

*Jalisco en el mundo contemporáneo.
Aportaciones para una enciclopedia de época.
Tomo II. Derecho, Economía y Política
Héctor Raúl Solís Gadea y Karla Alejandrina Planter Pérez
Universidad de Guadalajara – CONACyT
México, 2010. (pp. 497-513)*

Participación política desde los ciudadanos en el Sur de Jalisco: un balance de Poder Ciudadano Jalisco.

José Bautista Farías¹ (jbautista@iteso.mx)

Introducción.

En el presente artículo se presenta un balance de la experiencia de la red de organizaciones civiles y sociales denominada Poder Ciudadano Jalisco (PCJ)² del 2000 al 2006, respecto a su aporte en términos de participación ciudadana en la región Sur y Sureste del Estado de Jalisco a nivel municipal. Dicha red cuenta con presencia actualmente en dieciséis municipios de las regiones citadas. Conformado desde el año 2000, en el contexto de la coyuntura electoral nacional y estatal, esta red se ha concentrado en la elaboración de agendas ciudadanas que pretenden expresar un conjunto de propuestas de políticas y acciones públicas desde la visión e intereses ciudadanos, con la pretensión de influir en políticas y acciones de gobierno a nivel local.

Por razones de enfoque metodológico, el análisis de esta experiencia de participación política desde los ciudadanos hará referencia a los municipios de: Amacueca, Sayula, Tapalpa, Tuxpan y Valle de Juárez, por ser los casos más representativos de PCJ en las regiones señaladas. ¿En qué consiste esta experiencia y cuáles son los logros más importantes en términos de participación ciudadana en el ámbito local?, ¿cuáles son las principales acciones de incidencia promovidas y qué impacto han tenido en el ámbito de lo público?, ¿qué retos y perspectivas tiene esta experiencia en el ámbito regional y estatal en el futuro inmediato? Estas son algunas de las interrogantes que orientarán el presente trabajo. Teóricamente, el presente

¹ Académico del ITESO.

² Forman parte de esta red: ACCEDER, Desarrollo Local, AC; IMDEC, AC; CIFS-ITESO, y Poder Ciudadano de: Amacueca, Atemajac de Brizuela, La Manzanilla, Mazamitla, San Gabriel, Santa María del Oro, Sayula, Tamazula, Tapalpa, Tolimán, Tuxcacuesco, Tuxpan, Usmajac, Valle de Juárez, Zapotiltic, Zapotitlán de Vadillo.

trabajo se inscribe dentro de las corrientes de pensamiento sobre la democracia participativa y de la sociedad civil.

Un actor importante del proceso organizativo de los grupos que conforman PCJ, a nivel de asesoría y capacitación, son los organismos civiles: IMDEC, AC (Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario) y ACCEDDE (Acción Ciudadana para la Educación, la Democracia y el Desarrollo), así como el CIFS-ITESO (Centro de Investigación y Formación Social), sin embargo, en el presente trabajo no se hace referencia a su intervención debido al enfoque metodológico y a que las acciones enunciadas tienen como referente principal a los grupos locales de cada municipio. Los Comités Municipales de PCJ proporcionaron información, a través de entrevistas, que fueron completadas por los organismos asesores. La interpretación y contenido del presente es responsabilidad del autor.

1. Participación y ciudadanía ¿de qué estamos hablando?

El concepto participación significa -según DRAE 2004- “tomar parte”, “compartir” algo con alguien y en este sentido es un acto social que está mediado por la decisión personal y el contexto histórico-social. Según Merino (1995) y Zicarddi (2001) la participación ciudadana responde a una necesidad de ponerle límites al poder que se otorga a los representantes populares con el fin de influir en sus decisiones y acciones. Los ciudadanos se autoorganizan y participan o se involucran en acciones públicas en función de promover ciertos intereses y valores que consideran legítimos, así como para atender necesidades que le son apremiantes para mantener y/o mejorar su calidad de vida. Al hacer esto, ejercen y reclaman derechos como sujetos que pertenecen a una comunidad política.

Para Ramírez (2002, 11) este tipo de participación, que influye en las decisiones que impactan lo público, es político ya que “significa la intervención de los ciudadanos, en cuanto sujetos políticos, en actividades públicas y en un ámbito igualmente político”, ejerciendo derechos contemplados en la Constitución: el derecho de asociación, reunión, manifestación de la ideas, de acceso a la información, etc.

Varios autores coinciden en señalar que la ciudadanía tiene que ver con el reconocimiento y ejercicio de derechos y obligaciones, dentro de una comunidad política, que se expresan a través de instituciones con apego a marcos normativos que postulan el principio la igualdad frente a la ley, donde la participación organizada de los grupos de la sociedad juegan un rol fundamental en el proceso mismo del ejercicio, defensa y/o ampliación de los derechos. Para Ramírez (2006; 35-36) “el núcleo central de la ciudadanía está constituido por tres ejes estructurantes y cuatro dimensiones. Los ejes, complementarios pero no por fuerza coincidentes son:

- Estatus o reconocimiento estatal y sentimiento de pertenencia a una comunidad política.
- Conciencia de los derechos y responsabilidades en dicha comunidad y realización de las prácticas consiguientes.
- Instituciones políticas que protegen los derechos y regulan las responsabilidades ciudadanas”.

De lo anterior se deriva que la ciudadanía no se limita ni se agota en el ejercicio de derechos y cumplimiento de las obligaciones -como proponía Marshall-, sino que incluye también la conformación de instituciones y marcos normativos que posibilitan la práctica y ampliación de los derechos, lo que exige de una sociedad civil pro-activa, organizada y movilizadora en la implementación y defensa de los derechos (Cunill, 1997). Arato y Cohen (1999; 87) lo exponen de la siguiente manera: “la sociedad civil existe sólo en donde hay una garantía jurídica de reproducción de las varias esferas en la forma de conjunto de derechos”³.

Marshall (1950) fue pionero en aportar una definición de ciudadanía que integra varios tipos de derechos al definirla como un “conjunto de derechos y deberes que vinculan al individuo a la plena pertenencia a una sociedad”. Para este autor, el desarrollo de la ciudadanía va ligado con el desarrollo de tres tipos de derechos: i) *los civiles*, aluden al derecho a la vida, a la libertad, a la propiedad, a la igualdad, etc.; ii) *los políticos*, refieren a la libertad de asociación, participación en la conformación de las decisiones de interés público, etc. y iii) *los sociales*, enfatizan el acceso a unos mínimos de bienestar social (educación, salud, vivienda, trabajo,

³ Arato, Andrew y Cohen, Jean, “La sociedad civil y la teoría social”, en *La Sociedad Civil de la teoría a la realidad*, Olvera, Alberto, coordinador, Colegio de México, 1999, p.87.

etc) así como en la participación para la convivencia social. A esta tipología se han incluido también los *derechos económicos y culturales* –con reconocimiento en algunas constituciones nacionales y en los pactos internacionales- (Ramírez 2006); los primeros parten del principio de que todos los afectados por las decisiones económicas (trabajadores y empresarios) son “ciudadanos económicos” con derecho a participar en decisiones de ese tipo, de manera activa y co-responsable; los segundos, parten del reconocimiento y respeto de las diversas culturas que conforman los Estados plurinacionales (Cortina, 1997).

Si bien se reconocen los aportes de Marshall sobre una teoría de la ciudadanía, y dentro de ésta su tipología de los derechos, las principales críticas a sus postulados se centran en el orden lineal del surgimiento de los derechos, que van de los civiles a los políticos y de éstos a los sociales, según Somers esta afirmación no se sostiene empíricamente ni siquiera en el caso inglés, y en su teoría del Estado, ya que no explica de qué manera éste obtendrá los recursos necesarios para dar cumplimiento a los derechos de manera integral, ni aclara las relaciones del Estado con los demás sectores de la sociedad civil. Se dice también que Marshall da por hecho la existencia de un Estado que inaugura y establece derechos como si el ciudadano fuera sólo un receptor pasivo de éstos (Kymilcka y W. Norman, 1997).

A este respecto, varios autores señalan que la construcción e institucionalización de la ciudadanía ha sido un largo y accidentado proceso histórico cuyo motor ha sido el conflicto social (Giroux, 1993; Gellner, 1996; Turner, 1992, y Mann, 1987). “En las naciones en las que se produjo la innovación jurídica e institucional de los derechos de ciudadanía se presentó históricamente una correlación entre conflicto social, aprendizaje normativo e institucionalización jurídica. Es decir, la ley expresó no sólo un horizonte normativo deseable, sino un compromiso social exigible” (Olvera, 2001).

Participación y ciudadanía están fuertemente ligados entre si, pero hay una diferencia sustancial: mientras el concepto de ciudadanía implica necesariamente la acción colectiva intencionada de las y los ciudadanos en el ejercicio de derechos y obligaciones que impactan lo público, a través de cauces normativos e institucionales, no todo tipo de participación contribuye a la construcción de ciudadanía. La participación comunitaria por ejemplo, en donde los habitantes de una población interactúan con instituciones del Estado, con un sentido

meramente asistencial, para enfrentar necesidades inmediatas desde una perspectiva que busca la protección del Estado en términos asistenciales o de protección y/o integración, no generan ciudadanía; al igual que la participación de tipo autogestiva. El punto central aquí, así como otros tipos de participación⁴, es que la intervención “de los individuos u organizaciones no se plantea respecto de una actividad pública, sino de una actividad social, en la que eventualmente puede requerir de la ayuda del Estado a través de asistencia técnica, ayuda material, capacitación o medios institucionales” (Cunill, 1991), o bien prescindir de su intervención.

