más allá de las elecciones. Por esto, hoy la participación ciudadana necesita formas legítimas de interacción con el Estado, donde representantes societales (que mantienen su cualidad de ciudadanos) participen en mecanismos institucionalizados de incidencia en las políticas públicas.

CAPÍTULO 2. PUNTO DE PARTIDA PARA LA CONSTITUCIÓN DE LOS CONSEJOS CIUDADANOS DE JUNTAS INTERMUNICIPALES DE MEDIO AMBIENTE

A partir de las definiciones conceptuales expresadas en el Capítulo 1, a continuación se presentará el estado actual de las JIMA estudiadas, particularmente en cuanto a su estructura normativa e institucional y su grado y tipo de desarrollo en los diversos contextos políticos y sociales particulares. A partir de esto, en el Capítulo 3, se realiza la propuesta de creación e instalación de los respectivos consejos ciudadanos.

A) ESTRUCTURA NORMATIVA E INSTITUCIONAL

A partir de la revisión de la normatividad aplicable (ver el apartado de Bibliografía, en especial el apartado de las Normatividades), pueden observarse tres generaciones o modelos en las seis JIMA existentes.

Primer modelo: se define con claridad la forma de integrar los consejos ciudadanos, así como el periodo en el que los consejeros ciudadanos podrían fungir como tales;

Segundo modelo: deja algunos aspectos indefinidos, como el periodo de los consejeros o la clarificación del número de integrantes; y,

Tercer modelo: en el decreto de creación existe una mención completamente indeterminada a la integración del consejo ciudadano.

Cabe recordar que estos modelos son sólo normativos. Ahí resalta el hecho de que los electores de los consejeros son los miembros del órgano de gobierno a partir de diversos mecanismos posibles. Aquí se presenta un potencial conflicto en términos de la representatividad de los consejeros ciudadanos, dependiendo del mecanismo para llevar a cabo su designación.

En cuanto a sus funciones y la periodicidad de sus reuniones, los modelos son también tres:

Primer modelo: se determina que las sesiones del Consejo Ciudadano deberían ser, al menos, una vez al mes;

Segundo modelo: las sesiones serían, al menos, una vez al semestre; y,

Tercer modelo: no se determina.

En cuanto a las funciones de los consejos ciudadanos de las JIMA, las normas vigentes las definen (en su versión más completa) como la realización de las siguientes actividades respecto a los órganos de gobierno:

- * Propuestas para mejorar desempeño de la JIMA
- * Opinión de estudios, proyectos y programas de la JIMA
- * Evaluar desempeño de la JIMA en su actuación con municipios y otras instancias

- * Evaluar gasto de la JIMA
- * Participar en procesos de planificación de la JIMA
- * Las que decida el órgano de gobierno de la JIMA

En la tabla 1, se resumen las dimensiones abordadas y las buenas prácticas para la implementación de los Consejos Ciudadanos de las JIMA.

Tabla 1 Buenas prácticas en definición de cuatro dimensiones para los consejos ciudadanos de las JIMA	
Dimensión de OGL	Buena práctica
1. Integración del Consejo ciudadano	1. Definir con claridad la forma de integración del Consejo Ciudadano 2. Definir con claridad el periodo de funciones de los consejeros ciudadanos
2. Actor que nombra consejeros ciudadanos	3. Reconocer derecho de ciudadanos del territorio a elegir a los consejeros ciudadanos 4. Definir sectores sociales relevantes del territorio para elegir a los consejeros ciudadanos
3. Operación del consejo ciudadano	5. Definir con claridad la periodicidad de sesiones del Consejo Ciudadano
4. Funciones del Consejo Ciudadano	6. Definir con claridad funciones del Consejo Ciudadano 7. Definir funciones respecto al órgano de gobierno de la JIMA y demás actores gubernamentales y sociales pertinentes

Fuente: elaborado por el autor.

B) LAS JUNTAS INTERMUNICIPALES DE MEDIO AMBIENTE EN SU ENTORNO POLÍTICO Y CULTURAL

Una vez realizada la revisión y análisis del marco normativo de las JIMA, es importante situar estos modelos en los contextos políticos y culturales concretos,⁸ con la finalidad de afinar la revisión de las buenas prácticas para la configuración del respectivo Consejo Ciudadano.

CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS JIMA Y ELEMENTOS PARA LA REEVALUACIÓN DEL MODELO DE CONSEJO CIUDADANO (OPINIONES DE ACTORES)

⁸ Esta sección se realizó a partir de la revisión de lo que señala la normatividad vigente en los OGL y su contrastación con los obstáculos y oportunidades que se han experimentado en la implementación práctica de las Juntas Intermunicipales de Medio Ambiente. Para ello se llevó a cabo un diálogo con los actores relevantes de dichos procesos, en cuanto a las mejores formas ideadas para designar e instalar a sus respectivos consejos ciudadanos.

En los diversos territorios de las JIMA se superponen formas de organización con diversas lógicas de articulación. Por ejemplo, en los casos estudiados, hay sujetos colectivos que organizan a la comunidad por la tenencia de la tierra (como el Comisariado de los ejidos), otros sujetos se forman con miembros de diversas comunidades (sin tomar en cuenta la forma de tenencia de la tierra), a partir de una actividad productiva agrícola como los silvicultores, los apicultores, los raicilleros (mezcaleros), cañeros, chilcleros, guayaberos, cafetaleros, talabarteros, etc. Por otro lado están las asociaciones financiero-productivas como las cajas de ahorro populares. Pero también en el territorio de las JIMA actúan empresarios ganaderos y silvicultores, productores de artesanías, y pobladores urbanos. Los Consejos Ciudadanos deben responder, en su configuración y acción cotidiana, a esta diversidad de actores sociales, los cuales también remiten a muy diferentes culturas políticas de organización, representación y participación.

En resumen, lo que se encuentra en la realidad concreta son una serie de dilemas que ayudan a ordenar las decisiones de diseño e implementación respecto a la creación de los Consejos Ciudadanos:

Dilema 1: Los consejeros ciudadanos se nombran en el órgano de gobierno de la JIMA vs. los consejeros ciudadanos son elegidos por su “público”, es decir, por los miembros de una parte de la sociedad a la que representan.

Dilema 2: Los consejeros ciudadanos se nombran por municipio vs. los consejeros ciudadanos son nombrados por el sector social relevante dentro del conjunto del territorio de la JIMA.

Dilema 3: La JIMA da por supuesto el conocimiento social de su labor vs. la JIMA difunde su labor en los sectores que serán representados en su consejo ciudadano.

