

Gobernanza metropolitana y participación ciudadana en México

Metropolitan Governance and Citizen Participation in Mexico

Luis Téllez Arana*

Fecha de recepción: junio 5 2025

Fecha de aceptación: marzo 10 2026

Resumen:

La participación ciudadana para la gobernanza metropolitana ha recibido una atención limitada en la literatura especializada, debido sobre todo al dominio del enfoque de la gobernanza cuyo locus de análisis son las redes de multiactores en las metrópolis (Arellano y Rosiles, 2021; Díaz, 2022; Navarrete, Guevara y Demerutis, 2020; Ramírez, 2012). Así, como primera exploración del tema se propone detectar la oferta legal de figuras de participación sobre asuntos metropolitanos y analizar sus diseños respecto a su potencial democratizador. Desde una metodología cualitativa se armó una base de datos con información de estudios especializados, legal y de transparencia; detectando 25 figuras diferentes ofertadas en arreglos metropolitanos. El potencial democratizante se analizó desde las dimensiones de inclusividad, empoderamiento y deliberación. El resultado es que son pocas las figuras que escalan el potencial democratizador, aquellas más exclusivas empoderan más, mientras que las más inclusivas empoderan menos y la mayoría no favorece la deliberación. La conclusión es que la oferta legal de figuras de participación ciudadana metropolitana en México presenta limitaciones a su potencial democratizador.

* Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Tonalá, México. email: luis.tellez7168@academicos.udg.mx

Palabras clave:

gobernanza metropolitana; gobiernos mexicanos; participación ciudadana; democracia participativa; diseño institucional

Abstract:

Citizen participation in metropolitan governance has not been studied enough due to the primacy of the classical approach to governance, that has as its object study the networks of actors in the metropolis. Therefore, this document detects the legal offer of citizen participation for metropolitan agendas and analyzes its potential for democratization. Through an exhaustive search in different sources of information including specialized studies, transparency and legislation, 25 different figures offered for citizen participation for metropolitan governance were detected. The analysis of the legal offer was made from three dimensions of inclusivity, deliberation and empowerment. The result is that the less inclusive figures tend to be more empowering, and those more inclusive figures tend to be less empowering. Most of the figures favored the election and negotiation more than the deliberation. The conclusion is that the legal offer to citizen participation for metropolitan governance in Mexico, presents limitations to its democratizing potential.

Keywords:

Metropolitan Governance; Mexican Governments; Citizen Participation; Participatory Democracy; Institutional Design

I. Introducción¹

México avanza aceleradamente hacia la urbanización, para 2050 cerca del 80% de su población vivirá en zonas urbanas (UN-Habitat, 2022); por tanto, los desafíos a este fenómeno se visualizan enormes desde todos los frentes sociopolíticos para atender problemas y necesidades de planeación, movilidad, medioambiente, agua, salud, etc. La perspectiva del gobierno de las urbes problematizado desde el régimen político federal y democrático mexicano del que emergen sus zonas metropolitanas, supone la existencia de gobiernos locales con autonomías y responsabilidades excluyentes, acaparados por la misma mancha urbana; lo que ha demandado arreglos institucionales de gobernanza metropolitana para propiciar

¹ El artículo forma parte del proyecto de investigación en desarrollo “Participación ciudadana en la gobernanza metropolitana de México”.

soluciones eficientes y democráticas a problemas y necesidades comunes (Díaz, 2022; Ramírez, 2012).

Si bien, desde el 2016 se formalizó mediante la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) una visión central o general sobre la gobernanza metropolitana, de manera previa los gobiernos locales y la comunidad académica venían aplicando esfuerzos para responder a las necesidades de las grandes urbes mexicanas. Varios arreglos legales de coordinación metropolitana surgieron desde finales del siglo XX para gobernar las respuestas a los problemas y necesidades metropolitanos; también, se fue conformando una comunidad epistémica interesada en estudiar al fenómeno metropolitano y las respuestas en atención (Arellano y Rosiles, 2021; Díaz, 2022; Navarrete, Guevara y Demerutis, 2020; Ramírez, 2012).

En ambos casos, gobierno y academia se han adaptado a la guisa de la gobernanza para encontrar sus respuestas y desarrollar sus análisis. La gobernanza es considerada un medio para sobrellevar la coordinación entre gobiernos —como en el caso del federalismo mexicano—, así como para facilitar a la ciudadanía que participe en la toma de decisiones en beneficio de su población (Lefèvre, 2005, pp.228-230). Así, desde que se originaron los arreglos metropolitanos se gestó la preocupación por incorporar a la ciudadanía en su gobernanza, creando los canales de comunicación y participación con la ciudadanía. No obstante, los estudios académicos acerca de la gobernanza metropolitana atienden poco o de manera secundaria estas figuras legales, interesados en mayor medida en las relaciones intergubernamentales, sus políticas y el financiamiento (Arellano y Rosiles, 2021; Córdoba y Romo, 2022; Demerutis, 2020; Díaz, 2022; Eibenschutz y González, 2009; Ramírez, 2012).

Estos estudios observan una tendencia a la alza de los arreglos metropolitanos, tales como los institutos de planeación o de servicios a la “ciudadanización” (Córdoba y Romo, 2022, p. 216), o aquellos que gestionan la “apertura de espacios hacia la ciudadanía” (Demerutis, 2020 p. 144). Generalmente, estos arreglos conducen al “consenso de todos los sectores de la sociedad” (Córdoba y Romo, 2022, p. 217) o a la “gobernanza pluralista” que “logra un equilibrio de intereses” donde los ciudadanos pertenecientes a la llamada sociedad civil “son tomados en cuenta en los procesos de toma de decisiones” (Demerutis, 2020, p. 145). No hay, sin embargo, conclusiones sólidas acerca de tal consenso, y además, se observan condiciones normativas institucionales cuestionables, como por ejemplo, quiénes, cómo y hasta dónde se permite la participación, es decir, características clave de una efectiva ciudadanización metropolitana. Conclusiones como estas se desprenden, en lo fundamental, del análisis de la gobernanza metropolitana centrada en redes multiactores, y abordan secundariamente las modalidades de la participación ciudadana.

Por tanto, se propone debatir esta tendencia en términos del análisis de la participación ciudadana y de las condiciones formales para posibilitar su democratización. De esto, se desprenden tres cuestiones para compensarse: i) cuáles figuras formales de participación ciudadana han sido aplicadas para la participación ciudadana en la gobernanza metropolitana, ii) cuáles son sus diseños concretos, y iii) qué potencial democratizador tienen. El artículo busca detectar y analizar la oferta legal de participación ciudadana en asuntos metropolitanos de México para conocer sus diseños y potencial democratizador. Para ello, se aplica una metodología cualitativa de corte descriptiva, y se construye una base de datos detectando 25 figuras diferentes ofertadas para la participación ciudadana metropolitana que son analizadas en sus dimensiones de inclusividad, empoderamiento y deliberación.

El artículo tiene seis apartados, el primero de introducción; el segundo expone el marco referencial de la gobernanza a la participación ciudadana; el tercero describe la metodología y propuesta de análisis; el cuarto describe la oferta legal de participación ciudadana para la gobernanza metropolitana; el quinto analiza los diseños de la participación ciudadana para la gobernanza metropolitana; y el sexto concluye.

II. De la gobernanza a la participación ciudadana metropolitana

En México, el estudio de la participación de la ciudadanía para la gobernanza metropolitana se ha realizado mayormente desde la perspectiva de la gobernanza, desde la cual se conciben redes por encima del centrismo y las jerarquías del gobierno, para coordinar a las relaciones gubernamentales e incorporar actores sociales a la gestión y las políticas públicas, y que supone una ampliación de espacios de influencia pública que resultarían oportunos para que la ciudadanía participe (Heinelt, 2018, pp. 1-2). Con ello, el locus empírico y analítico de la gobernanza es la red, y la participación ciudadana queda subsumida a dicho objeto.

