

EVALUACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS GOBIERNOS MUNICIPALES: ANÁLISIS DE LOS CASOS GUADALAJARA Y ZAPOPAN (MÉXICO)

Edgar A. Ruvalcaba-Gómez*

*Profesor Investigador del Departamento de Políticas Públicas,
Universidad de Guadalajara -México*

Yazmin Y. Vázquez Meza**

*Licenciada en Administración Gubernamental y Políticas Públicas,
Universidad de Guadalajara -México*

Cómo citar este artículo/Citation: Ruvalcaba-Gómez, E.A.; Vázquez Meza, Y.Y.(2022). Evaluación de la participación ciudadana en los gobiernos municipales: análisis de los casos de Guadalajara y Zapopan (México).

Sierra Rodríguez, J., Reviriego Picón, F. y Tudela Aranda, J. (Eds.) *Escenarios de la participación ciudadana: una visión multinivel*. Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza.

DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.OC22.0115>

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN - II. MARCO TEÓRICO - II.1. La participación ciudadana - II.2. Evaluación de la participación ciudadana - II.3. Instrumentos de evaluación de la participación ciudadana - II.4. La participación ciudadana en México - II.5. Casos de estudio: Guadalajara y Zapopan - III. METODOLOGÍA - IV. RESULTADOS – V. CONCLUSIONES – VI. BIBLIOGRAFÍA

* Profesor Investigador en la Universidad de Guadalajara, Departamento de Políticas Públicas, México. Doctor en Derecho, Gobierno y Políticas Públicas por la Universidad Autónoma de Madrid, España. Coordinador de la Red Académica de Gobierno Abierto (RAGA) en México, y Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI).

** Licenciada en Administración Gubernamental y Políticas Públicas por la Universidad de Guadalajara. Diplomada en Gobierno Abierto, Transparencia y Combate a la Corrupción.

RESUMEN:

Existe una tendencia en los gobiernos democráticos de buscar posicionar al ciudadano como un actor activo y participativo en la toma de decisiones del sector público y el desarrollo de políticas públicas. Literatura sobre la participación ciudadana mencionan que la colaboración con los ciudadanos ayuda a recuperar el vínculo de confianza entre gobernantes y gobernados, además de brindar legitimidad a las acciones y decisiones tomadas por los administradores públicos. Para implementar la participación ciudadana existen mecanismos que se han ido adaptando y modificando según las necesidades sociales y regulaciones legales.

El objetivo de esta investigación es hacer un análisis sobre la participación ciudadana en la esfera local/municipal, mediante el análisis de teorías y conceptos como punto de partida para seleccionar e implementar un instrumento evaluativo que aporte a la discusión y análisis de los mecanismos con los que cuentan los gobiernos a nivel municipal para materializar la participación de sus ciudadanos conociendo así cómo aplican estos mecanismos. En este sentido se implementó la herramienta titulada “Instrumento de Evaluación de Participación Ciudadana Municipal” la cual es desarrollada por la Red Académica de Gobierno Abierto, México (RAGA MX) en colaboración con el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco (IEPC). Para probar el instrumento y lograr una comparativa de los resultados que ofrece el instrumento se tomó como caso de estudio a los municipios de Guadalajara y Zapopan pertenecientes al estado de Jalisco, México.

PALABRAS CLAVE:

Participación Ciudadana, Evaluación, Gobiernos Locales, Democracia.

I. INTRODUCCIÓN

En las últimas dos décadas se han desarrollado temas estratégicos para las buenas prácticas de la gobernanza, uno de estos es el de la participación ciudadana; presentado como uno de los medios para recuperar y establecer un vínculo de confianza entre gobierno y sociedad. La participación ciudadana se ha reforzado a través de la institucionalización. Las investigaciones y discusiones sobre el papel de la participación ciudadana se centran en la relación que esta tiene con los entes gubernamentales y el beneficio que trae consigo en temas de mejoras para la democracia fomentando el involucramiento de la población en los proyectos gubernamentales.

