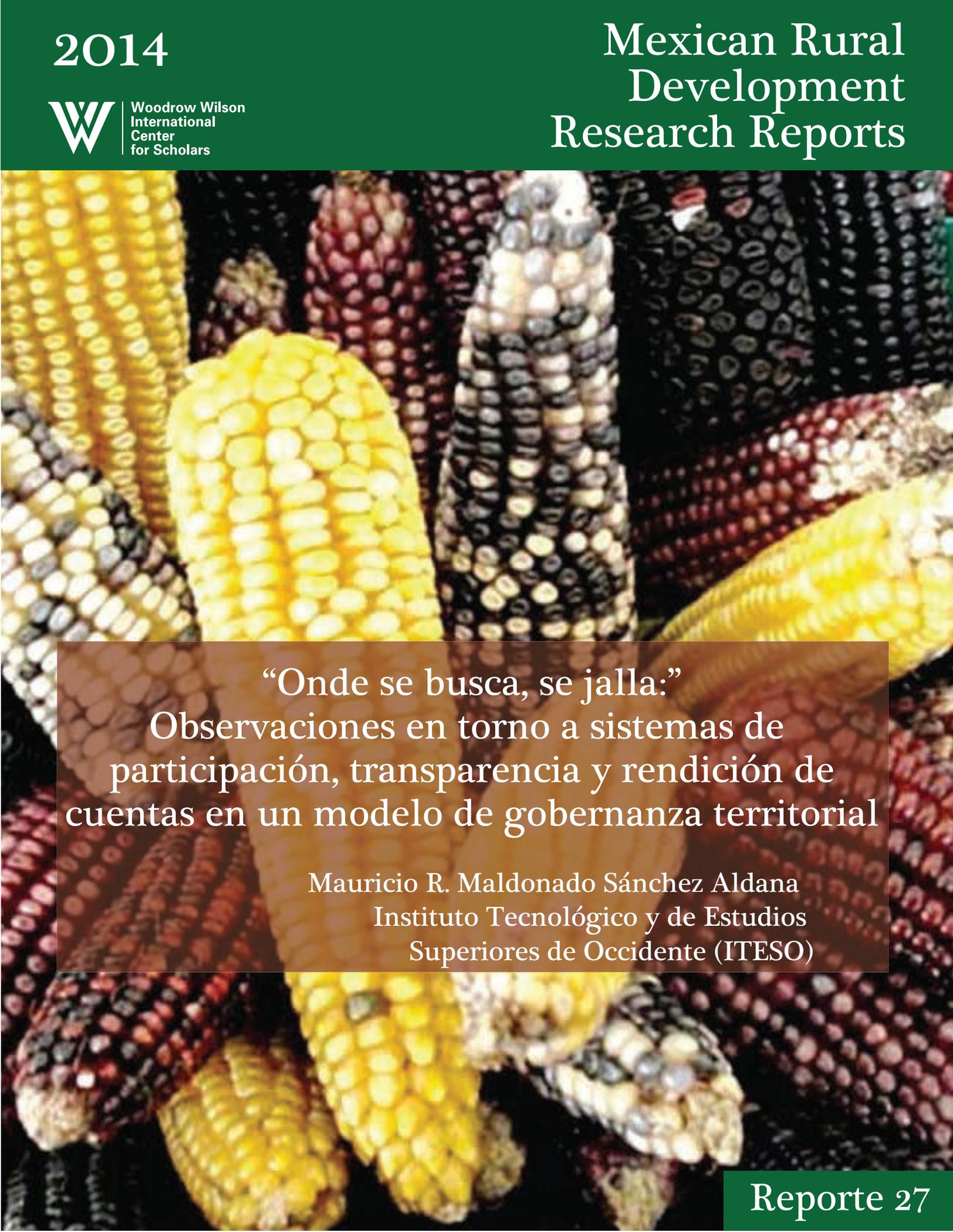


2014



Mexican Rural Development Research Reports

A close-up photograph of several ears of corn in various colors, including yellow, red, black, and white, arranged in a cluster.

“Onde se busca, se jalla:”
Observaciones en torno a sistemas de
participación, transparencia y rendición de
cuentas en un modelo de gobernanza territorial

Mauricio R. Maldonado Sánchez Aldana
Instituto Tecnológico y de Estudios
Superiores de Occidente (ITESO)

“Onde se busca, se jalla:”

Observaciones en torno a sistemas de participación, transparencia y rendición de cuentas en un modelo de gobernanza territorial¹

Mauricio R. Maldonado Sánchez Aldana

ITESO

Enero de 2014

Resumen

La Junta Intermunicipal de Medio Ambiente para la Gestión Integral de la Cuenca Baja del Río Ayuquila (JIRA) es una asociación de municipios constituida como Organismo Público Descentralizado Intermunicipal (OPDI), creada por acuerdo de los Ayuntamientos de los municipios jaliscienses de Unión de Tula, Ejutla, Autlán de Navarro, El Grullo, El Limón, Tonaya, Tuxcacuesco, Tolimán, San Gabriel y Zapotitlán de Vadillo, cuyo propósito es lograr el manejo integral del territorio que abarcan, Así como establecer “*condiciones sociopolíticas para mejorar la salud pública, la calidad de vida de sus habitantes y la recuperación del patrimonio natural de la cuenca*”².

Se estructura en un órgano de gobierno constituido por el Consejo de Administración, además cuenta con un Consejo Ciudadano y una Dirección que ejecuta los acuerdos y brinda apoyo técnico a los municipios para la elaboración, gestión e implementación de proyectos y programas relativos al medio ambiente.

El Consejo de Administración se integra por los diez Presidentes de los Ayuntamientos, La secretaría de Desarrollo Rural (SEDER), la Secretaria de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (SEMADET) ambos del Gobierno de Jalisco, el Delegado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) del Gobierno federal, el Jefe del Depto. de Ecología y Recursos Naturales del Centro Universitario de la Costa Sur de la Universidad de Guadalajara y el Director ejecutivo de la Fundación Manantlán para la Biodiversidad de Occidente AC (MABIO).

La JIRA establece como sus Líneas estratégicas las siguientes:

¹ “Onde se busca, se jalla”: Refrán de origen ranchero mexicano. Se usa como una invitación a no desesperar, a seguir buscando lo que se quiere lograr, y tiene relación con la búsqueda de métodos eficientes para lograr los objetivos planteados por JIRA, aún cuando algunos resultados no se obtienen en los plazos esperados. Es de origen bíblico: en el *sermón de la montaña* Jesús recomienda “*pedid y se os dará; buscad, y hallaréis; llamad, y se os abrirá. Porque quien pide recibe, quien busca halla, y a quien llama se le abre*”: (Mt. 7: 7). La pronunciación es del español del siglo XVI que se conserva en el hablar ranchero-rural.

² JIRA, *Ficha técnica*, en www.jira.org.mx

- Lograr una amplia participación social e institucional.
- Contar con instrumentos de planeación para el manejo del territorio.
- Fortalecer las capacidades institucionales.
- Saneamiento y restauración del río Ayuquila y sus afluentes.
- Lograr el manejo adecuado de residuos sólidos y descargas de aguas residuales.
- Proteger las cabeceras de cuenca.³

Este trabajo revisa los procesos y mecanismos de participación comunitaria y municipal que se han realizado en la Junta Intermunicipal del Río Ayuquila, Jalisco (JIRA), con énfasis en los sistemas de transparencia, participación ciudadana, acceso a la información y rendición de cuentas, desde su proceso de creación, consolidación y funcionamiento actual. El estudio analiza su grado de participación social desde la base, vinculación interinstitucional y grados de transparencia y rendición de cuentas en su operación y los mecanismos de articulación existente entre la decisión, con énfasis en la asignación de los recursos y los procesos de integración de la ciudadanía en las instancias de participación de la junta, así como el acceso a la información de los actores locales en los procesos de tomas de decisión y ejercicio del gasto, identificando los espacios en los cuales se aprecien fortalezas y debilidades en aspectos de coordinación intersectorial, y los resultados o beneficios que se tienen en estas áreas.

El universo de trabajo del presente escrito abarca diez municipios del estado de Jalisco, así como la capital del Estado, revisando la opinión y trabajos de un conjunto de actores compuesto por funcionarios, asesores de organismos no gubernamentales e instancias académicas, así como informantes clave en torno a la aplicación de estos aspectos en la operación del Organismo Público Descentralizado.

El resultado del trabajo permite afirmar que la JIRA es un modelo de gobernanza territorial que ha ido construyendo sistemas de trabajo entre municipios y acuerdos políticos que pueden constituirse como un ejemplo de las posibilidades de habilitar sistemas de gestión pública con dinámicas de participación y transparencia entre actores locales, en el marco de administraciones municipales cambiantes y de alternancia partidista, cuyas dinámicas de trabajo arrojan importantes experiencias que pueden ser aprovechadas por otras instancias públicas en distintos ámbitos y regiones, sobre todo en los temas de interés del presente trabajo.

³ JIRA, *Ficha técnica*, en www.jira.org.mx

1. Introducción: Revisión conceptual y de contexto.

a. Asociativismo municipal

El Dr. Guillermo Díaz (2005) se refiere al *asociativismo municipal* como “un proceso recientemente reconocido como *dinámica emergente y novedosa en diversos países, incluido el nuestro, en el que coexisten modalidades de cooperación informales, es decir, con alcances y duración acotada como serían la construcción de una obra o un proyecto breve (puente, perforación de un pozo profundo, entre otros), junto a otras más ambiciosas, de mayor duración, con mayores competencias involucradas y con un perfil regional.*” Este proceso entre municipios toma fuerzas en México a partir de las reformas de 1999 al Art. 115 Constitucional, las cuales permitieron que los municipios cuenten con nuevas atribuciones y competencias en aspectos de gestión ambiental, planeación del uso del suelo y de los recursos naturales, así como les confirieron las facultades para asociarse poder así prestar servicios públicos más eficazmente. En consecuencia, algunos gobiernos locales iniciaron cambios buscando fortalecer su capacidad para promover políticas enmarcadas en estrategias de desarrollo regional; en algunos casos, buscando abrir espacios para la gestión del medio ambiente, con visión territorial integrada, en cooperación con el estado, la federación y la población local en dinámicas que no se daban previamente:

“Las asociaciones de municipios permiten la cooperación o solidaridad entre municipios vecinos y hacen posible la realización de proyectos en común o el funcionamiento de un servicio público que sobrepasaría los recursos de cada uno de los municipios por su magnitud o por su costo.

Por lo anterior, la existencia de la intermunicipalidad necesita por lo menos tres puntos esenciales: un proyecto o proyectos en común, una voluntad política común (a pesar de la pluralidad política de los partidos gobernantes) y una formalización (jurídica, contractual) de la cooperación adoptada conjuntamente en tanto pacto comunitario.”(Díaz, 2005)

A pesar de estas intenciones, los gobiernos locales enfrentan grandes retos en este marco:

“La mayoría de los gobiernos locales tienen limitantes institucionales para asumir estas nuevas funciones. Los municipios enfrentan problemas que involucran espacios más amplios que su propio territorio, como es el manejo de una cuenca; Además, sus recursos económicos son limitados; carecen de recursos humanos capacitados; su andamiaje institucional y jurídico es insuficiente, y la información

con que cuentan para la toma de decisiones es escasa y fraccionada” (Graf et. al., 2007).

Aunque existen indicadores para conocer la efectividad de los procesos de asociativismo municipal, y para el caso que nos ocupa en este documento hay investigaciones previas (Díaz 2005, Graf et al, 2007, González Franco, 2007) que abordan algunos de estos aspectos, un área poco trabajada en este sentido es la que se refiere a los sistemas de transparencia, participación ciudadana, acceso a la información y rendición de cuentas, que permita observar la efectividad de estas áreas con la finalidad de ubicar limitaciones que restrinjan los alcances que pueden lograrse en estas experiencias, especialmente en torno a los mecanismos de articulación existente entre la decisión para la asignación de los recursos y los procesos de integración de la ciudadanía en las instancias de participación entre autoridades locales, regionales, estatales y federales, así como el acceso a la información de los actores locales en los procesos de tomas de decisión y ejercicio del gasto, y los resultados o beneficios que se tienen en estas áreas.

La idea central de los esquemas de intermunicipalidad es la convicción de que si se cambia la escala territorial y se suman atribuciones de gobierno, puede tenerse más contundencia en las labores de gestión territorial. Además, para el caso específico de la JIRA, cuya esencia es el medio ambiente, se tiene una visión de manejo integrado de cuenca, pues las cuencas hidrográficas abarcan diversos municipios, y de poco sirve proteger una cuenca baja si hay destrucción en la cuenca alta. Son esquemas de trabajo con una visión a largo plazo, basados en este caso en el manejo estratégico de ecosistemas.

No se trata de establecer estructuras burocráticas, sino políticas y estrategias comunes entre los gobiernos asociados para resolver de forma eficiente problemas – en este caso ambientales - que rebasan las posibilidades de atención de un solo municipio, y que pretenden no solo eficientar la gestión de recursos, sino incrementar la participación y educación ciudadana.

Algunos de los proyectos estratégicos para el territorio incluyen manejo de residuos regional, campañas de reciclaje; sistemas tratadores de agua, así como la consolidación de un uso racional de la misma por los ciudadanos, limpieza de las riberas de los ríos; el establecimiento de espacios protegidos y conservación de la riqueza biológica y el flujo del agua hacia las partes bajas de la cuenca.