La aplicación de la gobernanza podría ser una de las razones por las cuales la participación ciudadana reciba poco interés. De cierta forma, esta perspectiva ha desplazado la posibilidad de aplicar una visión más analítica al objeto de la participación ciudadana. Bajo una lupa crítica, se ha señalado que la visión clásica de la gobernanza al subsumir a la participación ciudadana metaboliza su lenguaje para atribuirlo a las redes (Bevir, 2006); provocando que, en ocasiones, al analizar redes de gobernanza metropolitana, con solo incorporar espacios de ciudadanía, en automático se les adjetive de participativas o ciudadanizadas. Conclusión que debe tomarse con cautela pues el uso indiferenciado de estos conceptos objeto

de la participación ciudadana, llevaría a utilizarlos en procesos que no alteran sustantivamente la toma de decisiones pública, reproduciendo exclusiones y simulaciones, y vacían su espíritu suplantando su interés original (Bevir, 2006).

En vías de subsanar este déficit, se ha propuesto a la gobernanza democrática o participativa, que plantea que a una red deben asegurársele medios institucionales de gobernanza tutelados por el gobierno que procuren y exalten valores democráticos al conjunto de sus arreglos o acuerdos, pues es de esperar que no se desarrollen en automático (Sorensen y Torfin, 2017); como encausar redes con actores afectados e interesados de grupos representativos, que se les empodere, alcanzar decisiones conjuntas y forjar vínculos entre y con las instituciones (Sorensen y Torfin, 2017). Así, los mecanismos de participación ciudadana acoplados en arreglos formales de gobernanza, como canales complementarios, potenciarían las exigencias democráticas (Heinelt, 2018).

La versión de la gobernanza democrática ofrece elementos para analizar a la participación ciudadana dentro de la gobernanza metropolitana. No obstante, esto supone sostener la lente amplia sobre la red de gobernanza gravitante en políticas, planes o servicios metropolitanos, omitiendo los detalles que interesan a la crítica y análisis de la participación ciudadana². Con esto no se subestima la primera visión, en su lugar, la propuesta es asumir una más específica sobre la participación ciudadana útil para analizar a más detalle los potenciales democratizadores de la oferta legal empleada para tal fin. En breve, es analizar las ramas sin descuidar el bosque de la gobernanza metropolitana democrática; aunque, más claramente, es analizar uno de los tantos árboles del bosque de la democracia participativa en México.

El enfoque de la participación ciudadana se utiliza para analizar los mecanismos formales que la posibilitan para la gobernanza metropolitana del país. La vasta experiencia de nuestro país en la materia configura hoy todo un campo práctico y de estudio en torno a ese objeto, y no es el propósito de este trabajo profundizarlo y discutirlo, sino buscar centrar la atención en tres aspectos de su interés, que Fung (2006, p. 67) enmarca sobre quiénes, cómo y hasta dónde las reglas permiten ciudadanizar las decisiones.

Normativamente, la participación ciudadana advierte sobre eventos significativos para hacer realidad valores democráticos que justifican la deseabilidad de incorporar a la ciudadanía en decisiones públicas (Cunill, 1997, pp. 15-18). En su debate se aglutinan los déficits de la democracia en su forma representativa pura y la actual crisis de sus instituciones, para desafiar su capacidad de transformar realidades que le son adversas y procesar voces diversas de personas afectadas

² Por ejemplo, para la gobernanza democrática no sería relevante determinar el grado en que un solo mecanismo de participación fomenta la inclusividad, sino que debería evaluarse al conjunto del sistema o red, con lo que se descuidan los detalles del primer interés.

mediante decisiones vinculantes (Pateman, 1970, Dryzek, 2000). La visión más crítica se preocupa por la inevitable relación de subordinación de formas representativas y sociales injustas, haciendo a la participación ciudadana un fin que induce relaciones Estado-sociedad inclusivas, deliberativas o vibrantes que aseguran la soberanía y autonomía popular (Barber, 2020; Macpherson, 2003). Las respuestas se empaquetan en la democracia participativa y sus variantes deliberativas y directas que justifican una participación ciudadana más profunda, especialmente por vías formales para lograr sus anhelos democráticos de empoderamiento, cultura cívica, igualdad, justicia u otros (Fung y Wright, 2001).

La aplicación analítica de la participación ciudadana para procesos que implican relaciones ciudadanía-gobierno orientadas a provocar decisiones públicas, es de utilidad para revelar los procesos y resultados (Fung, 2006; Parés, 2009; Michels, 2011; Pape y Lerner, 2016; Brown, 2018; Pogrebinschi, 2018). Para observarlo suelen aplicar análisis que permitan balancear el potencial de realización, de entenderlos, contextualizarlos y explicarlos (Font, Della Porta y Sintomer, 2014). Los mecanismos de participación ciudadana suelen analizarse en función de propósitos democratizadores, así como de otros propósitos, como los de las políticas bajo las cuales se practican, incluso de sus actores, de sus relaciones y su entorno (Parés, 2009; Michels, 2011; Pape y Lerner, 2016).

Por supuesto, resultaría de gran utilidad las múltiples perspectivas de análisis para aplicarlas a los esfuerzos de atraer a la ciudadanía a las decisiones públicas en metrópolis. Una ruta señalada por esta abundante literatura es comenzar por los diseños formales (Lowndes y Pratchett, 2009), los cuales en principio marcan las condiciones legales para participar y señalan las reglas y posibilidades permitidas de la participación (Lowndes y Roberts, 2013). La participación ciudadana mediada por reglas formales para la gobernanza metropolitana manifiesta el entusiasmo de los gobiernos por conectar a la ciudadanía con sus decisiones haciéndolas más abiertas, incluyentes y cercanas (Blanco, Lowndes y Salazar, 2022). Sin embargo, los estudios muestran una tendencia limitada de las reglas para concretar sus anhelos (Lowndes y Pratchett, 2009), incluso se instrumentalizan para controlar o simular la participación, evitando el cambio de los procesos de decisión y reforzando desigualdades de acceso y empoderamiento (Schneider y Welp, 2015; Pogrebinschi, 2018). Esto lleva a discutir que las reglas formales no son neutrales y que sus diseños, entendidos como los contenidos concretos de los mecanismos, determinan si potencian o constriñen su potencial de ciudadanizar y democratizar los espacios dedicados a la participación (Lowndes y Pratchett, 2009; Lowndes y Roberts, 2013).

Para aplicar este debate a la oferta formal de participación ciudadana en zonas metropolitanas (ZM), se propone abordarlos mediante el análisis del potencial democrático de los diseños insertos en marcos legales metropolitanos en tres

dimensiones: inclusividad, deliberación y empoderamiento. Las tres dimensiones se consideran cruciales para la mejora democrática, y permiten mostrar posibles ampliaciones de participación al modelo representativo de la democracia (Chwalisz y Česnulaitytė, 2022; Fung, 2006; Fung y Wright, 2001; Brown, 2018; Smith, 2009).

2.1. Inclusividad

Las perspectivas participativas y deliberativa aceptan la imposibilidad de agrupar a toda la ciudadanía en procesos de decisión pública (Brown, 2018). En este sentido, importa quién participa. Por un lado, se debate la cantidad de espacios ofertados legalmente para asegurar cierta cantidad de participantes posibles, así como, que esos espacios reflejen los intereses de todos los sectores o grupos de población. Al privilegiar la inclusión de grupos habilitados para participar, como miembros de grandes empresas, organizaciones y asociaciones y sub-élites bien educadas y experimentadas, puede conducirse a la captura de intereses privados que suelen influir más efectivamente que los menos habilitados (Sorensen, 2006, p.104). Así, la representatividad de los grupos sociales convocados a ocupar los espacios es relevante más no suficiente. La representatividad opera como espacio para asegurar que personas hablen o actúen en nombre de quienes no están, pero también funciona como forma de exclusión (Brown, 2018). Por lo tanto, se requiere inclusividad, que es asignar presencia directa de los afectados en los procesos de decisión, especialmente aplicar medidas que reduzcan o neutralicen las desigualdades que tradicionalmente afectan negativamente los niveles de participación entre grupos sociales debido a la clase social, género, nivel educativo u otras, asociados a bajos niveles de participación (Smith, 2009).

265

2.2. Deliberación

La comunicación en el proceso de decisión pública es una preocupación clave para la perspectiva deliberativa (Fung, 2006). La forma de comunicación resuelve dudas sobre cómo se participa, en los procesos suelen definirse reglas que pueden aislar unas voces de otras, omitir oportunidades de voz a los afectados, o ignorar información relevante, que conlleva vaciar de sentido democrático a la partición. La deliberación subraya como cuestión fundamental, la posibilidad de identificar alternativas de solución en torno a los intereses de un colectivo, basados en una serie de supuestos ideales sobre la revisión de la información más completa posible, el diálogo cara a cara de todas las voces, criterios comunes para evaluar todas las opciones de acción, y la disposición de atender las visiones de los demás

con miras a un entendimiento o decisión común (Bone, Crockett y Hodge, 2006; Chwalisz y Česnulaitytė, 2022).