La participación ciudadana es elemento operativo de la democracia y se ha consolidado como un pilar del gobierno abierto que configura un nuevo modelo de gestión pública que está siendo cada día más adoptada por las administraciones públicas en diferentes órdenes de gobierno (Grimmelikhuijsen y Feeney, 2016; Lee y Kwak, 2012; Ruvalcaba-Gómez, 2019). No obstante, hay una carencia de estudios que analicen la participación ciudadana con datos objetivos e indicadores claros, más allá de cuestiones normativas, por lo que esta investigación busca analizar y ponderar métricas, así como aplicar un nuevo instrumento que sea útil para tener referencia sobre la participación ciudadana en los gobiernos municipales.

Sobre la participación ciudadana autores como Borja (2002) y Álvarez (2012) han desarrollado investigaciones para analizar la implementación y colaboración ciudadana a través de mecanismos e influir en la creación de políticas públicas que puedan beneficiar a los ciudadanos y las ciudadanas. El gobierno a nivel local juega un papel importante en la implementación de los mecanismos de participación ciudadana ya que es el que se encuentra más cercano a la ciudadanía y sus necesidades. Existen diversos mecanismos destinados a promover la participación ciudadana dentro de los municipios, estos mecanismos deben ser implementados de manera continua para que la sociedad logre posicionar en la agenda gubernamental los problemas que la población percibe como prioritarios en su municipio.

Las prácticas de colaboración multisectoriales legitiman las acciones del gobierno, principalmente relacionado con la idea de gobernanza. Sin embargo, no todos los municipios presentan esta tendencia de colaboración gobierno-sociedad, pues no

todos fomentan o difunden estas prácticas. Debido a la complejidad de medir el fenómeno de la participación ciudadana, es importante contar con instrumentos que nos ayuden a saber cómo se está desarrollando la participación. Existen algunas herramientas que permiten conocer si el ciudadano o el gobierno desarrollan prácticas de participación ciudadana.

El objetivo de esta investigación es, por un lado, hacer una revisión conceptual de la participación ciudadana y sus métricas, así como evaluar los mecanismos con los que cuentan los gobiernos a nivel municipal para fomentar la participación de sus ciudadanos conociendo cómo aplican estos mecanismos. Para lograr el objetivo se implementó la herramienta titulada “Instrumento de Evaluación de Participación Ciudadana Municipal” la cual se encuentra en desarrollo de la Red Académica de Gobierno Abierto, México (RAGA MX) en colaboración con el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco (IEPC Jalisco). Para realizar un contraste y lograr una comparativa de los diversos resultados que ofrece el instrumento se tomó como caso de estudio a los municipios de Guadalajara y Zapopan pertenecientes al estado de Jalisco, México.

A partir del análisis teórico conceptual y la aproximación particular a los casos de Guadalajara y Zapopan, es posible determinar algunos elementos que limitan y condicionan el desarrollo de la participación ciudadana. También es importante destacar que la metodología adoptada para esta aproximación se encuentra en una etapa de pilotaje, sin embargo, representa un instrumento con potencial y pertinente para lograr los objetivos planteados.

Este capítulo se divide en cinco secciones, siendo esta introducción la primera de ellas. La siguiente sección, la dos, refiere al marco teórico, donde se pone en valor el concepto y sus mediciones, principalmente al nivel local. El apartado tres presenta la metodología utilizada y describe el instrumento de medición. La sección cuatro desarrolla los resultados del ejercicio conceptual y la aplicación del instrumento. Y finalmente en la sección cinco se presentan las conclusiones.