Este trabajo pretende revisar los sistemas de transparencia, participación ciudadana, acceso a la información y rendición de cuentas en la Junta Intermunicipal del Río Ayuquila, (JIRA), considerando estos factores a partir de su creación y funcionamiento actual en para observar la efectividad de estos aspectos mediante análisis institucional tanto documental como con actores directos, revisando su percepción y visión en torno a dichos aspectos.

b. Sobre el territorio de acción de la JIRA

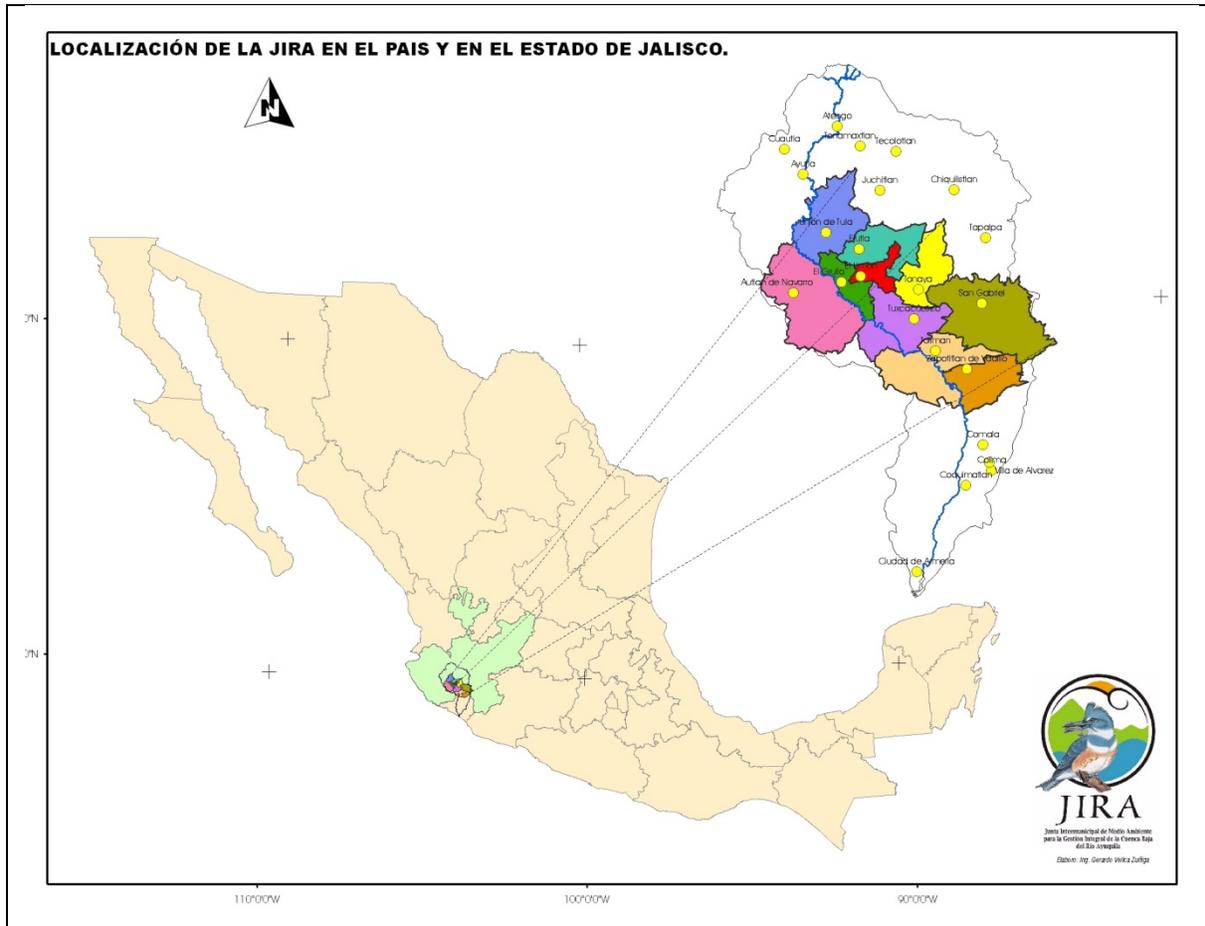
El río Ayuquila-Armería Nace en el Estado de Jalisco, en la Sierra de Quila, como río Atengo, y cambia su nombre al de río Ayutla al pasar por esta localidad; después se convierte en el río Ayuquila, y a partir de su confluencia con el río Tuxcacuesco, poco antes de ingresar al estado de Colima, toma el nombre de río Armería. En su territorio se encuentran 3 de las 5 Áreas Naturales Protegidas de Jalisco.

El río es el mayor sistema fluvial del estado de Colima y el segundo en importancia para Jalisco. Es sustento de más de 60,000 hectáreas de cultivos y de aproximadamente 350,000 habitantes en ambos Estados. En la porción media de la cuenca, donde se sitúa la Junta Intermunicipal de Medio Ambiente para la Gestión Integral de la Cuenca⁴ Baja del Río Ayuquila (JIRA), las actividades económicas están representadas en una superficie de 4,010km, que albergan a una población mayor a 133,000 habitantes distribuidos en 223 localidades, de los cuales el 79% de su población vive en zonas urbanas y 21% en zonas rurales. El 39% del total de esta población se sitúa en un parámetro de Alta Marginación, principalmente en los municipios de Tuxcacuesco, Zapotitlán de Vadillo y Tolimán, correspondientes a la cuenca baja.

En esta región existe una gran cantidad de especies nativas; se han reportado 110 especies de mamíferos, 22 de ellas endémicas y 10 en peligro de extinción, y se calculan 344 especies de aves. En el río Ayuquila se han detectado 14 especies nativas de peces, de los cuales 2 son endémicos de la cuenca (Imecbio, 2001). Es importante destacar que durante 70 Km. Limita con la Reserva de la Biosfera *Sierra de Manantlán (RBSM)*.

⁴ Una cuenca hidrográfica es la zona geográfica en donde los escurrimientos de agua confluyen hacia un mismo punto. Existen macrocuencas que abarcan grandes regiones, que a su vez contienen grupos de cuencas más pequeñas, las que a su vez contienen microcuencas. Por tal efecto, son unidades naturales para el manejo de los recursos, en particular del agua. Por ello, se consideran indispensable para la vida de la población y el bienestar económico de una región.

En este contexto ambiental y socio-económico, se desenvuelve el programa de la Iniciativa Intermunicipal.



Fuente: Junta intermunicipal del río Ayuquila.

c. Antecedentes de la JIRA

La *Junta Intermunicipal del Río Ayuquila* (JIRA) tiene sus antecedentes a partir de 1997 en el marco del *Plan de Desarrollo de la región Costa Sur de Jalisco*⁵ coordinado por el Gobierno del Estado. En 1998 un accidente en un Ingenio azucarero causó una derrama de grandes proporciones de melaza al río, ocasionando la muerte masiva de peces e

⁵ El Estado de Jalisco se divide administrativamente en doce regiones, cuya composición fue determinada mediante Acuerdo del Titular del Poder Ejecutivo (artículo 56 de la Ley) formalizando la Estrategia de Regionalización puesta en marcha en Jalisco desde 1997. A partir del año de 1998 se realizaron Planes de Desarrollo Regional que definieron los objetivos y estrategias con una visión a largo plazo, así como las líneas de acción y los proyectos estratégicos de corto y mediano plazo, en función de los objetivos generales fijados en el Plan Estatal en turno. (Artículo 61 de la Ley)

impactando negativamente tanto a municipios del estado de Jalisco, como en el estado de Colima a más de 100 km de distancia (González Franco, et.al.1998).

La búsqueda de atención a este problema de contaminación hídrica se concretó en la conformación de un organismo multidisciplinario que buscaba apoyar la limpieza de las aguas del río. A su vez, un primer acercamiento entre los tres ámbitos de gobierno se materializó en el marco de La Cruzada Nacional por el Bosque y el Agua⁶ de manera que se conformó la Comisión de la Cuenca del Río de Ayuquila integrada por funcionarios de la Comisión Nacional del Agua (CNA), representantes de los gobiernos del estado de Jalisco y Colima, los municipios que integran la cuenca y representantes de los usuarios del agua, instituciones educativas y organismos no gubernamentales.⁷

Con fundamento en la mencionada reforma del artículo 115 de la Constitución federal, los ayuntamientos de la región de Ayuquila se unieron para crear un organismo técnico que diseñara una estrategia más focalizada de la problemática que padecía la cuenca. Tres años después la Comisión de la Cuenca del Río de Ayuquila estableció que se requerían mecanismos de concertación local. Aprovechando la experiencia de algunos ayuntamientos de vincularse con el Instituto Manantlán y con la RBSM, pues con su establecimiento esta generó una dinámica para la estructuración de la demanda social mediante “Comités de Defensa del Río Ayuquila” que se crearon en las comunidades ribereñas, se firma una carta de intención el 25 de julio de 2001 mediante la que ocho ayuntamientos formalizaron su compromiso para la ejecución conjunta de proyectos de gestión ambiental en el marco de la cuenca recibiendo el nombre *Iniciativa para la Gestión Integral de la parte baja de la cuenca del Río Ayuquila* (IIGICRA), impulsada por la Universidad de Guadalajara - a través del Instituto Manantlán de Ecología y conservación de la biodiversidad - Departamento de Ecología y Recursos Naturales

⁶ La Cruzada Nacional por los Bosques y el Agua surgió en marzo de 2001, por iniciativa presidencial, apoyada por las entidades federativas y los municipios, con la intención de involucrar a los ciudadanos en la búsqueda y aplicación de soluciones para conservar y recuperar bosques, agua y suelos, mediante estrategias de educación y capacitación, participación social y comunicación masiva.

⁷ La Ley de Aguas Nacionales establece la creación de *consejos de cuenca* los cuales son “*órganos colegiados de integración mixta, para la planeación, realización y administración de las acciones de gestión de los recursos hídricos por cuenca hidrológica o por región hidrológica.*” De acuerdo a la ley, constituyen instancias de apoyo, concertación, consulta y asesoría entre la Conagua y los diferentes usuarios del agua a nivel nacional. Al 31 de diciembre de 2011 había 26 consejos de cuenca. Debido a que existen zonas geográficas con problemáticas muy específicas en materia de recursos hidrológicos, principalmente en subcuencas comprendidas en una misma cuenca, se ha requerido la creación de órganos auxiliares denominadas *Comisiones de Cuenca*, que atienden problemáticas particulares en zonas muy localizadas. Al 31 de diciembre de 2011 se habían creado e instalado 32 de estas comisiones. (www.conagua.gob.mx)

(IMECBIO-DERN)⁸, así como la Dirección de la Reserva de la Biosfera Sierra de Manantlán (RBSM) y el Gobierno del estado de Jalisco, que más adelante crearon un *Fideicomiso para la Gestión Integral de la Cuenca del Río Ayuquila*.

“La misión de la IIGICRA fue consolidar una asociación de municipios que contara con la participación y el apoyo ciudadano, y con las capacidades institucionales para una efectiva gestión ambiental, incorporando las iniciativas locales y contando con la participación coordinada de los tres niveles de gobierno. Un objetivo particular fue profesionalizar la gestión ambiental municipal mediante el empleo de especialistas que no participaran en los gobiernos municipales, para asegurar que la buena calidad de los servicios municipales no sea viera afectada por la transición...” (González Franco, 2005).

La IIGICRA existió como instancia hasta que se conformo la junta intermunicipal como un Organismo Público Descentralizado⁹ en el año 2007.

Si bien en México ya se habían implementado algunas experiencias de intermunicipalidad, estas se orientaron a la ejecución de obra pública, mejoras en la seguridad y aprovisionamiento de agua, y fueron llevadas a cabo principalmente en áreas metropolitanas y en muchos casos terminaron siendo controlados por el Gobierno del Estado, ya que cualquier esquema de intermunicipalidad tendría que ser aprobado por el Congreso Estatal, lo que los sujetaba irremediamente a un control político por parte de éste o directamente del Gobierno del Estado.

Este marco legal e institucional implicaba que la IIGICRA no tuviera dónde cimentarse legalmente, así que, no obstante que ya existía acuerdo entre los municipios, se tenía el riesgo que se desviara la iniciativa con el cambio de administración. Así es como nace la idea de crear un fideicomiso privado de administración e inversión, que en su momento de creación contó con aportaciones de los tres niveles de Gobierno Federal (la SEMARNAT), estatal (la SEDER) y municipal (cada municipio aportó \$30,000.00),

⁸ El Departamento de Ecología y Recursos Naturales – Instituto Manantlán de Ecología y Conservación de la Biodiversidad (DERN-IMECBIO) es una dependencia adscrita al Centro Universitario de la Costa Sur (CUCSUR) de la Universidad de Guadalajara. Esta dependencia tiene su origen en el Laboratorio Natural Las Joyas de la Sierra de Manantlán (LNLJ), la cual se constituyó formalmente el 15 de marzo de 1985 para realizar funciones de *“investigación científica básica y aplicada en el campo de la biología, cultivos y plantaciones forestales, la formación de recursos humanos para la protección ecológica, la capacitación rural, así como el intercambio y la difusión de experiencias en el ámbito nacional e internacional”*.(IMECBIO)

⁹ Entidad de la Administración Pública Paraestatal creada por ley o decreto del Congreso o del poder Ejecutivo estatal o federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, constituida con fondos o bienes provenientes de la Administración Pública.

denominado “*Fideicomiso para la Gestión Integral de la Cuenca del Río Ayuquila*”, FIGICRA. Es así como el fideicomiso se volvió el vínculo legal entre los municipios.

Fue en este marco que en el año de 2004, con el cambio de administraciones municipales, se realizó un taller para elaborar el primer plan estratégico de la IIGICRA, donde se definieron los objetivos estratégicos para asegurar el logro de los objetivos planteados, todos ellos referidos al tema ambiental y de rescate de la cuenca del río. Fue hasta el año 2005, que se integraron a esta iniciativa los municipios de Ejutla y San Gabriel, quedando entonces conformada por 10 municipios como todavía es su estructura.

Adicionalmente, más allá de su objetivo de protección y restauración de la cuenca, los municipios participantes se comprometieron a la ejecución conjunta de proyectos de gestión ambiental, y se comprometen también a “*participar conjuntamente con otros actores en la región* (Gobierno del Estado de Jalisco, Gobierno Federal, Instituciones Académicas, Organizaciones no Gubernamentales, y Organizaciones de usuarios, entre otros) *en la planeación, elaboración y ejecución de programas y proyectos*”.(IIGRiCA) Con el fin de darle firmeza y continuidad a la iniciativa, se pensó en formar una agencia intermunicipal de medio ambiente, y tras un estudio de factibilidad jurídica y política realizado por MABIO¹⁰ a petición del consejo directivo de IIGICRA, se optó por un Organismo Público Descentralizado (OPD), figura legal que, además de ubicarla en un régimen jurídico adecuado, le proporcionó personalidad jurídica, patrimonio, presupuesto propios, así como capacidad de gestión para buscar financiamiento público ó privado, tanto de origen nacional como internacional. Una característica de todo OPD es que es auditable por ley, y está obligado a la transparencia, es decir, está obligado a responder a las solicitudes de información sobre sus actividades y financiamiento, que la ciudadanía le solicite, tanto por lo dispuesto en la propia Ley estatal como en las disposiciones de nivel federal.

Por otra parte, con el fin de establecer un marco estratégico para el plan de acción de la JIRA, el 31 de octubre del año de su creación, 2007, se realizó un taller de planeación

¹⁰ La Fundación Manantlán para la Biodiversidad de Occidente A.C. (MABIO) es una institución privada sin fines de lucro, constituida en el 2002, con el objetivo de promocionar, establecer e instrumentar programas y proyectos de conservación de la diversidad biológica, aprovechamiento sustentable de recursos bióticos, suelos y agua, restauración ecológica, protección de áreas naturales protegidas, educación ambiental y desarrollo social; así como la asesoría técnica y científica.

estratégica, que dio continuidad a los ejes fijados en el plan estratégico de la IIGICRA de 2004, dando rumbo a las tareas de la JIRA en los siguientes años. A partir de dicho marco estratégico, cada año se elabora un Plan Operativo Anual, POA, con su respectivo presupuesto, que es revisado y aprobado por el Consejo de Administración.

Posteriormente, en diciembre de 2009 se realizó un tercer taller de planeación estratégica que actualizó la misión y la visión de la JIRA y redefinió y reestructuró los ejes estratégicos. Esta planeación estratégica se realizó pocos días antes de terminar el período de gobierno municipal (2007-2009) y se tuvo la oportunidad de contar con presidentes salientes y entrantes, así como el personal técnico que había participado en el DERN-IMECBIO, MABIO, RBSM y representantes de instancias estatales. El plan generado es el que rige ahora las actividades, aunque se está concretando una nueva etapa de planeación en estos momentos.

En este plan 2009, los participantes definieron seis líneas estratégicas de gestión mediante un taller de planeación estratégica, las cuales son:

1. Planeación para el manejo del territorio y regulación del uso del suelo.
2. Incremento en la participación y conciencia ciudadana para lograr un mayor apoyo público. (sic)
3. Saneamiento y restauración del río Ayuquila-Armería.
4. Fortalecimiento de las capacidades institucionales de los municipios. (para atender la gestión y problemática ambiental)
5. Manejo adecuado de residuos sólidos municipales. (por parte de los ayuntamientos, buscando impacto regional)
6. Conservación de bosques y protección de las cabeceras de la cuenca del río Ayuquila- Armería.

Estas planeaciones definieron los objetivos, los cuales no se encuentran detallados en cuanto a los instrumentos específicos ni los actores responsables, más que de manera general –por lo menos en los documentos de acceso público-, pero dan pie a que año con año se definan las actividades específicas y sus responsables y asignación presupuestal, mediante los POA's.

d. Sobre la transparencia y rendición de cuentas.