Dilema 4: Proceso electoral para el consejo ciudadano dirigido por la JIMA vs. proceso electoral para el consejo ciudadano dirigido por un comité técnico.

A partir de estos dilemas, y basados en su comparación con otros contextos y experiencias de participación ciudadana dirigida a la incidencia pública, se pueden desprender una serie de buenas prácticas que complementan las descritas en la tabla 1., que se presentan a continuación:

Tabla 2 Buenas prácticas en definición de cuatro dilemas para la constitución de los consejos ciudadanos de las JIMA	
Dimensión de OGL	Buena práctica
Dilema 1	Reconocer derecho de ciudadanos del territorio a elegir a los consejeros ciudadanos
Dilema 2	Definir sectores sociales relevantes del territorio para elegir a los consejeros ciudadanos
Dilema 3	Integrar un Foro informativo previo (y enlazado) con el proceso de nombramiento de consejeros ciudadanos por sector ⁹
Dilema 4	Crear en el órgano de gobierno de la JIMA un Comité Técnico encargado del proceso de elección de consejeros ciudadanos y el Foro sectorial previo.

Fuente: elaborada por el autor.

Como puede observarse, con una lectura de las Tablas 1 y 2, a partir de la revisión de las normas vigentes y la experiencia política y cultural de las JIMA actuales, se formula un total de nueve buenas prácticas para la constitución de los Consejos Ciudadanos. Esto incluye los fundamentos de representación legítima, definición de algunas funciones y mecanismo de elección.

A partir de esta información sistematizada, en el próximo capítulo se propone un mecanismo concreto para la materialización de este dispositivo de participación ciudadana en las JIMA.

⁹ Este punto coincide con algunas experiencias del contexto latinoamericano, donde el sistema de participación ciudadana que elige representantes se complementa con acciones de información-consulta-divulgación de los asuntos a tratar, como son las conferencias o los foros por política pública. Estas actividades ponen en el contexto público local los temas relevantes de la agenda y preparan el interés de los participantes para elegir a sus representantes. Para el caso concreto de los foros y congresos por política pública que forman parte de la arquitectura participativa brasileña con los consejos gestores de política pública, véanse Isunza y Gurza, 2010, y Pires y Vaz, 2012.

CAPÍTULO 3. MECANISMO PARA LA CONSTITUCIÓN DE LOS CONSEJOS CIUDADANOS DE LAS JUNTAS INTERMUNICIPALES DE MEDIO AMBIENTE

A partir de la sistematización resumida en el Capítulo 2, se presenta a continuación el mecanismo que se propone para la elección del consejo ciudadano de las Juntas Intermunicipales de Medio Ambiente. En el primer apartado se desarrolla el procedimiento de Foro – Elección de consejeros ciudadanos, y en la segunda parte se detallan las interacciones básicas que el consejo ciudadano deberá llevar a cabo para su mejor desempeño como parte vertebral de la JIMA.

A) PROCEDIMIENTO DE ELECCIÓN DEL CONSEJO CIUDADANO: FORO Y ELECCIÓN

En síntesis, la propuesta es que los diferentes sectores sociales relevantes del territorio de cada JIMA elijan a sus consejeros (titular y suplente) mediante una asamblea por sector. La instancia que dirigirá este proceso de elección es el Comité Técnico para la Integración del Consejo Ciudadano (en adelante, Comité Técnico) nombrado entre los miembros del órgano de gobierno. Es conveniente que el Comité Técnico sea un grupo reducido (entre cinco y siete personas) con miembros diversos del órgano de gobierno y que cuenten con el director de la JIMA como secretario (con voz pero sin voto). El Comité Técnico, como se explicará más adelante, basa su éxito en la capacidad técnica para llevar a cabo las tareas preparatorias del Foro y la elección misma, en la asamblea por sector. Esta asamblea tendrá que ser precedida por la realización de un Foro sectorial al que la JIMA convocará para:

a) Difundir el contenido de su labor entre los miembros de ese sector.

* Herramientas: la difusión deberá contar con materiales visuales que expliquen a los asistentes qué es la JIMA, quiénes la conforman, cómo opera, para qué está formada, cuáles son sus principales tareas prácticas y cuáles son las relaciones que mantiene con sus principales interlocutores (sociales, gubernamentales, etc.).

b) Explicar a los presentes la importancia de la participación ciudadana en las labores de la JIMA mediante el consejo ciudadano, así como las tareas concretas que dicho consejo debe llevar a cabo.

* Herramientas: contar con material gráfico (diagramas, tablas, etc.) para explicar didácticamente el rol, constitución y atribuciones del consejo ciudadano, así como los derechos y obligaciones de los consejeros.

c) Llevar a cabo la organización de la elección del consejero titular y suplente de dicho sector.

* Herramientas: el Comité Técnico necesita tener preparado un formato de acta donde quede asentado el procedimiento de elección, que incluya lugar y hora, asistentes, candidatos y votos para cada uno. Asimismo, es conveniente que se cuente con papeletas formales y urna para que en cada elección se realice el proceso de votación con las mayores garantías de secrecía y legalidad.

El proceso descrito necesita que previamente el órgano de gobierno:

- a) apruebe los ajustes normativos necesarios,
- b) designe un *Comité Técnico* encargado de organizar los Foros y elecciones de cada sector y
- c) sancione, una vez terminado, el resultado del proceso descrito.

El Comité Técnico, por su parte, será un elemento clave en el proceso, ya que llevará a cabo: a) la definición del mapa de actores del territorio de la JIMA que, a su vez, determinará qué sectores elegirán a sus consejeros ciudadanos, b) las convocatorias de los Foros y elecciones por sector, c) la realización de los foros y elecciones por sector, y d) la información detallada al órgano de gobierno para que éste sancione el proceso descrito.

El proceso se resume en la tabla 3. En la primera columna se describen las ocho fases del mecanismo Forovotación. En la segunda columna, se presentan las acciones que los actores legítimos deben llevar a cabo para que la fase respectiva cumpla con su papel constructor de confianza y legitimidad del conjunto del procedimiento. Los actores responsables de cada fase se señalan en la tercera columna y, en la cuarta columna, se acota el resultado esperado de cada fase y (en su caso) la relación de este resultado parcial con otras fases del mecanismo para la constitución de los consejos ciudadanos.