Precisado lo anterior, en el presente trabajo se hablará de participación ciudadana orientada a influir en el espacio público, y por consiguiente en los tomadores de decisiones, desde los intereses ciudadanos. Para Aguilar (2001) la participación ciudadana organizada e interesada en incidir en los asuntos públicos y en las decisiones de los poderes públicos tiene diversos propósitos y tipos de acción, que se desarrollan en dos vertientes: a) una *política* orientada a la creación de instituciones de la democracia directa, como el plebiscito, referéndum, iniciativa popular, revocación del mandato y, b) otra, relacionada más con la *política pública y la administración* que busca influir en las decisiones y operación del gobierno, desde los intereses ciudadanos⁵.

En México la experiencia en ambas vertientes es relativamente nueva, no obstante hay estudios y análisis de casos que dan muestras de los alcances y limitaciones de este tipo de participación, así como de las dificultades político-institucionales que determinan sus incipientes resultados. En el primer caso, la vertiente política, ligada a las figuras de referéndum, plebiscito e iniciativa popular, sólo lo contemplan veintiséis entidades del país a través de Leyes de Participación Ciudadana, a nivel Federal no (Ramírez, 2002), y en la mayoría de los casos se incluye sólo alguna modalidad. En algunos Estados tanto el referéndum como la iniciativa popular están limitados sólo a nivel municipal, tales son los casos de: Puebla, Michoacán, Quintana Roo e Hidalgo. En Zacatecas se contemplan las tres

⁴ La participación social donde lo central es la relación con instituciones sociales (cooperativas, uniones de crédito, asociaciones civiles, sindicatos, etc.) desde una perspectiva autogestiva, para la defensa de sus intereses sociales y la participación administrativa que alude a la intervención de los ciudadanos en función de los intereses y necesidades del gobierno, entre otros. Ver Cunill, Nuria en “La participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los estados latinoamericanos”, CLAD, 1991

⁵ Aguilar, Luis F. , Hacia una nueva relación Gobierno-Sociedad Civil, mimeo 6 sep. 2001, México.

figuras citadas a demás de la revocación del mandato, pero falta reglamentarlas (Alonso, 2002). Dentro de las críticas que se destacan a estas figuras está el hecho de que suelen utilizarse -sobre todo en el caso de los gobiernos- para justificar decisiones ya tomadas; tienen, además, un alto costo para el erario público⁶, y anulan la deliberación pública sobre los asuntos en cuestión, ya que lo que tiende a destacarse es la cantidad de los que se manifiestan en respaldo o no de una decisión.

En el caso de las consultas populares (referéndum) llevados a cabo por organismos de la sociedad civil⁷, se señala como limitante que los actores institucionales a los que se dirigen estas acciones (ejecutivo, congreso, magistrados, etc.), por lo general, no modifican sustancialmente sus decisiones y prácticas derivadas de estos ejercicios, y en ocasiones ni siquiera son tomadas en cuentas, por lo que sólo queda como un recurso de tipo simbólico para llamar la atención de la opinión pública sobre ciertos temas (Ramírez, 2001 y Olvera, 2001). A este respecto, hay que observar que estas consultas se efectuaron en tiempos en el PRI ejercía un poder hegemónico y tenía una influencia importante en los otros poderes.

En el campo de las iniciativas populares⁸, destaca el caso del Colectivo Voces Unidas (CVU) del Estado de Jalisco, que en marzo de 1999, presentan al Congreso Local una iniciativa de ley sobre violencia intrafamiliar con el respaldo de 40,872 firmas. El proyecto contemplaba 64 artículos referidos a la prevención y atención de la violencia en los hogares y 38 reformas, adiciones y derogaciones al Código Penal y Civil del Estado. Dicha iniciativa fue dictaminada, la parte civil y política, el 23 de agosto de 2000 por los diputados, pero sin retomar los planteamientos del CVU, Ángeles González declaró que el 80% de la iniciativa había sido

⁶ Tales son los casos de Veracruz, durante el gobierno de Miguel Alemán, en torno a la nucleoelectrica de Laguna Verde, la Cumbre de Tajín y los derechos y cultura de los pueblos indios, que el Instituto Electoral Veracruzano aportó la suma de 32 millones de pesos, sin incluir los gastos del propio Gobierno y del PRI (agt/2001) y del DF, durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, en torno a las obras del segundo piso en el Periférico y Viaducto del 22/sep/2002, donde el IEDF aportó 122 millones 783 mil 790 pesos para su realización (Llanos Samaniego, Raúl, *La Jornada*, DF, 29/jun/2002). Ambas consultas fueron muy cuestionadas.

⁷ Sobresalen: el plebiscito realizado en el DF, en marzo de 1993, sobre los derechos políticos de los ciudadanos; la consulta popular promovida por Alianza Cívica sobre la responsabilidad de los gobernantes en la crisis económica, entre otros temas, efectuada en feb/1995; las consultas del EZLN (agt/1995) sobre la opinión de la sociedad para que el EZLN se convirtiera en fuerza política, entre otros temas, y la campaña nacional en pro de los derechos indígenas (abr/ 1999), entre otras.

⁸ De acuerdo a la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, por Iniciativa Popular se entiende “la facultad que tienen los ciudadanos de presentar ante el órgano legislativo de la entidad los proyectos de ley o código, o de reforma a éstos, para que sea estudiada, analizada, modificada y en su caso aprobada”. (Art. 44, p. 9).

mutilada (*Público*, Guadalajara, 24/agt/2000). En un estudio sobre esta experiencia, Ramírez (2002; 105) concluye: “Los principales problemas que enfrentó esta iniciativa de ley fueron: su complejidad, su costo social, las tensiones que originó en el grupo y con los diputados, las lagunas de información y competencia, la insuficiencia deliberación ciudadana y legislativa y la imposibilidad de lograr uno de sus cometidos institucionales”. No obstante, se reconoce también como un logro importante el que los ciudadanos (organizados y con recursos) puedan acceder a la posibilidad de llevar a cabo proyectos políticos de su interés, así como incidir en la agenda del Congreso e innovar en el campo institucional y político para la atención de este problema.

En el caso de la segunda vertiente, referida a las políticas públicas y a la administración, se destaca que, en los regímenes políticos en transición democrática, que proviene de una fuerte tradición autoritaria -como el caso mexicano-, tienen la particularidad de ser poco permeables a las demandas e intereses de agentes externos al aparato gubernamental en la definición de la agenda gubernamental, resultando ser un proceso altamente endógeno, con poco o nulo involucramiento de agentes externos al gobierno. Pero no sólo la agenda de gobierno se define endocéntricamente, sino también todo el proceso de la formulación de las políticas públicas: el diseño, implementación y la evaluación, se operan desde esa perspectiva, con mayor o menor grado de expresión en cada fase (Cabrera, 1996).

La alternancia en el gobierno federal en nuestro país, no modificó esta tendencia endocéntrica de las políticas públicas, los marcos institucionales y mecanismos verticales en la adopción de políticas se mantienen vigentes y en pleno ejercicio. La instalación de mesas de trabajo plurales que se conformaron previos a la toma de posesión de Vicente Fox, constituyeron una gran promesa de inclusión y apertura democrática pero no se sostuvieron por mucho tiempo, ni las propuestas que se generaron trascendieron durante su gestión. La excepción a esto, - entre otros casos- fue la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, (publicada el 11 de junio de 2002 en el DOF) que fue promovida por un grupo de académicos, periodistas y representantes de organizaciones civiles, autodenominado “Grupo Oaxaca” y la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (publicada el 10 de febrero de 2004), impulsada también por un conjunto de organizaciones civiles.

No obstante la tendencia endocéntrica en las políticas públicas, se cuenta con algunas experiencias de participación de las organizaciones civiles⁹ (OC) en este terreno, desde las administraciones pasadas, sobre todo en algunos programas del gobierno federal. Pero, su involucramiento ha sido más bien parcial y limitado a algunas políticas sectoriales y poco consistentes en el tiempo. Manuel Canto (1998) analiza algunas experiencias -de década de los noventa- de distintas regiones del país y hace referencia a tres niveles de participación de las OC en políticas públicas que se han dado en programas del gobierno federal y estatal en algunas regiones del país: a) como licitadoras de convocatorias, siendo miembros de comités que deciden sobre la asignación de los recursos públicos (SEDESOL, Instituto Nacional Indigenista, SEMARNAP, etc.); b) como participantes en organismos públicos que tienen alguna intervención en la operación de las políticas, y c) como instancias que proponen políticas alternativas¹⁰.