II. MARCO TEÓRICO

En este apartado teórico se desarrolla el concepto de participación ciudadana desde diferentes perspectivas. También se describen algunos enfoques de evaluación que se han adoptado en los últimos años para medir alguna arista de la participación ciudadana, así como los instrumentos de evaluación utilizados. Vale la pena destacar que todas las metodologías de participación ciudadana son criticables y mejorables, esto debido a la complejidad del fenómeno social y a la dificultad para definir criterios deterministas que permitan explicar y medir la participación ciudadana de forma integral.

II.1. La participación ciudadana

A lo largo del tiempo la definición y conceptualización de la participación ciudadana ha sido desarrollada bajo distintos enfoques, estas definiciones comparten diversas similitudes y suelen ser vinculantes entre ellas. Primeramente, para existir la participación ciudadana un individuo debe formar parte de un conjunto, compartiendo así experiencias y opiniones; convirtiendo estas acciones en un “acto social”, ya que ningún individuo puede participar de manera privada (Merino, 1997); en otras palabras, una persona aislada no puede realizar un acto de participación ya que se requieren dos o más personas para que se logren llevar a cabo acciones de participación ciudadana.

Por su parte, la participación ciudadana también puede entenderse como todas las acciones realizadas por ciudadanos ya sean individuos o miembros de organizaciones de tipo asociativo que inciden en las decisiones y la acción de los gobernantes mediante el uso de mecanismos e instrumentos formales implementados por los gobiernos (Schneider, 2007); por otro lado Serra (2010) deriva la participación ciudadana de las ciencias jurídicas y la explica como un contrato que establece derechos y deberes entre población y Estado; menciona la relación de estos como una variante para su efectividad.

Se suele asumir que la participación ciudadana fomenta la colaboración gobierno-sociedad y permite a la ciudadanía involucrarse de una forma directa o indirecta en las decisiones de la administración pública, y esta misma tiene la obligación de accionar mediante lo solicitado en el ejercicio participativo. Esto permite crear

espacios públicos donde se pueda delegar, informar, votar e influir en temas que se relacionen en la mejora o en el bienestar de la misma sociedad.

Desde otra perspectiva la participación ha sido apreciada como una amenaza al status quo por el alcance y el empoderamiento de los ciudadanos. En este sentido, Villoria e Izquierdo (2015) señalan que en las democracias liberales integradas en modelos y economías globalizadas es difícil que la participación ciudadana se expanda más allá de los límites donde se empieza a poner en riesgo el funcionamiento del sistema político, debido a que los sistemas políticos están contruidos para funcionar de forma representativa.

Es relevante destacar que, con la masificación de las TIC, en particular el Internet, la participación encontró una nueva forma de vincular a los ciudadanos con sus gobiernos dando lugar al concepto de participación electrónica o e-Participación. La nueva participación ciudadana tiende a ser digital y está siendo cada día más estudiada en todo el mundo (Bonsón, Royo, y Ratkai, 2015; Criado y Ruvalcaba-Gómez, 2018; Susha, y Grönlund, 2014), pero aún presenta retos y oportunidades inexploradas derivadas de la democratización de las nuevas tecnologías apropiadas por la sociedad.

La participación en el ámbito local es un estudio complejo ya que amerita un análisis amplio que debe tomar en cuenta diversas cuestiones desde teorías de democracia hasta temas de prácticas y gestión municipal, así como acciones colectivas (Ziccardi, 2004). Si bien el estudio del fenómeno de participación es extenso por las variantes que la rodean para su implicación, normatividad y evaluación. Es en este nivel donde la participación se implementa de forma directa y puede ser regulada e impulsada. Lo que posiciona a los gobiernos municipales como los actores principales en el desarrollo de los mecanismos y evaluación de resultados.