Tabla 3			
Mecanismo para constitución de Consejos Ciudadanos de las JIMA			
Fase	Criterio de legitimidad	Actor responsable	Resultado esperado
1. Acuerdo de la JIMA que valide el mecanismo propuesto	- Los representantes constitucionales, que son gobierno en la JIMA, asumen expresamente la necesidad de traspasar a los actores sociales la potestad de nombrar a sus representantes ante el consejo ciudadano	Órgano de gobierno de la JIMA	- Acuerdo político de los presidentes municipales y demás actores sociales del órgano de gobierno (necesario para fase 2)
2. Adecuación (modificación, creación, etc.) de normas de la JIMA	- El órgano de gobierno sanciona el mecanismo propuesto que da a los miembros de cada sector social la potestad de nombrar sus representantes ante el consejo ciudadano	Órgano de gobierno de la JIMA	- Normas interiores adecuadas para iniciar el proceso de constitución del consejo ciudadano (necesario para fase 3: inicio, propiamente dicho, del proceso de constitución del consejo ciudadano)
3. Designación de un Comité Técnico para la elección de representantes al Consejo Ciudadano	- El órgano de gobierno otorga las facultades necesarias para que un Comité Técnico organice en cada sector el proceso electivo - El órgano de gobierno cuida que el Comité Técnico cuente con el equilibrio político y capacidad de operación para el buen fin de sus labores	Órgano de gobierno de la JIMA	- Constitución de Comité Técnico - Reglas de operación del Comité Técnico - Tiempos y recursos establecidos para el proceso de constitución del Consejo Ciudadano
4. Elaboración del mapa de actores del territorio de la JIMA	- El Comité Técnico (apoyado en su caso por quien estime conveniente), elabora un mapa de los sectores sociales más relevantes del territorio de la JIMA - El mapa elaborado toma en cuenta el número de asientos disponibles en el Consejo Ciudadano, el peso político y numérico del sector y el equilibrio entre tipos de actor - El mapa elaborado cuenta con un directorio completo de actores concretos que forman el sector	Comité Técnico	- Mapa de actores razonado y detallado
5. Elaboración de convocatoria a Foro y Elección por sector de representantes al Consejo Ciudadano	- El Comité Técnico redacta una convocatoria pública a un Foro y a la Elección de representantes por sector a partir del mapa elaborado - El Comité Técnico difunde de la manera más amplia posible entre los interesados la convocatoria	Comité Técnico	- Actores locales sensibilizados e interesados en participar en el Foro y Elección por sector
6. Realización de Foro por sector	- El Comité Técnico prepara (con los apoyos que estime convenientes) un foro sectorial donde se publicita el trabajo	Comité Técnico	- Actores locales conocedores del trabajo de la JIMA, el papel del

CAPÍTULO 3. MECANISMO PARA LA
 CONSTITUCIÓN DE LOS CONSEJOS
 CIUDADANOS DE LAS JUNTAS
 INTERMUNICIPALES DE MEDIO AMBIENTE

	de la JIMA, el papel del Consejo Ciudadano y las características del proceso de elección de representantes - La comunidad convocada participa en el Foro y llega a conocer los puntos expresados anteriormente	Actores locales del sector convocado	Consejo Ciudadano y las reglas de elección de representantes - Actores locales interesados en elegir representante al Consejo Ciudadano de la JIMA
7. Elección de representantes por sector al Consejo Ciudadano	- El Comité Técnico funge como árbitro y testigo del proceso de selección en el sector convocado - Los actores locales informados y sensibilizados deliberan para elegir su representante al Consejo Ciudadano - El Consejero Ciudadano conoce a sus electores y toma compromisos con ellos en cuanto a su función dentro de la JIMA	Comité Técnico Actores locales del sector convocado	- El sector convocado cuenta con su representante, producto de un proceso informado y legítimo que fue sancionado por la JIMA a través del Comité Técnico
8. Constitución del Consejo Ciudadano	- El Comité Técnico informa al órgano de gobierno sobre la validez de las elecciones por sector - Los consejeros electos se comprometen a cumplir con sus funciones y las normas vigentes - El órgano de gobierno sanciona el proceso e instala el Consejo Ciudadano Se disuelve el Comité Técnico	Órgano de gobierno y Comité Técnico Consejeros ciudadanos	- Se cuenta con un Consejo Ciudadano instalado, a partir de un proceso legítimo, acorde con la legalidad

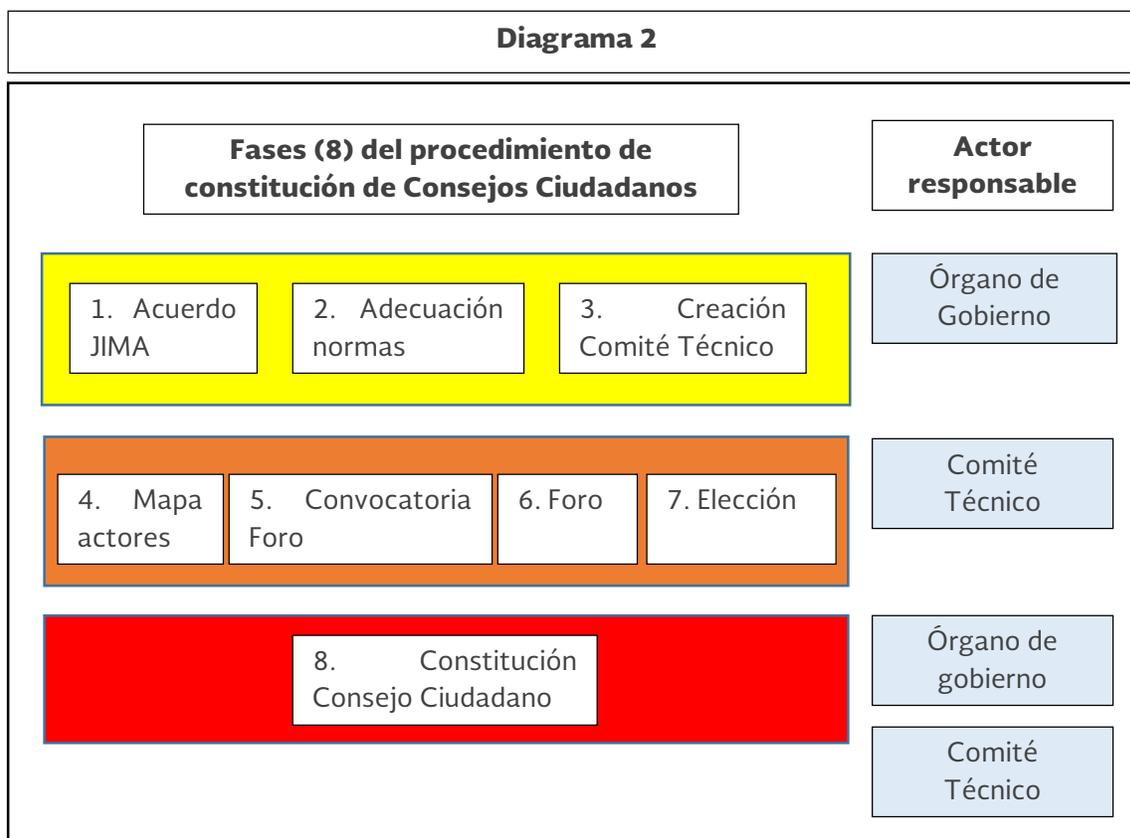
Fuente: elaborado por el autor a partir del material de trabajo de campo, revisión de normas vigentes, comparación con casos de la región y prospección de casos estudiados.