De los resultados de estas experiencias, se hacen algunos cuestionamientos a las que llegaron los diferentes grupos involucrados en cada uno de los niveles, entre los que se destacan: a) la reducción del ámbito de intervención a la licitación, sin posibilidades de intervenir en el diseño de la política; b) desconocimiento del tamaño de los recursos que se distribuirán; c) falta de claridad en el mecanismo de selección para la integración de dichas instancias; d) desconocimiento sobre la capacidad de influencia real en la toma de decisiones.

Para Canto, las limitaciones y obstáculos en la participación de las OC en el campo de las políticas públicas, se pueden agrupar en los siguientes términos: a) las de orden *político*, propiciado por una larga historia de desconfianza mutua entre el gobierno y las OC, producto de una tradición de gobiernos autoritarios con prácticas de relación corporativas y clientelares,

⁹ Canto destaca algunas de las características que definen a las organizaciones civiles: es una organización libre, voluntaria, de ciudadanos, que a partir de la identificación sobre campos específicos de la vida social realizan acciones tendentes al bienestar colectivo, para lo cual pretenden influir en las decisiones públicas y en su normatividad, si bien esto no niega que puedan sustentar un proyecto global. Ver Canto, Cha, Manuel, *La discusión sobre la participación de las organizaciones civiles en políticas públicas*, "DE LO CÍVICO A LO PÚBLICO, una discusión de las organizaciones civiles", Red Mexicana de Investigadores sobre Organizaciones Civiles y Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio Montesinos, A.C., México, 1998, pp. 9 y 10.

¹⁰ Ver Canto, Manuel, *La participación de las organizaciones civiles en las políticas públicas*, en "Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica", Méndez, José Luis, coordinador; Miguel Ángel Porrúa, ISTR, AMIPP, A.C., México, 1998, p. 88.

así como de falta de información; b) el *déficit en torno al contrato social*; en nuestro país, no ha existido un acuerdo social para alcanzar el bienestar de la población a través de mecanismos de participación efectiva en las decisiones públicas y c) los *de carácter técnico y financiero*, si bien las OC son portadoras de ricas experiencias, éstas rara vez se aprovechan para el propio el desarrollo tecnológico de sus actividades en pro del beneficio público, en la mayoría de los casos, debido a la precariedad de recursos humanos y financieros con los que operan.¹¹

Lo anterior se debe no sólo a la falta de apertura y voluntad política e incapacidad de los diferentes gobiernos, sino también a una a la falta de expertiz de las propias OC en este terreno, así como a la escasa sistematización y difusión de experiencias de este tipo y a la dinámica propia de estos organismos, que en su mayoría, están centradas en lo inmediato.

Por lo que respecta a la segunda vertiente, esto es, la influencia en las decisiones de tipo administrativo y de gestión pública, existen un sinnúmero de experiencias de todo tipo, que muestran las dificultades pero también las posibilidades de participación y de influencia en las decisiones, sobre todo, a nivel de los gobiernos locales. En este marco es que se ubica la experiencia de Poder Ciudadano Jalisco que se presentará a continuación.

1. *Poder Ciudadano Jalisco, balance de una experiencia de participación política desde los ciudadanos.*

Antecedentes y contexto.

En la experiencia de PCJ confluyen dos vertientes del trabajo con sectores de la sociedad civil: a) una promovida desde los organismos civiles que desde la década de los noventa intentan articularse en torno a ejes temáticos y/o agendas comunes (derechos humanos, medio ambiente, género, vivienda, educación, salud, menores, pueblos indígenas, etc.) y b) otra impulsada desde sectores progresistas de la iglesia a través de la conformación de

¹¹ Canto, Cha, Manuel, *La discusión sobre la participación de las organizaciones civiles en políticas públicas,* "DE LO CÍVICO A LO PÚBLICO, una discusión de las organizaciones civiles", Red Mexicana de Investigadores sobre Organizaciones Civiles y Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio Montesinos, A.C., México, 1998, pp. 16 y 17.

Comunidades Eclesiales de Base (CEB) donde se promueven procesos autogestivos de organización con sectores populares, sobre todo en la Región Sur, a través de la Diócesis de Ciudad Guzmán.

En el primer caso, sobresalen los esfuerzos por articular acciones de diversos organismos civiles en torno a objetivos comunes como la Red de Apoyo Mutuo para la Acción Social (RAMAS), el Grupo de Apoyo Mutuo para la Acción Social, y la Red de Instituciones Sociales (RIS), a mediados de 1993¹². Varias de los organismos que conformaron RAMAS y RIS impulsarían, a mediados de 2004, el Foro de Organizaciones Civiles (FOCIV) con el objetivo –entre otros- de “diseñar y gestionar propuestas de política pública desde las experiencias de las Organizaciones Civiles, a fin de ser reconocidas e integradas en los planes de desarrollo gubernamentales¹³”. Con este propósito, a principios de 1995, el FOCIV sostuvo encuentros con los candidatos a la gubernatura del Estado (PAN y PRD) en la que suscribieron acuerdos en torno a una Agenda Social que incluía tres compromisos: i) institucionalizar mecanismos de interlocución entre Gobierno y organizaciones civiles (OC); ii) instalar mecanismos para la participación en la formulación y seguimiento del Plan Estatal de Desarrollo y iii) promover una iniciativa de Ley de Fomento a las Organizaciones Civiles¹⁴.

Con la llegada al gobierno de Alberto Cárdenas Jiménez (PAN), se cumple parcialmente el segundo compromiso, sin precisar mecanismos de interlocución y seguimiento entre ambas instancias, no obstante los acercamientos bilaterales con invitaciones frecuentes a las OC a participar en diversos consejos consultivos, entre ellos el de Seguridad Pública¹⁵.

En el caso de las CEB, impulsados por la iglesia en la región durante la década de los setenta, se parte de crear grupos de reflexión o círculos bíblicos en barrios y comunidades rurales, para dar paso a la conformación de cooperativas de consumo, ahorro y crédito, de producción, así

¹² Años más tarde se formaría también algunas agrupaciones de género, destacando: la Red de Mujeres de Guadalajara -con relaciones con el Círculo de Mujeres por México y para México-, así como “Por un Milenio Feminista”; también la grupos ambientalistas formarían un movimiento en torno a la defensa del Lago de Chapala, denominado: “Todos por Chapala” y diversos organismos sociales formarían también el Consejo Técnico de ONGs de Jalisco, AC, entre otros.

¹³ FOCIV, folleto de presentación, s/f

¹⁴ Reporte del FOCIV, s/f.

¹⁵ Ver Gallardo, Rigoberto, et. al. “El gobierno panista frente a las organizaciones de la sociedad civil en Jalisco” en *Jalisco, tres años de alternancia*, UdeG, ITESO, México, 1998, p. 77.

como grupos de vivienda, salud alternativa y agricultura orgánica, panaderías, talleres de costura, tortillerías, etc. Con ello se conformaron las primeras organizaciones sociales autónomas del gobierno en la región que se caracterizaron por estar orientadas a la solidaridad mutua, con tendencia a la autogestión, con estructura organizativa vinculada a las actividades de la iglesia, de composición principalmente monoclasistas (sectores populares), críticos frente a los partidos políticos y el gobierno, con liderazgo femenino importante, dependiente de los sacerdotes. De este tipo de grupos emergieron los primeros organismos de defensa de derechos humanos y de observación electoral –principalmente en la Región Sur-, a mediados de los noventa.

Durante el proceso electoral federal del 2000 varias organizaciones civiles convocaron a los ciudadanos a elaborar una Agenda Nacional de la Sociedad Civil con el propósito de constituir el sujeto político e influir en el próximo gobierno con propuestas de política pública¹⁶. En Jalisco 40 asociaciones, de la ZMG y otros municipios, se sumaron a esta iniciativa (algunas provenientes del FOCIV); sin embargo, dado que en el Estado también se celebraron elecciones en ese periodo, a nivel del municipio, congreso y gobierno, a principios del 2000 algunos promotores decidieron llevar la propuesta a los municipios, incluyendo lo avanzado en las agendas temáticas.

Según datos de los promotores de PCJ, de los 124 municipios que en ese entonces conformaban el Estado de Jalisco (actualmente hay 126) en 56 se contactaron a grupos para invitarlos a elaborar agendas ciudadanas municipales, en 35 se iniciaron procesos en esta dirección, pero sólo en 22 se concretaron compromisos firmados por candidatos de seis partidos políticos (Público, 8-nov-2000, p.11).

Un actor central –aunque no único- en este replanteamiento que incorpora lo municipal, fueron los organismos de Pastoral Social, así como los diferentes grupos (cooperativas de consumo y producción, ecologistas, derechos humanos, vivienda, etc.) vinculados a la iglesia católica en las Regiones Sur, Sureste y Sierra de Amula. En los registros de las organizaciones municipales de PCJ se reportan 28 grupos, en 22 municipios, ligados a la pastoral social y las

¹⁶ Ver Bautista, José, el. Al. “Una agenda ciudadana en construcción. La experiencia de Poder Ciudadano Jalisco”, ITESO, IMDEC, ACCEDDE, Droits el Démocratie Reghts & Democracy, 2001.

CEB; le siguen 17 grupos denominados de “acción ciudadana y desarrollo” en 13 municipios; 7 de “organizaciones de salud”; 6 de “concientización y educación cívica”; 6 de “organizaciones campesinas”; 5 de “escuelas y profesionistas”, entre otros. En total se reportan 128 agrupaciones a nivel municipal y 63 organismos civiles de la ZMG¹⁷.