II.2. Evaluación de la participación ciudadana

En distintos países, la calidad de los sistemas democráticos ha sido cuestionada por la sociedad en general, debido a los actos de corrupción por parte de las administraciones públicas. Derivado a esta situación surgen investigaciones que plantean diversos ejercicios que ayuden a profundizar en la participación ciudadana y los medios para ejercer estos ejercicios. La evaluación tiene como objetivo principal ampliar el conocimiento que se puede tener con respecto a las políticas

públicas otorgando herramientas certeras de comparación (Alfaro y Gómez, 2016). Por su parte Álvarez (2012) propone una guía de indicadores y/o mecanismos de evaluación a manera de prototipos que podrían ser funcionales, sin embargo, estos solo quedan en teorías que no han sido implementadas en su totalidad en ejercicios de participación ciudadana en algún nivel de gobierno.

El ejercicio de la evaluación debe ser económico, simple y sistemático para permitir un análisis comparativo para el ente o los encargados que apliquen el mecanismo como para los propios participantes (CLAD, 2008). Con base en lo anterior es evidente que no se necesita de instrumento ostentoso y complicado para entender y obtener resultados funcionales, basta con la construcción de indicadores, objetivos y la implementación de valor.

De igual forma surgen estudios que introducen a mecanismos de evaluación y creación de indicadores que brinden información respecto al funcionamiento de las actividades participativas. Las leyes y reglamentos de participación ciudadana establecen rutas y guías a seguir para la participación efectiva, buscando la fomentación, promoción y organización de los mecanismos de participación ciudadana. Es desde la legalidad que las instituciones de los distintos niveles de gobierno (nacional, estatal y municipal) fungen como actores principales para el seguimiento de las prácticas participativas.

Con el objetivo de visibilizar los estudios de evaluación de la participación ciudadana desde lo local, tenemos como ejemplo el caso del Municipio de La Paz en Bolivia. Susz (2008) realiza una propuesta de método evaluativo para medir el funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana en el municipio, se aclara en esta investigación que el método aplicado hacia la materia en cuestión debe ser fácilmente medible y sin complicaciones mayores a la hora de ejecutarlo. Se destaca que las entidades públicas de este municipio no mantienen un proceso de aplicación continua, así mismo señala que la voluntad política no es suficiente para llevar los procesos de participación, siendo este el mismo caso cuando se trata de incentivar a la ciudadanía para participar “Es importante la participación de la ciudadanía no sólo en la elaboración de los planes de desarrollo, sino también en el seguimiento y evaluación de los mismos” (Susz, 2008: 23).

En los resultados el autor muestra que el reto para el municipio de La Paz es la continuidad de los talleres territoriales, funcionales y sectoriales para valorar de manera periódica el cumplimiento de sus planes, programas y proyectos. En los mismos resultados determinó que la habilitación de los consejos ciudadanos sectoriales, los consejos macro distritales de participación ciudadana o la propia Norma de Participación Ciudadana, no han logrado promover, fortalecer y consolidar los niveles de participación ciudadana, debido a su debilidad conceptual, institucional y operativa, así como a la inexistencia de criterios de evaluación e impacto. Otra característica propia de la participación ciudadana en el municipio de La Paz, es que el nivel de participación de los vecinos en las actividades, eventos y espacios de interrelación con el Gobierno Municipal de La Paz, responde a la demanda de necesidades básicas insatisfechas. De esto se desprende el hecho que aquellos habitantes que residen en barrios y zonas donde se percibe algún grado de inexistencia de servicios básicos se divida entre la apatía y la necesidad de participar para exigir.

En el contexto de investigación y los métodos participativos a nivel local el autor Pinochet (2017) realiza el estudio en un municipio de Chile; “la comuna de Pudahuel”, localidad donde su ordenanza para la participación ciudadana entra en vigor en el año 2000. La Municipalidad de Pudahuel ha integrado diversos mecanismos deliberativos y de consulta que se han establecido en las Ordenanzas del Municipio en tal materia. En la investigación el autor habla de los niveles de participación ciudadana, dirigiéndose hacia el análisis de la sociedad y su comportamiento o disponibilidad para participar. Al realizar entrevistas a la comunidad se destaca que los habitantes desconocen la información y leyes que existen para la participación ciudadana; el autor expresa que estos antecedentes representan un impacto negativo sobre la participación ciudadana local, ya que, si la población no conoce la normativa en esta materia, no sabrán sus derechos ni las formas de participar en las decisiones y gestiones públicas.

