Gobernanza y desarrollo social en el Estado de México: análisis del diseño de cuatro Mecanismos de Participación Ciudadana Institucionalizada (MPCI)

Carlos Chávez Becker
Hanna Monsivais Lehne
Universidad Autónoma Metropolitana

Resumen

Este artículo es una investigación sobre el diseño y los procedimientos de cuatro Mecanismos de Participación Ciudadana Institucionalizados (MPCI) del Estado de México en el ámbito de la política de desarrollo social. Se presenta una revisión teórica y una síntesis del debate contemporáneo en torno a la *gobernanza* y *gobernanza democrática*, como expresiones analíticas para los MPCI. Después se explica cómo esta discusión ha aterrizado en México en el diseño gubernamental de mecanismos de participación ciudadana a nivel federal y estatal; y se continúa con la descripción de dichos mecanismos que trabajan el tema de desarrollo social en la entidad mexiquense. Finalmente, se desarrolla una herramienta de análisis y comparación del diseño de los Mecanismos, basada en documentos normativos, la cual puede fungir como alternativa preliminar de evaluación de los MPCI en México.

Palabras clave: gobernanza, gobernanza democrática, desarrollo social, Mecanismos de Participación Ciudadana Institucionalizada, diseño.

Abstract

This article is an investigation about the design and procedures of four Institutionalized Citizen Participation Mechanisms (MPCI) of the State of Mexico in the field of social development policy. It presents a theoretical review and a synthesis of the contemporary debate around *governance* and *democratic governance*, as analytical expressions for the MPCI. Then we explain how this discussion has landed in Mexico in the design of citizen participation mechanisms at the federal and state levels; and it is maintained with the description of the resources that work on the subject of social development in the mexiquense entity. Finally, a tool for analyzing and comparing the design of the Mechanisms can be used, based on normative documents, which can serve as a preliminary alternative for evaluating the MPCI in Mexico.

Key words: governance, democratic governance, social development, Institutionalized Mechanisms for Civil Participation, design.

Gobernanza y desarrollo social en el Estado de México: análisis del diseño de cuatro Mecanismos de Participación Ciudadana Institucionalizada (MPCI)

Carlos Chávez Becker
Hanna Monsivais Lehne

Introducción

El análisis y estudio de los espacios o redes de gobernanza han incrementado en la sociedad debido al interés de involucrar a los actores sociales en la atención de asuntos públicos, particularmente en las tareas del gobierno. Lo anterior, ha profundizado a tal punto que hoy en día la gobernanza y su materialización en las redes o espacios es una tendencia global o, al menos, está presente en buena parte de las democracias del occidente.

Esta tendencia global se ha reproducido en Latinoamérica, proceso que ha sido estudiado por académicos, quienes en buena medida han retomado algunos de los planteamientos hechos por Avritzer (2002).

Actualmente en el país existen redes de redes en los órdenes nacional, estatal y municipal, las cuales involucran a más ciudadanos en las labores de gobierno, desde un enfoque colaborativo y de gobernanza, a través de consejos, comités, foros, alianzas, pactos u otro tipo de figuras o entidades. La administración pública en los tres niveles se ha poblado con redes o espacios que de cierta forma acompañan a la política pública.

De modo que, no es algo nuevo evidenciar o documentar este proceso, lo que sí resulta novedoso es discutir sobre la naturaleza y efectividad de esta red de redes y las redes de gobernanza que la componen, en la medida en que sus características operativas y su capacidad de incidencia (calidad) pueden ser incentivos o desincentivos para promover y potenciar la participación ciudadana en la contribución de la atención de asuntos públicos.

Esta investigación ofrece un análisis de cuatro redes de gobernanza en el ámbito de la política de desarrollo social en el Estado de México; se hace una tipificación, un análisis y una valoración de la manera en que estos espacios funcionan desde la perspectiva de su diseño.

Lo anterior se desarrolla en cinco secciones; en la primera se hace una síntesis sobre el debate contemporáneo en torno a la gobernanza y la utilidad del concepto redes o espacios de gobernanza para analizar los casos seleccionados, y se pone particular atención a este término en la vía democrática como posible salida a los problemas que enfrenta esta categoría.

En la segunda sección se expone cómo esta discusión ha aterrizado en México; se explica que en el orden federal y estatal este debate ha sido discutido en torno al concepto de *Mecanismos de Participación Ciudadana Institucionalizada*, y se contextualizan las dimensiones de este fenómeno. El siguiente apartado describe cuatro casos de análisis: los Comités de Admisión y Seguimiento de Programas Sociales de la SEDESEM, los Foros de Consulta Ciudadana del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM), el Consejo de Cooperación para el Desarrollo Social del Estado de México, y los Consejos de Integración Ciudadana para el Desarrollo Social (COINCIDES).

La descripción enfatiza en la forma en que dichas redes o espacios de gobernanza han sido diseñados y cómo impacta en la operación diaria; para lograrlo, se realizó una investigación documental de las leyes y los reglamentos internos que regulan su operación, así como de las actas de sesión y documentos públicos que permitieron verificar la manera en que éstas funcionan. Con el objetivo de profundizar en el conocimiento de su estructura, se llevaron a cabo entrevistas a funcionarios públicos de la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de México (SEDESEM).

En la cuarta sección se propone y se utiliza una herramienta de análisis y comparación para evaluar el funcionamiento, a partir del diseño de los cuatro espacios de gobernanza seleccionados, y se muestran los resultados de dicho ejercicio. Finalmente, se presentan de manera sistemática las conclusiones y los hallazgos del análisis propuesto, además se explica de qué manera esto se relaciona con el debate sobre la profundización de la democracia en México.

Gobernanza y gobernanza democrática

La gobernanza a debate

El estudio y la evaluación de las redes de gobernanza puede hacerse a partir de dos dimensiones, la de procedimientos y la de resultados; la

presente investigación resalta la primera. Esta tarea se elaboró mediante el análisis del diseño institucional que se encuentra en los documentos normativos de cada espacio estudiado (Chávez, 2010).

La gobernanza es un término multicitado y con una proyección cada vez mayor en México y en el mundo, en tanto describe, entre otras cosas, la transformación que se ha dado en la forma en la que las sociedades, los estados y los gobiernos atienden asuntos públicos y pretenden atajar las problemáticas y contradicciones sociales de las sociedades modernas.

Dicho concepto se ha originado a partir de la existencia de nuevos procesos dispositivos y actores vinculados con la acción del gobierno, en donde usualmente, y a partir de la posguerra, éste participaba de manera casi unilateral y unívoca (Rhodes, 1996 y Stoker, 1998).

Por lo que, el proceso de gobierno, al menos en algunas latitudes del occidente, se ha convertido en una tarea compleja, por ejemplo, la inclusión de nuevos actores interesados en los problemas públicos que se localizan fuera del perímetro del gobierno y que mantienen importantes, pero variables niveles de autonomía frente al Estado.

Esto puede ocurrir en lo que la literatura especializada ha llamado espacios (Howard y Lever 2011) o redes (Koliba, Meek y Zia 2010; Klijn y Skelcher 2007) de gobernanza, que pueblan día con día el imaginario público-gubernamental en sociedades contemporáneas de occidente.

Este proceso de transformación gubernamental se ha observado desde diversas ópticas, una de ellas, con un sesgo normativo elevado, y en algunos casos de forma idealista, plantea que la nueva mecánica de gobernar es la colaboración multisectorial y la participación colectiva, colegiada y cooperativa de diversos actores.

Sin embargo, el problema de esta visión radica en que ha oscurecido el conflicto y las diferencias entre actores que durante décadas contribuyeron o trataron de contribuir en la atención de la agenda pública desde variadas lógicas y con idiomas disímiles (Dryzek, 2007).