2.3. Empoderamiento

La tercera preocupación refiere a la influencia de la ciudadanía sobre la toma de decisiones públicas. La pregunta sobre hasta dónde se participa ayuda a identificar problemas de los diseños legales, muchas veces la invitación a la ciudadanía se instrumentaliza para legitimar decisiones previamente asumidas en otro lugar, o bien, sus opiniones quedan sin efectos respecto a la de otros participantes (Smith, 2009, p. 20). Cuando la ciudadanía siente que su voz no tiene efectos, se decepciona, desconfía y critica al proceso. El empoderamiento es crucial, refiere a la posibilidad de que la ciudadanía tenga influencia y control efectivo sobre elementos significativos del proceso de toma de decisiones (Smith, 2009, p. 26); es que las decisiones tomen en cuenta las recomendaciones ciudadanas y se actúe en consecuencia (Chwalisz y Česnulaitytė, 2022, p. 26).

III. Metodología y propuesta de análisis

Con el avance del fenómeno metropolitano los gobiernos de México fueron introduciendo arreglos y acuerdos institucionales para promover la coordinación y cooperación de los actores de gobierno y sociales en zonas urbanas cuyos municipios forman parte de la misma aglomeración (Díaz, 2022, pp. 45-55). Para la perspectiva institucionalista los diseños de los arreglos formales son sustantivos debido a que buscan avanzar la institucionalización de la gobernanza metropolitana (Díaz, 2022). En este sentido, para buscar los diseños legales de participación a estudiar se tuvieron los siguientes criterios:

1. Arreglos institucionales formales con objetivos de gobernanza en más de un municipio que sean conurbados, y que obliguen colaboración o cooperación entre diferentes gobiernos para planes, políticas, programas o servicios;
2. Que dentro de estos arreglos existan modalidades formales de participación ciudadana;
3. Que se cuente con evidencias de su existencia y que esté disponible su información reglamentaria (ley, norma, reglamentación, etc.).

Primero, para identificar la existencia de estos arreglos se realizó una base de datos a partir de una búsqueda en estudios especializados impresos y electrónicos, y en buscadores con combinaciones de palabras clave de las 74 ZM reconocidas por la LGAHOTDU y de cada entidad federativa con gobernanza / metropolitana verificando en medios oficiales; luego se aplicaron los criterios por caso para descartar arreglos que no correspondieran, por ejemplo por ser urbano-municipal; finalmente, se realizó una base documental mediante búsqueda y recopilación de información documental sobre los casos identificados dentro de páginas oficiales y transparencia gubernamental, estudios especializados y medios oficiales, tanto de reglamentaciones como adicional. Con esto, se realizó una segunda base de datos que capturó literalmente la información del diseño reglamentario tanto del arreglo institucional (objeto, tipo de arreglo³, cobertura, agenda, y otra), como del diseño institucional del mecanismo de participación ciudadana para cada dimensión tal como se precisa más adelante, que luego fue codificado en la categoría correspondiente, así como, por el tipo de mecanismo (consejo, espacio unipersonal, contraloría, observatorio o consulta pública). Así, se detectó la oferta de participación ciudadana para la gobernanza metropolitana (Tabla 1).

³ Sobre el tipo de arreglo institucional, se observaron arreglos centralizados, de coordinación intermunicipal y agencias metropolitanas, siguiendo a Tomàs (2020).

Tabla 1. Oferta institucional de espacios de participación ciudadana para asuntos metropolitanos en México

	Nombre	Arreglo institucional	Cobertura según Zona Metropolitana	Estado(s)	Agenda	Vigencia
CONSEJOS CIUDADANOS						
1	Consejos Consultivos de los Programas Metropolitanos	Centralizado federal	Todo el país	Federal	Planeación	2016-vigente
2	Consejo Ciudadano del Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo (Imeplan)	Coordinación intermunicipal	Guadalajara	Jalisco	Planeación	2014-vigente
3	Consejo Técnico del Sistema Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA)	Agencia metropolitana	Guadalajara	Jalisco	Agua potable	2013-vigente
4	Consejo Consultivo del Organismo Intermunicipal Metropolitano de Agua Potable (Interapas)	Agencia metropolitana	San Luis Potosí (SLP)	SLP	Agua potable	2006 - Vigente
5	Consejo Consultivo del Instituto Metropolitano de Planeación (Imeplan)	Coordinación intermunicipal	Tampico	Tamaulipas	Planeación	2005-vigente
6	Cuerpo Consultivo del Consejo Ejecutivo de Coordinación Metropolitana (CECMVT)	Coordinación intermunicipal	Toluca	México	Planeación	2005-2010
7	Consejo Consultivo - Comisión Coordinadora de Vialidad y Tránsito de la Zona Metropolitana (COVIT)	Coordinación intermunicipal	Toluca	México	Tránsito y vialidad	1992-1993
8	Consejo Consultivo de Planeación del Desarrollo Sustentable del Instituto Metropolitano de Planeación (Implade)	Coordinación intermunicipal	Veracruz	Veracruz	Planeación	2002-2011
ESPACIOS UNIPERSONALES						
9	Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano	Centralizado federal	Todo el país	Federal	Planeación	2016-vigente

Fuente: elaboración propia a partir de la revisión de información en: DOF (2024), Desarrollo Territorial (2021), Ramírez (2012), Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Nuevo León (2014), siapa.gob.mx (2024), interapas.mx (2024), Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de México (1992), Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México (2005), Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz (2007), Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tamaulipas (2005), Periódico Oficial del Estado de Jalisco (2011, 2014), imeplan.mx (2024), Rosales y Campos (2021).

La Tabla 1 muestra que México vive un auge de oferta de figuras de participación ciudadana orientadas a democratizar la gobernanza metropolitana, son 25, cada una con un diseño propio de participación que busca ser analizado. Debido al interés en el contenido de los diseños ofertados en los marcos legales, el análisis es sobre todo asincrónico; no obstante, se pondera la ubicación temporal de cada uno. El diseño formal de las figuras se entendió como las reglas contenidas en disposiciones formales que definen quiénes, cómo y hasta dónde se permite la participación; esto facilitó primero la descripción de la oferta de mecanismos —en el siguiente apartado— y luego el análisis del diseño formal en cada dimensión.

Cabe precisar tres limitaciones principales al estudio centrado en el diseño formal que —por alcances metodológicos no se abordan— pero son cuestiones que preocupan a la gobernanza (Díaz, 2022); primero es que al enfoque neoinstitucionalista también le interesan las reglas informales que pueden tener un peso relevante sobre los resultados; asimismo se señala la brecha entre el diseño y la implementación real y sobre esto se apuntan debilidades para capturar actores, acciones, relaciones o comportamiento reales (Lowndes y Roberts, 2013), en este caso se ha buscado corroborar en lo posible aspectos generales sobre la conformación y operación, no obstante el lente de análisis sigue a la regla formal; finalmente, se cuestiona su enfoque en procesos y menos en resultados. Por lo tanto, se reconoce que este análisis constituye un primer paso sobre lo que pueden ser otros en la materia.

Con fines de esquematizar la escala de análisis de cada dimensión, se retoma la propuesta del cubo de la democracia de Fung (2006), debido a su capacidad para facilitar el análisis de diseños. Los contenidos de los instrumentos legales es el insumo, y se describen con fines de categorizarlos, por tanto, el alcance es analítico sin aspirar a una evaluación positivista de implicaciones y consecuencias. Desde esta perspectiva, los diseños aspirarían a profundizar una participación mediante el empoderamiento de la ciudadanía, la inclusión de las necesidades de grupos excluidos de la esfera pública, y la trascendencia a diálogos y debates informados y consensados (Fung, 2006; Smith, 2009; Chwalisz y Česnulaitytė, 2022).