Diversos autores (Merino 2005, López Ayllón 2007) coinciden en señalar que el acceso a la información pública, la transparencia y rendición de cuentas son condiciones indispensables en cualquier democracia moderna, que también implica involucrar a diferentes sectores de la sociedad en el análisis y escrutinio de los procesos gubernamentales y conocer el destino de los recursos que emanan de los bolsillos de los contribuyentes.

Rendición de cuentas no equivale al derecho de acceso a la información pública ni es sinónimo de transparencia. Se trata de conceptos que se refuerzan recíprocamente, pero que no significan lo mismo. Puede decirse que la transparencia supone necesariamente el acceso a la información pública y que la rendición de cuentas es imposible en un entorno de opacidad. De tal forma, la transparencia y el acceso a la información son condiciones necesarias para el proceso de rendición de cuentas.

Por ello, es conveniente distinguir entre "*transparencia*" y "*rendición de cuentas*", pues en México estos términos se han venido usando ampliamente, aunque no siempre con claridad en cuanto a sus mecanismos y alcances. A pesar de que la primera es condición indispensable para la segunda, no son la misma cosa, y no siempre se presentan juntas. En el ámbito de las organizaciones públicas, la Transparencia debe entenderse como la acción de hacer del dominio público la información que poseen, ponerla a disposición de la sociedad para su constante escrutinio.

A decir del Mtro. José Farías (ITESO/CIMTRA)¹¹ La rendición de cuentas: "*es un ejercicio poco practicado por nuestras autoridades (...) Lo que hacen es decir en qué se gastó, pero no si se cumplieron los objetivos o qué beneficio se obtuvo de esa inversión. No rinden cuentas en el estricto sentido*" (Farías, 2013). De tal forma, en muchos casos los ejercicios de difusión de la información pública se queden en la esfera de lo meramente informativo

¹¹ CIMTRA: Ciudadanos Por Municipios Transparentes; es una instancia civil de carácter nacional dedicada a promover la transparencia en el ejercicio público y a generar herramientas para medir la transparencia en el gasto público municipal.

Actualmente, la estructura de la rendición de cuentas en México está concentrada en el control del ejercicio del gasto; Esto tiene como causa principal el propio marco legal que propicia este sesgo pues delimita las responsabilidades de rendición de cuentas a labores de control del gasto presupuestal ejercido, al tiempo que muchas de las obligaciones de información de las instituciones públicas con los poderes estatales o federales (en particular, secretarías de finanzas y la entidad de fiscalización superior) gira en torno al ejercicio de los recursos públicos que reciben. Ugalde menciona que el concepto de rendición de cuentas se entiende usualmente de manera fiscalizadora; *“La noción de rendición de cuentas se le empezó asociar con el término de auditoría, pues se le visualizaba y practicaba meramente como un informe de contabilidad.”* Ugalde (2002a). Pero más allá de esto, las cuentas se rinden (o se deberían rendir) sobre una acción, una decisión o incluso una omisión previas.

La transparencia entonces, se erige como la puerta de entrada para lograr verdaderos ejercicios de rendición de cuentas, es el factor que permite que las explicaciones sobre los actos y las decisiones públicas se produzcan, al garantizar que se eliminen las restricciones de acceso a la información, Mientras que la rendición de cuentas encarna por sí misma a la justificación y argumentación sobre la necesidad, pertinencia y racionalidad de los actos de autoridad: *“La noción de rendición de cuentas incluye por un lado, la obligación de los políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y justificarlas en público (answerability). Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios”*: (Schedler, 2004). En algunos países de habla hispana se ha introducido el término *“responsabilidad”* para proponer una palabra castellana con el mismo sentido de este término. Esta palabra, ha sido definida por algunos expertos (Hemby, 1999) como *“el deber de responder públicamente por la eficacia de la gestión y resultados”* y de tal manera, ha sido adoptado para su práctica oficial en algunos países latinoamericanos, donde incluso existen normas técnicas para ello.¹²

¹² Como el caso de Perú: *“El titular de cada entidad debe establecer las políticas que promuevan la responsabilidad en los funcionarios o empleados y la obligación de rendir cuenta de sus actos ante una autoridad superior. Para alcanzarla, el trabajo que realizan los funcionarios y empleados debe ser auditable.”* (Norma Peruana de Control Interno, Norma Técnica No, 100-10: Responsabilidad)

e. Sobre la participación ciudadana

A la par de la inclusión de mecanismos de transparencia en los programas que utilizan fondos públicos, una corriente significativa en los procesos sociales y gubernamentales en nuestro país ha sido la incorporación de mecanismos de participación ciudadana en asuntos de gestión pública. En los últimos veinte años, se han creado o modificado los instrumentos legales con el objeto de ampliar la inclusión de la sociedad civil por variados mecanismos de participación. La academia se interesó en estos procesos desde diversas aproximaciones centradas en el concepto de gobernanza y en la ampliación de los actores en el espacio público (Cunill, 1997; PNUD, 2004).

Los mecanismos de participación y control de la sociedad pueden constituir una oportunidad para mantener un proceso de interlocución con las instancias gubernamentales para que sean atendidas sus inquietudes, demandas, propuestas sobre la operación, el diseño, el monitoreo y evaluación de las políticas públicas; aunque, por otro lado, pueden llegar a convertirse en órganos de mera consulta o de simulación que legitiman todo lo que la autoridad decide. La *participación ciudadana*, según lo propone Olvera (2006), es:

“La intervención organizada de ciudadanos individuales o de organizaciones sociales y civiles en los asuntos públicos, que se lleva a cabo en espacios y condiciones definidas, esto es, en vinculaciones socioestatales¹³ que puedan o no estar definidas por la ley, y que permiten el desarrollo de una capacidad relativa de decisión en materia de políticas públicas, control de la gestión gubernamental y/o evaluación de las políticas públicas a partir de diversas formas de contraloría ciudadana.” (Olvera, 2006)

En este sentido Ziccardi señala que *“la participación ciudadana, es la clave para transformar el espacio de lo estatal en un espacio público y contribuir a crear condiciones para consolidar una gobernabilidad democrática.”* (Ziccardi, 2004)

Existe pues, un vínculo entre desarrollo social, participación y gobernanza. No es el objeto de este capítulo entrar en una revisión teórica exhaustiva acerca de esta afirmación, por lo que se adoptará la definición de gobernanza democrática planteada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que establece que ésta y el desarrollo son procesos indivisibles¹⁴.

¹³ Espacio donde coexisten actores gubernamentales y no gubernamentales.

¹⁴ En este sentido, la *gobernanza democrática* se define como: *“el sistema de valores, políticas e instituciones por las cuales una sociedad maneja sus asuntos económicos, políticos y sociales a través de la interacción entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado. Es la forma en que la sociedad se organiza y toma*

Una parte de estos espacios de participación son conocidos como “*consejos consultivos*”, “*comités*” o “*comisiones*”, que son generalmente *institucionalizados*, es decir, que usualmente están consideradas en los instrumentos legales, creadas obligatoriamente por la normativa aplicable al caso; Por ello, han sido denominadas por algunos autores como “Instancias públicas de deliberación” definidas como “*instituciones colegiadas donde actores gubernamentales y no gubernamentales deliberan en el espacio público sobre diversos campos de políticas sectoriales.*” (Hevia, 2007). Estas instancias creadas normativamente, tienen como característica ser colegiadas, es decir, que participan varios actores de naturaleza distinta, que pueden ser de dos tipos: gubernamentales, es decir, representantes electos o funcionarios públicos que participan nombrados por entidades o dependencias de la administración pública; y actores no gubernamentales, que pueden ser miembros de organizaciones de la sociedad civil (OSC), académicos y organizaciones productivas o sociales.

2. Situación observada

A fin de conocer el contexto, proceso y estado actual de los sistemas de transparencia y acceso a la información, participación ciudadana y rendición de cuentas en torno a la operación de la JIRA, existen dos preguntas básicas para apreciar su estado: ¿existen mecanismos para ello al interior de la JIRA? y, si existen ¿operan adecuadamente? ¹⁵ (Esta pregunta contiene dos componentes: ¿existen solo normativamente o se tienen dinámicas cotidianas de trabajo en torno a ellas? y en su caso ¿Qué resultados hay al respecto?) Adicionalmente, se observó si esta información y su proceso existen desde el establecimiento de la JIRA o son dinámicas que se han venido implementando con el paso del tiempo. Por otro lado, estos aspectos observables se analizaron en tres dimensiones del trabajo de la JIRA: Lo relativo a toma de decisiones y el proceso del ejercicio conjunto y coordinado de acciones; los elementos de transparencia y acceso a la información; y lo relativo a rendición de cuentas, con una

decisiones, y comprende los mecanismos y procesos para que ciudadanos y grupos articulen sus intereses, medien sus diferencias y ejerzan sus derechos legales y obligaciones. Comprende también las reglas, instituciones y prácticas que establecen límites y proveen incentivos para individuos y organizaciones” (PNUD, 2002, p.1).

¹⁵ Para precisar si es adecuado, se utilizan criterios de accesibilidad (si la información es accesible al público de manera sencilla), claridad (si la información obtenida tiene, por un lado, suficiente nitidez y calidad de imagen o impresión y por otro, orden y secuencias lógicas) y comprensible (si, al margen de aspectos técnicos específicos relativos al tema que deban ser revisados por un especialista, la información obtenida esta expresada en términos que permitan que una persona no especialista comprenda en lo sustantivo el contenido básico de la información)

breve observación acerca de procesos de evaluación. En las siguientes partes de este trabajo, se mostraran de manera alternada las observaciones y análisis obtenidos a partir de la revisión de material de la propia junta que se encuentra disponible al público, junto con revisión documental y entrevistas.¹⁶

a) Participación y toma de Decisiones

En un primer acercamiento a los temas objeto del presente apartado, se consultaron diversos estudios previos (Graf 2007, Arellano 2011, González Franco, 2012), relativos sobre todo a la creación y funcionamiento de la Iniciativa Intermunicipal Para La Gestión De La Cuenca Del Río Ayuquila (IIGICRA). Todos ellos coinciden en identificar como uno de los factores que favorecieron la continuidad de esta iniciativa (y su posterior transformación en el actual OPD) la existencia y puesta en marcha de diversos mecanismos de participación social y toma de decisiones de manera colegiada:

“La misión de la iniciativa es, consolidar una asociación de municipios que cuente con la participación y el apoyo ciudadano, y con las capacidades institucionales para mejorar las condiciones de vida de su población mediante una efectiva gestión ambiental que incorpore las iniciativas locales y cuente con la participación coordinada de los tres niveles de gobierno.”(Graf, et al, 2007)

Esta dinámica de trabajo colegiado, participativo entre los actores, no surgió espontáneamente sino que, desde los tiempos en que se gestaba la operación de la IIGICRA se buscó propiciarla, como parte integral del diseño del proyecto:

“...A partir de un taller de planeación la IIGICRA definió seis líneas de acción estratégicas para abordar la problemática de gestión ambiental en esta porción de la cuenca donde incide: Planeación Territorial, Participación Pública, Restauración del cauce del Río Ayuquila, Fortalecimiento de capacidades institucionales de los gobiernos locales, Manejo de residuos sólidos y Protección de la cuenca alta del río Ayuquila.”(Graf et al, 2007)

¹⁶ Originalmente, se pensaba entrevistar a integrantes del consejo de administración, a asesores y personal de la propia JIRA, a funcionarios estatales ya representantes de productores y población de la zona. Desafortunadamente, esta pretensión no pudo concretarse de manera extensiva. Resulto complicado lograr espacios de diálogo con los presidentes municipales que integran el actual consejo, pues todas las solicitudes para realizar entrevistas fueron postergadas por cuestión de horarios y agendas de trabajo; por su parte, no se recibieron respuestas por parte del director de la JIRA a las solicitudes para sostener entrevistas *in situ* con el personal o bien, no se le pudo contactar en varias ocasiones por estar trabajando en campo; adicionalmente, los funcionarios estatales a quienes se solicitó entrevista, declinaron hacerlo, sin mayores explicaciones. En un intento por recabar más información de campo, se hizo llegar un cuestionario para abordar los temas, pero no lo respondieron.

Y aún es posible rastrear los inicios de estos procesos de participación a fechas previas a la constitución de la IIGICRA, pues desde el establecimiento de la Reserva de la Biosfera Sierra de Manantlán se tuvieron experiencias de planeación participativa con los ayuntamientos aledaños a la mencionada reserva de la biosfera pues “ *El esquema de colaboración entre el IMECBIO y la dirección de la RBSM que se constituye en un agente articulador –a partir del conocimiento generado y la relación con actores locales- de interrelaciones, construcción de acuerdos, resolución de conflictos y gestión hacia adentro y hacia fuera de la región.*” (González Franco, 2012)

Como se mencionó previamente, el mecanismo de la IIGICRA no se restringió a los gobiernos municipales e incorporó como aliados estratégicos a dependencias federales y estatales con presencia local como la DRBSM y la Secretaria de Desarrollo Rural del Estado de Jalisco, SEDER; así como al IMECBIO de la Universidad de Guadalajara y a una organización de la sociedad civil, la Fundación Manantlán para la Biodiversidad de Occidente, A.C. (MABIO AC), como testigos y apoyo.

En este punto, vale la pena destacar la participación que ha tenido la dupla RBSM/ MABIO A.C. como fuerza impulsora de la IIGRICA y posteriormente de la JIRA. Cuando inicio aquella, la Reserva de la Biósfera fungió como secretariado técnico. El director de la RBSM era el Dr. Sergio Graf Montero, quien ha sido un actor fundamental para la concreción de todo el proceso de creación y consolidación; Posteriormente, cuando Sergio Graf salió de la dirección de la RBSM, creó MABIO A.C. y ésta asumió la función de secretariado técnico de la IIGRICA, en tanto IMECBIO continuó proporcionando información y asesorando las acciones de educación para el desarrollo sustentable. Se puede decir que el DERN-IMECBIO fungió, junto con la RSBM en un principio y MABIO posteriormente, como incubadoras de la JIRA, y no casualmente, en ambos momentos Sergio Graf fungió como directivo de una y otra. Es posible señalar que la creación y consolidación de la IIGRICA y JIRA ha sido un proceso que ha dependido primordialmente - por lo menos en las etapas de gestión y creación - de la voluntad y empuje de algunas personas en particular, entre las que destacan el propio Sergio Graf junto con Eduardo Santana de MABIO y Alonso Zamora, quien laboró primero en MABIO y luego se incorporó en la dirección técnica de la junta.

Así, las dinámicas de trabajo participativo y de toma de decisiones conjuntas entre ayuntamientos y las instituciones que iniciaron con el establecimiento de la reserva de la biósfera, continuaron y se ampliaron con la IIGICRA y se transfirieron a la JIRA al conformarse y posteriormente establecerse como OPD; estas dinámicas forman parte cotidiana de su funcionamiento y están suficientemente documentadas.