Siguiendo el análisis destaca el dato sobre que los mismos dirigentes vecinales siendo estos los enlaces directos entre la población y municipio, desconocen estas normativas y reglamentos lo que resulta nada factible por el papel que representan en las funciones de los ejercicios participativos. Por otro lado, destaca que la municipalidad le da importancia a las leyes según los resultados de las encuestas que se aplicaron a los funcionarios encargados de promocionar la participación.

Al encontrar estas dualidades por parte de la población y el municipio el autor menciona que en este caso se debe obtener un mayor aprovechamiento de las normas para el funcionamiento de la participación y promover estas normas con la ciudadanía al igual que menciona la importancia de manejar indicadores que den parámetros de promoción, ya que en la comuna no existe el incentivo o interés por participar, hay pocas personas que aún tienen un compromiso social. Lo que sí existe en la comuna es una lógica individualista y consumista en la sociedad, lo que genera que las personas no estén tan preocupadas por el bien común. Esta investigación se dirige hacia un aspecto social, una evaluación del nivel de participación ciudadana desde la perspectiva social y las razones o motivos respecto a los resultados de los niveles en materia de participación.

Ambas investigaciones comparten el escenario local para el estudio de la participación, mecanismos y evaluación de resultados. La diferencia entre ambas investigaciones se encuentra en su objeto de estudio, Susz (2008) realiza una evaluación al municipio de La Paz en Bolivia y su desarrollo en materia de participación ciudadana e incluye sugerencias para crear indicadores permanentes hacia la implementación que dan las entidades públicas locales. Por su parte, Pinochet (2017) realiza un estudio enmarcando a las características de la Comuna de Pudahuel territorial y socialmente, para comparar la importancia de la gestión pública para la población y para la municipalidad de la comuna; seguido de un análisis evaluativo respecto a lo que hace falta por desarrollar para incrementar el conocimiento y la participación en las y los ciudadanos de la comuna.

Por otro lado, para el CLAD el establecimiento de criterios y patrones de comparación para la evaluación de los mecanismos brinda un diagnóstico de rendimiento para los mecanismos de participación ciudadana y derivar soluciones o respuestas para el déficit democrático. El “éxito” o el cumplimiento de los beneficios y los objetivos de los mecanismos de participación ciudadana, se mide con patrones y criterios a desarrollar que hace mención el CLAD, que se denomina como indicadores, así mismo se aclara que sin los indicadores no se podría definir el alcance de los mecanismos (CLAD 2008).

La democracia es un concepto que está directamente relacionado con la participación ciudadana. Algunos autores expresan lo siguiente de la evaluación: “la cuidadosa retrospectiva de los méritos, importancia y valor de la aplicación,

productividad y resultados de las intervenciones gubernamentales, que se pretende desempeñe un papel en futuras situaciones y acciones prácticas” (Verdung, 1996: 19). Mientras para Scriven “la evaluación debería permitir determinar la necesidad que atiende el rendimiento actual del programa y los rendimientos que mejor darían satisfacción a grupos y sus necesidades” (Scriven, 1981: 130).

Las investigaciones mencionadas son muestra de lo que todavía falta por implementar y trabajar en temas de participación ciudadana desde los enfoques analíticos que se han implementado, hasta la construcción de los indicadores que se constituye como un reto. Esto pone valor a la relevancia de desarrollar mecanismos desde el interior de las administraciones públicas para lograr un alcance social para mantener información, diálogo, transparencia, equidad e inclusión de la ciudadanía en las decisiones y políticas públicas.