Objetivos y estrategia de PCJ.

Desde la conformación de PCJ -en octubre del 2000¹⁸-, se planteó como objetivo influir en las agendas de los gobiernos locales a través de propuestas de políticas públicas y acciones ciudadanas, para dar cauce y solución a problemas considerados como prioritarios por los grupos involucrados. Las agendas ciudadanas (AC) fueron concebidas como un ejercicio de participación que intenta expresar un conjunto de propuestas y demandas, priorizadas, que emergen de un proceso de consulta y deliberación entre ciudadanos organizados a nivel local. La estrategia consistió en: 1) partir de la elaboración de agendas ciudadanas municipales; 2) constituir el sujeto político con capacidad para gestionar dicha agenda con las autoridades locales; 3) intencionar la ocupación de espacios institucionales de participación ciudadana a nivel municipal para impulsar los temas de la AC y 4) establecer mecanismos de seguimiento y verificación de las AC firmadas por las autoridades.

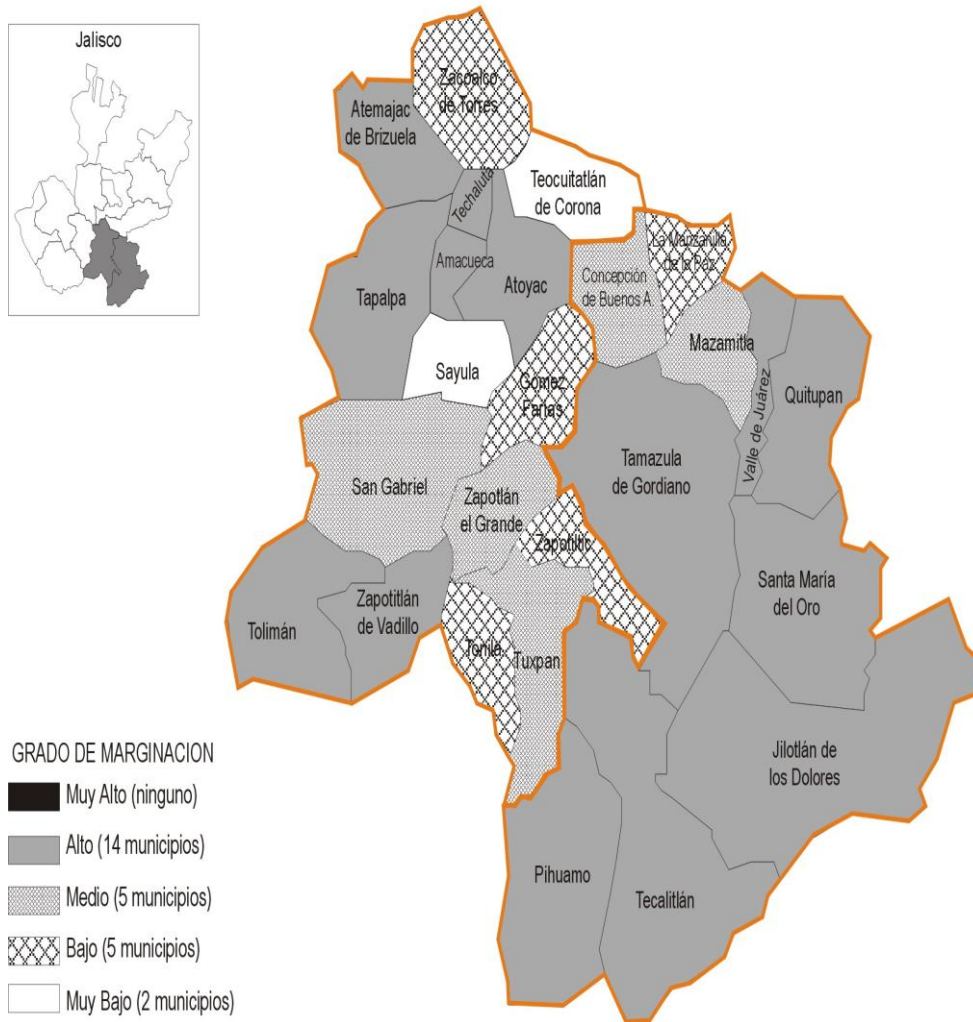
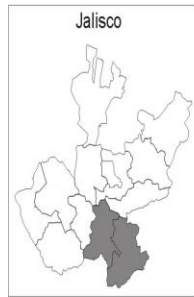
No obstante que en los orígenes de PCJ se incluía a la ZMG – e incluso al gobierno del Estado-, el trabajo de este Colectivo se ha concentrado en algunos municipios de las Regiones Sur, Sureste y Sierra de Amula del Estado de Jalisco¹⁹ (ver mapa). En el caso del Sur incluye a nueve municipios: Amacueca, Atemajac de Brizuela, San Gabriel, Sayula, Tapalpa, Tolimán, Tuxpan, Zapotiltic y Zapotitlán de Vadillo; en el Sureste cinco municipios: La Manzanilla de la Paz, Santa María del Oro, Mazamitla, Quitupan y Valle de Juárez, y en Sierra de Amula uno: Tuxcacuesco (en sus orígenes también incluía a Chiquilistlán). En total 16 municipios.

¹⁷ Ver Anexo II, Organizaciones Municipales Integrantes, en “Una Agenda Ciudadana en Construcción. La experiencia de Poder Ciudadano Jalisco”, Almeida, José, et. al., ITESO, IMDEC, AC, ACCEDDE, AC.

¹⁸ Sobre los antecedentes de Poder Ciudadano Jalisco ver: “Una Agenda Ciudadana en Construcción. La experiencia de Poder Ciudadano Jalisco”, Almeida, José, et. al., ITESO, IMDEC, AC, ACCEDDE, AC.

¹⁹ De acuerdo a la división territorial del Comité de Planeación del Estado de Jalisco, en la que se reconocen doce regiones: 1) Norte, 2) Altos-Norte, 3) Altos-Sur, 4) Ciénega, 5) Sureste, 6) Sur, 7) Sierra de Amula, 8) Costa Sur, 9) Costa Norte, 10) Sierra Occidental, 11) Valles y 12) Centro.

Regiones Sur y Sureste de Jalisco



Fuente: Unidad de Investigación CIFS, ITESO. Inédito.

Alcances y limitaciones de la experiencia.

Por razones metodológicas y de espacio, en el presente trabajo se hace referencia sólo a la experiencia de PCJ en los municipios de: Amacueca, Sayula, Tapalpa, Tuxpan y Valle de Juárez por ser los más representativos en términos de avances sobre los objetivos y estrategia planteada. En este sentido, en el presente balance se parte de hacer una caracterización de los grupos participantes; se analiza el proceso metodológico seguido en la elaboración de las agendas y las acciones de incidencia pública que se estiman más relevantes.

a) Caracterización de los actores involucrados.

Como se aprecia en la tabla 1, en sus orígenes una buena parte de los grupos que participan tienen vínculos con la iglesia católica local. En términos generales, son organismos que su mayoría no están constituidos legalmente, no disponen de un programa formal de trabajo, ni cuentan con un presupuesto establecido; las actividades están centradas en la formación cívico-política y religiosa, el apoyo mutuo, la pastoral social y el seguimiento a los compromisos de las agendas ciudadanas. La relación con las autoridades está orientada a la gestión de servicios, apoyos puntuales, derivados de las agendas y participación en consejos y/o comités municipales. Ocasionalmente hay presencia en las sesiones de cabildo y seguimiento a las evaluaciones en transparencia.

Cabe aclarar que la participación de los grupos, en la mayoría de los casos, es limitada a los temas de interés particular de los involucrados y coyuntural. Esto significa que no hay una presencia constante en reuniones por parte de los grupos iniciales, ni en actividades realizadas por PCJ. Actualmente, salvo Tuxpan, la mayoría de éstos que se involucraron en la elaboración de las agendas del 2000 han dejado de participar en PCJ o se han desintegrado (caso de Alianza Cívica, los grupos de DH y cívicos) o han creado nuevas agrupaciones (casos de Usmajac-Sayula y Tapalpa). En todos los casos -salvo Valle de Juárez cuyos grupos activos tienen otro origen-, los grupos ligados a la Pastoral Social son los que mantienen una constancia en su participación en el seguimiento de las agendas ciudadanas, el resto se involucra sólo en los procesos de actualización de las agendas, cada tres años. Esta es una de las principales limitantes ya que hay poca diversidad y escasa o nula renovación de los liderazgos locales.

Tabla 1. Actores involucrados en PCJ.