En entrevista realizada con el Dr. Sergio Graf, este menciona que el diseño de esta estructura participativa se definió desde un principio de la gestación de la iniciativa pues:

“Se trata de un proceso de toma de decisiones colegiadas. Tú tienes el riesgo de que en una iniciativa como esta todos piensen que son el jefe (...) Es el principio de la agencia, donde ya no puedes tomar las decisiones sin costo (...) Tienes un consejo y le das a un (actor) secundario la administración de las decisiones, a fin de disminuir el costo de la decisión para todo el mundo (...) Entonces sistemáticamente tienes que estar reforzando esto; el director juega un papel muy importante para eso. Si el director no entiende esto, va a acabar tronando, porque los principales van a pensar que el director es el que tiene la agenda....” (Graf. 2013, entrevista)

En la práctica, esta participación se realiza por medio del consejo de administración, el cual sesiona con regularidad. Este se integra por un total de quince Consejeros y un Secretario Técnico. Diez de estos consejeros son los presidentes municipales de los municipios que están integrados en la junta. Los otros son:

- El Secretario de Desarrollo Rural del estado de Jalisco.
- El Secretario de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable del Estado de Jalisco.
- El Delegado estatal de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- El Director del Instituto Manantlán de Ecología y Conservación de la Biodiversidad y Jefe del DERN (El reglamento de la junta menciona que: “o de cualquiera de las instituciones académicas establecidas en la región”).
El Director ejecutivo de la Fundación MABIO A.C (Igualmente se menciona “o cualquiera de las organizaciones no gubernamentales establecidas en la región, que desarrollan acciones en el ámbito de La Junta”).
- El Director (a) de La Junta, quien será el Secretario Técnico del Consejo de Administración.

Todos los consejeros tienen voz en las reuniones, pero el secretario técnico (director de la junta) no tiene voto.

Por acuerdo interno, la presidencia del Comité Técnico es rotativa y es competencia exclusiva de los gobiernos municipales. Esta estructura de trabajo colegiado es considerada por Sergio Graf como uno de los aspectos claves para la continuidad de la JIRA, pues por un lado permite subsanar carencias que se tienen al interior de las estructuras de trabajo de los municipios y compartir el costo (económico y político) de ciertas actividades, y por otro fortalece la institucionalidad, al generar dinámicas que permiten trascender el cambio de presidentes municipales cada tres años:

“No es consciente para ellos el abaratamiento del costo de decisión; lo que pasa es que tienen que establecer una agenda e interactuar solos sin personal técnico que les de soporte, por lo que ponerlo en una agenda colectiva da resultados, pero el problema es la etapa inicial, es lo más difícil porque quieren resultados inmediatos al termino del trienio, pero pasando esa etapa inicial, no hay problema mientras se mantengan los incentivos económicos....poder capturar recursos que no podrían hacerlo de manera individual....

Por ejemplo, la JIRA se metió en el tema minero, a petición de los alcaldes (...). El presidente de Tolimán tenía un grupo minero de gente en el municipio que lo estaba presionando¹⁷ (...) lo que hizo fue explicar que estamos en una asociación (y por consecuencia) lo que aquí se haga va a tener impacto en los demás....

Entonces le elaboraron (en la JIRA con colaboración UDG) un estudio (sobre el impacto de la actividad minera) y él mostro los resultados, mostrando a su gente los distintos escenarios de contaminación (...) SEMARNAT dio las autorizaciones, pero él no dio los permisos.

Esto es un ejemplo del costo de decisión (...) se vino una bronca donde se dañan los intereses (De empresas mineras y algunos actores locales asociados a esta actividad) y el alcalde dice ‘ayúdenme’ y llama a las instituciones y genera una mesa de diálogo para atender el problema (...) entonces se genera un escenario diferente, porque el alcalde no tiene que enfrentarse a sus ciudadanos él solo....”(Graf. 2013, entrevista)

Además de esto, añade, que otra función importante del trabajo colegiado es:

“... que nadie puede capitalizar la renta política por sí solo, ni la renta de la corrupción; Al ser colegiado en un contexto político y territorial diverso, nadie puede agarrar y afianzarse como el que controla al director, y (los funcionarios públicos y presidentes municipales involucrados) no pueden convertirse en un actor corrupto porque tiene tal vigilancia que lo desestimula: Ser legal cuesta poco y ser ilegal no vale la pena, porque te tuercen muy rápido, en los asuntos comunes.....”(Graf. 2013, entrevista)

¹⁷ Consultar nota en anexo.

Este punto, el *costo de la ilegalidad* que menciona el Dr. Graf merece estudiarse más a fondo. El supuesto es que, al existir un consejo de administración donde los aspectos administrativos y financieros se informan abiertamente frente a un grupo de *pares* (los presidentes municipales), representantes de instancias (Del Estado y la federación) y un conjunto de *solidarios* (MABIO, UDG), la posibilidad de llevar a cabo actos corruptos es prácticamente imposible.

Tal afirmación merecería un estudio en sí misma. Baste decir aquí que, a priori, parece plausible, pero no infalible. Plausible, pues efectivamente, cualquier acto de corrupción que pretenda beneficiar intereses particulares o personales – por medio de el otorgamiento de permisos o concesiones que violen la norma interna de la JIRA o el manejo ambiental que constituye su razón de ser - realizado por uno de los actores, necesariamente afectará a los demás en el cumplimiento de sus objetivos, y puede poner en riesgo los financiamientos a la junta, que en última instancia benefician a todos los demás miembros. Hasta aquí, nada nuevo, pues esa es la esencia de los actos corruptos, pero en el caso de la JIRA, los procesos de trabajo que se han instaurado harían que tal acto fuese rápidamente visibilizado y, en todo caso, sancionado y combatido por los demás miembros, que verían afectados sus legítimos intereses en la Junta.

En este sentido, las dinámicas de trabajo participativo en el consejo de administración efectivamente desestimulan la tentación de la corrupción y vuelven costosa – en términos del capital social que se tiene - la corrupción en estos asuntos, en tanto que mantenerse dentro del marco legal (tanto interno como estatal y federal), al ser igualmente visible y verificable, no representa mayor esfuerzo y puede generar un mayor capital político a los actores, al permitirles evidenciarse como funcionarios eficientes y honestos.

Sin embargo, esto no garantiza que un potencial acto de corrupción no pueda llevarse a cabo, en tanto que el actor que lo realice esté dispuesto a “pagar el precio”, considerando que el beneficio que espera recibir por su corruptela sea mayor que el costo que le representa.

Por lo que respecta a la continuidad de la propia junta, el Dr. Graf agrega que:

“Si la JIRA se queda sin recursos, truena, pero no pasa nada si cambian todos los presidentes municipales, de tal modo que el sistema hace que se muevan los actores locales....”(Graf. 2013, entrevista)

Es claro que una de las ventajas que trajo la creación de la IIGICRA primeramente y la JIRA después, ha sido la gestión de recursos que de otra manera no hubieran podido concretar – o concertar – los municipios de manera individual:

“Los municipios individualmente nunca iban a poder gestionar los recursos que se han obtenido. Los representantes de las secretarías decían que no a todo, así que para algunos de nosotros la junta fue la salvación. Por los fondos tradicionales hay que estar compitiendo, y al final siempre se dice que está muy cargada la balanza”.¹⁸

Desde la creación del fideicomiso en el 2002, una de las fuentes de recursos más constantes para esta iniciativa ha sido el erario público vía el presupuesto de la Secretaría de Desarrollo Rural en la mayoría de los ejercicios presupuestales, lo que se logró solamente después de arduas gestiones y presión política para la asignación por parte del Congreso del Estado, ya que, salvo en lo últimos años –en los que el apoyo ha sido digno de ser destacado-, hubo poca asignación de dichos recursos:

“La JIRA es un organismo público, si hipotéticamente pasa que se queda sin personal, quedan recursos, convenios, y creo que el sistema hace que se mueva... si yo tengo relación contractual con ellos, yo CONAFOR solicito una reunión del consejo y digo ¿Cómo vamos a resolver esto?” (Graf. 2013, entrevista)

En lo que respecta a los recursos autónomos, cada ayuntamiento aporta anualmente la cantidad de 30,000 Pesos y además se realizan gestiones para la obtención de fondos en diversas instancias, que incluyen agencias europeas de cooperación, por lo que el presupuesto del Fideicomiso se ha incrementado año con año. A continuación, se muestra una copia del presupuesto de ingresos contemplado en la POA 2013:

¹⁸ Testimonio de Carlos Navarrete, presidente municipal de Tolimán (2007-2009) en “crónica de la creación y desarrollo de la junta intermunicipal de medio ambiente para la gestión integral de la cuenca baja del río ayuquila”

Ilustración 1 Presupuesto 2013

*Junta Intermunicipal de Medio Ambiente para la Gestión Integral de la Cuenca Baja del Río Ayuquila
Programa Operativo Anual 2013*

Presupuesto de ingresos.

Los ingresos esperados para la implementación de las acciones del Plan Operativo Anual 2013 son como se describe a continuación:

Aportaciones	Monto	Programas que financia
Secretaría de Desarrollo Rural del Gobierno del Estado de Jalisco a través del FIGCRA	\$4'000,000.00	Recursos naturales y sistemas productivos para la posteridad. Agua de buena calidad y en suficiencia para todos. Cuenca libre de residuos sólidos. Educación para la sustentabilidad. Transversal.
Municipios que integran la JIRA	\$ 300,000.00	Transversal.
Agencia Francesa de Desarrollo	\$ 277,878.06	Recursos naturales y sistemas productivos para la posteridad (Proyecto: Acción Temprana REDD+ en la JIRA). Transversal.
Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza A.C.	\$ 548,556.71	Recursos naturales y sistemas productivos para la posteridad (Proyecto: Manejo del Fuego en la Reserva de la Biosfera Sierra de Manantlán y cuenca del Río Ayuquila).
Iniciativa REDD+SES - Conservación Internacional	\$ 377,016.00	Recursos naturales y sistemas productivos para la posteridad (Proyecto: Comunicación, difusión y análisis de estándares sociales y ambientales para REDD+).
Comisión Nacional Forestal	\$ 841,468.45	Recursos naturales y sistemas productivos para la posteridad (Proyecto: Agente Técnico Local, Programa Especial Cuencas Costeras de Jalisco).
Convenio con 4 ejidos.	\$ 283,990.56	Recursos naturales y sistemas productivos para la posteridad (Proyecto: Fondo Concurrente para el Pago por Servicios Ambientales Hidrológicos). Transversal.
Total	\$6'628,909.79	

Además se recibió una donación de software para actualización del COMPAQ, herramienta fundamental para la Coordinación Administrativa, con un valor aproximado a \$10,000.00 (diez mil pesos MN).

Este POA se elaboró como resultado de un proceso de planeación participativa que empezó desde el año 2012 mediante un taller realizado en la sesión V del Consejo de administración, contando con presencia de todos los municipios, dependencias integradas a la junta y organismos civiles. El taller hizo énfasis en los nuevos mecanismos de gobernanza y en el POA se determinan líneas transversales de acción política en este sentido.

En este taller se determinaron las áreas y estrategias prioritarias para el mediano plazo en la JIRA que se retomaron para redactar el plan operativo, en el cual se incluyeron acciones hacia el fomento y consolidación de la participación social e institucional. Para lograrlo, establecen como uno de los objetivos principales el que la sociedad cuente con información sobre las acciones de la JIRA y participe en iniciativas de apoyo para impulsar el manejo sustentable del territorio, aunque las acciones de participación ciudadana contempladas a lo largo del documento giran en torno a actividades concretas de preservación, manejo de residuos, aprovechamiento sustentable de agua y asuntos similares.

Un análisis más detallado, permite visualizar como se han tomado las decisiones al interior de la JIRA por medio de la operación de este consejo de administración, pues están capturadas en forma de *memoria de reunión*) y en su página web (www.jira.org.mx) se encuentra públicamente disponibles las actas de sesiones los años 2012 y 2013. En estas actas es posible consultar a detalle los asuntos de toda índole que se discuten, así como el abordaje de los distintos temas de trabajo y el proceso de toma de decisión colectiva, y aunque son suficientemente explícitas y permiten identificar los asuntos relevantes, no son una relatoría detallada; En la siguiente tabla, se puede revisar de manera sintetizada los temas que se han tratado en lo general:

Tabla 1: CONCENTRADO DE TEMAS DE LAS ASAMBLEAS DE CONSEJO DE ADMINISTRACION JIRA

SESION	TEMAS		
	ACUERDOS PARTICIPATIVOS Y VINCULACION INSTITUCIONAL	ACUERDOS SOBRE EJERCICIO FINANCIERO	
		CONTRATACIONES	GASTOS Y GESTIONES
I	<ul style="list-style-type: none"> • Discusión colectiva y consenso sobre contingencia ambiental. Decisión entre actores 	<ul style="list-style-type: none"> • Se aprueba contratación de cinco asesores en prevención de incendios. • Se aprueba que Autlán ejerza un fondo destinado a jornales para contratar una brigada. • Se aprueba contratación de un 	<ul style="list-style-type: none"> • Se aprueba gasto en gasolina para un asesor, y se le ponen límites de cantidad a pagar y tiempo. • Se aprueba realizar gestión para conseguir apoyos para materiales y se aprueba utilizar fondos con límites establecidos,

		técnico para Tuxcacuesco. (periodo de prueba por tres meses sujeto a evaluación)	<ul style="list-style-type: none"> para adquisición de equipos. Se aprueba apoyo por 50 mil al laboratorio natural " las joyas" en la Reserva de Manantlán.
II	<ul style="list-style-type: none"> Se aprueba establecer nueve convenios de colaboración con núcleos agrarios (Ejutla, Tonaya, Unión de tula y Tuxcacuesco) Establecer mesa de trabajo con porcicultores Solicitar colaboración con Distrito de Desarrollo Rural para infraestructura de agua Realizar taller con encargados municipales de saneamiento para plan estratégico (presidentes se comprometen a enviar a su gente y difundir información) Vincularse con los consejos municipales para establecer acciones y concurrencia 	<ul style="list-style-type: none"> Aprobar contratar dos técnicos por honorarios. Se establecen montos y plazos Se aprueba contratar a tres promotores comunitarios y se establecen montos y condiciones. Se sugiere hacer términos de referencia. Se aprueba contratación de asistente contable. Se establecen montos a pagar. 	<ul style="list-style-type: none"> Se aprueba ejercicio del fideicomiso para programa de educación ambiental y se informa como se va a efectuar el gasto Se aprueba adjudicación para 3 estudios con fondos para investigación que se gestionaron. (se justifica en términos de la norma)
III	<ul style="list-style-type: none"> Presentar propuesta para taller para Plan Operativo Anual (POA) 2013 para retroalimentación Convocar a un taller de planeación estratégica con los presidentes municipales electos y aprobar uso de recursos 	<ul style="list-style-type: none"> Aprobar contratación de consultor para sistematización, con recursos franceses y otra para modificar poa 2012 para ejercer gastos de un taller. 	<ul style="list-style-type: none"> Se aprueban gastos por 200 mil para operación JIRA y programa de educación ambiental Se aprueban modificaciones al presupuesto para entregar recursos a ayuntamientos para manejo de residuos y análisis de agua Aprobar asignación de recursos a diversos municipios e instancias para acciones ambientales. Se especifica cuanto recurso y para que debe usarse.
IV	<ul style="list-style-type: none"> Presentación POA 2013 y se aprueba Explicación de procedimiento de cambio de trienio (entrega recepción) por Auditoria Superior Del Estado 		<ul style="list-style-type: none"> Aprobar ejercicio de medio millón de pesos para pago de servicios ambientales a beneficiarios.
VI	<ul style="list-style-type: none"> Aprobación de Plan Operativo Anual 2013 (POA) (y aceptar cambios) Solicitud de presidentes municipales de disminuir numero de sesiones a la mitad por asuntos de agenda 		<ul style="list-style-type: none"> Modificación POA 2012 debido a que las instituciones correspondientes no han depositado los recursos gestionados y se consiguió una donación no considerada previamente. se aprueba y se anexa propuesta para ambos años. Aprobar asignación de recursos a diversos municipios e instancias para acciones ambientales. Se especifica cuanto recurso a quienes y para que Se aprueba modificación a pagos a técnicos para ajustes presupuestales
2013 I	<ul style="list-style-type: none"> Propuesta UDG de hacer estudio para ver cuánto recolectan los chatarreros Informe sobre denuncia por contaminación Informe de actividades y de modificaciones para pagina web y transparencia Se acuerda reunión de 	<ul style="list-style-type: none"> Se aprueban contrataciones y montos para técnicos municipales Se aprueba ejercicio de recursos para contrataciones técnicos para realizar estudio 	<ul style="list-style-type: none"> Informa de recursos aprobados para financiamiento red Informe de ahorro de recursos y que se invirtieron en material impreso Solicitudes de recursos por ayuntamientos para obras Solicitudes de estudios para regular actividades vacacionales