II.3. Instrumentos de evaluación de la participación ciudadana

Después de referirnos a estudios que proponen indicadores y metodologías para medir y evaluar la participación ciudadana a través de sus mecanismos a nivel local, en esta parte se presentarán instrumentos de medición a la participación ciudadana y los mecanismos implementados. Estos mismos también desarrollan elementos bajo los conceptos de valores democráticos y gobierno abierto, desde un enfoque internacional, nacional y de incidencia local.

El *International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA)* se ha sumado a los esfuerzos por medir la participación dentro de los sistemas democráticos. La herramienta desarrollada por este instituto se enfoca en analizar la evolución de la democracia a nivel nacional, regional y mundial; para lograr su objetivo la herramienta cuenta con dimensiones como gobierno representativo, derechos fundamentales, control de gobierno, administración imparcial y participación. Esta herramienta es capaz de medir la participación ciudadana a nivel local desde un aspecto general, para lograr obtener los resultados de la dimensión enfocada en medir la participación, estos se obtienen gracias a cuatro sub-atributos denominados democracia local, democracia directa, participación electoral y participación de la sociedad civil; cada uno de estos sub-atributos lo componen diversos indicadores, estos indicadores son reactivos enfocados en resolver diversos aspectos. El sub-atributo sobre participación de la sociedad civil indica la medida en

que la vida social organizada, voluntaria, autogenerada y autónoma es densa y vibrante. Esta medición está compuesta por seis indicadores los cuales consideran en qué medida la población participa en las actividades de la sociedad civil.

Por otro lado, existen medios de evaluación enfocados en la república mexicana, el *Índice de Desarrollo Democrático de México* es una herramienta impulsada por cinco organizaciones: La Konrad-Adenauer-Stiftung México, la consultora PoliLat, El Instituto Nacional Electoral, El Centro de Estudios Políticos y Sociales y Confederación USEM. Su objetivo es evaluar el desarrollo democrático en los Estados dentro de la república mexicana, siendo una herramienta que busca que los tomadores de decisiones logren comparar la evolución que ha tenido la democracia y así comprender hacia dónde se dirige el Estado.

La herramienta se compone de cuatro dimensiones: democracia de los ciudadanos, democracia de las instituciones, democracia social y humana y democracia económica; el índice logra evaluar la participación ciudadana gracias a la dimensión “democracia de los ciudadanos”, la cual se refiere al respeto pleno de los derechos y libertades civiles, compromiso ciudadano y aplicación de derechos. Esta dimensión se compone por los indicadores voto de adhesión, derechos políticos, libertades civiles, condicionamiento de libertades y derechos por inseguridad, compromiso ciudadano y género en el gobierno.

Ahora bien, en la anterior métrica se mide la democracia y no los mecanismos de participación ciudadana; sin embargo, en este sentido el Clad expresa; “la participación ciudadana en la gestión pública es consustancial a la democracia. Los principios democráticos de la representación política deben complementarse con mecanismos de participación de la ciudadanía en la gestión pública, que permitan expandir y profundizar la democracia y su gobernabilidad” (CLAD, 2009: 4).

Otra de las herramientas evaluativas en México es *la Metodología Subíndice de Participación Ciudadana de la Métrica de Gobierno Abierto*. Es una métrica que mide el estado de la transparencia y participación ciudadana en los gobiernos federales, estatales y municipales de del país, un estudio del Centro de Investigación y Docencia Económicas “CIDE” y del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales “INAI”, que obtiene el resultado del

promedio de los subíndices de gobierno abierto desde la perspectiva gubernamental (GAg) y desde la perspectiva ciudadana (GAc).

A su vez, estos dos subíndices resultan del promedio de los subíndices de transparencia y participación ciudadana desde esa perspectiva. El subíndice de GAg parte de la medición de la transparencia y la participación ciudadana desde la perspectiva gubernamental, mientras que el de GAc lo hace desde la perspectiva ciudadana. Cada uno de los subíndices cuenta con una ponderación de puntaje. Esta medición es, a la vez, un diagnóstico de cómo las poblaciones pueden interactuar con sus gobiernos y un llamado a la acción en conjunto de autoridades responsables de promover un gobierno abierto en el país.