Municipio	Grupos que integran PCJ	Autodenominación
Amacueca	<ol style="list-style-type: none"> 1. Grupos de Pastoral Social* 2. Grupo de Vivienda*. 3. Grupo Cívico Ciudadano*. 	Agenda Ciudadana de Amacueca
Sayula	<ol style="list-style-type: none"> 1. Alianza Cívica*. 2. Amigos de la Naturaleza, AC. 3. Patronato de la Cruz Roja. 4. Colonos de la Col. El Fonhapo*. 5. Colonos de la Col. Amaqueño*. 6. Proyecto de Capacitación Laical (PROCALA)*. 7. Renovación Carismática*. 8. Grupo Iniciador de “Diálogos Informados” 9. CEB: del Centro, La Candelaria y San Sebastián*. 10. Ciudadanos de Usmajac*. 11. Grupo Cívico de Sayula*. 12. Mujeres Unidas de Sayula*. 13. Grupo Cívico de Usmajac*. 14. Escuela Preparatoria Regional de Sayula (UdeG). 15. Ligas Unidas de Sayula (fut-bool.) 16. Semanario “Tzaulan”. 17. Comerciantes, profesionistas y empresarios. 	<p>Poder Ciudadano de Sayula</p> <p>Poder Ciudadano de Usmajac</p>
Tapalpa	<ol style="list-style-type: none"> 1. Comité de Derechos Humanos de Tapalpa*. 2. Grupos Pastorales de 21 comunidades*. 3. Grupo Ciudadano de Tapalpa*. 4. Promotora de Agricultura Orgánica y Salud Popular Tapalpa, AC*. 5. Organización y Salud Popular de la Región Tapalpa, AC*. 	Poder Ciudadano de Tapalpa
Tuxpan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Unión de Colonias Populares, AC (UCP); 2. Encuentros Fraternal, AC; 3. Comunidad Indígena Nahuatl; 4. Movimiento Regional de Salud Popular*. 5. Rescate y Desarrollo de la Medicina Indígena Tradicional, AC*. 6. Grupo AA; 7. Equipo de Formación y Capacitación Cívico Político*. 8. Catequesis y asociaciones* 9. Pastoral Juvenil*. 10. Grupo de Vivienda*. 	Agenda Ciudadana de Tuxpan
Valle de Juárez	<ol style="list-style-type: none"> 1. Grupo de Derechos Humanos*. 2. Alianza Cívica*. 3. Grupo Cívico de V. de Juárez. 4. Catequesis* 5. CEB* 6. Grupo de Jóvenes de V. de Juárez*. 	Colectivo PC Jalisco

* Grupos relacionados con la iglesia católica.

Fuente: Poder Ciudadano Jalisco.

b. Proceso metodológico de elaboración de las agendas ciudadanas.

La conformación de las AC en los municipios citados ha tenido como referencia central la identificación de los principales problemas locales y elaboración de propuestas de solución desde la perspectiva de los involucrados, con algunos ajustes y agregados producto del aprendizaje. En la tabla 2, se muestran los pasos que se han seguido en cada etapa, así como las modificaciones que se han introducido.

Tabla 2, proceso metodológico en la elaboración de las agendas ciudadanas.

Año 2000	Año 2003	Año 2006
1) Identificación de problemas (aplicación de guía)	1) Recopilación y análisis de datos estadísticos.	1) Recopilación y análisis de datos estadísticos.
2) Análisis de causas y efectos.	2) Identificación de problemas estratégicos (aplicación de cuestionarios).	2) Identificación de problemas estratégicos (aplicación de cuestionarios)
3) Jerarquización de problemas y elaboración de propuestas.	3) Jerarquización de problemas y elaboración de propuestas.	3) Jerarquización de problemas y elaboración de propuestas.
4) Firma de compromisos con candidatos.	4) Diseño de campañas de incidencia pública.	4) Identificación de problemáticas regionales (Región Sureste).
	5) Conformación de equipos de seguimiento y verificación.	5) Conformación de equipos de seguimiento y verificación.
	6) Firma de compromisos con candidatos y gobiernos electos.	6) Firma de compromisos con gobiernos electos.

Los ajustes al proceso metodológico del 2000 con respecto a los siguientes periodos –sobre todo del 2006- son varios: a) se incorpora la información estadística que pudiera contribuir a identificar problemáticas y ayudar a fundamentar los diagnósticos; b) se enfatiza la necesidad de conformar equipos de seguimiento y verificación de los compromisos contraídos con los candidatos (uno de los debilidades más fuertes de la mayoría de los casos); c) se busca firmar los compromisos con los candidatos electos, con lo que se pretende evitar caer en el juego de los partidos políticos que buscan acrecentar su imagen pública frente a los ciudadanos durante las campañas electorales. Por esta razón, a partir del año 2003 se planteó orientar los esfuerzos en comprometer -con su firma- a los candidatos electos (una vez concluidas las campañas).

Otro elemento nuevo que se introduce en algunos municipios, a partir del 2006, es la extensión a las localidades (delegaciones y agencias) que conforman los territorios de cada municipio, ya que en procesos anteriores el trabajo se centró principalmente en las cabeceras municipales. Esto se intensificó desde el 2004 en el municipio de Amacueca dando por resultado la integración de pequeños grupos de las localidades de: La Barranca, San Juanito, Los Trujillo,

Los Chávez, Cofradía, Cerro Bola, Apartadero y Tepec. En Sayula, igualmente, desde el 2000, la Delegación de Usmajac elaboró su propia agenda ciudadana y en Atemajac de Brizuela, Tapalpa y Tuxpan han hecho lo propio en diferentes periodos. Sin embargo, una limitante fuerte para sostener la presencia de las localidades es la falta de recursos económicos para cubrir los gastos del traslado.

c. Acciones de incidencia pública.

Por incidencia pública se entenderá al conjunto de acciones intencionadas, enmarcadas dentro de una concepción de cambios significativos, en la estructura social y en la correlación de fuerzas, orientados a influir en los tomadores de decisiones (Wola, 1999). A continuación se hace una presentación de las principales acciones de incidencia pública que se han registrado del 2000 al 2006, en los municipios seleccionados, con base en los siguientes indicadores: i) incorporación de la agenda ciudadana (AC) en el plan de desarrollo y presupuesto municipal (PDM y PM); ii) participación en consejos y/o comités municipales; iii) reglamentos y elección democrática de delegados; iv) creación de áreas administrativas; v) vigilancia y control de autoridades: evaluaciones de transparencia; asambleas públicas; denuncia y presencia pública y vi) participación en procesos electorales.

En la tabla 3 se presenta un concentrado de las diversas acciones de incidencia realizados por los grupos ligados a PCJ en los cinco municipios seleccionados, en donde se pueden apreciar los énfasis de cada grupo local con base en el objetivo y la estrategia promovida a nivel global. No obstante los desniveles en la participación y organización entre éstos destacan como prioridad: la intención de influir en los planes de desarrollo municipal y más particularmente en las agendas de gobierno; la participación en los Consejos o Comités Municipales; la promoción de reglamentos y elección democrática de delegados y las acciones de control, centradas sobre todo en las evaluaciones de transparencia y la observación electoral.

Tabla 3. Acciones de incidencia pública de PCJ.

Municipios	Amacueca	Sayula	Tapalpa	Tuxpan	Valle de Juárez
Indicadores					
- Incorporación de la AC en el PDM y PM	Si, p.: 2001-2003/2004-2006.	Si, p.: 2001-2003.	Si, p.: 2001-2003	Si, p.: 2001-2003/2004-2006.	No.
- Participación en Cjos./Ctes. Municipales	Salud (01-03) Giros R (01-03) Obra pública (04-06)	Des. Rur. Sust. (01-03)	Ecología (01-03)	Coplademun (01-03/ 04-06).	Coplademun (04-06) Giros R. (01-03) Agua (04-06)
- Reglamentos	- DD.HH. - Seguridad y buen Gobierno. (04-06)	Ecología (01-03)	Ecología (no aprobado) (01-03)	- Elección dem. delegados. - Giros Restringidos - DD HH (01-03)	- Giros Rest- (01-03) - Se impidió modificar Rgto. de Agua. (04-06)
- Elección dem. de Delegados	No.	Si	Si (01-03)	Si (01-03/ 04-06)	No
- Creación de Áreas Administrativas.	No.	- Dir. Part. Ciud. - Dir. Ecología. (01-03)	No.	Dir. Part. Ciud. (04-06)	No.
- Participación en Programas Sociales	Oportunidades (04-06).	Ecología (01-03)	Ecología (01-03/ 04-06)	- Obra púb. - Salud/ Giros R. (01-03/ 04-06)	No.
- Vigilancia y control de autoridades.	Evaluación de transparencia (01-03/ 04-06)	- Rechazo a crédito millonario (01-04). - Evaluación de transparencia (01-03/ 04-06)	Evaluación de transparencia (04-06)	Evaluación de transparencia (04-06)	Evaluación de transparencia (04-06)
- Cambio de funcionarios	No.	No.	No.	Si/ Com. Social (04-06)	No.
- Denuncia y presencia pub.	Si / bolantes y perifoneo (04-06)	Si / medios impresos locales, manifestación/ presencia en Congreso Local (01-03)	No.	Si/ medios impresos y tv locales/ manifestación (01-03 / 04-06)	Si/ foros (G.presencia en Congreso Local/ Juicio político contra alcalde (no prosperó) (04-06)
- Part. en proc. electorales	- Observación elec. - Capacitación. (01-03/ 04-06)	- Obs. elec. - Capacitación. (01-03/ 04-06)	- Obs. elec. - Capacitación. (01-03/ 04-06)	- Obs. elec. - Capacitación. (01-03/ 04-06)	- Obs. elec. - Capacitación. (01-03)
- Alcaldes y reg. cercanos a PCJ	Alcalde (04-06)	Regidor (04-06)	No.	No.	Regidor (04-06)

i. Incorporación de la agenda en planes y presupuestos.