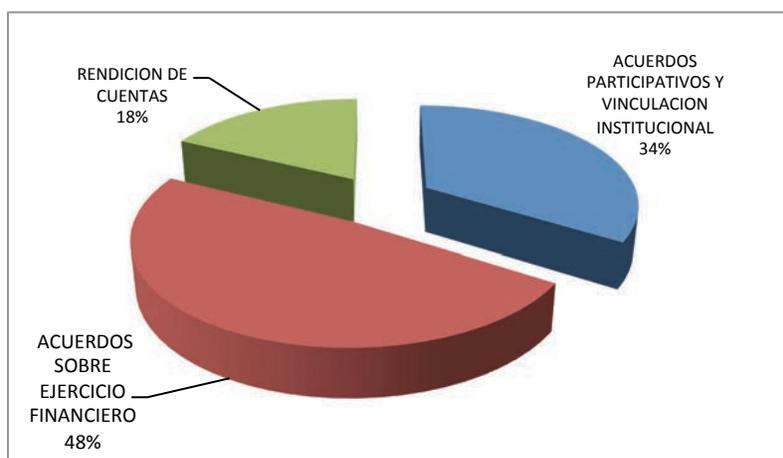
	<p>trabajo entre tres municipios para analizar y buscar soluciones a abasto de agua</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se propone instalar mesas de diálogo sobre problemática de contaminación por quemas • Se presentan propuestas para tratamiento de aguas y para gira • Se aprueba realizar gestiones para recursos red • Se aprueba realizar documentos sobre cómo realizar denuncias ambientales • Se aprueba reunión extraordinaria para coordinar solicitudes conjuntas de apoyos a municipios 		<p>y productivas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se aprueban solicitudes de recursos, algunas con modificaciones para ayuntamientos y para estudios de UDG • Se denegó solicitud de Autlán para que recursos de un técnico de jira se asignen al ayuntamiento porque uno de su personal hace esas funciones. (se explican razones) • Se aprueba ejercicio de recurso para monitoreo de jaguar • Se aprueba ejercicio de gasto jira por tres meses, montos y rubros • Se aprueba ejercicio de recursos para feria ambiental Tolimán
--	--	--	--

Elaboración propia con datos de JIRA (Nota: No se detallo' en esta tabla los acuerdos del taller de planeación realizado en la sesión V ni en la sesión extraordinaria II de 2013 donde se realizo visita del gobernador electo)

Como se puede apreciar, en cuanto a participación, las decisiones operativas y financieras se han tomado de manera colegiada entre los miembros del consejo de administración, siendo la mayoría de estas de tipo financiero, principalmente acuerdos para la contratación de personal –incluyendo los montos a pagar – y sobre todo, el ejercicio del gasto, tanto operativo como en proyectos y acciones específicas.

Un número significativo – pero no mayoritario – de las decisiones tomadas por el consejo se han referido a acciones de gestión, de búsqueda de consensos regionales y de propuestas de trabajo conjunto. En la siguiente gráfica se puede ver la proporción de temas generales abordados en estas reuniones reportadas en las actas:

Gráfico 1: Temas de las reuniones de consejo



Elaboración propia con datos de JIRA

Como se puede observar, existe en la práctica cotidiana una dinámica de construcción de acuerdos y toma de decisiones en conjunto, opinión expresada por otros autores:

“En el JIRA, y a reserva de que se profundice en otro texto, la evidencia indica que la voluntad política de los actores involucrados ha estado presente. Contrario a lo que pueda pensarse, esa voluntad política incluye a autoridades y una amplia participación social.” (Arellano y Rivera, 2011)

A este respecto, Sergio Graf menciona que

“También tienes un problema cultural, es algo muy nuevo (...) esto ha sido una construcción propia. Se toman de otros lados los principios (...) en ningún lado hay manuales, esto es un proceso político (...) hay una serie de principios que se tienen que cuidar: transparencia, rendición de cuentas, decisión colegiada; esos principios lo que tienes que hacer es hacer que se vuelvan una práctica institucional, hay que irlos construyendo, ir trabajando en temas que te ayuden a no violentar los procesos locales de una manera que te truenen; Esto es un proceso que va a durar 25 años...”

Lo hacemos con un proyecto de acompañamiento, apoyado por los franceses, que tiene un modelo de implementación de siglos (...) Es rarísimo que en CONAFOR estemos haciendo esto¹⁹, debería estarlo haciendo gobernación (...) La formación continua forzosamente lo tienes que hacer con un equipo de trabajo para esto; Es imposible que estas asociaciones de municipios se construyan y sepan cómo hacerlo; Hay un KNOW HOW para que el acuerdo político sea estable, si tú no tienes un acuerdo político estable, entonces no funciona; luego vienen los procesos de diseño institucional. Si el diseño está mal hecho, no funciona” (Graf. 2013, entrevista)

Esta estructura de participación se da principalmente entre los actores políticos a nivel municipal y regional, pero no abarca todavía amplios grupos entre la población sobre todo en lo concerniente a la toma de decisiones. Para la población “civil” del área de influencia de la JIRA, la participación se da principalmente como ejecutores de algunas acciones, como se puede ver en el siguiente ejemplo:

“Muestra de ello es la incidencia del Grupo SUMATE cuya finalidad es participar en los procesos de educación ambiental y prevención de incendios forestales, cuidado del bosque, reciclaje y saneamiento. Esta organización ciudadana tiene presencia activa en Unión de Tula, Ejutla, Autlan, El Grullo, El Limón, Tuxcauesco, Tonaya, San Gabriel, Tolimán y Zapotitlan de Vadillo, y está compuesto en su mayoría por estudiantes de preparatoria y secundaria.”(Arellano y Rivera. 2011)

¹⁹ Actualmente, Sergio Graf es directivo en la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) y desde esta instancia apoya y promueve el funcionamiento de la JIRA así como la creación y consolidación de otras juntas intermunicipales similares en el Estado de Jalisco.

Es importante mencionar que la participación social por medio de asociaciones civiles o comunitarias difiere de lo que es la participación ciudadana, puesto que en esta última se necesitan escenarios en los cuales la ciudadanía acceda a tener decisión. Al respecto, Llerenas menciona que:

“Sin mecanismos en los que esta ciudadanía pueda hacer valer su voz y participe en la política pública, la descentralización tampoco tendrá los efectos deseados. En todo caso, lo que se requiere, ya sea en una política administrada por el gobierno federal o en otra en la que parte de la responsabilidad la tienen los locales, es un mecanismo para que las decisiones técnicas específicas para cada contexto puedan ser vigiladas por los potenciales beneficiarios, que sean también los encargados de evaluarlas.” (Llerenas, 2007).

Además del Consejo de Administración, el reglamento interno y la estructura de la JIRA consideran la instalación de un Consejo Ciudadano. Este, de acuerdo a lo estipulado en el reglamento, estará integrado por el Presidente del Consejo de Administración, quien lo presidirá, un Secretario Técnico, que será el Director La Junta y Diez Consejeros Ciudadanos (y sus suplentes), es decir, contará con dos representantes ciudadanos por cada municipio integrante de La Junta, lo cuales deberán ser ratificados por los Presidentes municipales integrantes del Consejo de Administración.

Al momento de escribir este trabajo, no se ha instalado aún dicho Consejo Ciudadano, aunque está considerado hacerlo como parte de las acciones contempladas por el Plan Operativo Anual 2013 (POA).

Este punto constituye uno de aspectos a fortalecer, y a decir de Sergio Graf, ha sido un proceso que no se ha podido abordar de una manera idónea pues:

“No está estructurado (el modelo) para tener una base social. Hay gente que la reconoce, pero hay que ponerla en un formato que permita dar continuidad, donde los actores se estén moviendo en el tiempo...”

Se va generando una cultura colaborativa entre los alcaldes (a pesar de los cambios de administración) pero tienen un faltante, un tema que todavía no han logrado consolidar: la JIRA nació en el ámbito cabecera municipal porque el tema de residuos era importante, entonces, meterse a los sectores productivos, era imposible hacerlo porque iban a sentirse amenazados; Eso está sucediendo ahora por ejemplo en lo forestal, el hecho de involucrarte con el sector está generando resistencias Porque en ello se reproduce la transparencia, involucras a otro actor que se da cuenta si hay corrupción, entonces, están ‘rechinando las correas’(...)

Muchos alcaldes potenciales han trabajado en los ayuntamientos y ya saben de eso, pero falta la participación ciudadana...

De hecho, hay grillas, porque mientras más te metes a los intereses - Por ejemplo imagina si la junta se empieza a meter en el asunto del trabajo infantil en la caña de azúcar - te empiezan a madrear inmediatamente, la gente cree que lo ambiental es un adicional....” (Graf. 2013, entrevista)

b) Transparencia y acceso a la información

Una primera impresión de la disponibilidad para el acceso a la información se obtiene mediante la página web de la JIRA. Su diseño es sencillo y permite visualizar fácilmente su contenido. En el primer menú: “*quienes somos*”, se encuentra la historia de la junta, una breve semblanza del territorio, su misión y visión institucionales, un listado simple de sus integrantes, con links a las páginas web de cada municipio y dependencia y un listado de instituciones con las que colaboran, igualmente con links. En la parte central se muestran notas sencillas, sin grandes detalles, sobre las actividades de la JIRA en la región y un calendario de actividades programadas. En esta misma sección se despliega un menú denominado “directorio” pero al acceder a él no aparece ninguna información al respecto, solo un título que lee “directorio 2012” sin información ni contenido.²⁰

En la sección “*proyectos estratégicos*” Consultada en diferentes fechas durante Junio 2013, aparece únicamente información acerca de cómo se construyen metodológicamente las líneas estratégicas, pero no informa cuales son las que se tienen actualmente, aunque estas pueden ser consultadas en los documentos anexados en sub directorios. Si bien es en esta sección donde se explica como de manera colaborativa son construidos los ejes estratégicos, no se da cuenta del proceso en sí, ni de sus resultados, de manera que se permita apreciar cómo se llevó a cabo el proceso participativo para la planeación estratégica de la JIRA. (Aunque en otra sección de la página web se encuentra la memoria detallada de un taller de planeación participativo)

Por último, se tiene la pestaña “*transparencia*”, donde puede accederse a un menú con diversos contenidos. Por un lado, acceso a la página web del congreso donde se pueden consultar las leyes estatales y por el otro, la JIRA, como *sujeto obligado* por ley pone a disposición, en la sección denominada “transparencia JIRA” un menú de opciones con

²⁰ Consultado en diversas ocasiones durante los meses de Abril, Mayo y Junio.

información amplia sobre el trabajo de la Junta²¹. Esta sección contiene diversos documentos en que se encuentran importantes claves para obtener una primera apreciación sobre el ejercicio de transparencia en la JIRA, así como para conocer como se dieron los procesos en los distintos ejes de trabajo.

El primer documento presentado en esta sección lo constituye el denominado “*Documento técnico de Justificación de creación JIRA*”, elaborado en 2006, que contiene el marco teórico y legal para explicar la necesidad de constituir el OPD y sus características, así como la definición de su objetivo, facultades y su organigrama, así como un cronograma propuesto para realizar el proceso de constitución legal. Este documento define no solo los objetivos a lograr, sino que también indica la estructura básica de la Junta y define en su composición.

Es importante hacer notar que este es un documento técnico y así se le nombra. No es el producto de un proceso de planeación participativa, sino el resultado de un estudio técnico elaborado por especialistas. Este hecho no demerita que, por lo que respecta a su concepción, la JIRA fue diseñada desde un inicio para contar con órganos de representación y participación territorial y colectiva. Complementariamente a este documento, se encuentra una copia de la publicación en el Diario Oficial del Estado del convenio que da nacimiento legal a la JIRA.²²

Al respecto de la creación de la JIRA el Dr. Sergio Graf Montero, señala que:

“No hay nada en la ley que haga obligatorio consolidar el proceso asociativo de los municipio; simplemente lo dice la constitución, lo permite pero no lo incentiva el marco legal; Este paso en institucionalidad y el diseño del modelo se tiene que dar como algo que va a quedar anclado y se consolide en 25 años y no dependa de personas que están impulsándolo....

y luego vienen los procesos de operación y contratación del director.... Si esta es equivocada –no en la persona, porque esa se cambia- si te equivocas en el procedimiento, tienes un vicio de origen....

²¹ Consultar nota anexa al final del documento.

²² El periódico oficial “El Estado de Jalisco” es el medio oficial en el que se publican los actos o resoluciones que las leyes o acuerdos oficiales ordenen en Jalisco. Una vez publicados, su efecto es que dichos actos o acuerdos pasan a ser vigentes legalmente.

Entonces, todos los procesos de contratación han sido muy transparentes, se hacen concursos, reglas de adquisiciones.... Todas esas cosas requieren un equipo de acompañamiento....” (Graf. 2013, entrevista)

En esta sección también aparecen publicados los diferentes reglamentos internos que regulan la actividad y vida de la JIRA. De manera sencilla pueden consultarse los siguientes reglamentos:

- Interno de la junta
- Condiciones Generales de trabajo
- Adquisiciones
- Transparencia

Por su relevancia para el tema, vale la pena detenerse aunque sea de manera breve en algunos de ellos.

El *Reglamento interno de la JIRA* fue aprobado en Sesión ordinaria de asamblea a del consejo de administración el día 20 de Abril de 2010 y sustituye al anterior que venía funcionando desde la constitución de la junta, aprobado el 23 de enero del año 2008. En el título octavo se encuentran los artículos que dan origen a la creación de otros reglamentos internos referentes a la transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información, así como a la manera de efectuar procesos de adquisiciones patrimoniales. Estos reglamentos que se mencionan también están disponibles para consulta en la sección “transparencia” de la página web.

El *Reglamento para la Transparencia y Acceso a la Información Pública de la JIRA* está redactado en cumplimiento y concordancia a lo dispuesto por la *Ley De Transparencia E Información Pública Del Estado De Jalisco* publicada el 6 de enero de 2005. Contiene un total de 67 Artículos en ocho secciones que abarcan desde aspectos y disposiciones generales a los tipos de información, incluyendo la clasificación de “información reservada”

Aunque no es el objetivo del presente trabajo realizar una revisión detallada del contenido de este reglamento, vale la pena mencionar algunos puntos de su contenido que resultan relevantes para estimar el alcance de las medidas de transparencia que la propia junta

determina. Al respecto, el Artículo 6 dice textualmente: *“Por regla general toda la información que genere la JIRA, es de libre acceso, salvo aquella que la Ley clasifique como reservada o confidencial de acuerdo a lo previsto por el artículo 8 de la Ley”*; y por su parte el artículo 10 del reglamento especifica que: *“Será considerada como información reservada de la JIRA, aquella que se situó en los supuestos previstos por el artículo 23 de la Ley”*²³.

En estos términos, el reglamento especifica las normas, procedimientos, condiciones y alcances del acceso a la información generada y/o custodiada por la JIRA en términos que cumplen lo dispuesto por la ley Estatal, incluyendo la conformación de una *Unidad de Transparencia e Información* (UTI), y la periodicidad en que debe hacerse pública dicha información²⁴ Otros artículos del reglamento especifican los procedimientos para recibir y atender las solicitudes de información y el manejo y resguardo de la misma.