3.1. Propuesta de análisis

Para la dimensión de inclusividad, se analizarán los mecanismos de selección de las personas, debido a que son dispositivos institucionales que otorgan derechos y oportunidades a participar entre los grupos sociales (Smith, 2009; Fung, 2006). Se proponen tres categorías de análisis para la inclusividad: exclusivo, difuso e inclusivo, que se definen a continuación. El mecanismo de selección exclusivo suele priorizar la invitación cerrada a grupos con prestigio, no solo por experiencia y conexión, sino sobre todo por pertenencia a grupos sociales que disponen de re-

cursos —dinero, educación o tiempo; el difuso intenta incorporar a los afectados mediante criterios neutrales, por ejemplo, con convocatorias abiertas pero bloqueadas según grupos, o aplicar sorteos y autoselección; el inclusivo intenta hacer presentes a personas afectadas, especialmente a grupos sociales tradicionalmente marginados de las decisiones públicas (Fung, 2006).

La tabla 2 explica cómo se codificó a cada figura en cada categoría de inclusividad, realizado a partir del diseño de la regla sobre las personas que se convoca o espera que conformen el espacio de participación, respecto a si provienen de ciudadanía, su cantidad y al grupo social que pertenezcan. Por ejemplo, invitar a dos representantes de cámaras empresariales a un consejo de nueve donde los siete lugares restantes son autoridades, muestra que es exclusivo. Así, la dimensión se clasifica revisando la regla formal establecida, teniendo en cuenta que estas permitan suponer que encajan solo en una categoría y hagan evidente de que no encajan en otra.

Tabla 2. Categorías y codificación de las dimensiones para inclusividad

Dimensión	Categoría	Codificación de la dimensión
Inclusividad	Exclusivo	Número menor de participantes ciudadanos en relación con los de gobierno Representación mayor o única de grupos con prestigio
	Difuso	Número tendiente a mayor de participantes ciudadanos en relación con los de gobierno Incorpora algunos criterios de representación bloqueados (para intereses organizados) o abiertos (no es requisito representar intereses organizados y con convocatoria abierta)
	Inclusivo	Número mayor de participantes ciudadanos en relación con los de gobierno Representación adecuada de grupos tradicionalmente excluidos

Fuente: elaboración propia.

Para la dimensión de deliberación, se analiza el mecanismo de comunicación entre las personas priorizado por cada diseño. En el continuo, se cuenta con el mecanismo de expresión donde los espacios brindan oportunidades para manifestar y aportar opiniones, creencias o preferencias, a veces de escucha o de espectadores propicios para recibir información con lapsos de expresión (Fung, 2006); de selección, prioriza la comunicación receptiva de la ciudadanía hacia el gobierno, mediante criterios mayoritarios o ganadores, sin conducción ciudadana o parcial, a veces circulando información (Chwalisz y Česnulaitytė, 2022); de negociación o desarrollo de opiniones, cuando la expresión ciudadana se encamina al desarrollo individual o grupal de opiniones y preferencias, con razonamientos y acuerdos, incluso por negociación, informando y capacitando a la ciudadanía (Fung, 2006); la deliberativa, implica procesos de negociación, pero con oportu-

nidades de reunión cara a cara ciudadanía-gobierno con diálogos facilitados sobre elementos relevantes de la política, para explorar y evaluar las opciones bajo criterios consensados, disponer y procesar información sustantiva, y emitir juicios colectivos con cierto consenso (Bone, Crockett y Hodge, 2006; Smith, 2009). La tabla 3 detalla cómo se codificaron las categorías de deliberación, realizado a partir del diseño de la regla formal de la figura sobre el rol y mecanismo de interacción esperado para la ciudadanía convocada a participar. Por ejemplo, aplicar una encuesta de necesidades evidentemente convoca a la ciudadanía a expresarse y excluye al resto de categorías.

Tabla 3. Categorías y codificación de las dimensiones para deliberación

Dimensión	Categoría	Codificación de la dimensión
Deliberación	Expresión	Se le convoca a recibir, escuchar o exponer información
	Selección	Además de expresión, se le convoca a emitir juicios de y participar de la selección de opciones de política predefinidas
	Negociación y desarrollo	Además de selección, se le convoca a definir o desarrollar opciones de política
	Deliberativa	Además de desarrollo, se convoca a formar criterios de evaluación y a formar un consenso colectivo para procesar una decisión

Fuente: elaboración propia.

Para la dimensión de empoderamiento, se analiza el mecanismo mediante el cual las contribuciones de las personas se transforman en decisiones públicas (Smith, 2009, p. 20). En un continuo, la testificación es cuando las personas solo presencian actos en torno a decisiones públicas, sin emitir contribuciones; la consulta posibilita a la ciudadanía proporcionar contribuciones, pero sin garantías de que influyan las decisiones (Fung, 2006); la colaboración implica algún grado de contribución de acción ciudadana en aspectos operativos sobre elementos de la política; la codecisión aparece cuando la voz y el voto ciudadano es condición en los procesos de gestión o decisión, incluso si la participación posibilita el veto ciudadano para avanzar opciones de acción o política.

La tabla 4 precisa cómo se codificó cada categoría de empoderamiento, se realizó a partir del diseño de la regla formal establecida sobre el objetivo, función o atribuciones del espacio en que se participa en el proceso de decisión y gestión. Por ejemplo, un consejo ciudadano con la función sustantiva de operar consultas públicas en torno a un plan, evidencia colaboración de la ciudadanía, y lo excluye de otras categorías.

Tabla 4. Categorías y codificación de las dimensiones para empoderamiento

Dimensión	Categoría	Codificación de la dimensión
Empoderamiento	Testificación	Se le invita a contemplar la decisión
	Consulta	Se le convoca a formar insumos enviados luego a espacios decisión
	Colaboración	Se le convoca a seguir aspectos operativos o de gestión de decisiones previas
	Codecisión	Se le convoca a determinar o tener veto en decisiones o aspectos fundamentales de la política

Fuente: elaboración propia.

IV. Oferta de participación ciudadana para la gobernanza metropolitana

A continuación, se describe la oferta legal de los mecanismos para luego aplicar el análisis propuesto. La descripción de la oferta se realizará según el tipo de arreglo y mecanismo, por lo que se privilegia iniciar con los acuerdos centralizados y luego con los no centralizados de coordinación intermunicipal y agencias metropolitanas.

4.1. Arreglos centralizados a través de la LGAHOTDU

La aprobación en 2016 de la LGAHOTDU buscó establecer normas e instrumentos de gestión de observancia nacional para ordenar el territorio y asentamientos humanos, siendo clave para la gobernanza metropolitana del país. Esta Ley estableció diversos mecanismos formales de participación ciudadana en el ámbito metropolitano.

Para el ámbito nacional, la legislación contempló el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano como instancia consultiva sobre las políticas nacionales en la materia, conformado con ciudadanía y gobierno; fue integrado hasta 2017. Adicionalmente, en el ámbito estatal estableció los Consejos Estatales de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano como instancias de consulta, opinión y deliberación de las políticas de ordenamiento del desarrollo metropolitano desde los estados y con representación de ciudadanía.

Del ámbito municipal, la LGAHOTDU redefine a las ZM para cubrir a 74 con el 62.8% de la población (SEDATU, CONAPO e INEGI, 2018, pp. 17-19), y propone como principal herramienta de planeación de estas a la figura de los

Programas Metropolitanos (PM) para que construyan mediante coordinación institucional una visión conjunta del uso, ocupación y aprovechamiento del territorio y recursos naturales. También creó a las Comisiones de Ordenamiento Metropolitano como órganos máximos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno para conducir la creación de los PM, siendo acompañadas por los consejos consultivos para asegurar la participación ciudadana en el proceso y coordinar las consultas públicas. Hasta entre el 2019 y el 2023 se registran procesos para crear estos consejos, sumando 36 convocatorias de ZM, 22 de estas emitidas en el año 2022.

Por otro lado, la LGAHOTDU adicionó las formas de financiamiento al sistema general de planeación territorial, especificando que, para la gestión de las ZM además se considerarán mecanismos técnicos y fuentes de financiamiento como el Fondo Metropolitano (FM). Desde el 2016, la legislación del FM consideró integrar Consejos para el Desarrollo Metropolitano conformados por autoridades con la opción de participación de actores sociales y privados. Al revisar los registros de instalación de estos consejos, no se observaron casos que incorporasen a la sociedad, pero su diseño institucional le interesa a este análisis. También, establece a las contralorías sociales como mecanismo de vigilancia ciudadana, ampliamente desarrolladas para el Programa de Mejoramiento Urbano, pero escasamente para el FM.