El anhelo de la existencia y el correcto funcionamiento de alianzas multiactor, que de manera solidaria y a través de la coparticipación de actores sistémicamente diferenciados podrían resolver problemáticas públicas o sociales, nubló una realidad diferente, en donde las contradicciones prevalecen y los actores buscan el control de los espacios o redes de gobernanza para defender intereses particulares y grupales.

Por ello, durante las últimas décadas del S. XX y los primeros años del nuevo milenio, predominaron interpretaciones de la gobernanza como algo bueno y positivo en sí mismo; es decir, se construyó una perspectiva optimista en torno a ésta, la cual hizo pensar que la instauración vertical de espacios de deliberación-diálogo intersectoriales constituían una fórmula inequívoca para modernizar el ejercicio del gobierno y potenciar la efectividad de la acción del estado frente a problemáticas complejas. Por ello, el concepto normativo de *gobernanza* es entendido como una interpretación cargada de:

> Supuestos y juicios de valor relacionados con la colaboración, la asociación, la cooperación, el gobierno compartido, horizontal, era la opción de gobierno apropiada, eficaz, responsable, que debía seguirse sin más en las condiciones de las sociedades contemporáneas […] prematura o inquietantemente al presentarse en varios documentos de los organismos internacionales como equivalente al "buen gobierno" y a "las mejores prácticas de gobierno" que debían ser emuladas por los gobiernos de los demás países, particularmente los de mercados emergentes y democracias recientes (Aguilar, 2010: 36).

Se ha evidenciado que los esfuerzos por construir espacios colaborativos multisectoriales para la atención de diversas problemáticas públicas han generado procesos en un sentido opuesto (Zaremberg, 2004); es decir, dichos espacios se han convertido en obstáculos para la efectiva intervención de los actores gubernamentales y no gubernamentales a fin de atender problemas en específico.

La gobernanza se concebía como punto de llegada más que como medio para alcanzar mayores niveles de gobernabilidad democrática, (Chávez, por aparecer) lo cual generó una reacción defensiva, sobre todo entre quienes observaban al Estado como actor legítimamente constituido para la toma de decisiones sobre asuntos públicos, pues consideraban inaceptable que el poder público fuera ejercido, en cierto grado, por actores que no pasaron por el filtro de la democracia representativa con base territorial.

Esta interpretación polar de la gobernanza la identificaba como una nueva forma de gobernar en el marco del Estado neoliberal, comúnmente asociado con la visión de un juego de *suma cero*, en el que

la retirada del gobierno de ciertas áreas o asuntos públicos era sustituida con la participación de otros actores que llenaban el vacío que había dejado el primero.

Frente a este escenario, especialistas han documentado que la construcción, puesta en marcha y operación de redes o espacios de gobernanza, no redunda de ninguna forma ni de manera automática en la profundización y mejora de políticas públicas o en la atención de problemas públicos y sociales (Schneider y Welp, 2015).

Entre otros asuntos, a las redes o espacios de gobernanza se les ha cuestionado su forma de operación, pues muchos de estos espacios funcionan inadecuadamente; además se ha puesto en duda su capacidad de incidencia (Olvera, 2010); por ejemplo, se discute que no todos los actores involucrados e interesados (*stakeholders*) de un ámbito específico son invitados por pruritos ideológicos o diferencias de otra índole o que no se promueve o se permite una deliberación efectiva sobre los asuntos que se tratan en dicho espacio (Goldfrank, 2007).

Además, se plantea que éstas, aunque funcionen de manera adecuada, no generan resultados ni intervienen de manera efectiva en la política pública o en el sector en el que están insertos, lo cual deriva en una especie de mediatización y control de actores que, de no participar en dicho espacio, probablemente orientarían sus esfuerzos a otras alternativas para la incidencia pública.

Estas críticas han originado respuestas sobre la conveniencia de usar el concepto de gobernanza; algunas plantean el abandono del término dada su creciente incapacidad explicativa y debido a su carácter normativo y, en cierto sentido, colonial (Cunill, 2006).

Más allá de estas posturas, la literatura ha llevado el concepto hacia un terreno analítico con el objetivo de eliminar su carga valorativa, a cambio de abrir posibilidades para su disección y operacionalización en modelos que permitan observarlo como un fenómeno graduable. En efecto, este cambio abre nuevas líneas de investigación y multiplica las posibilidades analíticas que la gobernanza ofrece.

En esta vertiente no se pone énfasis en lo novedoso que resulta la participación colectiva de actores gubernamentales y no gubernamentales en el proceso de gobierno, esto hasta cierto punto se da por hecho; más bien, se pone de relieve el debate

respecto a la calidad de los espacios o redes de gobernanza, sobre las razones y los fundamentos por los que éstos aparecen y desaparecen, y la manera en la que se pueden instaurar modelos "suaves" de regulación (Sorensen y Torfing, 2007: 14).

Desde esta perspectiva de gobernanza, que llamaremos aquí *analítica*, se establece que ésta no es un manto de bondad que opera como fe bautismal sobre un régimen, una comunidad o un gobierno, sino que se materializa en espacios o redes concretas y específicas, la cual, además, permite comprender que dichos espacios o redes pueden funcionar de manera adecuada o no, hecho que implica y corrobora la existencia de la buena gobernanza, término establecido por el Banco Mundial (BM) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU), cuya contraparte es la mala gobernanza.

Más aún, lo anterior deriva en la posibilidad de observar a la gobernanza desde la Teoría de la democracia, esto significa que teórica y empíricamente hablando, existen espacios o redes de gobernanza que funcionan de manera diferenciada desde la democracia; es decir, son espacios democráticos o no democráticos.

A partir de esta óptica, lo que interesa es el debate de la naturaleza y las condiciones que se requieren para reconocer en las redes o los espacios de gobernanza su carácter democrático, situación que abre posibilidades analíticas, ya que permite hacer valoraciones de cada caso y fundamenta la discusión que está detrás del análisis de los espacios o redes de gobernanza desde la dimensión de los procedimientos (Chávez, 2010).

La segunda dimensión, la de los resultados o incidencia que alcanzan estos espacios, también es importante en la medida en que las redes o espacios de gobernanza construyan un funcionamiento interno democrático, y con ello tengan una legitimidad interna elevada; la falta de impacto en el ámbito en el que se desarrolla la red en la sociedad es un desincentivo para la participación de los actores no gubernamentales involucrados en el sector.

La gobernanza democrática

La gobernanza democrática se conforma por tres perspectivas teóricas: el *enfoque constitucionalista*, que enfatiza en temas como la libre decisión individual, la inclusividad y la subsidiariedad; el *enfoque pluralista*, que se ocupa de aspectos como la importancia

de la rendición de cuentas y la transparencia en el ejercicio del poder, así como el rol de las asociaciones voluntarias en la negociación sobre el bien común; y el *enfoque deliberativo*, que destaca el carácter discursivo de la formación de la conciencia y el proceso de toma de decisiones, y señala que un intercambio racional-instrumental entre los actores participantes en las redes de gobernanza juega un papel central.

A partir de estos encuadres se desprenden tres esferas generales para el análisis de las redes de gobernanza desde una perspectiva democrática (Bevir, 2010). La primera de ellas está relacionada con la inclusividad y la participación, pues es importante que los integrantes relacionados con el fin último de la red de gobernanza sean incluidos; si bien los grados de participación (especialmente en la toma de decisiones) pueden ser variables, de una u otra forma se debe hacer sentir que los involucrados y afectados (*stakeholders*) fueron incluidos en las fases de operación de la red (Bevir, 2010).