En este sentido, es innegable que la JIRA cuenta con una política interna de transparencia, adecuadamente sustentada y estructurada en torno a lo dispuesto por la ley Estatal, tanto en alcances como en plazos y modos de atención.

Para cumplir estas funciones, se conforma la mencionada UTI – que depende de la coordinación administrativa de la junta- y un comité de clasificación de la información –conformada por miembros del consejo de administración – y se prevén recursos, tanto humanos como materiales, para su operación: *“Artículo 27.- La UTI dispondrá de los elementos humanos, así como de los recursos materiales y técnicos que sean necesarios para el desempeño de sus actividades”*.

Aunado a lo anteriormente revisado, a partir de lo estipulado en el reglamento – en coherencia con el marco jurídico – la JIRA tiene disponibles para consulta diversos documentos referentes a su ejercicio del gasto, proveedores contratados, tabuladores y pago de sueldos, actas de sesiones y acuerdos del consejo de administración, planeaciones anuales y actividades de su quehacer. Algunos de estos elementos serán retomados y analizadas más adelante en este documento; basta mencionar aquí que en lo general, a partir de una revisión de estos instrumentos y su marco funcional, se puede

²³ Se pueden consultar los artículos mencionados de la ley citada en el anexo de este documento.

²⁴ Consultar en el anexo los artículos 8 y 9 del mencionado reglamento

decir que en términos de transparencia y acceso a la información, la JIRA cumple con lo dispuesto en los términos de ley y esto lo hace de una manera accesible para el público interesado. Es importante mencionar en este sentido que resulta de gran utilidad para el caso que la información está disponible en la propia página web, sin ser redireccionado a la instancia estatal como ocurre en otras dependencias.

Toda la evidencia revisada y lo mencionado en otros estudios (Gonzalez 2012) apunta a la conclusión de que desde el diseño institucional de la JIRA se propició la existencia de mecanismos accesibles para el acceso a la información:

“...no había antecedentes o directrices claras previamente establecidas u otras experiencias en el país de las cuales extraer buenas prácticas. Tuvieron, entonces, que empezar prácticamente desde cero en el diseño y desarrollo de estos aspectos de la vida institucional.

Tuvimos que analizar cómo apegarnos a la legalidad y cumplir con las disposiciones en materia de transparencia, por ser un OPD municipal la ley que rige a la JIRA es la municipal, los formatos están basados en los de los municipios. Tuvimos visitas constantes con la auditoría para empatar la parte legal del OPD. En 2009, con el cambio a las leyes de transparencia, se nos pide medir el desempeño. A la fecha se sigue trabajando en esto, está en constante evolución” (González Franco et al, 2012)

En la práctica, sin embargo, no ha sido posible conocer el número de solicitudes de información que se ha procesado en la mencionada UTI. Es necesario hacer notar que si bien se cumple con lo dispuesto por la ley en la materia, estas medidas de acceso a la información están radicadas internamente en instancias administrativas –o consejos – conformadas únicamente con personal que labora en la junta o que es miembro del consejo de administración, esto es, que no participan en estas instancias ningún actor independiente de la propia junta. Ciertamente es también que el propio reglamento prevé sanciones administrativas para los encargados o empleados de la junta que incumplan con estas obligaciones.

Adicionalmente, aunque es significativo que la junta tenga un reglamento de transparencia y acceso a la información y una política clara al respecto, estos deben adecuarse al marco jurídico vigente, ya que el reglamento puesto a disposición del público en su página web está elaborado con base a la ley de la materia vigente para el estado en el momento de su habilitación, pero este marco legal ha sido modificado en dos ocasiones

en el caso del estado de Jalisco, una en el año 2011 y otra en 2013 y cada una de estas reformas abrogó los anteriores ordenamientos, resultando entonces que el marco legal y los artículos aplicables se modificaron a nivel estatal, pero no así en el propio reglamento.

c) Rendición de cuentas

El proceso de creación de la IIGICRA y su posterior establecimiento como OPD ha considerado desde sus inicios llevar a cabo un proceso de rendición de cuentas amplio. Por un lado, esta intención tiene que ver con el cumplimiento de los mandatos legales que aplican al organismo, pero también es cierto que se ha notado una voluntad de los actores institucionales para realizar esta función de manera transparente: *“se garantiza la correcta aplicación y transparencia en el gasto y la rendición de cuentas, porque se contrae la obligación de auditar cada ejercicio fiscal anual y presentar los resultados al SAT ó bien si éste lo considera pertinente auditar de manera directa el FGICRA (Zamora, 2012 en González Franco et al, 2012).*

Desde la instalación del fideicomiso (FGICRA) se da un proceso de vinculación legal entre los municipios, creándose un mecanismo de recaudación y de transferencia de recursos con regularidad mediante acuerdos y presupuestos que debían de ser informados, de tal manera que se idearon candados para evitar malversaciones y opacidad en el gasto.

Posteriormente, por medio de gestiones se logró que las instancias estatales y federales aportaran recursos al fideicomiso (el Gobierno del Estado no ha dejado de hacer aportaciones cada año), además de los recursos obtenidos mediante proyectos de vinculación y gestión ante entidades no gubernamentales nacionales e internacionales, como los del Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza, FMCN, Fundación Ford, USAID y NCCR-Suiza o la Agencia Francesa para el Desarrollo que ha sido posible obtener debido a que se cuenta con autorización por parte de la secretaría de Hacienda para emitir recibos deducibles de impuestos, lo que igualmente genera una obligación de informar el uso de recursos, mediante un sistema legalmente establecido que incluye la entrega a la secretaría de hacienda de los estados financieros auditados y dictaminados.

De todo ello se desprende que la JIRA, a partir de su establecimiento como OPD adquiere una serie de obligaciones con miras a la fiscalización de su ejercicio presupuestal, por un lado a las instancias que la financian, tanto públicas como privadas, aunque en el caso de las primeras, esta obligación tiene carácter legal, normado por diversas leyes, y en el caso de las segundas, es una obligación entre particulares, en donde el donatario (la agencia de desarrollo) requiere de comprobaciones de gastos por parte del receptor (JIRA). Adicionalmente a estos “mandatos legales” se realiza con regularidad, para los integrantes y asistentes en cada asamblea del consejo de administración, un ejercicio de información del gasto aprobado y ejercido durante el período, información detallada por rubros.

A este respecto, Graf menciona que; *“(JIRA) No es una ONG, tiene responsabilidades públicas, tenemos que tener una contabilidad y mostrársela a los alcaldes y tiene que generar algo mejor a la sociedad.”*. (Graf. 2013, entrevista)

A partir de lo analizado, se ha comprobado que esta información financiera se realiza eficientemente. En cada asamblea el director de la junta es el encargado de realizar este proceso, mostrando a los asistentes el estado de cuenta, balance general y estado de resultados con el ejercicio del gasto del período, como se muestra en la imagen a continuación:

Ilustración 2: Estado de resultados presentado en la asamblea de consejo administración

 Junta Inter municipal de Medio Ambiente para la Gestión Integral de la Cuenca Baja del Río Ayuquila Estado de Resultados del 01 al 31 de Diciembre 2012 Primer Sesión Ordinaria del año 2013			 Junta Inter municipal de Medio Ambiente para la Gestión Integral de la Cuenca Baja del Río Ayuquila Estado de Resultados del 01 al 31 de Diciembre 2012 Primer Sesión Ordinaria del año 2013		
	Periodo Diciembre	Acumulado Enero-Dic.			
INGRESOS					
TRANSFERENCIAS, ASIGNACIONES, SUBSIDIOS Y OTROAS AYUDAS					
SUBSIDIOS Y SUBVENCIONES					
Municipios	-	270,000.00			
Total Subsidios y Subvenciones	-	270,000.00			
AYUDAS SOCIALES					
DONATIVOS					
Fideicomiso 108643-7	337,225.82	2,779,445.02			
Fondo Mexicano para la Cons. de la Naturaleza	-	674,235.00			
Ejidotes (Fondos Concurrentes)	20,300.00	168,000.00			
Conafor	750,000.00	1,500,000.00			
Varios Efectivo	-	25,532.05			
Varios Especie	-	6,190.00			
Total Aportaciones	1,107,525.82	5,153,402.07			
TOTAL TRANSF., ASIGNACIONES, SUBSIDIOS Y OTRAS AYUDAS	1,107,525.82	5,423,402.07			
OTROS INGRESOS Y BENEFICIOS					
INGRESOS FINANCIEROS					
	4,068.14	103,937.23			
Total Ingresos Financieros	4,068.14	103,937.23			
OTROS INGRESOS Y BENEFICIOS VARIOS					
	640.92	640.92			
Total Otros Ingresos y Beneficios Varios	640.92	640.93			
TOTAL OTROS INGRESOS Y BENEFICIOS	4,709.06	104,578.16			
TOTAL INGRESOS	1,112,234.88	5,527,980.23			
EGRESOS					
SERVICIOS PERSONALES					
Remuneraciones al personal de carácter permanente	91,601.71	1,081,512.18			
Remuneraciones al personal de carácter transitorio	142,052.36	1,756,404.06			
Remuneraciones adicionales y especiales	9,275.32	114,059.83			
Seguridad Social	57,829.86	469,977.86			
Total Servicios Personales	300,759.25	3,412,952.93			
MATERIALES Y SUMINISTROS					
Materiales de Administración	8,157.62	42,502.56			
Alimentos y Utensilios	9,868.43	44,692.88			
Materiales y Artículos de Construcción	1,252.80	2,748.80			
Combustible	61,711.95	163,424.90			
Vestuario	4,854.60	10,852.00			
Herramientas	4,354.29	22,474.65			
Total Materiales y Suministros	90,199.69	286,695.79			
SERVICIOS GENERALES					
Servicios Básicos	5,570.73	61,086.17			
Servicios de Arrendamiento	6,032.00	372,616.20			
Servicios de Profesionales	180,069.27	1,608,428.17			
Servicios Financieros	290.00	22,908.48			
Servicios de Instalación	15,191.74	47,829.09			
Servicios de Comunicación Social	98,017.08	373,335.44			
SERVICIOS DE TRÁNSITO Y VIÁTICOS					
	6,439.40	183,189.69			
Servicios Oficiales	-	6,171.99			
Otros Servicios Generales	-	11,027.52			
Total Servicios Generales	313,610.28	2,686,592.75			
TRANSFERENCIAS ASIGNACIONES SUBSIDIOS Y OTRAS AYUDAS					
Subsidios y subvenciones	-	300,000.00			
Ayudas sociales	-	4,000.00			
Total Subsidios y Subvenciones	-	304,000.00			
TOTAL GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	704,560.22	6,710,241.47			
OTROS GASTOS O PÉRDIDAS EXTRAORDINARIAS					
Depreciación de Bienes Muebles	633,832.98	633,832.98			
Amortización de Activos Intangibles	9,633.66	9,633.66			
Total Estimaciones	643,466.64	643,466.64			
OTROS GASTOS					
Gastos de ejercicios anteriores	0.20	100.53			
Otros gastos varios	3.91	3.97			
Total Estimaciones	4.01	107.40			
TOTAL OTROS GASTOS Y PÉRDIDAS EXTRAORDINARIAS	643,440.65	643,544.04			
TOTAL EGRESOS	1,348,000.87	7,353,785.51			
UTILIDAD (O PÉRDIDA)	- 235,765.99	- 1,825,805.28			

Fuente: Actas del consejo de administración JIRA 2013

Además, anualmente se realiza un proceso de auditoría certificada por instancias externas a la junta, contratadas para tal efecto, quienes deben emitir una dictaminación a partir del análisis de la información financiera de la Junta²⁵. Este dictamen, efectuado por al menos dos despachos de contadores diferentes externos a la junta, se presenta en asamblea del consejo de administración y se incluye en los documentos públicos que pueden ser consultados en la página web. Abarca varios aspectos, de los cuales se mencionará su principal observación:

²⁵ Las normas internacionales de auditoría son de aplicación obligatoria en México.

Tabla 2: Dictaminaciones resultado de auditoría 2012

ELEMENTO	RESULTADO
Análisis de estado financiero (el cual se elabora en base a la ley de fiscalización del Estado de Jalisco y la ley de contabilidad gubernamental)	Presentan razonablemente la situación financiera en todos los aspectos.
Cumplimiento de la ley de presupuesto, contabilidad y gasto publico del Estado de Jalisco	Se cumple con lo dispuesto en la ley y con los rubros de gasto aplicables.
Cumplimiento de la ley de fiscalización del Estado de Jalisco	Se cumple con lo dispuesto en la ley. Se entrego información financiera a la auditoría superior del Estado.
Análisis del cumplimiento de los objetivos planteados en el decreto de creación de la JIRA	Se trabajo en torno a los objetivos y metas considerados en el decreto.
Opinión sobre el cumplimiento de reglamento interno	No hay evidencias de que se halla incumplido el reglamento. No se registraron faltas a su cumplimiento.
Opinión sobre el cumplimiento de manual de puestos y organización	Se han cumplido las funciones descritas en el manual.
Opinión sobre el cumplimiento de las políticas y lineamientos para adquisiciones	La JIRA no es sujeto obligado por la ley de adquisiciones del Estado de Jalisco. Aún así, la junta realiza licitaciones públicas y abiertas sobre bienes y servicios que requiere.
Evaluación del presupuesto de egresos	Correcto desglose de partidas. Razonable en función de el capital de la junta.
Evaluación sobre la aplicación de criterios de racionalidad y austeridad	Se aplican y cumplen criterios de austeridad. Se anexa lista de remuneraciones al personal
Evaluación sobre el cumplimiento de programas anuales	Con información proporcionada por la junta, se determina que se han cumplido los objetivos planteados en el POA

Elaboración propia con datos de los resultados de auditorías externas a JIRA

Estas dictaminaciones dan cuenta del cumplimiento de la JIRA a los ordenamientos legales vigentes, pero están elaborados con criterios jurídicos, más que como procesos metodológicos de evaluación o retroalimentación, aunque pueden constituirse en elementos para ello.

Es importante destacar que la evaluación debe de considerarse como un elemento de la rendición de cuentas, ya que tiene como uno de sus propósitos principales retroalimentar el proceso que se ha desarrollado. En primera instancia, la evaluación implica la generación de datos e información susceptible de constituir evidencia empírica acerca de la efectividad del ejercicio de la función pública. Dicha evidencia puede utilizarse para la posterior toma de decisiones institucionales, las cuales tienen un efecto sobre la colectividad. Adicionalmente, los resultados de la evaluación de políticas públicas representan un insumo para la rendición de cuentas, fundamentalmente, en la dimensión

argumentativa de la misma dirigida a justificar las decisiones y acciones públicas, en la línea de *responsabilidad* mencionada anteriormente.

La OCDE señala que la evaluación se refiere fundamentalmente a realizar “*una apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, de su puesta en práctica y de sus resultados cuyo propósito es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo [...] y deberá proporcionar información creíble y útil, que permita incorporar las enseñanzas aprendidas en el proceso de toma de decisiones de beneficiarios y donantes*” (OCDE, 2010).

Sobre este tema específico de la evaluación, Graf admite que:

“No se ha hecho; un poquito el proceso de sistematización sirve como evaluación pero no está diseñado como un estudio evaluador....

Actualmente tienen que hacerse evaluaciones de los proyectos, las que cada gestión pide; (además) Cada tres años se hace un proceso de planeación estratégica, y conlleva una revisión de lo hecho.