Adicionalmente, la LGAHOTDU reguló a los observatorios ciudadanos que buscan analizar la evolución de los fenómenos socioespaciales y de políticas con la difusión de información en indicadores de resultados. Finalmente, derivó la creación de la Red Nacional Metropolitana (ReNaMet) con participación de la comunidad, que busca transferir conocimientos y buenas prácticas metropolitanas en foros anuales, registrando a 2023 cuatro ediciones anuales.

Finalmente, como forma diferente a la LGAHOTDU está el precedente de la Red Nacional de Observatorios Urbanos Locales (RNOUL) de 2005, impulsada por la entonces SEDESOL; que, para 2007 registró 47 observatorios en 14 estados y en 2019 seguían registrados 19 con solo nueve de carácter metropolitano; y que consideraron formatos ciudadanos y sociales para dar seguimiento a indicadores de vivienda, desarrollo social, medio ambiente y otros (Rosales y Campos, 2021).

4.2. Arreglos no centralizados de gobernanza metropolitana

Previo a la LGAHOTDU, se tienen instituciones para la participación ciudadana en arreglos no centralizados. Con esquemas de agencias metropolitanas en gestión del agua potable y alcantarillado en tres grandes ZM que incorporan ciudadanía; el primer registro es el Servicio de Agua y Drenaje de Monterrey (SADM), cuya regulación de 1956 como institución pública descentralizada re-

serva espacios de representación social en su Consejo de Administración; el segundo registro es el Sistema Intermunicipal de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA) en Guadalajara, creado en 1978 y que en 2013 integra tres formas de participación: su Junta de Gobierno como máximo órgano que incluye representación social, la Comisión Tarifaria para estudios y determinación de cuotas y tarifas con espacios para la sociedad, y el Consejo Técnico Ciudadano de Transparencia como figura ciudadana auxiliar para transparentar e informar sobre la gestión; y el tercero fue el Organismo Intermunicipal Metropolitano de Agua (Interapas) de San Luis Potosí (SLP) de 1996 en cuya Junta de Gobierno contiene representantes de gobierno y ciudadanía y en 2006 adicionó un Consejo Consultivo. Los dispositivos ciudadanos de estas tres agencias metropolitanas registraban operación al cierre de 2023.

Por otro lado, los arreglos de coordinación intermunicipal identificados también contienen oferta de participación. En 1992, la Comisión Coordinadora de Vialidad y Tránsito de la Zona Metropolitana de Toluca (COVIT) nace como órgano intergubernamental con un Consejo Consultivo con funciones de decisión y definición de política de vialidad y tránsito; aunque con duración de apenas un año, su diseño institucional es relevante. Entre 2005 y 2010 aparece el Consejo Ejecutivo de Coordinación Metropolitana del Valle de Toluca (CEC-MVT) orientado a la planeación metropolitana, fue acompañado de un Consejo Consultivo.

En 2002 y hasta 2011, en Veracruz se creó el Instituto Metropolitano de Planeación Veracruz-Boca del Río (Implade), donde la ciudadanía participó en dos de sus tres entidades: en su Junta de Gobierno (con la presidencia ciudadana del consejo consultivo) y en su Consejo Consultivo de integración mixta ciudadanía-gobierno para consulta y opinión en planeación. En 2005, aún vigente, apareció el Instituto Metropolitano de Planeación del Sur de Tamaulipas (Imeplan)-solo para municipios de Tamaulipas- con un Consejo Consultivo. En 2010, en Colima se creó el Consejo para el Desarrollo Integral de la Zona Metropolitana de Colima-Villa de Álvarez con posiciones para autoridades municipales y representación de la sociedad, y operando hasta el 2015.

En Jalisco, 2011 fue clave con la Ley de Coordinación Metropolitana, que dio pauta en 2014 al Estatuto Orgánico de las Instancias de Coordinación Metropolitana (EOICM) para que naciera el Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara (Imeplan). Este incluye dos mecanismos de participación: un consejo ciudadano consultivo para seguimiento y evaluación de asuntos metropolitano; y consultas sociales para elaborar el Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano (POTmet) instrumentando tres formatos: foros temáticos, consulta barrial y recepción de contribuciones individuales.

V. Análisis del diseño de la oferta formal de participación ciudadana para la gobernanza metropolitana

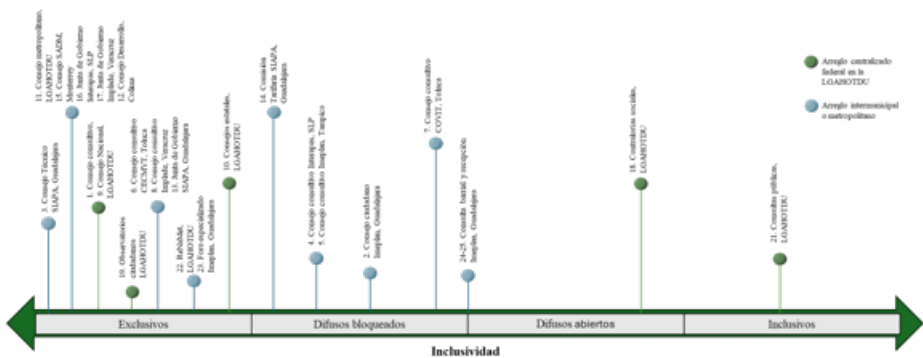
El análisis de este apartado expone todos los mecanismos que a la fecha han sido ofertados de manera formal para la participación ciudadana en ZM; es importante mencionar que algunos programas ya no se encuentran vigentes. El objetivo es hacer un análisis completo que permita tener una perspectiva amplia del estado de la cuestión. Para resolver la duda sobre la vigencia de los mecanismos, remitirse a los dos apartados previos.

5.1. Inclusividad

La Figura 1 muestra que la mayoría de las formas de participación metropolitana invitan a la ciudadanía mediante criterios de selección exclusivos. Están las figuras unipersonales con pocos espacios asignados a la ciudadanía como minoría respecto del gobierno que privilegian la selección por invitación a representación de grupos prestigiosos, tales como, el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de la LGAHOTDU que reserva 13 de 44 espacios a grupos sociales provenientes de organismos y gremios empresariales, negocios y patronales; también, los Consejos para el Desarrollo Metropolitano y los Estatales de Ordenamiento Territorial y Urbano de esta Ley, que incluyen asociaciones académicas, científicas, empresariales o profesionistas, y ciudadanos con conocimientos y experiencia.

275

Figura 1. Dimensión de inclusividad para las figuras de participación ciudadana metropolitana



Fuente: elaboración propia a partir del análisis desarrollado en el apartado cuatro del presente basado en el cubo de la democracia de Fung (2006).

A su vez, la Junta de gobierno del SADM Monterrey reserva tres espacios a representaciones de cámaras de comercio, industria y propietarios, y uno a usuarios; el Consejo para el Desarrollo de Colima contempla uno a la cámara de la industria y dos a colegios de ingenieros; los consejos consultivos del Interapas SLP y el Implade Veracruz asignan un espacio ciudadano; y la Junta de Gobierno del SIAPA Guadalajara da dos a la academia e industria, y uno a la presidencia de la asociación vecinal más numerosa. En general, estas figuras no consideran criterios de inclusión, salvo el Consejo Estatal -LGAHOTDU- que dispone la perspectiva de género.

Los consejos ciudadanos (CC) asignan más espacios a la ciudadanía —mayoría respecto de autoridades— pero privilegian invitaciones a personas representantes de grupos prestigiosos o técnicos. En los consejos de los Programas Metropolitanos —LGAHOTDU— se invita a agrupaciones legalmente constituidas, colegios de profesionistas, instituciones académicas y expertos; el CC del CEC-MVT Toluca añade agrupaciones empresariales; el CC del Implade Veracruz concentra representación de mayoría casi total del sector privado y económico —educativo, comercio, industria, servicios, y colegios—, y dos a ciudadanos “distinguidos”, nombrados por cada ayuntamiento; el Consejo Técnico del SIAPA Guadalajara a todos de sus cinco espacios convoca a cámaras industriales, comerciales, colegios de ingenieros y universidad estatal.

Los observatorios ciudadanos —LGAHOTDU y de SEDESOL— también presentan criterios exclusivos al priorizar instituciones de investigación, colegios de profesionistas, organismos empresariales y organizaciones de la sociedad civil; incluso, la LGAHOTDU los configura como consultorías privadas con perfiles técnicos para elaborar los PM. Asimismo, figuras como la ReNaMet y los foros temáticos del Imeplan Guadalajara de participación más numerosa convocan sobre todo a especialistas, cámaras industriales, expertos y técnicos.