De acuerdo a la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios (en vigor desde el 20 de dic./ 2000) los municipios deben contar con un Plan Municipal donde se precisen los objetivos, estrategias y líneas de acción, para lo cual deben conformar los COPLADEMUN²⁰, mismos que se integran con servidores públicos municipales, estatales y federales con funciones de planeación, regidores y representantes del sector privado y social. Uno de los

²⁰ Los Comités de Planeación de Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) son organismos auxiliares para la planeación y programación del desarrollo municipal de acuerdo a la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios (Art. 41).

propósitos de este órgano es promover la participación de la sociedad en el desarrollo del municipio. En teoría, este es el espacio idóneo para que los ciudadanos colaboren y hagan propuestas en los temas de su interés; en la práctica, estos órganos se integran de manera discrecional por la autoridad en turno y difícilmente llevan a cabo las acciones contempladas.

No obstante lo anterior, uno de los propósitos centrales de PCJ es influir en los planes y presupuestos municipales, a este respecto: en cuatro de los cinco municipios se reporta la incorporaron diversos puntos de las agendas ciudadanas en las agendas de gobierno que han derivado en acciones concretas. En el caso de Amacueca: obra pública, giros restringidos y derechos humanos; en Sayula: creación de nuevas áreas administrativas, actualización de reglamentos, obra pública y acciones a favor del medio ambiente; en Tapalpa: acciones a favor del medio ambiente, promoción de empleos, promoción cultural, reglamentos y elección democrática de delegados; en Tuxpan: obra pública, servicios, medio ambiente, giros restringidos y promoción de empleos. En Valle de Juárez no se reportan incidencia en este punto. Sin embargo, de los cinco municipios sólo en dos se registra incidencia en dos administraciones consecutivas: Amacueca y Tuxpan. En balances internos de PCJ se ha reconocido como una deficiencia la falta de seguimiento sistemático al cumplimiento de los compromisos derivados de las agendas ciudadanas por parte de las autoridades²¹.

ii. Participación en Consejos y/o Comités Municipales.

La participación intencionada en estos órganos de la administración pública municipal parten del supuesto de que son espacios donde se toman decisiones relacionados con diversos temas. Según la Ley de Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco (LGAPMEJ, en vigor desde mayo de 2001), los Ayuntamientos deben crear reglamentos que alienten y regulen las diferentes formas de organización y participación a nivel local (Art. 121), sin embargo en los municipios seleccionados, en ningún caso (según reporte de CIMTRA-Jalisco 2006), se cuenta con reglamentos de participación ciudadana que normen la conformación y funcionamiento de los Consejos Municipales ni los Comités Vecinales, etc. Ello significa que existe una amplia discrecionalidad de la autoridad en la conformación y manejo de estos organismos, pero al igual que en el caso de los COPLADEMUN, en la

²¹ Entrevistas con: Valentín Arrezola (Amacueca); Catalina Ramírez y Aurelio Terrones (Sayula y Usmajac);]Cuca Flores (Tapalpa); Silvia Membrilla (Tuxpan) y José Mata (Valle de Juárez).

práctica los Consejos y/o Comités Municipales son espacios que no necesariamente influyen en las decisiones de la autoridad, ni cuentan con un plan de trabajo a implementar.

En los cinco municipios se reporta participación en estos órganos, pero sólo en Tuxpan y Valle de Juárez se involucran en los Coplademun. En algunos casos, desde éstos espacios se han promovido la creación de nuevos reglamentos, así como su actualización y/o defensa, en temas referidos a medio ambiente (casos Sayula, Tapalpa y Valle de Juárez). En Tapalpa, periodo 2001-30, se llevó a cabo un importante programa de separación de desechos a cargo de la Comisión de Ecología encabezado por Cuca Flores (integrante de PCJ de ese municipio), que duró más de un año a nivel de la Cabecera Municipal, y se realizaron diversas acciones de educación ambiental y protección del medio ambiente (reforestación, elaboración de composta orgánica, campañas de cuidado del agua, etc.). En Valle de Juárez se generó un movimiento de rechazo a la modificación del reglamento del agua, orientado a impedir la privatización del agua de la presa de esa localidad del que se hablará más adelante. Después del tema ambiental, en los reglamentos, sobresalen los referidos a derechos humanos (Amacueca y Tuxpan) y giros restringidos (Tuxpan y Valle de Juárez).

La participación en programas sociales se registra en cuatro de los cinco municipios (V. de Juárez es la excepción), en Sayula, Tapalpa y Tuxpan, se reportan acciones importantes a favor del medio ambiente (reforestación, separación de desechos, en Sayula y Tapalpa, y campañas de cuidado del agua).

iii. Reglamentos y elección democrática de Delegados Municipales.

De acuerdo a la LGAPMEJ, una de las obligaciones y facultades de los Ayuntamientos es aprobar y aplicar su presupuesto de egresos, bandos de policía y gobierno, *reglamentos*, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, entre otros (Art. 37, fr. II). Asimismo, están facultados para designar a los delegados y agentes municipales para lo cual debe reglamentar el procedimiento para su designación, requisitos, obligaciones y facultades (Art. 8 y 9). En la práctica, los presidentes municipales no tienen reglamentado este punto y ellos eligen tanto a delegados como a los agentes, sin previa consulta a la población, o incluso en contra de la propuesta de los ciudadanos.

La propuesta de reglamentos y la elección democrática de delegados ha sido una demanda recurrente en la mayoría de las agendas ciudadanas. En todos los municipios seleccionados se han presentado iniciativas y/o propuestas de reglamentación: en Amacueca sobre los temas de derechos humanos, seguridad y buen gobierno; en Sayula sobre medio ambiente y regulación de agroempresas (apoyado desde Amigos de la Naturaleza, AC), en el periodo 2001-2003; en Tapalpa, se presentó iniciativa de reglamento sobre este mismo tema sin ser atendido por el Ayuntamiento, periodo, 2001-03; en Tuxpan, se propusieron reformas a los reglamentos de giros restringidos y derechos humanos, periodo 2001-03, y reglamentación de la elección de los Delegados a través del voto directo de los ciudadanos, mismo que se llevó a efecto durante la administración de Gerardo Medina Chávez (2004-06). En Valle de Juárez se realizaron gestiones para modificar el reglamento de bebidas alcohólicas, periodo 2001-03 y se generó un movimiento opositor al intento de modificar el reglamento de agua, por parte de la autoridad, periodo, 2004-06, que pretendía concesionar a un club privado la presa de esa localidad, la presión generada impidió que se modificara el reglamento y se concretara dicha concesión.

En Sayula, en la delegación de Usmajac, se generó un movimiento de apoyo a un exdelegado ante el intento del Presidente Municipal de removerlo, en el periodo 2001-03, evitando su destitución. El comité de Usmajac en su agenda ciudadana del 2006 contempló como tema central la elección democrática del Delegado, no obstante la petición por escrito y la solicitud de audiencia al Presidente Municipal electo, Andrés Sánchez Sánchez, éste no atendió la petición e impuso por la vía de la tradición a éste. En todos los casos, el trabajo de PCJ se ha centrado en las cabeceras municipales, por lo que la presencia en las localidades es débil- y a veces nula- en la mayoría de los municipios, con excepción de Sayula (en Usmajac) y Amacueca que viene trabajando desde 2004 con varias localidades y su agenda integra las demandas y propuestas de éstas. Ello explica, quizás, que el tema de la elección democrática de delegados, a la fecha, no se ha impulsado como una demanda central por PCJ.

Una limitante de los reglamentos –cuando existen- es que la autoridad no los da a conocer a la población y las instancias encargadas de vigilar su cumplimiento no disponen de los recursos suficientes ni las herramientas para garantizar su aplicación y seguimiento.

iv. *Creación de nuevas áreas administrativas.*

Como se señaló anteriormente, es facultad de los Ayuntamientos el crear nuevas instancias administrativas de observancia general; sobre este punto, sólo en Sayula (periodo 2001-03) y Tuxpan (2004-06) se planteó la creación de direcciones de participación ciudadana, además de la dirección de medio ambiente y la creación del juez municipal (en Sayula en el periodo señalado). No obstante, en opinión de los integrantes de PCJ, los beneficios de éstas áreas administrativas a la población se reportan como nulas en Tuxpan, e incluso de retroceso en Sayula, ya que durante la gestión de José María García Arteaga (2001-03) se utilizó a la dirección de participación ciudadana para realizar “consultas populares” para justificar la imposición de proyectos²².