Pero por otro lado, los alcaldes siempre hacen evaluaciones de facto; Cuando se trata en esto de dar resultados, los alcaldes son muy estrictos en eso, y es muy difícil hacerles ver y comunicar todo lo que se hace, están acostumbrados a inversiones, y todo lo ven así; pero un proceso de consenso tiene un valor público impresionante. Hay un problema de formación de todos los actores para la gobernanza (...) Cuando tú le dices a un actor político ¿Cuál es tu mejor obra? Te dicen que la banqueta o la calle, pero nadie le pone un valor a la institucionalidad o los acuerdos o la mejora de las interacciones o el desarrollo del capital social, nadie los valoriza, entonces toda su evaluación es ¿Qué han hecho? ¿Cuanto dinero han traído?; la JIRA está permanentemente bajo esa lupa y trae dinero cada vez, para manejo de desechos sólidos, para el manejo del fuego (...) Obviamente hay un trabajo que se tiene que hacer mas sistematizado de los costos que tiene todo esto, tanto operativos como de resultados, que no lo hay...”
(Graf. 2013, entrevista)

3. Conclusiones

Desde diversos ángulos, la JIRA ha sido una instancia que ha sentado precedentes como una entidad que innova – o más bien, transforma – el marco institucional existente en el ejercicio de la función pública en el Estado de Jalisco. Si bien su ámbito de acción se suscribe al tema ambiental en una región definida, y es en este rubro donde ha alcanzado valiosos logros, su estructura institucional, su marco normativo interno y su dinámica de trabajo arrojan importantes experiencias que pueden ser aprovechadas por otras instancias públicas en distintos ámbitos y regiones, sobre todo en los temas de interés del presente trabajo.

La JIRA es un ejemplo de las posibilidades de potenciar la asociación de municipios y la cooperación intermunicipal para atender situaciones complejas que rebasan el ámbito de acción de cada municipio. Es destacable que este proceso se lleve a cabo en el marco de administraciones municipales cambiantes, no solo en términos de períodos trianuales, sino también de alternancia partidista.

Igualmente es una muestra de cómo los ayuntamientos pueden atender acciones a los que la ley les obliga a pesar de sus limitaciones económicas y escasos recursos humanos o limitada capacidad institucional a la que se enfrentan muchos municipios rurales en el país.

A pesar de lo anterior y de los años que lleva operando, aún pueden identificarse algunas áreas relacionadas con el objeto de este trabajo que son susceptibles de perfeccionamiento o que presentan aspectos que pueden pulirse en la búsqueda de mecanismos más eficaces y de impacto para mejorar los esquemas de gobernanza que se han impulsado. En este sentido, en este apartado el autor no pretende señalar defectos ni aleccionar como experto, sino únicamente hacer notar dichas áreas de mejora que puedan ser aprovechadas para esta y otras experiencias futuras.²⁶

²⁶ A partir de la experiencia de la JIRA, se han venido estableciendo, bajo el mismo esquema, otras *Juntas intermunicipales* para atender el tema ambiental de manera asociativa entre municipios de diversas regiones del Estado, entre las que se encuentran la JISOC (Junta intermunicipal de la región sierra occidental), la JICOSUR (Junta intermunicipal del medio ambiente de la costa sur), JIRCO (Junta intermunicipal del río coahuayana) y otras que se tienen en proyecto.

a) Sobre la participación y toma de decisiones

El principal aspecto observado es que la toma de decisiones de manera participativa, se ha constituido en una práctica constante en la JIRA. Si bien a partir de esta toma de decisiones se ha generado una dinámica de interlocución, diálogo y construcción de consensos entre actores regionales, y a pesar de que existe trabajo participativo de planeación, este mayor grado de participación ha sido principalmente en dos dimensiones: a) una constituida por agentes gubernamentales, principalmente los presidentes municipales (y algunos funcionarios de primer nivel en los ayuntamientos), donde la participación es a nivel de toma de decisiones; b) otra en el nivel de ejecutar acciones, donde se tiene participación de la población y de grupos sectoriales, como lo son jóvenes estudiantes o en algunos casos grupos de productores. Si bien es cierto que esta participación es consistente y representa un ejemplo de gobernanza, buena parte de la base social regional (ciudadanos, productores, etc.) ha tomado parte principalmente en el nivel de “operar” acciones que son decididas en la estructura colegiada del consejo de administración. Aunque estos actores en algunos momentos han sido consultados o informados sobre las decisiones, y han participado en la implementación de las acciones derivadas de ello, no han sido incorporados plenamente a los mecanismos de decisión existentes al interior de la JIRA.

Un aspecto destacable de los mecanismos de participación de la JIRA es que en su norma interna está contemplada la instalación de un consejo ciudadano, con atribuciones bien definidas, pero es necesario mencionar que existe un retraso en su instalación, situación que podría entenderse como una postergación debido que se han atendido prioritariamente otras áreas (específicamente operativas) y se ha dejado en segundo plano la participación social de la base en los procesos de toma de decisiones.

Adicionalmente, llama la atención que de acuerdo a la norma interna, dicho consejo ciudadano estará integrado por elementos de la propia junta y por representantes municipales ratificados desde la institucionalidad de los ayuntamientos, y no prevé de primera instancia incluir a diversos actores regionales, sobre todo en los sectores productivos “civiles” como podrían serlo ejidatarios, productores o habitantes urbanos beneficiarios de las acciones de la JIRA, que tienen una importante presencia en la zona.

Así pues, aún queda el reto de incrementar esta participación, tanto en el nivel de inclusión de más actores, como en el de incorporación de mecanismos que permitan a estos nuevos actores tomar parte en la construcción de acuerdos y decisiones.

b) De la transparencia y acceso a la información.

Como se mencionó anteriormente, la JIRA cumple con las disposiciones legales a las que está obligada como OPD de una manera accesible para el público interesado, haciendo disponible la información de su actuar institucional de manera abierta y regular. La experiencia personal me permite decir que la JIRA tiene un modelo accesible para ello, pues otras instancias oficiales, aunque cumplen en un sentido estricto lo dispuesto por la ley, no lo hacen de una manera dinámica y accesible sino por medio de trámites y mecanismos que pueden resultar, en muchos casos, confusos y complicados para un usuario no especializado.

A pesar de lo anterior, el sistema aún no tiene el impacto que debería, en términos de servir como un mecanismo de interlocución con los actores locales en un marco de gobernanza, pues como ya se mencionó, estas medidas de acceso a la información están operadas en instancias administrativas conformadas con personal que labora en la junta o que es miembro del consejo de administración, donde no participan actores independientes o beneficiarios (como podrían serlo los habitantes de las riberas, o los productores involucrados) de la junta.

Sobre este punto, López Ayllón (2007) menciona que una vertiente de la transparencia es la disponibilidad de información para el usuario por parte del responsable de realizarlas y que legalmente esto se ha satisfecho, principalmente al colocar la información en internet, pero agrega:

“La segunda vertiente es más compleja pues se refiere a la explicación y justificación de las acciones. Esta vertiente implica sujetar el ejercicio del poder no sólo al “imperio de la ley” sino también al “imperio de la razón” y genera una relación de diálogo entre los actores que rinden cuentas y aquéllos a quienes se las rinden. Este aspecto está jurídicamente menos desarrollado y se entiende más fácilmente en el contexto del ejercicio del poder político. Sin embargo, la racionalidad de una auténtica política de transparencia se encuentra juntamente en esta dimensión. Es decir, no se trata únicamente de dar acceso a los documentos administrativos o incluso de producir datos y difundirlos, sino de darle un sentido específico que permita generar flujos de información con valor agregado, que proporcionen una cabal justificación de las acciones así como una posibilidad

efectiva de realizar una evaluación independiente por los diferentes actores involucrados” (López Ayllon, 2007).

En la medida en que la política de transparencia no solo permita el acceso a la información sino que facilite la comprensión del usuario de esta información y genere dinámicas sociales de diálogo entre las autoridades, agentes gubernamentales y sus usuarios, con un valor de uso para ambos, se posibilitará exigir, como dice Mauricio Merino, *“Modificaciones mucho más amplias en la forma en que los gobiernos abordan la gestión pública”*, esto es, una modificación en la manera de ejercer el poder por parte de los gobiernos y también por parte de los usuarios, considerados por las dependencias como “beneficiarios”, pero ciudadanos al fin, que deben dejar el camino de la dependencia, y transitar al de una ciudadanía madura, empoderada²⁷, corresponsable, que facilite y promueva los cambios estructurales que el país necesita.

c) Sobre la rendición de cuentas y evaluación.

Una política de rendición de cuentas debe ser entendida como el conjunto de instituciones, normas y procedimientos que tiene como propósito fortalecer la legalidad y el sentido democrático de las responsabilidades públicas y sancionar (positiva o negativamente) a los actores que las asumen. Por ello, debe ser diseñada y practicada como una política orientada a fortalecer la responsabilidad del ejercicio de la función pública y no como un fin en sí misma. Es, además, una política que esencialmente ha de tener una vocación pública —y no meramente burocrática—.

El sistema de rendición de cuentas establecido en la JIRA es, por lo que se refiere al uso de recursos públicos, eficiente en los términos que marca la ley a un OPD; y por lo que se puede inferir, cumplido en los requerimientos que los financiadores internacionales le requieren. Sin embargo, en la práctica, se corre el riesgo de que lo más importante acabe siendo la forma y los procedimientos, y se deje de lado la posibilidad de fortalecer las posibilidades de consolidar un modelo de gobernanza más democrático.

Al respecto, Ackerman (2008) permite ampliar la concepción de la rendición de cuentas que la limita a la comunicación de información contable de un agente a un principal, y que

²⁷ Autores como Schlemelson (2000) definen el empoderamiento (empowerment) como la transferencia de poder, recursos y sobre todo la capacidad de gestión y de actividades rutinarias a las personas directamente afectadas o involucradas en la naturaleza de las acciones que constituyen dicha gestión

la lleva a entenderla como “*un proceso dinámico que redefine las relaciones entre el Estado y la sociedad, reconfigurando la naturaleza misma de la democracia y la participación ciudadana*”. Ha propuesto entender a la rendición de cuentas como “*un proceso pro-activo por medio del cual los servidores públicos informan, explican y justifican sus planes de acción, su desempeño y sus logros y se sujetan a las sanciones y recompensas correspondientes*”. Este concepto supone que la rendición de cuentas es un proceso donde quienes ejercen una responsabilidad pública dialogan con la sociedad y están sujetos a sanciones tanto negativas (castigo) como positivas (recompensas).

Merino y Lopez Ayllón (2011) basados en la propuesta de Cejudo y Ríos (2010) proponen este esquema como una relación entre dos actores (A y B), en la que A está formalmente obligado a informar, explicar y justificar su conducta a B, con respecto a R(al ejercicio de las responsabilidades jurídicas y políticas asumidas y al ejercicio de los recursos públicos relacionados con esas responsabilidades). En esta relación, B tiene la facultad de examinar la conducta de A (con respecto a R) y cuenta con instrumentos para vigilarlo e incidir en su comportamiento —vía sanciones o incentivos-.

“De esta definición se deriva, en principio, que la mención de las obligaciones de A y de las facultades de B, implican necesariamente una relación jurídica que se traduce en facultades y obligaciones precisas, así como en procedimientos establecidos para darle forma y cauce. Pero el modelo también supone un sustrato democrático comprometido con un tercer actor, al que podríamos llamar C, cuya existencia le da sentido público a la relación entre A y B. Así pues, la relación entre A y B, sobre un objeto R en torno al que se rinden cuentas, adquiere todo su sentido cuando se añade el espacio público y democrático en el que sucede esa relación. El tercer actor, al que hemos llamado C, no tiene obligaciones ni atribuciones precisas: no es el sujeto A, obligado a rendir cuentas, ni tampoco la autoridad B, investida de facultades legales para examinar al sujeto obligado. Lo que C tiene son derechos fundamentales, políticos y sociales, que puede ejercer en cualquier momento y por todas las vías jurídicas y políticas que tiene a su alcance. Es una C que podría traducirse como: ciudadanos que otorgan calidad a la democracia, pero que resulta imprescindible para impedir que la relación entre A y B se justifique solamente a sí misma-”. (Merino y López Ayllón, 2011)

Por ello, considero importante señalar que, si bien - como ya se mencionó- la JIRA cumple más que satisfactoriamente su obligación legal de rendir cuentas por los recursos que recibe y esta rendición de cuentas la hace visible al público por medio de su página web, donde se pueden consultar tanto los presupuestos anuales como el ejercicio de recursos; y en otro nivel igualmente rinde cuentas a los actores regionales involucrados

en su funcionamiento, de manera periódica, constante y detallada, queda aún pendiente de implementarse un proceso de vinculación ciudadana que permita que los beneficiarios de su acción puedan no solo conocer el ejercicio del gasto, sino involucrarse en el proceso de rendición de cuentas y evaluación, con miras a fortalecer la gobernanza territorial que se está construyendo, no solo por el valor para la cultura democrática y la construcción de ciudadanía que ello implica – lo cual es valioso por sí mismo pero no necesariamente una obligación de la JIRA – sino para evitar que en un futuro no lejano la práctica de rendición de cuentas se vuelva una costumbre monótona y sin otro sentido que cumplir un trámite y justificarse a sí misma.

Dicho de otro modo, la búsqueda de una dinámica más interactiva de rendición de cuentas que involucre a los beneficiarios, puede ser una oportunidad para que la JIRA evite burocratizarse, y adicionalmente, puede abrir interesantes espacios de construcción de ciudadanía y de desarrollo de capacidades en los actores políticos municipales y regionales, lo cual, de alguna manera es parte de los objetivos establecidos por la propia junta.

Respecto de las evaluaciones, éste es uno de los aspectos que es imperativo fortalecer, y la junta debe procurar - a pesar de su intensa actividad y de los limitados presupuestos – establecer un proceso o un sistema de evaluación periódica más allá de las que se mencionan en el cuerpo del trabajo, pues la evaluación tiene injerencia en distintos ámbitos²⁸ que permitirían fortalecer el trabajo de la JIRA y sus impactos potenciales, sobre todo si en algún momento este eventual proceso de evaluación involucra de manera activa y dinámica a los actualmente beneficiarios.

²⁸ En este sentido cabe destacar que la evaluación:

I. permite obtener información acerca de la efectividad de las políticas, identificando el grado de avance o cumplimiento en las metas establecidas, no solo por cada proyecto emprendido, sino de manera integral y estratégica.

II. fortalece los procesos presupuestarios pues presenta información relativa a su efectividad y su desempeño a partir de lo cual puede promoverse una asignación del presupuesto asignado para futuras acciones más efectiva. Sobre este punto profundiza Merino al señalar que una herramienta como es el Presupuesto basado en Resultados (PbR) *“permitiría evaluar de manera más precisa el impacto y las consecuencias del ejercicio de los recursos públicos, lograr que la información sobre el desempeño sirva para la toma de decisiones sobre el diseño de los programas y la mejor asignación de los recursos y, finalmente, contribuiría a una mejor rendición de cuentas”* (Merino, 2010: 15).

d) A manera de cierre

Consecuentemente, podría resultar interesante que aprovechando las redes ciudadanas con las que se ha trabajado y la vinculación social que se ha generado en el trabajo de la JIRA, se buscara la manera de incrementar el grado y las formas de participación ciudadana “de base” en las distintas áreas que se han analizado en este texto, ampliando el actual esquema - en el cual se ha construido un proceso participativo para la implementación de acciones a través de grupos ciudadanos, estudiantes y población beneficiaria en las acciones de educación y limpieza ambiental – hacia un modelo de trabajo en el que se lleve a cabo algún tipo de informes públicos o talleres de diálogo con la ciudadanía que muestren y den cuenta a la población abierta las actividades que se realizan, los avances logrados y los impactos esperados y concretados.