Por otro lado, existen figuras con criterios difusos que buscan incorporar la representatividad de nuevos actores bajo selección bloqueada o abierta. La Comisión Tarifaria del SIAPA Guadalajara asigna cinco espacios unipersonales a industria y universidades públicas y privadas y cuatro a representación de asociaciones vecinales por municipio; el Consejo Ciudadano del Imeplan Guadalajara es totalmente ciudadano compuesto por dos titulares de cada municipio bloqueado a representar asociaciones vecinales y civiles, profesionales, empresariales y académicas, garantizando la paridad de género. En casos de CC, del Interapas SLP se invita a agrupaciones del comercio, industria, universidad, usuarios y tercera edad; el del Imeplan Tampico invita directamente a sectores diversos —diez de ciudadanía, seis de privados y cinco de colegios y academia—; el del COVIT Toluca con mayoría ciudadana requiere invitación —obreros, padres de familia, comerciantes, transportistas, industriales, educativos, y otros.

Los criterios difusos abiertos muestran mayor apertura. Las contralorías sociales derivadas de la LGAHOTDU operan con convocatorias abiertas a cuatro residentes del territorio con equidad de género; y los espacios de consulta barrial y de recepción del Imeplan Guadalajara permiten participación abierta mediante mesas y recepción general de propuestas.

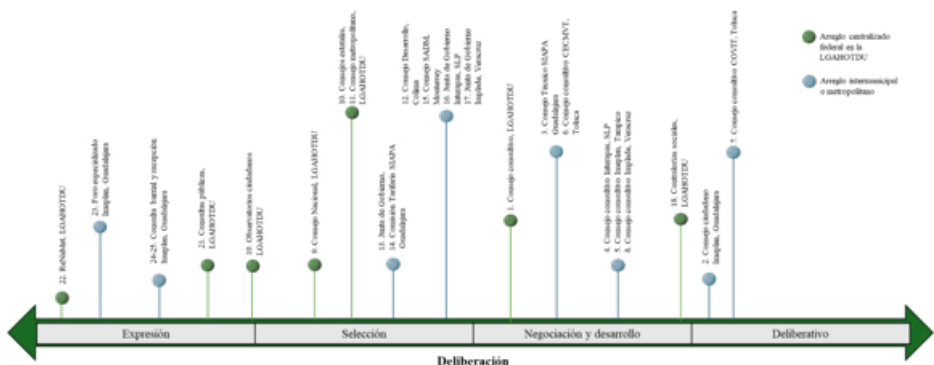
Finalmente, las consultas públicas de los PM —LGAHOTDU— presentan criterios tendientes a la inclusividad, con representatividad y extensión, al recomendar en sus guías oficiales priorizar a jóvenes, perspectiva de género, grupos vulnerables y comunidades indígenas y afromexicanas, además de gremios económicos y académicos; sin embargo, estos son criterios orientativos y no obligatorios.

5.2. Deliberación

La Figura 2 muestra que cuatro formas de participación recurren a la expresión como mecanismo principal de comunicación. La ReNaMet opera mediante congresos, ponencias, y paneles y el Foro especializado Imeplan Guadalajara explica contenidos y propuestas a los invitados, en ambos casos opera la escucha mutua gobierno-ciudadanía. Las consultas públicas de la LGAHOTDU recomiendan grupos de enfoque, encuestas, entrevistas, talleres, conferencias y mesas; la consulta barrial y de recepción del Imeplan Guadalajara invita a expresar y escuchar necesidades y puntos de vista sobre del POTmet; los observatorios priorizan la provisión de información y conocimientos hacia sociedad y gobierno; estos tres casos reciben expresiones ciudadanas para agregarlas. En todos estos, el formato de comunicación es unidireccional.

277

Figura 2. Dimensión de deliberación para las figuras de participación ciudadana metropolitana



Fuente: elaboración propia a partir del análisis desarrollado en el apartado cuatro del presente basado en el cubo de la democracia de Fung (2006).

En cuanto a las figuras que privilegian la votación, se tienen órganos colegiados donde la ciudadanía tiene voz y voto respecto a opciones o gestión de política, pero bajo conducción gubernamental y con predominio de este. Ejemplo son las figuras con presencia unipersonal de ciudadanía como el Consejo Nacional y los Consejos Estatales de la LGAHOTDU, así como las Juntas de Gobierno del Interpas SLP, del Implade Veracruz y del SIAPA y de este su Comisión Tarifaria, y el Consejo del SADM-Monterrey. En estos casos, la ciudadanía recibe información de primera mano, pero el gobierno preside y constituye mayoría, lo que le facilita controlar la agenda. Los incentivos para que la ciudadanía desarrolle y deliberar sus propias opciones son, por tanto, limitados, con el riesgo de que el proceso se reduzca a un protocolo de validación de decisiones tomadas en otros espacios. Los CC se adhieren a esquemas de negociación con oportunidad a desarrollar opciones ciudadanas mediante votaciones mayoritarias, formación de agendas para discutir temas, presididos ciudadanía, y con posibilidad de invitar expertos o autoridades a proveerles información, por lo general, desconectados de la negociación de las políticas. Esto se deja ver en el funcionamiento de los CC de la LGAHOTDU, del CECMVT Toluca, del Consejo Técnico del SIAPA Guadalajara, y los CC del Interapas SLP, Imeplan Tampico e Implade Veracruz.

278

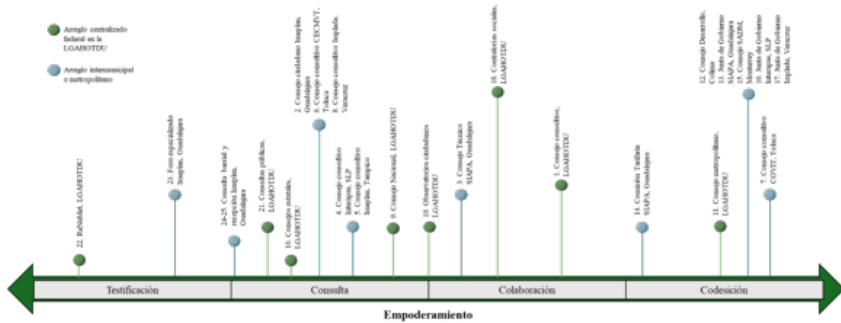
Algunas figuras permiten mayor desarrollo de opiniones, porque implican negociación e interacción ciudadanía-gobierno para formar opiniones de gestión pública; como las contralorías sociales —LGAHOTDU— que incluyen acceso a información, observación de la operación del programa, asesoría y seguimiento a quejas o denuncias.

Finalmente, dos figuras involucran elementos que posibilitan la deliberación interna al involucrar algún grado de consenso colectivo como indicador al permitir negociación, escucha de todas las voces y consenso al evaluar (Chwalisz y Česnulaitytė, 2022); estos son el CC del Imeplan Guadalajara que sugiere decisiones por unanimidad y el CC del COVIT Toluca que exige mayoría calificada.

5.3. Empoderamiento

La ReNaMet —LGAHOTDU— y el Foro especializado Imeplan Guadalajara se ubican en el nivel de testificación debido a que la ciudadanía observa, analiza o recibe información sobre decisiones asumidas en otros espacios (Figura 3).

Figura 3. Dimensión de empoderamiento para las figuras de participación ciudadana metropolitana



Fuente: elaboración propia a partir del análisis desarrollado en el apartado cuatro del presente basado en el cubo de la democracia de Fung (2006).

La mayoría de las figuras corresponden a la consulta; ejemplos son figuras donde la ciudadanía elabora, presenta e incluso vota opiniones sobre opciones de política, estas se emiten para dar forma a una opinión eventualmente proveída a los espacios de decisión; aquí están casi todos los CC, exceptuando los de la LGAHOTDU y del COVIT Toluca, sobre planes, políticas o servicios, así como gestión pública, o sobre procesos de consulta o demandas ciudadanas.

El Consejo Nacional y los consejos estatales de la LGAHOTDU, dos figuras unipersonales, operan de forma similar, pero con ciudadanía minoritaria lo que limita su alcance, opinando, conociendo y proponiendo sobre las políticas, programas, estrategias y acciones formuladas por las distintas autoridades, dependencias o entidades de gobierno.