En síntesis, el órgano de gobierno implementa un proceso en el que la ciudadanía organizada del territorio de la Junta Intermunicipal se integra, mediante sus representantes, en el Consejo Ciudadano. Este Consejo, dispositivo clave para la materialización de la participación ciudadana institucionalizada, asume su rol de mediación entre sociedad y Estado dotado de la formalidad que emana del acuerdo político de los representantes que forman el gobierno de la junta.

Los diferentes momentos del proceso de constitución propuesto son una cadena lógica que busca asegurar los principios de legitimidad para reconocer este tipo de representación societal, pero también materializar en un dispositivo institucional la labor de control social sobre las labores cotidianas de la junta.

Para que este mecanismo pueda llevarse a cabo, no sólo se necesita una apuesta política por el reconocimiento de la participación ciudadana, sino también que esa apuesta se traduzca en recursos humanos, materiales y financieros para que se lleve a cabo adecuadamente.

En el diagrama 2, se presenta gráficamente el proceso que consta de ocho fases y tres etapas, con los actores responsables de cada etapa.



Fuente: elaborado por el autor.

B) MATRIZ DE INTERFACES DEL CONSEJO CIUDADANO DE LAS JIMA

Una vez desarrollado el proceso de constitución del Consejo Ciudadano a través del mecanismo de Foro-elección, es necesario clarificar las diversas interacciones que debe realizar con la sociedad en general, los sectores representados en el Consejo Ciudadano y el órgano de gobierno de la JIMA.

A partir de la reconstrucción de las potenciales relaciones entre el Consejo Ciudadano y las demás instancias de la JIMA, exponemos en la tabla 4 las potenciales relaciones, lo que incluye tanto el sentido predominante y contenido de la relación, como las herramientas o mecanismos que materializarían dicha relación.

Cabe recordar que la dirección predominante remite a 1) el contenido primordial de la relación (información-poder-bienes y servicios), y 2) la dirección determinante de la misma relación.

Tabla 4		
Matriz de interfaces del Consejo Ciudadano de las JIMA		
Interfaz	Actores involucrados Dirección predominante	Herramienta/mecanismo
1. Constitución del Consejo Ciudadano	Sectores representados/Consejeros representantes	Foro sectorial Votación por Consejero titular y suplente en asamblea
2. Comunicación de prioridades, problemas y soluciones	Sectores representados/Consejeros representantes	Mesas de diálogo Documento de sistematización de ítems para agenda del Consejo Ciudadano
3. Informe de gestión de Consejeros	Sectores representados/Consejeros representantes	Foro sectorial Documento de informe de gestión
4. Denuncias, recomendaciones, sugerencias	Sociedad (individuos y asociaciones)/Consejo Ciudadano	Reuniones de trabajo Comunicaciones puntuales Escritos específicos
5. Informe de gestión del Consejo	Sociedad (individuos y asociaciones)/Consejo Ciudadano	Publicación del Documento de informe de gestión ¹⁰ (Lugares públicos, talleres, Sitio Internet)
6. Propuesta de reglamento del Consejo Ciudadano y de modificaciones al mismo	Órgano de Gobierno /Consejo Ciudadano	Reunión de trabajo Documento con propuesta

¹⁰ Cfr. mecanismo de la Interfaz 3.

7. Definición de reglamento del Consejo Ciudadano	Órgano de Gobierno /Consejo Ciudadano	Publicación del Reglamento
8. Comunicación de acciones, estudios, proyectos y programas de la JIMA ¹¹	Consejo de Administración/Consejo Ciudadano	Sesión anual de trabajo y sesiones temáticas Informes detallados ¹²
9. Comunicación de información financiera-administrativa de la JIMA	Órgano de Gobierno /Consejo Ciudadano	Sesión anual de trabajo y sesiones temáticas Informes detallados
10. Opinión sobre información operativa-sustantiva y financiero-administrativa de la JIMA	Órgano de Gobierno /Consejo Ciudadano	Sesión anual de trabajo Informes detallados (operativo-sustantivo y financiero-administrativo)
11. Canalización de Denuncias, recomendaciones, sugerencias ciudadanas ¹³	Órgano de Gobierno /Consejo Ciudadano	Sesiones temáticas Oficios o fichas de trabajo
12. Compartir denuncias, recomendaciones y sugerencias ciudadanas presentadas directamente a la JIMA (Órgano de Gobierno, Dirección o Comisiones)	Órgano de Gobierno /Consejo Ciudadano	Sesiones temáticas Oficios o fichas de trabajo

Fuente: material de trabajo de campo, revisión de normas vigentes, comparación con casos de la región y prospección de casos estudiados

¹¹ Se refiere tanto al proceso de Planeación en su conjunto, como a los procesos puntuales que surgen a lo largo del tiempo de ejecución de dicha planeación.

¹² Se refiere a los documentos conocidos y aprobados por el Órgano de Gobierno, elaborados por la Dirección de la JIMA.

¹³ Cfr. Interfaz 4.

Como se apuntó anteriormente, lo que se encuentra representado tanto en la Tabla 4, como en el Diagrama 3, son las relaciones que debería mantener el Consejo Ciudadano con tres actores: los sectores representados mediante los consejeros, la sociedad en general (es decir, todos aquellos ciudadanos del territorio de la Junta que no forman parte de los sectores representados en el Consejo Ciudadano) y el órgano de gobierno de la junta.

Las interfaces 1, 2 y 3 corresponden a las interacciones con los sectores representados por consejeros. La primera interfaz se refiere a la constitución del Consejo a partir de la elección de los consejeros en el proceso Foro-Asamblea descrito anteriormente. Las interfaces 2 y 3 tienen que ver con intercambio de información: de representados a representantes y en sentido contrario, cuando los consejeros rinden cuentas ante los sectores representados en el Consejo Ciudadano.