Este tipo de ejercicios – que ciertamente representan un costo en términos humanos y financieros - se complementarían adecuadamente con la dinámica de acceso a la información y transparencia que ya se tiene y podrían potenciar el alcance de las acciones que lleva a cabo la junta, abriendo las posibilidades a una mayor participación e involucramiento de la sociedad en la implementación de las acciones que se tienen como objetivos, además de que posibilitaría encontrar estrategias para ir involucrando cada vez más a los ciudadanos de base en otras áreas de proceso, como la toma de decisiones, donde además del actual esquema de trabajo colegiado se pudieran realizar actividades de participación e involucramiento con la población como por ejemplo consultas públicas para la identificación de proyectos o talleres ciudadanos para la construcción de algunos acuerdos de trabajo.

Si bien es cierto que el proyecto de la JIRA es de largo plazo y contempla un horizonte de al menos 25 años, y que el trabajo realizado hasta el momento es un buen ejemplo de gobernanza territorial, el grado de madurez y avances que presentan estos aspectos permite vislumbrar que este tipo de acciones, más abiertas a la población en las áreas de decisión y evaluación, empiezan a ser necesarias para consolidar su proceso y fortalecer su potencial como una instancia que genere experiencias e impactos no solo en el tema ambiental – importante por sí mismo – sino en el modo en que se implementan las políticas públicas y en la construcción de una ciudadanía más madura y activa en la búsqueda del desarrollo con esquemas más democráticos y participativos.

4. ANEXOS

I. MISION Y VISION, EN DOCUMENTOS DE LA JIRA.

Visión.

Mejoraremos la calidad de vida de la cuenca hasta crear un ambiente de desarrollo regional sustentable en todos los sentidos. Tendremos una cuenca limpia y sana con un equilibrio ecológico que nos asegure la disponibilidad de suficientes recursos naturales: abundante agua limpia para todos, áreas boscosas conservadas, fauna nativa y suelos bien conservados que garanticen la sobrevivencia de la sociedad actual y las generaciones futuras, dentro de un entorno ecológico aprovechable turísticamente, y donde las personas participen y se unan a marco de una cooperación intermunicipal e interinstitucional por la conciencia obtenida de la problemática ambiental.

Misión.

Contaremos con una Junta Intermunicipal consolidada, eficiente, Ciudadanizada y con continuidad, que tenga estrategias claras que coadyuven al desarrollo sustentable de la cuenca, a través de un manejo integral de la misma. Con un buen cuerpo técnico y base de información que permita la toma de decisiones, que cuente con una legislación adecuada y financiamiento estable y suficiente, con procesos de evaluación, diagnóstico y vinculación. Que sea un organismo participativo e incluyente de todos los niveles de la sociedad y gobierno, generando procesos democráticos de participación ciudadana y que procure la atención de las propuestas e inquietudes de los habitantes de la cuenca.

II. Nota sobre información pública:

La *Ley de Información pública del Estado de Jalisco y sus municipios* obliga a las instituciones públicas y privadas que reciben recursos públicos, a que den a conocer la información sobre cómo gastan dichos recursos, como operan y cuáles son sus resultados. Es decir, se garantiza el derecho a solicitar, acceder, consultar y recibir la información en manos de quienes reciban recursos públicos estatales o municipales.

La mencionada ley señala como sujetos obligados a:

... II. *En el Poder Ejecutivo y la Administración Pública Estatal:*

- e. *Los organismos públicos descentralizados;*
- f. *...*
- g. *...*
- h. *Los fideicomisos públicos estatales;*
- i. *...; y*
- j. *Los demás órganos o entes públicos de la Administración Pública Estatal, no incluidos en los anteriores, que generen, posean o administren información*

....

VII. *En los municipios:*

...

- g. *Los órganos desconcentrados municipales;*
- h. *Los organismos públicos descentralizados municipales;*
- i. *Las empresas de participación municipal;*
- j. *Los fideicomisos públicos municipales;*
- k. *Las delegaciones municipales; y*
- l. *Los demás órganos o entes públicos municipales, no incluidos en los anteriores, que generen, posean o administren información pública;*

...

XI. *Las personas físicas o jurídicas privadas que recauden, reciban, administren o apliquen recursos públicos estatales o municipales, sólo respecto de la información pública relativa a dichos recursos.*

Artículo 8.- La información pública se clasificará en información fundamental, de libre acceso, información reservada e información confidencial y toda la información pública que obre en poder de los sujetos obligados se considerará de libre acceso, excepto aquella que esta ley clasifique como reservada o confidencial.

Artículo 23.- Es información reservada, para los efectos de esta ley:

I. Aquella cuya revelación puede causar un daño o perjuicio irreparable al Estado, por tratarse de información estratégica en materia de seguridad del Estado, seguridad pública o prevención del delito;

II. La que establezca la obligación legal de mantenerla en reserva, por ser información que fue recibida por el sujeto obligado de que se trate en virtud de su custodia, y cuya

revelación perjudique o lesione los intereses generales o particulares, por cuanto quién acceda a ella de manera previa, pudiera obtener un beneficio indebido e ilegítimo;

III. La generada por la realización de un trámite administrativo, que por el estado procedimental que guarda, se requiere mantener en reserva hasta la finalización del mismo;

IV. La referida a servidores públicos que laboren o hayan laborado en áreas estratégicas como seguridad pública, procuración e impartición de justicia o servicios de información, cuyo conocimiento general pudiera poner en peligro la integridad física de alguna persona o servidor público, con excepción de la información relativa a la remuneración de dichos servidores públicos;

V. Las averiguaciones previas;

VI. Los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no se haya dictado la resolución definitiva, en cuyo caso, no deberán publicarse la información confidencial de los comparecientes; y

VII. Los procedimientos judiciales o de jurisdicción voluntaria, en tanto no haya causado estado la sentencia, en cuyo caso, no deberán publicarse la información confidencial de los comparecientes.

III. ARTÍCULOS DEL REGLAMENTO DE TRANSPARENCIA DE LA JIRA

Sobre la información y su periodicidad, el reglamento establece que:

Artículo 8.- La información pública fundamental que genere la JIRA, deberá ubicarse por los medios electrónicos de que disponga, por los medios establecidos en la ley y por los que se determinen en los lineamientos emitidos por el Consejo del Instituto.

Artículo 9.- La información pública fundamental de la JIRA, se actualizará en la medida y términos en que sufra modificaciones, atendiendo para tal efecto, a lo previsto en los lineamientos emitidos por el Instituto, a través de su Consejo, debiendo las oficinas y/o dependencias de la JIRA generadoras de la información, dar aviso a la UTI y proporcionar los cambios respectivos para su debida actualización.

IV. La minería en la zona de influencia de la JIRA

La minería puede generar impactos por la producción de sulfatos y residuos ácidos o de metales pesados y la ocupación de tierras fértiles con lodos de deposición. También hay riesgos de contaminar con tóxicos las fuentes de agua.

Aunque en la entrevista realizada el Dr. Sergio Graf no dio mayores detalles sobre el problema suscitado por la minería en el municipio de Tolimán (al que se hace referencia), es necesario anotar que la actividad minera en toda la zona, especialmente en la que corresponde a la reserva de la biósfera, se ha ido incrementando, tanto de manera legal como ilegal

Un factor que revela el incremento de la actividad minera es el creciente número de *informes preventivos* para la exploración minera y Manifestaciones de Impacto Ambiental para la explotación. La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) en Jalisco recibió 87 solicitudes para exploración minera en 2010; sólo 24 se negaron; En el año 2011, la cantidad fue de 104 informes preventivos, de los cuales se autorizaron 88. Los proyectos se concentran en las regiones Costa Sur y Sureste de Jalisco, a donde se encuentra la zona de la reserva.

Aunque la actividad es incompatible con el cuidado ambiental de la zona protegida, la Ley Minera sí considera la posibilidad de que esta se permita en áreas naturales protegidas. En la *Guía de Ocupación Superficial Sector Minero*, la Secretaría de Economía cita el artículo 20 de la Ley General de Bienes Nacionales, donde señala que las concesiones sobre bienes de dominio público, como es el caso de las que se extienden a las mineras, otorgan el derecho a realizar los usos, aprovechamientos o explotaciones de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, el acto o título de concesión.

En virtud de que la concesión minera otorga derechos a explotar los recursos minerales del subsuelo nacional, el concesionario debe negociar el acceso a la superficie que abarca la misma, directamente con el dueño del terreno donde se localiza. Si es de propiedad particular, puede comprarlo o arrendarlo con apoyo en el Código Civil de la Entidad federativa. Si el predio es ejidal o comunal, puede celebrar un convenio al amparo de la legislación agraria el cual se inscribe en el Registro Agrario Nacional. También pueden celebrarse Convenios de Ocupación Temporal para el desarrollo de trabajos mineros.

Si el dueño del predio se niega, el artículo 19, fracción IV, de la Ley Minera, confiere al concesionario el derecho de obtener la expropiación, ocupación temporal o constitución de servidumbre sobre los terrenos indispensables para llevar a cabo la explotación, así como para el depósito de residuos.

En lo que respecta a la minería ilegal, El subdelegado de la delegación Semarnat en Jalisco, Isidro Lucio Virrueta, Mencionó en entrevista a medios de comunicación que la minería ilegal es posible *“porque se aprovechan de la falta de capacidad instalada de las instancias”* (en este caso, las municipales). Lo que sucede actualmente, según lo explica, es que empresas consiguen permiso para hacer exploración minera en la búsqueda de yacimientos, pero lo que hacen en algunos casos es explotar.

En este marco, en Junio de 2011 se clausuraron las obras y actividades de exploración de mineral de hierro que se estaban realizando en el predio denominado La Lima, que se ubica en el Ejido El Terrero, en la comunidad del mismo nombre, en el municipio de Tolimán dentro de la zona de amortiguamiento de la Reserva de la Biosfera Sierra de Manantlán. El predio no contaba con los permisos en materia de impacto ambiental para realizar actividades de exploración minera directa. Además, según se asentó en el acta de inspección levantada, la mina no consideraba medidas para mitigar los daños ocasionados.

Referencias

Ackerman, John M. (coord.), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, México, Siglo XXI-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad de Guadalajara-Cámara de Diputados-Centro Internacional de Estudios sobre la Transparencia y el Acceso a la Información, 2008

Arellano Ríos, Alberto, Rivera Pahua, Yazmín, *Asociacionismo municipal y medio ambiente. La junta intermunicipal del río Ayuquila, Jalisco*, Espacios Públicos, vol. 14, núm. 31, mayo-agosto, 2011, pp. 32-56, Universidad Autónoma del Estado de México, México 2011.

Cejudo, Guillermo, Ríos Cazares, Alejandra, *La rendición de cuentas de los gobiernos estatales de México*, instituto de investigaciones jurídicas UNAM México, 2009

Cejudo, Guillermo. *La construcción de un nuevo régimen de rendición de cuentas en las entidades federativas*. Auditoría Superior de la Federación, 2009.

Díaz Guillermo, *Iniciativa Intermunicipal para la Gestión Integral de la Cuenca del Río Ayuquila (IIGICRA)*, ITESO. 2005 (pdf)

Durston, John Y Daniel Duhart, *Formación y pérdida de capital social comunitario mapuche. Cultura, clientelismo y empoderamiento en dos comunidades, 1999-2002*,

CEPAL-Naciones Unidas, división de desarrollo social, serie políticas sociales n° 63, Santiago De Chile, 2003.

Cunill Grau, Nuria, *Repensando lo público a través de la sociedad, Nuevas formas de gestión pública y representación social*, en CLAD - Nueva Sociedad, Caracas, 1997.

Durston, John, *¿Qué es el capital social comunitario?*, CEPAL, división de desarrollo social, serie políticas sociales n° 36, Santiago De Chile. 2000.

El informador, Diario, *La rendición de cuentas, a medias*. José Farías, Sección "opinión del experto", publicado 18-09-13

González Franco de la Peza, Rafael (coord.), *Crónica de la creación y desarrollo de La Junta Intermunicipal De Medio Ambiente Para La Gestión Integral De La Cuenca Baja Del Río Ayuquila*, 2012 PDF

Graf M. Sergio, Santana. Eduardo, Martínez Rivera, Luis Manuel, Salvador García y Juan José Llamas, *Iniciativa intermunicipal para la gestión de la cuenca del río ayuquila*, pdf. 2007

Hemby, Linda, 1999, en Haydée Ochoa Henríquez, Yorberth Montes de Oca, "Rendición de Cuentas en la Gestión Pública: Reflexiones teóricas", Revista Venezolana de Gerencia, vol. 9, núm. 27, julio-septiembre, pp. 455-472, Universidad del Zulia, Venezuela, 2004.

Hevia, Felipe. "Contraloría social y protección de programas sociales." *Conference Paper-Seminario Candados y Derechos*. 2007.

Hevia, Felipe; Samana Vergara-Lope y Homero Ávila Landa (2011). *Participación ciudadana en México: consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el gobierno federal*. En: Perfiles Latinoamericanos No. 38, Julio/diciembre 2011.

Llerenas Morales, Vidal, Contraloría social: ejerciendo el derecho a la rendición de cuentas en los programas de desarrollo social, Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 39. (Oct. 2007). Caracas.

López Ayllón Sergio, *Transparencia y acceso a la información en los programas sociales. Una propuesta de política pública*, documento de trabajo, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) , Proyecto de Protección de los Programas Sociales Federales

López Ayllón, Sergio y Merino Mauricio. “*La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos*” en Merino, Mauricio; López Ayllón, Sergio y Cejudo Guillermo (coord.), *La estructura de la rendición de cuentas en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010.

López, S. Graf Montero, E. Santana Castellón (Compiladores), *Alternativas para una Nueva Gobernanza Social: Intermunicipalidad y Desarrollo Territorial*. Universidad de Guadalajara. Guadalajara. 2009.

Merino, Mauricio, Sergio López Ayllón, *La Rendición de Cuentas en México: Perspectivas y Retos** Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Centro de Investigación y Docencias económicas (CIDE), Serie Doctrina Jurídica. edición digital <http://www.bibliojuridica.org/>

Merino, Mauricio; López Ayllón, Sergio y Cejudo Guillermo (coord.), *La estructura de la rendición de cuentas en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010.

Morón Urbina, Juan Carlos, *Los deberes de transparencia (accountability) en la gestión pública (con especial énfasis en sus indicadores para la gestión municipal)*, Revista Probidad No. 8 * Mayo–Junio/2000, Perú

Ochoa Henríquez, Haydée y Montes de Oca, Yorberth, *Rendición de Cuentas en la Gestión Pública: Reflexiones teóricas*, Revista Venezolana de Gerencia, vol. 9, núm. 27, julio-septiembre, pp. 455-472, Universidad del Zulia, Venezuela, 2004.

OECD (2007), *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*, OCDE, 2007 www.oecd.org/dac/evaluation

Olvera, Alberto, Ernesto Isunza: *Democratización, Rendición de Cuentas y Sociedad Civil: participación ciudadana y control social*, Miguel Angel Porrúa-CIESAS-UV, 2006

Reglamento para la Transparencia y Acceso a la Información Pública de la JIRA.

Schedler, Andreas “*¿Qué es la rendición de cuentas?*” Cuadernos de Transparencia núm. 3, IFAI, México, 2004.

Ugalde, Luis Carlos, *La Rendición de Cuentas en los Gobiernos Estatales y Municipales*, Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas, Auditoría Superior de la Federación, México.2010

Ugalde, Luis Carlos, *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*, IFE 2002

Ziccardi, Alicia, *Introducción: Claves para el análisis de la participación ciudadana y las políticas sociales del espacio local* En: Ziccardi (coord.) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local* Memorias I México: IIS-UNAM /MA Porrúa. 2004.