La segunda se concentra en el control democrático, en donde las ideas de rendición de cuentas, transparencia y sensibilidad (*responsiveness*) son fundamentales (esta última se refiere a si los participantes en la toma de decisiones en las redes de gobernanza actúan en concordancia con los intereses de otros participantes y de quienes serán afectados por la decisión tomada, lo que implica el objetivo último de la misma). Así, la rendición de cuentas es vista como un camino para alcanzar mayor sensibilidad; mientras que la transparencia es concebida como el medio para alcanzar mayor rendición de cuentas (Dingwerth, 2004); misma que se refiere a la igualdad discursiva, o sea, al grado en el que los participantes de las redes emplean la argumentación y deliberación en oposición a la negociación como método para comunicarse entre sí y llegar a acuerdos. Se trata del análisis de la implementación y el uso de controles discursivos y parlamentarios que permiten un intercambio racional-instrumental con respecto a los medios y fines efectivos (Bevir, 2010).

La universalidad, racionalidad y reciprocidad son los tres componentes básicos de la igualdad discursiva. Ciertamente, este punto está relacionado con aspectos fundamentales de la democracia deliberativa.

Los tres enfoques son disparadores para el análisis interno de las redes o espacios de gobernanza, de ellos se puede comenzar a establecer criterios e indicadores para la valoración, el monitoreo y estudio de su comportamiento interno.

El caso mexicano: MPCI en el orden federal y estatal

La discusión sobre las redes de gobernanza en México ha aterrizado en lo que el Gobierno Federal llama *Mecanismos de Participación Ciudadana* existentes en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF). De forma concreta, se habla de MPCI, definidos como aquellos cuerpos "a través de los cuales el gobierno y la sociedad se relacionan y articulan para fortalecer la planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas públicas" (SEGOB, 2017b).

Hasta ahora, se contabilizan 471 Mecanismos en el orden federal; de ellos, cerca de 60% son de carácter coyuntural; es decir, que se crean de manera *ad hoc* para resolver un problema específico y desaparecen en cierto momento, haya sido resuelto o no el asunto para el que fueron creados. En esta categoría encontramos a los grupos de trabajo, las mesas de diálogo, reuniones públicas de información, encuestas y asambleas (SEGOB, 2017b: 07).

Mientras que 40% lo conforman los Mecanismos de carácter permanente, la figura más numerosa de éstos son los consejos, generalmente con carácter consultivo y técnico que acompañan a la política pública de un sector específico. En este grupo también se encuentran los comités, las comisiones, los jurados y las juntas de gobierno. La aparición y multiplicación de estas figuras es un proceso que en México tiene entre 30 y 40 años.

En función del sector y casi en cada caso específico hay una historia que explica por qué y cómo se originó cada uno de estos espacios o mecanismos. Sin embargo, el antecedente jurídico más importante fue la promulgación de la Ley de Planeación de 1984, en donde se erige que ésta deberá ser democrática y posteriormente con la integración y puesta en marcha del Sistema Nacional de Planeación Democrática, que dio origen a mecanismos como los Consejos de Planeación Democrática (COPLADE).

No obstante, también en algunos sectores, como en el tema ambiental, estas figuras incrementaron en la década de los noventa, como producto "de las obligaciones adquiridas por la cumbre de Río y la Agenda 21, más que de la presión de los grupos ambientalistas, que utilizaron como espacios de diálogo con la autoridad" (Hevia, 2012).

Es probable que haya sido durante las administraciones de Vicente Fox y Felipe Calderón (2006-2012) a nivel federal, cuando se le dio mayor impulso a este tipo de espacios o redes de gobernanza. Dichos mecanismos aparecieron en áreas de la política pública relacionadas con los pueblos indígenas, la equidad de género, el servicio profesional de carrera, la promoción de la salud, el desarrollo rural sustentable y el fomento a las actividades realizadas por las organizaciones de la sociedad civil.

Se puede sostener que existe una tendencia hacia la multiplicación de estos espacios o redes de gobernanza que, como proyecto, plantean la incorporación de la sociedad en el proceso de las políticas públicas, como mecanismo para potenciar la participación ciudadana y amplificar el proceso democrático mexicano más allá de las elecciones y la política electoral.

Se entiende que la diferencia entre el proyecto y la realidad es variable y depende del desarrollo en cada caso, particularmente entre los MPCI; por ello, es importante hacer un análisis de su funcionamiento interno y operación, y de los resultados que ofrecen a la sociedad.

Ahora bien, si poco se sabe con respecto al orden federal, qué se puede decir sobre lo que acontece en el orden estatal y municipal; aunque se observa una tendencia similar, existe una apuesta por la creación y el funcionamiento de los MPCI en diversos ámbitos de la política pública a través de la colaboración con actores sociales no gubernamentales, además de que prevalecen dudas y cuestionamientos sobre su efectividad y legitimidad debido al desconocimiento sobre la manera en que operan y los resultados que ofrecen a la ciudadanía.

Por ejemplo, en el Estado de México se ha comprobado la existencia de una incipiente red de gobernanza multinivel, pues hay redes de gobernanza que incluyen la participación ciudadana como método para potenciar las políticas públicas; sin embargo, esto que podríamos llamar *red de redes* es aún deficiente y presenta retos e inconsistencias.

A través del análisis de diez diferentes redes o espacios de gobernanza, ubicadas en otros ámbitos de la administración pública estatal, como son el sector agropecuario, forestal, de mejora regulatoria, de actividad catastral, desarrollo social, se muestra lo siguiente:

> Luego de analizar la composición y el funcionamiento de diez órganos intergubernamentales con participación ciudadana, el balance final es que 80% de los casos muestran una representación social mínima y seleccionada a discreción de autoridades estatales para desahogar agendas controladas. En contraste, 20% de los casos muestran leves potencialidades en la gobernanza multinivel (Mendoza y Rivera, 2017: 86).

Asimismo, con base en un análisis desde la gobernanza de la política hídrica en el Sistema Lerma, Estado de México, se llega a una conclusión similar; aunque se ha intentado en los últimos años promover un manejo colaborativo de este recurso entre los participantes involucrados e interesados (*stakeholders*) no se ha conseguido un efectivo proceso participativo-deliberativo, por el contrario, se mantiene un esquema centralizado que es y será incapaz de conciliar los intereses de grupos cada vez más alejados y polarizados en torno a este escaso bien público (Torres, 2014: 153). Chemor (2009) asegura que hay avances en la construcción de esquemas de gobernanza en el Estado de México; indica que el proceso participativo en torno a la elaboración de los Programas de Desarrollo Regional 2006-2011, proceso coordinado por el COPLADEM y los COINCIDES, son espacios de gobernanza que han alcanzado cierto éxito en el involucramiento de la ciudadanía respecto al tratamiento de asuntos públicos (promoción del desarrollo social de la población del Estado de México).

Estas observaciones sobre los espacios de gobernanza específicos permiten señalar que en el Estado de México todavía existen retos para la construcción de un esquema de gobernanza amplio y eficaz, que permita y promueva la participación ciudadana, pero aún más importante, las valoraciones diferenciadas sobre cada uno de los casos que obligan a construir un esquema de comparación que permita hacer un análisis puntual

y preciso sobre el funcionamiento de cada uno de estos cuerpos desde una perspectiva general.

Descripción de cuatro casos de MPCI orientados al desarrollo social en el Estado de México

A continuación se presenta una breve descripción de cuatro MPCI; se enfatiza en el análisis del objetivo de su creación, las normas que los regulan, las atribuciones que se les atañe, sus integrantes y la forma en la que sus participantes ciudadanos son elegidos.

Comités de Admisión y Seguimiento de Programas Sociales de la SEDESEM

Los Comités de Admisión y Seguimiento son las instancias responsables de normar los programas de desarrollo social de la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de México (SEDESEM) e interpretar sus reglas. Sus funciones están sujetas a las Reglas de Operación de los Programas de Desarrollo Social que se actualizan cada año. Las principales atribuciones de los comités son: aprobar la lista de espera y el padrón de beneficiarios y dar seguimiento a la operación del programa y el cumplimiento de sus objetivos (SEDESEM, 2018).