Las interfaces 4 y 5, donde el Consejo Ciudadano interactúa con la sociedad en general, son también de intercambio de información: comunicación de volición de los ciudadanos y rendición de cuentas de los consejeros, como las últimas dos interfaces sector/Consejo.

Finalmente, las interfaces 6 a la 12, son relaciones pautadas entre el Consejo Ciudadano y el órgano de gobierno estrictamente, las intermediaciones sociedad-Estado institucionalizadas en las juntas intermunicipales. Las interfaces 6 y 7 se refieren a formas de relación no cotidianas donde se definen las “reglas del juego” del propio Consejo Ciudadano. En las interfaces 8 y 9, previstas en la normatividad vigente de las JIMA, se hace llegar al Consejo Ciudadano la información necesaria para opinar fundadamente sobre la operación de la junta. Estas interfaces se complementan con la interfaz 10, en la que el Consejo Ciudadano emite sus opiniones. Por último, las interfaces 11 y 12 están pensadas para que la información proveniente de la ciudadanía sea retroalimentada dentro de la institucionalidad de la JIMA, y así forme parte de procesos de sinergia entre la participación ciudadana institucionalizada y la no institucionalizada.

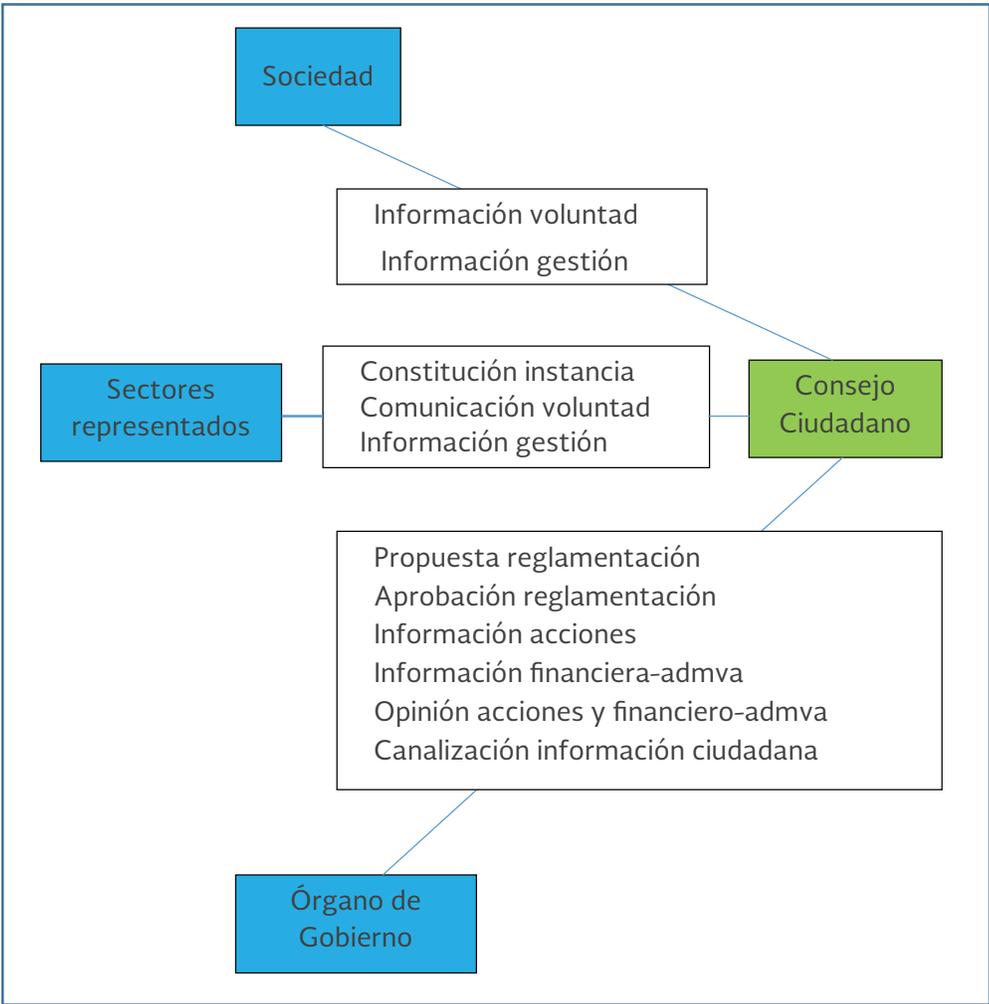
Cabe apuntar que este mapa de interfaces remite a la necesidad de establecer institucionalmente el papel del Consejo Ciudadano como garante de la interacción permanente entre la ciudadanía (organizada o no organizada) y la JIMA, lo que requiere la ya mencionada inversión de recursos humanos, materiales y financieros. No sólo en la creación e instalación del Consejo Ciudadano, sino en su operación cotidiana tanto dentro de la Junta como en su ejercicio de mediación con los grupos organizados y la ciudadanía en general.

Este tipo de interlocución institucionalizada, siempre y cuando se mantengan sus elementos de legitimidad y verdadera capacidad de acción, servirá de impulso para las políticas y programas diseñados por las juntas, pero también para que el flujo de información y propuestas desde la ciudadanía sea constante y sustantivo.

No se trata ni de tener un diseño permanente de sectores representados en el Consejo Ciudadano, ni de deslegitimar otras formas de participación que no pasen por este dispositivo. Antes bien, se busca que el Consejo Ciudadano sirva como eje articulador de nuevas formas de participación orientadas al fortalecimiento de las Juntas Intermunicipales y de las políticas y programas que estas impulsan.

En el diagrama 3, se observa sintéticamente el mapa general de interfaces del Consejo Ciudadano de las JIMAS

Diagrama 3
Matriz de interfaces del Consejo Ciudadano



Fuente: elaborado por el autor.

CONCLUSIONES

La construcción de las Juntas Intermunicipales de Medio Ambiente en México considera como un aspecto central la participación ciudadana, principalmente a través de una instancia denominada Consejo Ciudadano. Existe una valiosa experiencia acumulada en cuanto a mecanismos de participación ciudadana en los organismos de gobernanza local, tanto en México como en Latinoamérica.

De acuerdo con las diversas experiencias latinoamericanas revisadas para la elaboración de estas orientaciones, para las formas de operación de la participación ciudadana suelen establecerse *controles democráticos*, es decir, mecanismos ejercidos por los ciudadanos de manera directa, mediante sus asociaciones, o a través de otros ciudadanos que fungen como sus representantes. Los *controles democráticos* ejercidos por los ciudadanos se diferencian de aquellas relaciones de *control* ejercidas por agencias del Estado (*controles estatales*), las cuales se ejercen en nombre de la idea del bien común, o de la solicitud específica de control emitida por los ciudadanos.