Empero, en el caso de la Dirección de Medio Ambiente de Sayula, a cargo del Dr. Leonardo Lamas Sillas (fundador de Amigos de la Naturaleza, AC), en el mismo periodo (2001-03), se llevaron algunas acciones relevantes en este tema, como: programas de reforestación y un proyecto piloto de separación de desechos en la cabecera municipal, cursos y talleres de educación ambiental, así como la creación de un reglamento en medio ambiente que sirvió de base para sancionar a las empresas agrícolas que violaron las disposiciones ambientales en sus procesos productivos. Sin embargo, con el cambio de administración (Samuel Rivas, periodo 2003-2005) estas actividades se suspendieron por parte de la autoridad. La principal limitante es la orientación y constancia de las nuevas instancias administrativas, así como los recursos, eficacia y eficiencia en su manejo.

v. *Vigilancia ciudadana y control de las autoridades:*

- *Evaluaciones de transparencia.*

Sobre este punto, las acciones de vigilancia y control, se han centrado en realizar las evaluaciones de transparencia en tres campos: i) información ciudadana, ¿qué informan las autoridades a los ciudadanos?; ii) comunicación gobierno-ciudadanos, ¿de qué manera participan los ciudadanos en los espacios y programas gubernamentales? y iii) atención ciudadana, ¿de que manera se atiende a los ciudadanos? En los cinco municipios se han

²² A este respecto sobresalen los casos de las consultas para remodelar el mercado municipal y para la aprobación de un paquete crediticio ante Banobras, ambos rechazados por la población, ver: “Dimensiones de la Participación Ciudadana en los Municipios de Sayula y Tapalpa: la experiencia de Poder Ciudadano Jalisco, Bautista, José, tesis de maestría en Política y Gestión Pública, ITESO, 2004.

realizado evaluaciones de transparencia con la metodología de CIMTRA²³ (Ciudadanos por Municipios Transparentes). Desde finales del 2003 se inició un proyecto piloto que incluyó a los municipios de Amacueca y Sayula (además de Guadalajara), algunos de los municipios seleccionados han sido evaluados en cinco ocasiones (Amacueca y Sayula), otros en cuatro (Tapalpa y Tuxpan) y Valle de Juárez en dos. En todos los casos la calificación obtenida no alcanzan los sesenta puntos (de cien) mínimos para aprobar. La calificación más alta hasta este momento ha llegado a 46.75 puntos (Sayula en dic./2005) y la más baja a cero (Tapalpa, nov/05 y dic/06), ello significa que las autoridades no informan a los ciudadanos ni los involucran adecuadamente en los espacios y programas gubernamentales. En tabla 4, se muestran los resultados de la última evaluación (dic/2006) efectuada a los municipios de las regiones Sur y Sureste.

Tabla 4. Resultados de Transparencia.

	Calificaciones por vuelta									
	1 ^a		2 ^a		3 ^a		4 ^a		5 ^a	
<i>Municipios</i>	Calif.	Fecha	Calif.	Fecha	Calif.	Fecha	Calif.	Fecha	Calif.	Fecha
<i>Amacueca</i>	28.32	Oct-03	34.82	Jun-04	32.5	Jul-05	28	Oct-05	36.5	Sep-06
<i>Sayula</i>	7.66	Nov-03	18.37	Jun-04	26.12	Jul-05	46.75	Dic-05	33.25	Mar-06
<i>Tapalpa</i>	4.5	Sep-04	1.5	May-05	0	Nov-05	0	Jun-06		
<i>Tuxpan</i>	25.25	Sep-04	32.32	Jul-05	29.72	Nov-05	36.5	Dic-06		
<i>V. de Juárez</i>	1.5	Nov-05	3.25	Dic-06						

Los resultados de las evaluaciones, una vez que se presentan a las autoridades municipales, se difunden ampliamente a través de conferencias de prensa, folletos y medios electrónicos (los últimos resultados pueden consultarse en: <http://cimtramx.tripod.com/transparencia>). En el caso de Tuxpan, la tv y prensa local ha dado cobertura y seguimiento a este trabajo.

- *Asambleas públicas.*

²³ La metodología consiste en capacitar a ciudadanos para que apliquen cuestionarios a funcionarios municipales y recabar documentación, que respalde las respuestas, en torno a tres campos: información ciudadana, comunicación gobierno-sociedad y atención ciudadana; se concentran las respuestas con los respaldos y se califica con base en parámetros de cero a cien. Los resultados se presentan a las autoridades municipales y posteriormente se difunden a través de los medios de comunicación, folletos y vía electrónica. En el 2006 se evaluó a 30 municipios, de varias regiones, los resultados pueden conocerse en la siguiente dirección: <http://cimtramx.tripod.com/transparencia>

Dentro de otras *acciones de control de las autoridades* por parte de los ciudadanos destaca el caso de Sayula, que el 15 de mayo de 2002, en una sesión pública de cabildo llevada a cabo en la plaza principal, los regidores de oposición -quienes contaron con el respaldo de PCJ y de la base militante de los partidos - rechazaron la aprobación de un crédito por 40 millones de pesos, a pagar a diez años²⁴. Sobresale también el caso de Tuxpan que desde los periodos 2001-03 y 2004-06 lleva a cabo asambleas públicas con las autoridades para evaluar el nivel de cumplimiento y avance de los compromisos contraídos en torno a la agenda ciudadana de esa localidad. La presión para destituir a funcionarios municipales sólo se ha presentado en Tuxpan, con el tesorero y director de comunicación social, por negarse a proporcionar información en la penúltima evaluación de CIMTRA (nov. 2005).

- *Denuncia y presencia pública.*

La denuncia y presencia pública ha estado presente en la mayoría de los casos (Tapalpa es la excepción, en los periodos bajo estudio) en conflictos coyunturales de diversas formas y magnitud: en Amacueca para protestar por la reinstalación de funcionarios municipales que ganaron un juicio que afectó las finanzas de la administración 2004-06. La forma en que se manifestó el descontento fue a través de volantes, perifoneo y reuniones con el presidente municipal. En Sayula por el control del agua en Usmajac y la obstrucción del paso de una peregrinación religiosa en esta localidad, lo ocasionó fricciones con las autoridades por autorizar la invasión de la ruta por parte de comerciantes. En este último caso, grupos de PCJ hicieron acto de presencia en el Congreso Local y solicitaron su intervención. También se realizó una movilización en la plaza principal de Usmajac, que convocó a cerca de mil personas, en respaldo al cura de esta localidad. Ambos conflictos tuvieron cobertura y seguimiento por la prensa local.

En el caso de Tuxpan denunciaron y protestaron, en los medios de comunicación locales, por el aumento de sueldo que se auto-otorgaron las autoridades (periodo 2004-06), lo que obligó al Ayuntamiento a rectificar y cancelar dicho aumento; también en este municipio se denunció el maltrato a un menor en un centro de rehabilitación y mediante la movilización se presionó

²⁴ Este punto está ampliamente documentado en la tesis de maestría del autor, titulada: “Dimensiones de la participación ciudadana en los municipios de Sayula y Tapalpa: la experiencia de Poder Ciudadano Jalisco”, octubre de 2004.

para su cierre; lo mismo sucedió con un prostíbulo que cerraron por registrarse un hecho de violencia; también se denunció el desvío de recursos -en sesión de Cabildo- que se había aprobado en apoyo a los afectados por explosiones de material pirotécnico. Además, se han movilizadado en apoyo a estudiantes en demanda de mejoras en el servicio de transporte público y cada año realizan una manifestación denominada “el grito de los excluidos”. Estas acciones han tenido cobertura en los medios impresos y electrónicos de la localidad.

Por lo que respecta a Valle de Juárez, las acciones de protesta y denuncia han girado en torno a los temas de: violación del derecho de petición y de acceso a la información y el agua. En los primeros temas se solicitó al Congreso Local iniciar un proceso de juicio político en contra de Luis Enrique Pulido Silva (periodo 2001-03) por no atender una solicitud de información sobre el plan de desarrollo municipal. La denuncia se presentó por omisión a sus funciones y por violación al derecho (constitucional) de petición. También se realizaron foros para sensibilizar a la población sobre el problema del alcoholismo (periodo 2001-03) y en torno al tema del agua (periodo 2004-06). Sobre éste punto, el alcalde Eduardo Rodríguez Corona intentó modificar el reglamento del agua con el fin de poder concesionar la presa de esta localidad al Club Náutico “La Toscaza”, propiedad del Lic. Aurelio Toscazo de Mazamitla, la presión de la población y la denuncia interpuesta ante la CEDH, evitó que se llevara a cabo esta acción.

- *Observación y participación electoral.*

La participación en procesos electorales centrada en la observación y capacitación electoral, la promoción del voto y el análisis de las propuestas de los partidos y perfil de los candidatos, tanto federal como estatal, se ha promovido y llevado a cabo desde antes del 2000 y se han mantenido en los últimos procesos electorales de 2006 en todos los municipios (con excepción de Valle de Juárez que en el 2004-06, no se involucraron en estas acciones). En el caso de Sayula dos integrantes de PCJ participaron a nivel de los consejos municipales en las elecciones locales del 2000, y en las elecciones del 2006, tres integrantes participaron como consejeros electorales a nivel de la junta distrital 19.