Respecto a los integrantes, está previsto normativamente que deben estar conformados por diez servidores públicos: un presidente, quien dirija en ese momento la Secretaría de Desarrollo Social; un secretario, que funja como Director General de Programas Sociales de la SEDESEM; seis vocales, que son representantes de las diferentes dependencias de gobierno relacionados de manera directa con los objetivos del programa; un representante de la Secretaría de la Contraloría del Estado de México; y un participante de la ciudadanía.

Este último es elegido por el resto del Comité, por lo que no existen convocatorias abiertas ni difusión acerca de este rol, y se elige con base en su experiencia y conocimiento sobre el tema, o tomando en cuenta otros criterios que no se hacen explícitos en la normatividad vigente. Dicho participante tiene voz y voto como el resto de los miembros del Comité (con excepción de quien represente a la Contraloría, que solo tiene voz).

Foros de Consulta Ciudadana del COPLADEM

El COPLADEM es un organismo público descentralizado del gobierno del Estado que depende de la Secretaría de Finanzas.

> Opera los mecanismos de concertación, participación y coordinación del gobierno mexiquense con los ciudadanos, grupos y organizaciones sociales y privados, así como con el gobierno federal, las entidades federativas y los municipios; [además] coadyuva en la integración, elaboración, evaluación y seguimiento de los planes y programas de desarrollo (COPLADEM, 2018).

Este organismo tiene tres redes de gobernanza definidos como mecanismos (en los primeros dos existe participación de los titulares o representantes de los grupos y organizaciones sociales y privados):

1. **Órgano de gobierno** (Asamblea General).
2. **Grupos intersectoriales:** instancias auxiliares que por temas sectoriales o geografía dan seguimiento y evalúan políticas públicas de desarrollo regional, con base en el Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios (2006).
3. **Foros de Consulta Ciudadana:** encuentros abiertos donde algunos representantes de los sectores público, social y privado presentan propuestas e intercambian ideas para contribuir a la planeación democrática del desarrollo estatal; son promovidos por la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios y su reglamento (COPLADEM, 2018).

Los Foros son un esfuerzo para invitar a la sociedad a participar de manera directa en los distintos ámbitos de gobierno; sin embargo, son coyunturales, pues se realizan al inicio de cada administración estatal para contribuir en la construcción del nuevo Plan de Desarrollo Estatal. El último foro que se llevó a cabo fue en 2017 en los siguientes municipios: Ixtlahuaca, Toluca, Tlalnepantla, Ecatepec e Ixtapan de la Sal, en donde se realizaron cinco foros estatales de consulta ciudadana denominados "Diálogo Social"; cada uno de éstos se

centró en una de las cinco dimensiones definidas por el COPLADEM (social, económica, territorial, seguridad y transversal).

El único requisito para participar era presentar una ponencia relacionada con algún tema señalado; todos los participantes fueron ciudadanos, y la Dirección General del COPLEDEM fue la unidad administrativa que gestionó el desarrollo del proceso de recopilación de la opinión de la ciudadanía.

En estos foros se opinó sobre temas o problemas a partir de los ejes formulados por funcionarios públicos, aunque las propuestas no fueron vinculantes para el PDEM 2017-2023, sí se tomaron en cuenta para el diseño de objetivos, estrategias y líneas de acción de la nueva administración.

Consejo de Cooperación para el Desarrollo Social en el Estado de México

El Consejo de Cooperación es una red de participación peculiar, pues actualmente existe solo como norma, mas no en su forma empírica. Según la Ley de Desarrollo Social del Estado de México (2004), este consejo es "un órgano de consulta, vinculación y coordinación para el Desarrollo Social, entre el ejecutivo estatal, los municipios, la legislatura, la sociedad organizada, la comunidad académica y la iniciativa privada". Sus atribuciones son amplias e implican la participación de altos funcionarios de gobierno estatal, algunas de éstas son:

- Proponer acciones, convenios y programas de desarrollo social.
- Asesorar al ejecutivo estatal en materia de desarrollo social para la implementación de acciones de vinculación y cooperación entre gobierno y sociedad.
- Establecer mecanismos de captación y canalización de recursos humanos, financieros y materiales para el desarrollo social.

Los ciudadanos contemplados para formar parte de este consejo son tres representantes de organizaciones sociales, tres de iniciativa privada, y tres de instituciones académicas, designados por el Ejecutivo Estatal.

El Consejo está conformado por 22 miembros, 13 servidores públicos y nueve participantes ciudadanos, quienes representan 41% del

Consejo. Los servidores públicos que lo integran son: un Consejero Presidente (titular de la Secretaría de Desarrollo Social); un Secretario de Finanzas; un representante de cada uno de los siete grupos parlamentarios representados en el Congreso local (solo si funcionara el mecanismo); un Presidente Municipal (representante de cada una de las tres regiones en las que la SEDESEM divide al Estado); y un Secretario Técnico.

Los consejeros, incluyendo los participantes ciudadanos, tienen voz y voto en las reuniones y propuestas de desarrollo social a nivel estatal. El Consejo de Cooperación para el Desarrollo Social en el Estado de México, al menos desde el análisis de su diseño, cuenta con elementos favorables para una incidencia ciudadana directa con los tomadores de decisiones estatales al más alto nivel; con base en documentos disponibles y la investigación del presente trabajo, la última sesión se llevó a cabo en 2008 y no opera actualmente.

Consejos de Integración Ciudadana para el Desarrollo Social (COINCIDES)

Los ciudadanos que se postulan deben ser habitantes del municipio, gozar de íntegra reputación, no tener cargo de elección popular o desempeñar algún cargo de dirigencia en un partido político, ni ser servidor público.

Los COINCIDES "son órganos de consulta y opinión de los programas y acciones que lleva a cabo el Poder Ejecutivo del Estado de México para promover el desarrollo social y el bienestar comunitario" (Poder Ejecutivo del Estado, 2005); están regulados por la Ley de Desarrollo Social del Estado de México (2005), tanto su acuerdo de creación, convocatoria y reglamento. Entre sus funciones se encuentran:

- Proponer planes, programas, estrategias, obras y acciones tendientes a promover el desarrollo social regional.
- Dar seguimiento y participar en la evaluación de las acciones de desarrollo social que lleve a cabo el Poder Ejecutivo Estatal en el municipio correspondiente.

Cada consejo se integra por ciudadanos representantes de diversos sectores y grupos sociales (delegados vecinales, personas del sector empresarial u obrero, grupos religiosos, de asociaciones

civiles, campesinos, entre otros), los cuales son seleccionados a través de una elección dentro del grupo social o sector que representan.

Los únicos dos servidores públicos que pueden integrar un COINCIDE son: el Coordinador Regional, que funge como Secretario Técnico, y un representante del Ayuntamiento (SEDESEM, 2005).

Se debe agregar que, la Dirección de los COINCIDES está a cargo de un presidente electo por el Consejo desde la primera sesión; el Secretario Técnico, previamente mencionado; y el número de Vocales que determine el Consejo. Los Consejos de cada municipio se vinculan con el Poder Ejecutivo Estatal, a través de los Coordinadores Regionales dependientes de las Subsecretarías de Desarrollo Social de las tres regiones: Valle de Toluca, Valle de México zona nororiente y Valle De México zona oriente.

De manera interna, los participantes ciudadanos llevan el mando de los COINCIDES, aunque su modo de incidencia puede ser limitada, ya que éstos solo pueden proveer y recibir información y opiniones, sin que sus recomendaciones sean vinculantes para la SEDESEM o para el Ejecutivo Estatal o Municipal.

Definición, análisis y valoración del diseño de cuatro casos de MPCI orientados al desarrollo social en el Estado de México

Considerando que los Lineamientos para el impulso, la conformación, la organización y el funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal son la normatividad más reciente y acabada en materia de coordinación de los MPCI, se cree que actualmente fungen como referente para su comprensión y análisis. Por ello, en la presente investigación se utilizan como uno de los componentes para realizar el análisis de su diseño (SEGOB, 2017a). Para llevar a cabo lo anterior, primero es necesario definir cada Mecanismo de acuerdo con los elementos que se establecen en el documento señalado:

- **Tipo de Mecanismo:** de consulta, ejecución o monitoreo. Esta distinción está asociada con la fase de la política pública en el que se insertan.