El marco tradicional de actuación ciudadana, en el que figuran la representación, la participación y el control, asumen hoy diversas y novedosas formas que van más allá de las configuraciones convencionales. La vinculación de representantes y representados, de ciudadanos y gobernantes, ahora exige mantenerse vigente más allá de las elecciones.

Hoy la participación ciudadana necesita formas legítimas de interacción con el Estado, donde los representantes societales (que mantienen su cualidad de ciudadanos) participen en mecanismos institucionalizados para incidir en el diseño y resultados de las políticas públicas.

A partir de la búsqueda por armonizar el conjunto de normas vigentes, así como de incorporar toda la experiencia política y cultural de los organismos de gobernanza local actuales, hemos formulado en estas orientaciones nueve buenas prácticas para la constitución de los Consejos Ciudadanos. Estas prácticas incluyen los fundamentos de representación legítima y la definición específica de funciones y mecanismos de elección.

Para hacer operativa esta propuesta sistematizada, se incorpora un mecanismo concreto para poner en marcha este dispositivo de participación ciudadana en las JIMA, que dará cuerpo a la elección de sus Consejos Ciudadanos. El dispositivo de Foro-elección incluye los criterios de legitimidad, los actores responsables de cada etapa y los resultados esperados del proceso.

Después de todo, se trata de que el órgano de gobierno de la JIMA implemente un proceso en el que la ciudadanía organizada de su territorio se integre, mediante sus representantes, en el Consejo Ciudadano. Este Consejo asumirá el rol de mediación entre sociedad y Estado, dotado de la formalidad que emana del acuerdo político de los representantes que forman el gobierno de la JIMA.

El proceso de constitución propuesto busca asegurar los principios de legitimidad para materializar en un dispositivo institucional la labor de control social sobre las labores cotidianas de la JIMA. Para que este mecanismo se lleve a cabo, no sólo se necesitará partir del reconocimiento de la participación ciudadana, sino también de la necesidad de dotarlo de los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para su operación.

El Consejo Ciudadano es garante de la interacción permanente entre la ciudadanía (organizada o no organizada) con la JIMA. En todo caso, no se trata de tener un diseño permanente de sectores representados

en el Consejo Ciudadano, ni de deslegitimar otras formas de participación que puedan acompañar a este dispositivo. El objetivo último que plantean estas orientaciones es tratar de que el Consejo Ciudadano sirva como eje articulador de nuevas formas de participación orientadas al fortalecimiento de las Juntas Intermunicipales de Medio Ambiente y de las políticas y programas que estas impulsen.

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo se ha elaborado en gran parte a partir de los testimonios de diferentes personas a las que en este espacio queremos dar las gracias.

De las Juntas intermunicipales agradecemos a Marduck Cruz Bustamante, Director de la Junta Intermunicipal de Sierra Occidental y Costa (JICOSUR); Alejandrina Morfin, Directora de la Junta Intermunicipal de Medio Ambiente de Sierra Occidental y Costa (JISOC); a Arturo Pizano, Director de la Junta Intermunicipal de Medio Ambiente para la Gestión Integral de la Cuenca Baja del Río Ayuquila (JIRA)

Por otro lado, agradecemos el apoyo del equipo del proyecto "Gobernanza local para REDD+", proyecto implementado por CONAFOR y CONABIO, financiado por la Unión Europea a través de la Agencia Francesa de Desarrollo Equipo, especialmente a Santiago Machado, Mayra Colmenares, Ismael Novoa, Armando Lara Villatoro y Sofía García.

Del estado de Jalisco damos las gracias a Carlos Quirino (gerente general) y Carlos Esparza, directores de la Sociedad Cooperativa Rural de Compra y Venta en común y Comercialización de El Grullo. También a Gabriel Ricardo Blackaller Ayala, Presidente de la Asociación de agricultores de Valle el Grullo-Autlán A.C, a Carlos Navarrete, Director del Sistema Intermunicipal de Manejo de Residuos Solido Ayuquila Llanos (ex presidente municipal de Tolimán); a Miguel Ángel Partida y Tomás Virgen, Productores de mezcal de Zapotitlán de Vadillo; a Miguel Ricardo Partida (ex director) y José Contreras (director) de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado y a Hugo Pamplona, Regidor de Agua potable del Municipio de Zapotitlán de Vadillo. También agradecemos a los productores y artesanos de Talpa y a Ramiro Barragán, Director de la Caja popular de ahorro Agustín Iturbide, así como a Santiago Carrillo, Productor de Café de Talpa y a Salvador Martín Uribe, ex presidente municipal de Talpa, Jalisco, a Juana Delgado de Desarrollo comunitario y conservación de la naturaleza nuestra tierra, A.C., ex directora de la Junta Intermunicipal de Medio Ambiente de la Sierra Occidental y Costa (JISOC), y a David Puga, miembro de la ONG Ecolocali.

En los estados de Yucatán y Quintana Roo agradecemos a Claudio Franco, de BioASesores-Yucatán; Eduardo Battlori, Secretario de SEDUMA-Yucatán; a José Roch, Secretario de Ecología y Medio Ambiente, SEMA-Quintana Roo; a Juan Manuel Mauricio Leguízamo, Coordinador Regional en la Península de Yucatán de la Coordinación General de Corredores y Recursos Biológicos de CONABIO, y a Sebastien Proust (The Nature Conservancy).

Finalmente, agradecemos las opiniones, sugerencias y socialización de las experiencias de Sergio Graf Montero, ex Coordinador General de Producción y Productividad de la CONAFOR; Salvador Anta Fonseca, Director General de Corredores Biológicos de la CONABIO; Magdalena Ruiz, Secretaria de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial de Jalisco; David López García, de la Subsecretaría de Planeación y Evaluación del Estado de Jalisco.

BIBLIOGRAFÍA

A) PUBLICACIONES

Ackerman, John M.(2007).*El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: diseño, desempeño y sociedad civil*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Universidad Veracruzana.

Albuquerque, María do Carmo(2008)*A participação da sociedade na redefinição de políticas de direitos: os direitos da infância e o direito a moradia em países do Cone Sul na virada para o século XXI*, Tesis de doctorado, São Paulo, Prolam-Universidad de São Paulo.

Alonso, José Rubén (2007).*Leyes de transparencia y acceso a la información gubernamental locales: la emergencia del derecho a la información*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Universidad Veracruzana.