La posición de PCJ en torno a los procesos electorales ha sido de no involucramiento en apoyo a los partidos y sus candidatos. Sin embargo, en las elecciones de 2003, en tres de los

municipios (Amacueca, Sayula y Valle de Juárez) se presentaron candidatos a alcalde y regidores cercanos a PCJ, sin que ello significara apoyos directos a sus candidaturas, es decir, en todos los casos se ha intentado mantener una neutralidad como PCJ o AC. En Amacueca, Jesús González Guajardo, principal promotor de la agenda ciudadana fue candidato a la presidencia por el PAN y ganó la elección; en Sayula, Mauricio Munguía fue invitado por el PRD como regidor y éste partido ganó la elección, y en Valle de Juárez, Luis Fernando Contreras, con militancia en el PRD e integrante del grupo de derechos humanos, fue invitado por ese partido como regidor, en este municipio ganó el PAN. No obstante esta incursión en lo electoral, en términos generales PCJ mantiene un discurso y una práctica alejada a la idea de una participación directa en los partidos políticos, aún cuando en algunos casos al interior de los grupos hay simpatizantes e incluso militantes de partidos.

En resumen, como se ha señalado un actor central de PCJ lo constituyen los grupos ligados a la iglesia, esto constituye su principal fuerza –y explica en cierta medida su continuidad- pero al mismo tiempo muestra su debilidad para involucrar a otro tipo de actores, más diversos y plurales. La metodología empleada para la elaboración y seguimiento de las AC, no necesariamente se ajustan a un proceso planeado con rigor, en la mayoría de los casos el factor información, participación, tiempo y recursos limitan en buena parte el resultado final de las agendas ciudadanas. La incidencia de PCJ en los diferentes aspectos aquí expuestos (planes de desarrollo, presupuestos, agendas de los gobiernos, reglamentos, creación de áreas administrativas, etc.) si bien tienen su importancia a nivel micro en cuanto agregación de intereses, no modifican sustancialmente las prácticas, ni la forma de hacer política de los partidos y gobierno a un nivel macro, y pudiera ser que en cierto sentido coadyuvan a legitimar a la autoridad al atender –parcialmente- las demandas de los ciudadanos. No obstante esto, pareciera que algo empieza a moverse: el que las autoridades estén siendo evaluadas en transparencia y se difundan los resultados, así como la movilización en torno a la defensa de derechos ambientales, de información y la elección directa de delegados - aún cuando sea en pocos municipios- , sin duda incorporan nuevos ingredientes que tienen a cualificar nuestra incipiente democracia. El punto central aquí es cómo estos elementos que se agregan son apropiados tanto por los ciudadanos en su conjunto, como por las autoridades desde una perspectiva macro que deriven en una nueva forma de hacer y vivir la política desde la sociedad y el gobierno.

Bibliografía:

- Aguilar, Elena y Alatorre, Felipe, *La democracia desde los ciudadanos. Actores, propuestas y respuestas*, en “Desafíos y tendencias del México actual”, Osorio, Joaquín, coordinador, ITESO, colección Avances, 2000.
- Aguilar, Elena y Alatorre, Felipe, *La iniciativa popular, un ejercicio ciudadano en Jalisco*, en “Transiciones, conflictos y democracia”, Osorio, Joaquín, coordinador, ITESO, colección Avances, 1999.
- Aguilar, Villanueva, Luis, F., *La administración pública y el público ciudadano*, mimeo, s.f.
- Aguilar, Luis, *Hacia una nueva relación Gobierno-Sociedad Civil*, ponencia presentada en el Foro Nacional sobre el papel de los organismos civiles en la transición democrática mexicana, los días 6 y 7 de septiembre del 2001.
- Alatorre Flores, Jorge Alberto, *Un marco institucional para la participación ciudadana*, mimeo, s/f.
- Almeida, José, et. al. , “Una Agenda Ciudadana en construcción: la experiencia de Poder Ciudadano Jalisco”. Droits et Démocratique Rights & Democracy, ACCEDDE, AC., IMDEC, AC. ITESO, México, 2001.
- Alonso, Jorge, *Discusiones sobre Democracia, Globalización y Elecciones*, Revista de Ciencias Sociales CONVERGENCIA, año 9, núm. 27, enero-abril del 2002, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAEM, Co-edición Universidad del Cauca, Colombia.
- Alonso, Jorge y Blanco, Isabel, *Las organizaciones de la sociedad civil y el Gobierno panista en Jalisco*, Revista Sociedad Civil, Análisis y Debate, núm. 8, Vol. III, DESMOS, FAM, IAP, México, 1999.
- *Antología: participación ciudadana*, varios autores, Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara, AC. (CESEM) la Fundación Friedrich Ebert, México, 1996.
- Arato, Andrew y Cohen, Jean, “La sociedad civil y la teoría social”, en *La Sociedad Civil de la teoría a la realidad*, Olvera, Alberto, coordinador, Colegio de México, 1999
- Bautista, José, “Las organizaciones civiles ante el nuevo gobierno de Fox”; *Escenarios de la Alternancia*, Osorio, Joaquín (coordinador); Colección Avances del CIFS-ITESO, México, 2001.
- “Análisis comparativo de los procesos de participación en la elaboración de agendas ciudadanas: los casos de Poder Ciudadano Nacional y Poder Ciudadano Jalisco”, Memoria del Segundo Congreso del IGLOM sobre *Gobiernos Locales: Democracia y Reforma del Estado*; Solís Barrueta, Raúl y Bazdresch Parada, Miguel; editado por el IGLOM, México, 2002.
- “Dimensiones de la participación ciudadana en los municipios de Sayula y Tapalpa, la experiencia de Poder Ciudadano Jalisco”, Tesis para obtener el grado de maestría en Políticas Públicas-ITESO, octubre 2004.
- Bazdresch, Miguel y Ziccardi, Alicia (coordinadores), 1er. Congreso de Gobiernos Locales, *El futuro político de México*, memoria del tema: participación ciudadana; editado por el IGLOM - ITESO, nov. del 2000.
- Cabrero, Mendoza, Enrique en *Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes*, revista Gestión y Política Pública, vol. IX, núm. 2, CIDE, México, 2000.

- Canto, Cha, Manuel, *La discusión sobre la participación de las organizaciones civiles en políticas públicas*, "DE LO CÍVICO A LO PÚBLICO, una discusión de las organizaciones civiles", Red Mexicana de Investigadores sobre Organizaciones Civiles y Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio Montesinos, AC., México, 1998
- Canto, Manuel, *La participación de las organizaciones civiles en las políticas públicas*, en "Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica", Méndez, José Luis, coordinador; Miguel Ángel Porrúa, ISTR, AMIPP, AC., México, 1998.
- Cortina, Adela, "Ciudadanos del Mundo, hacia una teoría de la ciudadanía", Alianza Editorial, Madrid, 1997.
- Cunill, Grau, Nuria, *Participación Ciudadana. Dilemas y Perspectivas para la Democratización de los Estados Latinoamericanos*, CLAD, Caracas, 1991.
- Cunill, Grau, Nuria, *Repensando lo público a través de lo social: nuevas formas de gestión política y representación social*, CLAD, Nueva Sociedad, 1997.
- Hurtado, Javier, *Las figuras de democracia directa en México, del populismo a la demagogia y a su utilización como instrumento de poder*, mimeo. 1998.
- Kymlicka W y W. Norman, "El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de ciudadanía", *Agora* No. 7, invierno de 1997, pp. 5 – 42.
- Marshall, T.H., "Citizenship and social class", en *Class, Citizenship and Social Development*, Greenwood Press, Westport, Connecticut, 1963,
- Merino, Mauricio, "La participación ciudadana en la democracia", IFE, 1995.
- Olvera, Alberto, *Movimientos Sociales Pro-Democráticos y Esfera Pública en México: el caso de Alianza Cívica*, Cuadernos de la Sociedad Civil num. 6, Universidad Veracruzana y Sociedad Civil y Gobernabilidad en México, México, 2001.
- *La sociedad civil, de la teoría a la realidad*, (O,A, coord.) El Colegio de México, 1999.
- "El estado actual de la ciudadanía en México". *Revista Este País, tendencias y opiniones*, número 124, julio del 2001. p. 34-39
- Ramírez, Sáiz, Juan Manuel, *La democracia directa. La primera iniciativa popular de ley en México*, TESO, México, 2002.
- *Movimientos ciudadanos y democracia: el caso de Alianza Cívica*, en LA DEMOCRACIA DE LOS DE ABAJO EN MÉXICO, Alonso, Jorge y Ramírez, Juan Manuel (coordinadores), La Jornada Ediciones, Consejo Electoral del Estado de Jalisco, UNAM, México, 1997.
- *Ciudadanía Mundial*, ITESO, UIA-León, México, 2006.
- *Descentramiento de la Ciudadanía Nacional (RSJM, coordinador)*, ITESO, 2007.
- Reygadas, Rafael y Zarco, Carlos (coords.) "Participación ciudadana y organización social. Experiencias de desarrollo local en México", CEAAL, México, 2005.
- Reygadas, Rafael y Zarco, Carlos (coords.) "Horizontes del desarrollo local. Aportes de las organizaciones civiles en México", CEAAL, México, 2005.
- Somers, M.R., "Citizenship and the place of the public sphere: law, community and political culture in the transition to democracy", en *American Sociological Review*, vol. 58, October, 2003
- "La planificación participativa para la incidencia política. Una guía práctica". Oficina de Washintong para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), El Salvador, 1999.