Las consultas públicas de los PM —LGAHOTDU— y las de recepción de propuestas y barriales del Imeplan Guadalajara, son ejemplos de medios para canalizar datos proveídos por la sociedad para bosquejar su situación, y que eventualmente servirían de insumos de información en diagnósticos, opciones y operaciones de política. Por ejemplo, en las consultas barriales los participantes expresan necesidades, se anotan en rotafolios, y luego se sistematizan en bases para posiblemente incorporarlas al diagnóstico.

Las figuras de colaboración implican influencia de los participantes en aspectos operativos o de gestión de la política, planes o servicios, situación que supone alguna influencia ciudadana. Los CC de los Programas Metropolitanos —LGAHOTDU— pueden promover y coordinar procesos de consulta y participación; el Consejo Técnico del SIAPA Guadalajara posee atribuciones de proponer acciones sobre transparencia; por ejemplo, preparar, elaborar, publicar y distribuir material informativo. Las contralorías sociales —LGAHOTDU— vigilan y emiten informes del desempeño de programas y ejecución de los recursos públicos, presentan o atienden quejas y denuncias de vecinos ante autoridades; los observatorios ciudadanos pueden elaborar o actualizar programas metropolitanos como consultorías de acuerdo con la normatividad.

Por último, en el nivel más alto de empoderamiento se ubican dos tipos de figuras. Por un lado, el CC del COVIT Toluca que, aunque efímero tuvo amplias facultades para definir y gestionar la política vial siendo en su mayoría ciudadana. Por otro, las figuras unipersonales acomodadas en órganos de gobierno de agencias, instituciones o servicios (SIAPA Guadalajara, SADM Monterrey, Interapas SLP e Implade Veracruz, y Consejos para el Desarrollo Metropolitano de la LGAHOTDU y de Colima), donde las personas ocupantes tienen potencial de veto para decidir sobre aspectos fundamentales de sus planes, políticas o gestión; su voto cuenta igual que el de autoridades que los conforman, y aunque esto los empodera son minoría y altamente excluyentes, en ciertas decisiones su votación puede determinar desempates.

VI. Conclusión

El artículo se propuso avanzar el debate de la gobernanza metropolitana democrática en México con relación a la oferta institucional de figuras de participación ciudadana. Se identificaron 25 figuras formales y se analizaron en términos de su inclusividad, deliberación y empoderamiento, los resultados muestran que la ampliación de espacios formales para la participación puede no traducirse en automático en una profundización de la gobernanza democrática, debido a las limitaciones preestablecidas por las reglas formales.

El análisis y visión optimista de la gobernanza metropolitana en México y sus aspiraciones democratizadoras pudieran modularse y enriquecerse desde el análisis de la participación ciudadana. Se observó que, a través de las reglas en ámbitos metropolitanos, los grupos tradicionalmente excluidos son los menos convocados a participar en espacios de mayor influencia y a su vez, los grupos de mayor prestigio se les convoca más y a espacios de mayor influencia, así como, la participación se concibe mayormente como medio de información, expresión o valida-

ción de decisiones (Figura 4). Con esto, es más factible comprender que las reglas como están establecidas contribuirían más a reproducir la instrumentalización y las desigualdades de acceso e influencia a la toma de decisiones en el ámbito metropolitano que, a genuinamente transformarlas, ciudadanizarlas o pluralizarlas.

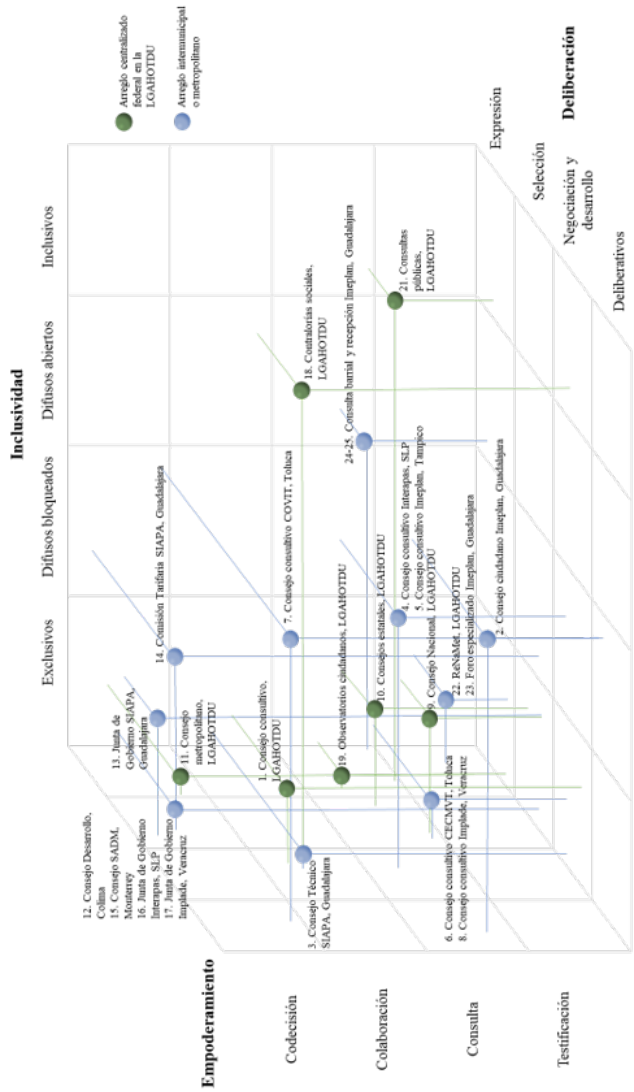
La construcción del discurso de la democracia participativa se sostiene en recomendar medios o mecanismos institucionales para lograr sus imaginarios (Páteman, 1970, Dryzek, 2000); al tiempo que, investigaciones empíricas insisten en conocer los contenidos de las reglas sobre quiénes, cómo y hasta dónde participan, pues reglas robustas también pueden reforzar desigualdades, exclusión o simulación (Blanco, Lowndes y Salazar, 2022; Pape y Lerner, 2016; Pogrebinschi, 2018). Los resultados de este estudio permitieron observar la manera en que las reglas diseñadas conciben cada tipo de mecanismo en relación con las dimensiones que terminan mediando y condicionando el ejercicio efectivo de la democracia participativa. Los diseños más abiertos a una participación amplia e inclusiva, como consultas públicas o vecinales, tienden a tener menor potencial de incidencia; en contraste, los diseños de mayor capacidad de incidencia como los unipersonales insertos en órganos de gobierno tienen mayor nivel de exclusión; a la vez que estos dejan pocas oportunidades a la deliberación sustantiva orientada a la construcción colectiva de discusiones y decisiones públicas.

De lo anterior, se pueden asumir implicaciones prácticas para la gobernanza metropolitana del país orientadas al cambio institucional para modificar las formas preexistentes de asumir decisiones públicas. Por supuesto, esto también merece una reflexión sobre los limitantes y las explicaciones para avanzarlo, por ejemplo, es sabido que el federalismo impone desafíos a los gobiernos para establecer acuerdos de coordinación con oportunidades factibles para una mayor participación (Díaz, 2022). Lo que, junto a otros factores, dificultaría explorar alternativas de mayor profundidad. Bajo el entorno actual, la práctica puede verse beneficiada si los diseñadores de las reglas para la participación metropolitana asumen el desafío de ampliar la perspectiva de inclusión, deliberación y empoderamiento; por ejemplo, medidas sencillas como incorporar la perspectiva de género cambia la manera concebir la inclusión. Por supuesto, lo simple es solo operar las reglas actuales que muestran una nueva tendencia a abrir espacios donde antes no se accedía, lo complejo es desafiarlas para propiciar experiencias significativas y para sustanciar la gobernanza metropolitana democrática.

Finalmente, el estudio también subrayó el alcance de la reciente tendencia de oferta participativa en metrópolis, no debe omitirse que la LGAHOTDU puede suponer un impulso generalizado sobre la planeación metropolitana a la participación, e igual debe identificarse que es algo aún contenido para ciertas urbes y agendas, como la gestión del agua y movilidad, donde existen arreglos metropolitanos con participación, y todavía no se observan figuras realmente metropoli-

tananas fuera de las tradicionales, como serían los presupuestos participativos. En suma, se trata de una realidad en desarrollo, este estudio es sobre todo una invitación a ampliar el conocimiento de sus procesos, explicaciones y resultados.