- **Modalidad:** presencial o digital.
- **Nivel de incidencia:** que va desde el menor nivel (informativo) hasta el mayor (cogestión), pasando por los mecanismos de información, diálogo, opinión, deliberación, congestión o vigilancia.
- **Tipo de cobertura:** en función de las atribuciones o competencias de la dependencia o entidad correspondiente en donde están insertos los MPCI (SEGOB 2017a).

La combinación de los cuatro elementos configura casos particulares de los MPCI, los cuales, por sus características, presentan diseños y comportamientos, esto implica que la propuesta de análisis y valoración del diseño de los MPCI que se presenta en esta investigación sea solo preliminar; en tanto, que las ponderaciones de los criterios y las variables seleccionadas puede variar significativamente en función del tipo de Mecanismo.

Cuadro 1. Definición de cuatro MPCI en el sector del desarrollo social en el Estado de México

Elementos de definición	Comité de Admisión y Seguimiento	Foros de Consulta COPLADEM	Consejo de Cooperación para el Desarrollo Social en el Estado de México	COINCIDE
Tipo de MPCI (de consulta, ejecución o monitoreo)	Consulta y Monitoreo	Consulta	Consulta	Consulta
Modalidad (presencial o digital)	Presencial	Presencial	Presencial	Presencial
Nivel de incidencia en los MPCI (información, diálogo, opinión, deliberación, cogestión o vigilancia)	Cogestión y Vigilancia	Opinión	Deliberación y Cogestión	Información y opinión
Tipo de cobertura (nacional, estatal, regional, municipal o local)	Estatal	Estatal y municipal	Estatal	Municipal

Fuente: elaboración propia con base en SEGOB (2017).

Nota: la atribución estatal de estos órganos es opinar sobre la aplicación de los programas federales, estatales y municipales de desarrollo social conforme a la normatividad.

Según las salvedades, en cuanto a la posibilidad de realizar un análisis y una valoración de los MPCI, y considerando sus diferencias en términos de su definición, se tomaron en cuenta en esta investigación fuentes para desarrollar criterios y variables de análisis que se podrían convertir en alternativas para evaluar el diseño de este tipo de entidades.

Los criterios y las variables utilizadas surgen, al igual que en el cuadro anterior, de los lineamientos emitidos por la Secretaría de Gobernación (2017a) y de criterios para valorar la legitimidad de los MPCI, desarrollados por Luna (2008, citado en Schmitter, 2007). Este esquema está compuesto por criterios y variables útiles para la evaluación de redes de gobernanza, la cual se tuvo que recortar y editar de acuerdo con lo que era posible observar a través de fuentes documentales.

El resultado es una herramienta de análisis con diez criterios y 23 variables que permiten analizar y valorar los MPCI, exclusivamente en función de su diseño observable a partir de la información pública existente en cada una de las entidades, como a continuación se muestra; aunque existen criterios y variables básicos y complejos se considera que el cumplimiento de cada uno de ellos es importante.

Cuadro 2. Análisis de cuatro MPCI en el sector del Desarrollo Social en el Estado de México

Fuente	No.	Criterio	Variables de análisis	Comité de Admisión y Seguimiento	Foros de Consulta COPLADEM	Consejo de Cooperación para el Desarrollo Social en el Edo. de México	COINCIDE
SEGOB	1	1. Incidencia	La participación ciudadana en este MPCI ha incidido de manera efectiva en el diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos públicos.	Sí	Sí	No	Sí
SEGOB	2	2. Inclusión	El MPCI invita a todas las personas y grupos que tengan interés de participar en la gestión pública para conocer las diversas opiniones y puntos de vista.	No	Sí	No	Sí
Luna	3		El MPCI se informa para tomar decisiones asertivas y orientadas a contactar a otras organizaciones o grupos de interés relacionadas con su ámbito de trabajo, a fin de entablar lazos de comunicación y cooperación entre ellas.	No	No	No	No
SEGOB	4	3. Transparencia y Rendición de cuentas	El MPCI emite una convocatoria pública para la participación ciudadana a través de páginas de Internet u otros medios de comunicación.	No	Sí	No	Sí
SEGOB	5		El MPCI da publicidad a las deliberaciones y actos relacionados con sus atribuciones, y da acceso público a la información que genera (actas, órdenes del día, reportes).	Sí	Sí	No	Sí
SEGOB	6		Las dependencias y entidades publican la información del MPCI a través de la modalidad de comunicación externa que refuerce la voz pública de la organización.	No	Sí	No	No
SEGOB	7		Los resultados generados por los MPCI constan por escrito, son de acceso público y cuentan con criterios claros y objetivos acordes con la materia del mecanismo.	No	Sí	No	Sí
SEGOB	8		Las dependencias y entidades elaboran y difunden un informe de sus MPCI, que contenga alguno de los siguientes elementos: reporte sobre avances, actividades realizadas, evaluación interna y resultados generados.	No	Sí	No	No

Continúa...

Fuente	No.	Criterio	Variables de análisis	Comité de Admisión y Seguimiento	Foros de Consulta COPLADEM	Consejo de Cooperación para el Desarrollo Social en el Edo. de México	COINCIDE
SEGOB	9	4. Integrantes	El MPCI tiene definido el perfil de los integrantes. El MPCI está integrado por personal del servicio público y personas representantes de la sociedad civil.	Sí	Sí	Sí	Sí
SEGOB	10		¿Qué número y porcentaje de integrantes del MPCI son participantes ciudadanos?	Sí	Sí	Sí	Sí
Propia	11		Los Integrantes ciudadanos del MPCI no tienen carácter de personal del servicio público, ni están sujetos a relación laboral alguna con la dependencia o entidad correspondiente.	1/11 - 9%	Casi 100%	9/22 - 41%	Depende de cada COINCIDE
SEGOB	12		Las personas representantes de la sociedad civil que forman parte del MPCI participan de forma honorífica.	Sí	Sí	Sí	Sí
SEGOB	13		Las dependencias y entidades pueden invitar directamente a personas representantes de la sociedad civil, cuando el MPCI así lo requiera, valorando su trayectoria, experiencia u otros aspectos determinados por la entidad.	Sí	Sí	Sí	Sí
SEGOB	14			Sí	N/A	Sí	Sí
SEGOB	15	5. Estructura	El MPCI cuenta en su estructura, con una secretaría técnica, que está a cargo de una persona perteneciente al servicio público, con nivel mínimo de dirección de área u homólogo.	Sí	Sí	Sí	Sí
Luna	16	6. Autoridad por mandato	El MPCI es creado con un mandato claro y circunscrito, delegado por una autoridad establecida.	Sí	Sí	Sí	Sí
SEGOB	17		La dependencia creadora del MPCI cuenta con atribuciones sobre la materia (desarrollo social).	Sí	Sí	Sí	Sí
Luna	18	7. Principio del adversario	Los participantes deben representar posiciones diversas y en particular opuestas.	No	Sí	No	Sí
Luna	19	8. Esquemas de participación	Todos los participantes son considerados y tratados como iguales, aunque (con particular relación a los expertos) debe distinguirse entre aquellos que participan y quienes son solamente consultados.	Sí	Sí	Sí	Sí
Luna	20		Todos los participantes tienen acceso a la información, voz y derecho a participar en las decisiones (tomando en cuenta la misma distinción del punto anterior).	Sí	Sí	Sí	Sí
Luna	21	9. Reglas de decisión y autorregulación	Las decisiones son tomadas por consenso (es decir, ninguna decisión puede ser tomada contra la oposición expresa de algún participante), más que por votación o imposición.	No, por votación	No	No, por votación	No, por votación
Luna	22		Dentro del límite de sus atribuciones, el MPCI es libre para definir los procedimientos internos para establecer su programa de trabajo, sus criterios de participación y sus reglas de decisión.	No	No	No	No
SEGOB	23	10. Capacitación	El MPCI contempla procesos de capacitación para sus Integrantes sobre diseño, programación y presupuestos de políticas públicas, participación ciudadana, acceso a la información, transparencia, rendición de cuentas, etcétera.	No	No	No	No

Fuente: elaboración propia con base en SEGOB (2017a) y Luna (2008).