Alonso, Jorge y Alberto Azíz(2005).*Campo electoral, espacios autónomos y redes: el Consejo General del IFE (1996-2005)*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Universidad Veracruzana.

Avritzer, Leonardo y Zander Navarro(2003).*A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*, São Paulo: Cortez.

Azíz, Alberto y Ernesto Isunza Vera(2007). “La crisis del modelo electoral mexicano: financiamiento, medios, instituciones y política social”, en *Foro Internacional*, vol. 47, núm. 4, pp. 740-784.

Castiglione, Dario y Mark Warren(2006). “Rethinking democratic representation: eight the oretical issues”. Ensayo presentado en la conferencia *Rethinking Democratic Representation* del Centre for the Study of Democratic Institutions, Vancouver, University of British Columbia.

Chaudhri, Shubham y Patrick Heller(2002).*The plasticity of participation: evidence from a participatory governance experiment*, [DE disponible en: http://siteresources.worldbank.org/INTEMPowerment/Resources/13892_choadhuri_heller.pdf , consultada el 10 de octubre de 2012].

Cornwall, Andrea y Vera S. Coelho(2007). “The politics of participation in new democratic arenas”, en Andrea Cornwall y Vera S. Coelho (orgs.), *Spacesforchange? The Politics of Citizen Participation in New Democratic Arenas*, Londres, Zed Books.

Dahl, Robert A.(1991) [1982], *Los dilemas del pluralismo democrático. Autonomía versus control*. México: Conaculta/Editorial Patria.

Dagnino, Evelina(2002). “Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades”, en Evelina Dagnino (org.), *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra.

Dagnino, Evelina(2004). "Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?". En Daniel Mato (coord.)*Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES/Universidad Central de Venezuela.

Dagnino, Evelina(2007). "Citizenship: a perverse confluence". En *Development in Practice*, vol. 4, núm. 17, pp. 549-556.

Dagnino, Evelina, Alberto Olvera y Aldo Panfichi (coords.)(2006).*La disputa por la construcción de la democracia en América Latina*, México: FCE/Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Universidad Veracruzana.

Gaventa, John (2004). "Representation, community leadership and participation: citizen involvement in neighbourhood renewal and local governance". [DE disponible en:<http://www.dfid.gov.uk/r4d/PDF/Outputs/CentreOnCitizenship/JGNRU.pdf>, consultada el 8 de octubre de 2012*.

Grindle, Merilee S.(1999).*Audacious reforms: institutional reform and democracy in Latin America*. Baltimore/Londres: Johns Hopkins University Press.

Gruber, Judith E. (1987). *Controlling Bureaucracies. Dilemmas in Democratic Governance*. Berkeley / Los Angeles: University of California Press.

Gurza Lavalle, Adrián, Arnab Acharya y Peter Houtzager(2005). "Beyond Comparative Anecdotalism: Lessons on civil society and participation from São Paulo, Brazil". En *World Development*, vol.33, núm.6, pp. 40-48.

Gurza Lavalle, Adrián y Graziela Castello (2008). "Sociedade civil, representação e a dupla face da accountability: Cidade do México e São Paulo". En *Caderno CRH*, 21, pp. 67-86.

Gurza Lavalle, Adrián y Ernesto Isunza Vera (2010). "Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática". En Isunza Vera Ernesto y Adrián Gurza Lavalle (coords.) *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. México: CIESAS/Universidad Veracruzana, pp. 19-82.

Gurza Lavalle, Adrián y Ernesto Isunza Vera (2011). "A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability". En *Lua Nova*, 84, pp. 95-139.

Hernández, Andrés y Elizabeth Arciniegas (comps.) (2011).*Experiencias de accountability horizontal y social en América Latina. Estudios de caso comparados en São Paulo, México D. F., Caracas y Bogotá*. Bogotá: Universidad de los Andes/Fundación Carolina/PNUD.

Hernández, Andrés, Ernesto Isunza Vera, Gonzalo Dela maza y Ana Claudia Teixeira(2011).*Rendición de cuentas multidimensional en el acceso al agua potable y el saneamiento: un análisis de cuatro casos en América Latina*. Informe de investigación del proyecto de investigación comparada para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Hevia, Felipe (2006). "Participación ciudadana institucionalizada: análisis de los marcos legales de la participación en América Latina". En Evelina Dagnino, Alberto Olvera y Aldo Panfichi (coords.)*La disputa por la construcción de la democracia en América Latina*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Universidad Veracruzana.

Isunza Vera, Ernesto(2006^a). "Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas". En Ernesto Isunza vera y Alberto J. Olvera (coords.)

Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social. México: CIESAS/UV/Miguel Ángel Porrúa.

Isunza Vera, Ernesto(2006b). “Árbitros ciudadanos de las disputas partidarias. Una mirada sobre los consejos electorales federales en la contienda de 2000 en México”. En Ernesto Isunza Vera y Alberto Olvera (coords.) *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México: Cámara de Diputados/Miguel Ángel Porrúa/Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Universidad Veracruzana, pp. 545-569.

Isunza Vera, Ernesto (2009). “El sistema mexicano de transparencia y acceso a la información pública gubernamental”. En Lizandra Serafim y Jose Antonio Moroni (orgs.) *Sociedad civil y nuevas institucionalidades democráticas en América Latina: dilemas y perspectivas*. São Paulo: Instituto Pólis/INESC.

Isunza Vera, Ernesto (2011). “Rendición de cuentas desde una perspectiva comparada en América Latina. El caso de la ciudad de São Paulo”. En *Experiencias de Accountability horizontal y social en América Latina: estudios de caso comparados en Brasil, México, Venezuela y Colombia*, coordinado por Andrés Hernández. Bogotá: Uniandes.

Isunza Vera, Ernesto (2011b). “Derechos y regímenes de rendición de cuentas. Otra mirada del agua potable y el saneamiento en la zona metropolitana de Xalapa, Veracruz”. Ponencia presentada en el *XII Seminario Nacional de Política Social en México. Balance de la Política Social 2006-2012 y los desafíos del futuro*. México: Universidad Iberoamericana, 20 y 21 de octubre.

Isunza Vera, Ernesto (2012). “Escudriñando el régimen de rendición de cuentas: participación, representación y control en el México post-alternancia”. En Víctor A. Espinoza Valle y Alejandro Monsiváis Carrillo (eds.) *El deterioro de la democracia: consideraciones sobre el régimen político, lo público y la ciudadanía en México*. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.

Isunza Vera, Ernesto y Adrián Gurza Lavalle (coords.) (2010). *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. México: CIESAS/UV.