Figura 4. Cubo de la democracia de la oferta de participación ciudadana para Zonas Metropolitanas en México



Fuente: elaboración propia a partir del análisis desarrollado en el apartado cuatro del presente basado en el cubo de la democracia de Fung (2006).

Referencias

- Arellano, A., & Rosiles, J. (2021). *Políticas e instituciones metropolitanas en México*. El Colegio de Jalisco.
- Barber, B. (2020). *Democracia fuerte*. Almuzara.
- Bevir, M. (2006). "Democratic governance: Systems and radical perspectives". *Public Administration Review*, 66(3), 426-436.
- Blanco, I., Lowndes, V., & Salazar, Y. (2022). "Understanding institutional dynamics in participatory governance: How rules, practices and narratives combine to produce stability or diverge to create conditions for change". *Critical Policy Studies*, 16(2), 204-223. <https://doi.org/10.1080/19460171.2021.1984265>
- Bone, Z., Crockett, J., & Hodge, S. (2006). "Deliberation forums: A pathway for public participation". En *Practice change for sustainable communities: APEN International Conference*. Australian Pacific Extension Network.
- Brown, M. (2018). "Deliberation and representation". En A. Bächtiger, J. S. Dryzek, J. Mansbridge, & M. E. Warren (Eds.), *The Oxford handbook of deliberative democracy* (pp. 467-480). Oxford University Press.
- Chwalisz, C., & Česnulaitytė, I. (2022). "¿Qué es un proceso representativo deliberativo 'exitoso' para la toma de decisiones públicas? Evaluación de la evidencia". En Instituto Nacional Electoral (Ed.), *Participación ciudadana innovadora y nuevas instituciones democráticas. La ola deliberativa* (pp. 97-128). INE.
- Córdoba, G., & Romo, M. de L. (2022). *Gobernanza urbana y metropolitana: La experiencia de los institutos de planeación en México*. El Colegio de la Frontera Norte.
- Cunill, N. (1997). "Los posibles fundamentos de la participación ciudadana". *Revista Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, 58, 15-26.
- Demerutis, J. (2020). "Juntas, comisiones, consejos: ¿instituciones de gobernanza para la planeación metropolitana?". En C. Navarrete & D. Robles (Coords.), *La cuestión metropolitana en gobernanza* (pp. 135-158). El Colegio de Jalisco.
- Desarrollo Territorial. (2021). *3ra Edición de la ReNaMet*. Gobierno de México.
- Díaz, A. (2022). *Gobernanza metropolitana y ciudades inteligentes*. CIDE-Siglo XXI.
- DOF (Diario Oficial de la Federación). (2024, 1 de abril). *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*. Secretaría de Gobernación.
- Dryzek, J. S. (2000). *Deliberative democracy and beyond: Liberals, critics, contestations*. Oxford University Press.
- Eibenschutz, R., & González, L. (2009). *El legislativo ante la gestión metropolitana*. Miguel Ángel Porrúa.
- Font, J., Della Porta, D., & Sintomer, Y. (2014). *Participatory democracy in Southern Europe: Causes, characteristics and consequences*. Rowman & Littlefield International.

- Fung, A. (2006). "Varieties of participation in complex governance". *Public Administration Review*, 66(Special Issue), 66-75.
- Fung, A., & Wright, E. O. (2001). "Deepening democracy: Innovations in empowered governance". *Politics & Society*, 29(1), 5-41.
- Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz. (2007, 6 de julio). "Reglamento Orgánico del Instituto Metropolitano de Planeación para el Desarrollo Sustentable". Gobierno del Estado de Veracruz.
- Heinelt, H. (2018). "Introduction". En H. Heinelt (Ed.), *Handbook on participatory governance* (pp. 1-18). Edward Elgar Publishing.
- Instituto Metropolitano de Planeación del Área Metropolitana de Guadalajara (Imeplan). (2024). *Transparencia*. Recuperado en agosto de 2024, de <https://www.imeplan.mx/imeplan/>
- Lefèvre, C. (2005). "Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas". En E. Rojas, R. Cuadrado-Roura, & J. M. Fernández Güell (Eds.), *Gobernar las metrópolis* (pp. 361-394). BID.
- Lowndes, V., & Pratchett, L. (2009). "Factores que explican la participación: comparando recursos, relaciones y normas en cinco países europeos". En M. Parés (Coord.), *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa* (pp. 101-120). Ariel.
- Lowndes, V., & Roberts, M. (2013). *Why institutions matter: The new institutionalism in political science*. Palgrave Macmillan.
- Macpherson, C. B. (2003). *La democracia liberal y su época*. Alianza Editorial.
- Michels, A. (2011). "Innovations in democratic governance: How does citizen participation contribute to a better democracy?". *International Review of Administrative Sciences*, 77(2), 275-293.
- Navarrete, C., Robles, D., & Ziccardi, A. (Eds.). (2020). *Nuevas formas de acción pública metropolitana*. El Colegio de Jalisco.
- Pape, M., & Lerner, J. (2016). "Budgeting for equity: How can participatory budgeting advance equity in the United States?". *Journal of Public Deliberation*, 12(2), Article 8.
- Parés, M. (Coord.). (2009). *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Ariel.
- Pateman, C. (1970). *Participation and democratic theory*. Cambridge University Press.
- Periódico Oficial del Estado de Jalisco. (2011, 13 de febrero). *Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco*. Gobierno del Estado de Jalisco.
- Periódico Oficial del Estado de Jalisco. (2014, 14 de enero). "Estatuto Orgánico de las Instancias de Coordinación Metropolitana". Gobierno del Estado de Jalisco.
- Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de México. (1992, 13 de abril). "Acuerdo que crea la Comisión Coordinadora de la Vialidad y Tránsito de la Zona Metropolitana de Toluca". Gobierno del Estado de México.

- Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México. (2005, 17 de febrero). “Convenio de Colaboración para la creación del Consejo Ejecutivo de Coordinación Metropolitana del Valle de Toluca”. Gobierno del Estado de México.
- Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tamaulipas. (2005, 27 de diciembre). “Decreto mediante el cual se crea el Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública Estatal denominado Instituto Metropolitano de Planeación del Sur de Tamaulipas”. Gobierno del Estado de Tamaulipas.
- Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Nuevo León. (2014, 14 de abril). *Ley que crea la institución pública descentralizada ‘Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey’*. Gobierno del Estado de Nuevo León.
- Pogrebinschi, T. (2018). “Can participatory governance improve the quality of democracy? A response from Latin America”. En H. Heinelt (Ed.), *Handbook on participatory governance* (pp. 243-259). Edward Elgar Publishing.
- Ramírez, E. (2012). “Instituciones y gobernanza metropolitana: una primera aproximación al caso de México”. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 27(2), 491-522.
- Rosales, T., & Campos, J. (2021). “Observatorios urbanos en México, una revisión a 25 años de su propuesta y tendencias”. *Quivera Revista de Estudios Territoriales*, 23(1), 75-94.
- Schneider, C., & Welp, Y. (2015). “Diseños institucionales y (des)equilibrios de poder: las instituciones de participación ciudadana en disputa”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 57(214), 65-90. [https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(12\)00003-4](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(12)00003-4)
- SEDATU, CONAPO & INEGI. (2018). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015*.
- Sistema Intermunicipal para los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado (Siapa). (2024). *Órganos de gobierno*. Recuperado en agosto de 2024, de <https://www.siapa.gob.mx/gobierno>
- Smith, G. (2009). *Democratic innovations: Designing institutions for citizen participation*. Cambridge University Press.
- Sorensen, E. (2006). “Metagovernance: The changing role of politicians in processes of democratic governance”. *The American Review of Public Administration*, 36(1), 98-114.
- Sorensen, E., & Torfing, J. (2007). “Theoretical approaches to democratic network governance”. En E. Sorensen & J. Torfing (Eds.), *Theories of democratic network governance* (pp. 1-21). Palgrave Macmillan.
- Sorensen, E., & Torfing, J. (2017). “Metagoverning collaborative innovation in governance networks”. *The American Review of Public Administration*, 47(7), 826-839. <https://doi.org/10.1177/0275074016643181>
- Tomàs, M. (2020). *Modelos de gobernanza metropolitana*. Metrópolis.
- UN-Habitat. (2022). *World Cities Report 2022: Envisaging the Future of Cities*. UN-Habitat.