Este cuadro explica, a través de un análisis binario *(sí/no)*, si los mecanismos cuentan o no con las características contenidas en cada variable y criterio:

1. **Incidencia:** plantea una observación sobre la capacidad de la red o mecanismo para lograr cierto grado de impacto en la política pública.
2. **Inclusión:** muestra lo que se pudo documentar en términos de inclusión/exclusión de los participantes y el grado de apertura del espacio de gobernanza para recibir actores involucrados (*stakeholders*).
3. **Transparencia y rendición de cuentas:** contempla indicadores relacionados con la transparencia y la rendición de cuentas, en donde aspectos como el acceso a ciertos tipos de información y su publicidad son fundamentales.
4. **Integrantes:** incluye observaciones relacionadas con el perfil, la diversidad intersistémica de los integrantes de la red, la proporción entre servidores públicos y personas procedentes de la sociedad civil, etcétera.
5. **Estructura:** relacionada con la participación de servidores públicos para la coordinación y el apoyo de las redes.
6. **Autoridad por mandato:** se valora si el mecanismo o la red tiene un mandato formal como principio de su existencia y autoridad.
7. **Principio del adversario:** más allá de la diversidad de actores que conforman la red de gobernanza, a través de éste se observa si en estas entidades existen posiciones diversas y/o contrarias.
8. **Esquemas de participación:** pone en cuestión el tipo de participación que se emplea en la red de gobernanza y se enfatiza en aspectos como la igualdad discursiva.
9. **Reglas de decisión y autorregulación:** se verifica si se prioriza el uso del consenso por sobre otras formas para tomar decisiones, así como la capacidad y posibilidad de la propia red para autorregularse.
10. **Capacitación:** analiza si se capacita a los miembros de las redes para tener una participación de mayor calidad.

Las últimas cuatro columnas del cuadro se refieren a la valoración de cada mecanismo seleccionado en términos de criterios y variables elegidos. A partir de los datos del cuadro 2, se puede hacer una agrupación de las observaciones de las variables en tres categorías:

1. La primera se refiere a las constantes entre los MPCI analizados, es decir, hay nueve variables cuyo cumplimiento o incumplimiento es uniforme a través de todos los MPCI, vistos desde el análisis de su normatividad.
2. En segundo lugar puede observarse que los Mecanismos de un nivel de incidencia menor, como los Foros de Consulta del COPLADEM y de los COINCIDES, cumplen con un conjunto de variables mayor que su contraparte de un nivel de incidencia más alto, como los Comités de Admisión y Seguimiento y el Consejo de Cooperación para el Desarrollo Social en el Estado de México.
3. La tercera categoría la conforma los MPCI, que destacan por ser los únicos que adoptan u omiten ciertas variables.

En la primera de éstas existen patrones uniformes. Un criterio con el que todos los MPCI cumplen es el que se refiere a sus integrantes. La totalidad de los MPCI analizados están compuestos por servidores públicos y participantes ciudadanos, estos últimos representan entre 9% y casi 100% de los miembros, quienes no tienen relación laboral con la dependencia o entidad gubernamental, pues ocupan puestos honoríficos. La dependencia tiene la facultad de hacer invitaciones directas a participantes ciudadanos valorando su trayectoria y experiencia.

El único MPCI diferente respecto al resto en ésta última variable, son los Foros de Consulta del COPLADEM, donde la variable de invitación directa no aplica, pues esta atribución no se contempla en su reglamento interno. Otro criterio con el que todos los MPCI cumplen es el de la composición de su estructura, ya que en todos existe una secretaria técnica a cargo de un servidor público con un nivel mínimo de dirección de área o similar.

Asimismo, todos los Mecanismos cumplen con el supuesto de autoridad por mandato, es decir, tienen disposiciones claras

delegadas por una autoridad establecida y pertinente en la materia que tratan. En cuanto a los esquemas de participación que emplean los MPCI, se observó que los miembros, incluidos los participantes ciudadanos, son considerados y tratados por igual y tienen el mismo acceso a la información. Por lo tanto, en términos de la definición de sus integrantes, estructura, autoridad por mandato y esquemas de participación, los MPCI responden a los lineamientos emitidos por la Secretaría de Gobernación (2017a).

En contraste, respecto a los criterios y las variables en donde todos los MPCI tuvieron respuesta negativa, con base en la investigación documental que se realizó, la segunda variable del criterio 2, incidencia, señala que el MPCI se informa para tomar decisiones asertivas y orientadas, y contactar a otras organizaciones o grupos de interés relacionadas con su ámbito de trabajo.

En este sentido, ningún documento normativo analizado apunta explícitamente que se tomarán dichas medidas, tampoco señala respecto a la capacitación (criterio 10) de sus integrantes, ni a la capacidad de autorregularse.

La segunda categoría, referente al mayor cumplimiento de variables por parte de los MPCI sobre los que se observó menor capacidad de incidencia (Foros de Consulta y COINCIDES), se encuentra en primer lugar el criterio de inclusión, específicamente la primera variable que señala: “El MPCI invita a todas las personas y grupos que tengan interés de participar en la gestión pública para conocer las diversas opiniones y puntos de vista”.

En el criterio de transparencia y rendición de cuentas, que contempla una convocatoria pública para la participación ciudadana a través de páginas de Internet u otros medios de comunicación; se observó que solo los mecanismos de menor incidencia comparten públicamente sus resultados.

Y por último, debido a que su convocatoria es pública, es presumible que los Foros de Consulta y los COINCIDES son los únicos que cumplen con el criterio principio del adversario, el cual promueve que los participantes representen posiciones diversas e inclusive opuestas.

En la tercera categoría se encuentran los puntos destacables, es decir, las variables adoptadas u omitidas solo por uno de los MPCI analizados; en un sentido positivo, los Foros de Consulta del COPLADEM destacan en dos variables: la primera por el hecho de que son los únicos mecanismos con una estrategia clara de comunicación externa, que refuerza la transparencia y la voz pública de la organización; y la segunda es el hecho de que dentro del PDEM 2017-2023 se encuentra un informe sobre las actividades realizadas y resultados generados, cumpliendo con un elemento importante de la rendición de cuentas.

En cuanto a las *reglas de decisión* (criterio 9), ninguno plantea métodos que promuevan el consenso, más bien ofrecen métodos de votación o negociación.

El otro Mecanismo que se encuentra en esta categoría es el Consejo de Cooperación para el Desarrollo del Estado de México, pero al contrario de los Foros de Consulta del COPLADEM, éste destaca por cuestiones observadas de manera negativa, pues es el único que, por el solo hecho de existir en papel, no tiene una incidencia efectiva (criterio 1); y por otro lado, no da publicidad a las deliberaciones y actos relacionados con sus atribuciones ni acceso público a la información que genera (criterio 3).

Para cuantificar el análisis de la tabla anterior y comparar el cumplimiento de los MPCI con los criterios desarrollados, se codificaron las respuestas, donde "*Sí*" equivale a 1 y "*No*" a “0”. De esta forma, se suma y compara el número de variables con las que cada MPCI cumple, y se calcula el porcentaje de cumplimiento de éstos de acuerdo con el número de variables que cumple frente al número de variables que son observables en cada caso.