Isunza Vera, Ernesto y Adrián Gurza Lavalle (2013). “Develando cauces recurrentes. Los controles democráticos no electorales como prácticas de resignificación en la construcción democrática” en Ernesto Isunza Vera (coord.) *Controles democráticos no electorales y régimen de rendición de cuentas. En búsqueda de respuestas comparativas: México, Colombia, Brasil, China y Sudáfrica*. México: Centro de Contraloría Social y Estudios de la Construcción Democrática/CIESAS, pp. 9-62.

Isunza Vera, Ernesto y Felipe Hevia de la Jara(2006). *Relaciones sociedad civil-Estado en México. Un ensayo de interpretación*. Xalapa: CIESAS/Universidad Veracruzana.

Lüchmann, Lúgia (2007). “A representação no interior das experiências de participação”. En *Lua Nova*, 70, pp. 139-170.

Lüchmann, Lúgia (2008). “Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo”. En *Caderno CRH*, vol. 21, núm. 52, pp. 87-97.

Manin, Bernard (1997). *The principles of representative government*. Cambridge: Cambridge University Press.

Peruzzotti, Enrique (2012). “Broadening the Notion of Democratic Accountability: Participatory Innovation in Latin America”. En *Polity*, 44, pp. 625-642.

Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz (orgs.) (2002). *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas.

Pires, Roberto y Alexander Vaz (2012). *Participação social como método de governo? Um mapeamento das "interfaces socioestatais" nos programas federais*. Texto para discussão 1707. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Pitkin, Hannah F. (2006) "Representação: palavras, instituições e ideias". En *Lua Nova*, 67, pp. 15-47.

Plotke, David (1997). "Representation democracy". En *Constellations*, vol. 4, núm. 1, pp. 19-34.

Saward, Michael (2010). *The representative claim*, Oxford: Oxford University Press.

Tatagiba, Luciana (2002). "Los consejos gestores y la democratización de las políticas públicas en Brasil". En Evelina Dagnino (org.) *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil*. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 305-368.

Tatagiba, Luciana (2010). "Participação e reforma do Estado: sobre a arquitetura da participação em São Paulo". En Guillermo O'Donnell, Joseph Tulchin y Augusto Varas (orgs.) *New voices in the study of democracy in Latin America*. Washington, D. C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Urbinati, Nadia (2006^a). *Representative democracy: principles and genealogy*. Chicago: University of Chicago Press.

Urbinati, Nadia y Mark E. Warren (2007). "The concept of representation in contemporary democratic theory". En *Annual Review of Political Science*, 11, pp. 387-412.

Vieira, Mónica. B. y David Runciman (2008). *Representation*. Cambridge: Polity Press.

B) NORMATIVIDADES

Jalisco

Constitución Política del estado de Jalisco

[De disponible en:

<http://congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Constitucion>]

Código Urbano para el estado de Jalisco, 2011.

[De disponible en:

<http://congreso.jalisco.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Leyes>]

Ley de Agua para el estado de Jalisco, 2007.

[De disponible en:

<http://congreso.jalisco.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Leyes>]

Ley de Coordinación Metropolitana del estado de Jalisco, 2011.

[De disponible en:

<http://congreso.jalisco.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Leyes>]

Ley de Desarrollo Forestal Sustentable para el estado de Jalisco, 2004.

[De disponible en:

<http://congreso.jalisco.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Leyes>]

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, 2011.

[De disponible en:

<http://congreso.jalisco.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Leyes>]

Ley Estatal de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, 1989.

[De disponible en:

<http://congreso.jalisco.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Leyes>]

Ley Orgánica Municipal del estado de Jalisco, 1984.

[De disponible en:

<http://congreso.jalisco.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Leyes>]

Ley de Participación Ciudadana del estado de Jalisco, 1998.

[De disponible en:

<http://congreso.jalisco.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Leyes>]

Reglamento de la Ley de Planeación para el estado de Jalisco, 2011.

[De disponible en:

<http://congreso.jalisco.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Leyes>]

Península de Yucatán

Decreto de Creación del Consejo Forestal de Yucatán, Gobierno de Yucatán, 2008.

Ley de Fomento de Organizaciones Civiles de Quintana Roo, Gobierno de Quintana Roo, 2011

Ley de Participación Ciudadana en Yucatán, Gobierno de Yucatán, 2007.

Ley para el Fomento de la Cultura del Agua en Quintana Roo, Gobierno de Quintana Roo, 2013

Ley Forestal de Quintana Roo, Gobierno de Quintana Roo, 2007.

Ley de Participación Ciudadana de Quintana Roo, Gobierno de Quintana Roo, 2010

JUNTAS INTERMUNICIPALES DE MEDIO AMBIENTE

JIRA

Convenio de creación del organismo público descentralizado “La Junta Intermunicipal de Medio Ambiente para la gestión integral de la Cuenca Baja del Río Ayuquila” del 6 de agosto de 2007, Periódico Oficial del estado de Jalisco, 27 de octubre de 2007, tomo CCCL, número 33, sección II, Guadalajara.

Reglamento interior de la Junta Intermunicipal de Medio Ambiente para la Gestión Integral de la Cuenca Baja del Río Ayuquila, 20 de abril de 2010, Unión Tula, Jalisco.

JIRCO

Convenio de creación del organismo público descentralizado denominado “Junta Intermunicipal de Medio Ambiente para la gestión integral de la Cuenca del Río Coahuayana” del 17 de agosto de 2009, Periódico Oficial del estado de Jalisco, 24 de octubre de 2009, tomo CCCLXIV, número 47, sección II, Guadalajara.

Reglamento interior de la Junta Intermunicipal de Medio Ambiente para la Gestión Integral de la Cuenca del Río Coahuayana (JIRCO), 31 de enero de 2013, Tamazula de Gordiano, Jalisco.

JISOC

Convenio de creación del organismo público descentralizado “Junta Intermunicipal de Medio Ambiente de Sierra Occidental y Costa” del 29 de marzo de 2012, Periódico Oficial del estado de Jalisco, 19 de junio de 2012, número 13, sección II, Guadalajara.

JICOSUR

Convenio de creación del organismo público descentralizado "Junta Intermunicipal de Medio Ambiente de la Costa Sur del 24 de mayo de 2013, Periódico Oficial del estado de Jalisco, 18 de junio de 2013, número 19, sección II, Guadalajara.

AMUSUR

Convenio de creación del organismo público descentralizado denominado "Asociación Municipal para el Medio Ambiente del Sur de Quintana Roo del 5 de junio de 2013, Chetumal.