Cuadro 3. Valoración final de cuatro MPCI en el sector del Desarrollo Social en el Estado de México

Criterio	Variables de análisis	Comité de Admisión y Seguimiento	Foros de Consulta COPLADEM	Consejo de Cooperación para el Desarrollo Social en el Estado de México	COINCIDE
1. Incidencia	La participación ciudadana en este MPCI ha incidido de manera efectiva en el diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos públicos.	1	1	0	1
2. Inclusión	El MPCI invita a todas las personas y grupos que tengan interés de participar en la gestión pública para conocer las diversas opiniones y puntos de vista.	0	1	0	1
	El MPCI se informa para tomar decisiones asertivas y orientadas a contactar a otras organizaciones o grupos de interés relacionadas con su ámbito de trabajo, a fin de entablar lazos de comunicación y cooperación entre ellas.	0	0	0	0
3. Transparencia y rendición de cuentas	El MPCI emite una convocatoria pública para la participación ciudadana a través de páginas de Internet u otros medios de comunicación.	0	1	0	1
	El MPCI da publicidad a las deliberaciones y actos relacionados con sus atribuciones, y da acceso público a la información que genera (actas, órdenes del día, reportes).	1	1	0	1
	Las dependencias y entidades publican la información del MPCI a través de la modalidad de comunicación externa que refuerce la voz pública de la organización.	0	1	0	0
	Los resultados generados por los MPCI constan por escrito, son de acceso público y cuentan con criterios claros y objetivos acordes con la materia del mecanismo.	0	1	0	1
	Las dependencias y entidades elaboran y difunden un informe de sus MPCI, que contenga alguno de los siguientes elementos: reporte sobre avances, actividades realizadas, evaluación interna y resultados generados.	0	1	0	0
4. Integrantes	El MPCI tiene definido el perfil de los integrantes.	1	1	1	1
	El MPCI está integrado por personal del servicio público y personas representantes de la sociedad civil.	1	1	1	1
	¿Qué número y porcentaje de integrantes del MPCI son participantes ciudadanos?	0.09	1	0.41	NA *
	Los Integrantes ciudadanos del MPCI no tienen carácter de personal del servicio público, ni están sujetos a relación laboral alguna con la dependencia o entidad correspondiente.	1	1	1	1
	Las personas representantes de la sociedad civil que forman parte del MPCI participan de forma honorífica.	1	1	1	1
	Las dependencias y entidades pueden invitar directamente a personas representantes de la sociedad civil, cuando el MPCI así lo requiera, valorando su trayectoria, experiencia u otros aspectos determinados por la entidad.	1	NA	1	1

Continúa...

Criterio	Variables de análisis	Comité de Admisión y Seguimiento	Foros de Consulta COPLADEM	Consejo de Cooperación para el Desarrollo Social en el Estado de México	COINCIDE
5. Estructura	El MPCI cuenta en su estructura con una secretaría técnica que está a cargo de una persona perteneciente al servicio público, con nivel mínimo de dirección de área u homólogo.	1	1	1	1
6. Autoridad por mandato	El MPCI es creado con un mandato claro y circunscrito, delegado por una autoridad establecida.	1	1	1	1
	La dependencia creadora del MPCI cuenta con atribuciones sobre la materia (desarrollo social).	1	1	1	1
7. Principio del adversario	Los participantes deben representar posiciones diversas y en particular opuestas.	0	1	0	1
8. Esquemas de participación	Todos los participantes son considerados y tratados como iguales, aunque (con particular relación a los expertos) debe distinguirse entre aquellos que participan y quienes son solamente consultados.	1	1	1	1
	Todos los participantes tienen acceso a la información, voz y derecho a participar en las decisiones (tomando en cuenta la misma distinción del punto anterior).	1	1	1	1
9. Reglas de decisión y auto-rregulación	Las decisiones son tomadas por consenso (es decir, ninguna decisión puede ser tomada contra la oposición expresa de algún participante), más que por votación o imposición.	0	0	0	0
	Dentro del límite de sus atribuciones, el MPCI es libre para definir los procedimientos internos para establecer su programa de trabajo, sus criterios de participación y sus reglas de decisión.	0	0	0	0
10. Capacitación	El MPCI contempla procesos de capacitación para sus Integrantes sobre diseño, programación y presupuestos de políticas públicas, participación ciudadana, acceso a la información, transparencia, rendición de cuentas, etcétera.	0	0	0	0
Suma de variables con las que cumple el MPCI más la proporción de integrantes ciudadanos		12.09	18	10.41	16
Porcentaje de cumplimiento del MPCI de las variables evaluadas		53%	82%	45%	73%

* Depende de cada COINCIDE.

Fuente: elaboración propia con base en SEGOB (2017a) y Luna (2008).

Como resultado, se pueden ordenar a los Mecanismos de mayor a menor por el número y la proporción de variables con las que cumplen; el MPCI más completo en su diseño, de acuerdo con la investigación documental realizada, son los Foros de Consulta del COPLADEM, los cuales alcanzaron un cumplimiento de 82% de las variables que le son aplicables. En segundo lugar

se encuentran los COINCIDES (73% de cumplimiento), abajo se sitúan los Comités de Admisión y Seguimiento (53% de cumplimiento); y por último, el Consejo de Cooperación para el Desarrollo Social del Estado de México (45% de cumplimiento).

Como se expone, existe mayor cumplimiento de los MPCI de menor nivel de incidencia, el cuadro 3 permite cuantificarlo y saber que la proporción es significativa. Entre los COINCIDES (segundo lugar, de nivel de incidencia bajo) y los Comités de Admisión y Seguimiento (tercer lugar, de incidencia alta) existen 20 puntos porcentuales de diferencia.

Conclusiones

La existencia de los MPCI ha incrementado en las últimas décadas en México a nivel federal, estatal y municipal; sin embargo, es difícil conocer su calidad frente a criterios que no tipifican qué es la buena gobernanza o una gobernanza democrática.

Evaluar la calidad de la gobernanza es importante, pues en la medida en que los MPCI cumplan con mejores diseños y prácticas, podrán incidir de mejor manera en los temas que tratan e impactan de manera positiva en asuntos públicos; debido a esto, se elaboró y propuso una herramienta preliminar de definición, análisis, comparación y evaluación basada en criterios observables en los documentos normativos de cuatro MPCI del Estado de México que trabajan en el área de desarrollo social.

Esta aportación arrojó como resultado un análisis del cumplimiento de las redes de gobernanza analizadas a partir de su diseño; dos grandes hallazgos emergen del estudio y el análisis propuesto:

1. Los mecanismos analizados pueden mejorar y aumentar la proporción del cumplimiento de las variables de gobernanza democrática planteadas y analizadas desde su diseño. En términos de inclusión proactiva de los grupos de interés relacionados con la temática tratada, de la capacitación de sus integrantes, de la posibilidad para la autorregulación, y de la implementación de métodos de toma de decisiones consensuados, todos los MPCI tienen omisiones que convendría trabajar para solventar y mejorar su funcionamiento interno.

2. Los mecanismos que presentaron un nivel de incidencia menor (Foros de Consulta y COINCIDES), paradójicamente cumplen con un mayor número de variables en el análisis propuesto. En contraste, los MPCI que tendrían mayor capacidad de incidencia y acceso a los tomadores de decisiones, como los Comités de Admisión y Seguimiento o el Consejo de Cooperación para el Desarrollo Social, aún se rigen por procesos que promueven una gobernanza controlada y limitada. Esto puede interpretarse como una resistencia por parte del gobierno del Estado de México para abrir espacio a nuevos actores sociales del sector privado.

La gobernanza democrática es un proceso de construcción gradual, por lo que una herramienta de análisis más completa que permita identificar en qué lugar se encuentra cada MPCI y cuáles son sus áreas de oportunidad y mejora podría ayudar a las instituciones y autoridades, por un lado, y a la sociedad civil, por el otro, a caminar hacia mecanismos más democráticos de participación y contribución en atención a las problemáticas sociales.

Para robustecer esta herramienta es importante extender los criterios de análisis para incluir también los de calidad de resultados que complementen los procedimientos. Es así que, la realización de un trabajo de campo podrá hacer que el análisis sea más profundo y con ello evaluar los MPCI no solo a través de fórmulas binarias, sino conocer los grados en que las redes cumplen o no con los criterios de la gobernanza democrática.

Continúa...

En resumen, se busca a través del mejoramiento y la potenciación de los espacios y las redes de gobernanza amplificar los derechos para los individuos y la sociedad en su conjunto. En un primer plano, el derecho que tienen los individuos de agruparse, pero sobre todo el impulso y el fortalecimiento de la participación ciudadana en los asuntos públicos. En segundo, el mejoramiento de las redes de gobernanza identificadas, analizadas y valoradas puede constituirse en espacios que contribuyan a mejorar el entendimiento y el tratamiento de problemas que afectan el cumplimiento de diversos derechos sociales. En todo caso, en materia de las redes de gobernanza orientadas al desarrollo social en el Estado de México, en cuanto a su diseño y a su cumplimiento, todavía hay mucho por hacer.

Referencias

Aguilar, L.F. (2010), *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar, México*, Fundación Friedrich Naumann para la libertad.

Avritzer, L. (2002), Democracy and the public space in Latin America, New Jersey, Princeton University Press.

Bevir, M. (2010), *Democratic Governance*, New Jersey, Princeton University Press.

Chávez Becker, C. (2010), "Relevancia social y gobernanza democrática: una aproximación desde el desempeño organizacional", en Luna, M., Puga, C. y J. Cadena Roa (Coords.), *Nuevas perspectivas en el estudio de las asociaciones*, Barcelona: Anthropos; México, UNAM, IIS.

Chávez Becker, C. (por aparecer), "Perspectivas teóricas de un debate en desarrollo". En Chávez Becker, C. (ed.), Gobernanza rural en México, México, Universidad Autónoma Metropolitana.

Chemor, A. (2009), "Democracia y participación ciudadana en el estado de México, bases para la formulación de políticas públicas", en *Revista legislativa de estudios sociales y de opinión pública*, vol. 2, núm. 4, pp. 151-186, disponible en: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3224275, consulta: 24 de abril de 2018.

Cunill, Nuria (2006), "Espacios públicos no estatales para mejorar la calidad de las políticas: una visión sobre América Latina", en Izunza, Vera E., A. L. Olvera, *Democratización, rendición de cuentas y Sociedad Civil: participación ciudadana y control social*, México: CIESAS -Porrúa.

Dingwerth, K. (2004), *Democratic Governance beyond the State, Operationalizing an Idea*, núm. 14, december, disponible en http://glogov.net/images/doc/WP14.pdf, consulta: 24 de mayo del 2017.

Dryzek, John (2007), "Networks and democratic ideals: Equality, freedom, and communication", en Sorensen, E. y J. Torfing (eds.), *Theories of Democratic Network Governance*, New York, Palgrave-Macmillan.

Gobierno del Estado de México (s.f.), Acerca del COPLADEM, disponible en: http://copladem.edomex.gob.mx/acerca_del_copladem, consulta: 24 de abril del 2018.

Gobierno del Estado de México (s.f.), *Foros de consulta ciudadana COPLADEM*, disponible en: http://copladem.edomex.gob.mx/foros_consulta_ciudadana, consulta: 24 de abril de 2018.

Gobierno del Estado de México (2004), *Ley de Desarrollo Social del Estado de México*, disponible en http://legislacion.edomex.gob.mx/node/904, consulta: 24 de mayo de 2017.

Gobierno del Estado de México (2002), *Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios*, disponible en: http://legislacion.edomex.gob.mx/node/85, consulta:

Goldfrank, B. (2007), "The Politics of Deepening Local Democracy: Decentralization, Party Institutionalization, and Participation", en *Comparative Politics*, vol. 39, núm. 2, january, pp. 147-168.

Howard, J. y Lever, J. (2011), "'New governance spaces': what generates a participatory disposition in different contexts?", Voluntary Sector Review, vol.2. núm. 1, pp. 77-95.

Klijn, E. H y Skelcher, C. (2007), "Democracy and governance networks: compatible or not? Four conjectures and their implications", en Public Administration, vol. 85, núm. 3, pp. 587-608.

Koliba, C., Meek, J. y Zia, A. (2010), Governance networks in public administration and public policy, New York, Taylor and Francis Group.

Luna, M. (2008). "Las organizaciones colegiadas y las redes de gobernanza: entre la negociación y la deliberación". En C. Puga y M. Luna (eds.), Acción colectiva y organización. Estudios sobre desempeño asociativo, México: UNAM, pp. 343-405.

Mendoza Ruíz, J. y S. Rivera Cabrera (2017), "La búsqueda de la gobernanza multinivel en el Estado de México: inconsistencias y grandes retos", en *Revista IAPEM*, núm. 98, septiembre-diciembre, pp. 85-103.

Olvera, A. (Coord.) (2010), *La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y participación ciudadana en México*, México: CIESAS-Universidad Veracruzana.

Poder Ejecutivo del Estado de México (2018), Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023, Toluca de Lerdo, Estado de México: Gobierno del Estado de México.

Poder Ejecutivo del Estado (2005), Acuerdo del Ejecutivo del Estado por el que se crean los Consejos de Integración Ciudadana para el Desarrollo Social (COINCIDES), en *La Gaceta del Gobierno* No. 74, del 13 de octubre, México.

Rhodes, R. A. W. (1996), "The new governance: Governing without government", en *Political Studies*, (XLIV), pp. 652-667.

Secretaría de Desarrollo Social (2005), Convocatoria para participar como miembros honorarios del Consejo de Integración Ciudadana para el Desarrollo Social (COINCIDES), en *La Gaceta del Gobierno* No. 76, del 17 de octubre de 2005, México.

Secretaría de Desarrollo Social (2018), Acuerdo del Secretario de Desarrollo Social, por el que se expiden las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Social, en La Gaceta del Gobierno No. 0011021, del 22 de enero, México.

Secretaría de Gobernación (2017a), *Lineamientos para el impulso, conformación, organización y funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, México,* Diario Oficial de la Federación, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5493639&fecha=11/08/2017, consulta: 25 de abril de 2017.

Secretaría de Gobernación (2017b), *Reporte sobre el involucramiento y participación de la sociedad civil en el quehacer de la Administración Pública Federal 2016*, disponible en: https://www.corresponsabilidad.gob.mx/sistema/sirfosc/seccionpagina/contenido/seccioncontenido/Anexos/archivos/Anexo750.pdf, consulta: 04 de abril del 2018.

Schneider, C. y Y. Welp (2015), "Diseños institucionales y (des)equilibrios de poder: las instituciones de participación ciudadana en disputa", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año LX, núm. 224, pp. 15-44.

Schmitter, P. (2007), "¿Puede la gobernanza legitimar la Unión Europea?", en European Journal of Legal Studies, Issue 1, disponible en https://core.ac.uk/download/pdf/45674512.pdf

Sorensen, E. y J. Torfing (eds.) (2007), "Introduction", en Theories of Democratic Network Governance, New York, Palgrave-Macmillan.
Stoker, G. (1998), "Governance as theory: Five propositions", en *International Social Science Journal*, vol. 50, núm. 155, pp. 17-28.
Torres Bernardino, L. (2014), "Gobernanza y co-gestión. El caso de la política hídrica del Sistema Lerma" en Pérez Correa, F. (Coord.) *Gestión pública y social del agua en México, México*, UNAM,
Zaremberg, Gisela (2004), *Alpargatas y libros: estilos de gestión, género y política social en Argentina y Chile*, Chile, CEPAL-ONU.