Cada uno de estos instrumentos mantiene métricas y enfoques distintos, y brinda información sobre los índices democráticos, así como la disponibilidad de la participación ciudadana en la esfera pública, sin embargo, no existe herramienta que permita medir todas las variantes de la participación ciudadana y no todas lo hacen a nivel local. Con la intención de medir las variantes locales de la participación, se presenta en la sección de metodología la herramienta seleccionada para desarrollar y cumplir el objetivo del presente capítulo.

II.4. La participación ciudadana en México

Para contextualizar, en este apartado se pretende hacer un recuento en la historia de México en temas de participación ciudadana sobre cómo llega a ser implementada e institucionalizada en el país. Se abarcará el tema a nivel nacional para llegar a comprender el sistema implementado a nivel local en los municipios del Estado de Jalisco; Guadalajara y Zapopan, que son las localidades en las que se enfoca la presente investigación. Existen pocos estudios que analicen la participación ciudadana a nivel local en el estado de Jalisco (Ruvalcaba-Gómez y Rentería, 2020). En este sentido hay una necesidad de conocer el estado de la participación local, sin embargo, hay que poner en valor algunos antecedentes.

En marzo de 1824 en México se realizaron consultas a la ciudadanía para decisiones gubernamentales, implementando el mecanismo de plebiscito, que dio como resultado la incorporación de Chiapas a la Federación. Otro antecedente en el país fue la convocatoria del 14 de agosto de 1867, en la cual Benito Juárez

(Presidente de México en esa época) propuso que el Poder Legislativo se depositara en dos Cámaras.

En los años ochenta el Gobierno comenzó a crear condiciones necesarias para que la sociedad pudiera ejercer una influencia directa en decisiones públicas, el primer paso fue el que realizó el presidente Miguel de la Madrid (1982-1988). En 1983 se aprobó la Ley Federal de Planeación, la cual institucionalizó las consultas populares. Además, creó el Sistema Nacional de Planeación Democrática, el cual sirvió para realizar 18 foros, de los cuales resultó el Plan Nacional de Desarrollo (Serrano 2015).

En este mismo año la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su artículo 115 fracción II; que los ayuntamientos tienen la facultad de aprobar las leyes en materia municipal según lo expedido por el Estado, así como los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

En 1994 Estados y municipios de la República regularon e incluyeron en sus constituciones los mecanismos de democracia directa. Un efecto de esta acción, fue el proceso de aprobación de figuras de participación ciudadana que se reactivó ese mismo año. En 1995, en el Distrito Federal -hoy Ciudad de México- se aprobó la primera Ley de Participación Ciudadana. Esto se extendió por todos los estados de la República, y así, para finales de la década, 12 entidades federativas tenían dentro de sus constituciones al menos uno de los mecanismos de participación ciudadana.

Por otra parte, para 2008, 17 Estados ya contaban con una Ley de participación ciudadana y 15 de ellas no la tenían; es decir, 53% sí la tenían y el 47% no. De estos 17 Estados, todos contaban con la figura del plebiscito y del referéndum; 16 con la iniciativa popular; 7 con la consulta ciudadana; 5 con la colaboración ciudadana; 4 con la difusión pública; 5 con la audiencia pública; 3 con recorridos del presidente municipal o jefe delegacional; 1 con la asamblea ciudadana; 2 con la revocación de mandato, y 1 con la rendición de cuentas (González 2008).

Los registros a nivel estatal en cuanto a implementación de mecanismos de participación en Jalisco aparecen en el portal del IEPC (Instituto electoral y de participación ciudadana) desde el 2002; los primeros mecanismos registrados en el Estado son: consulta ciudadana, plebiscito e igual que el referéndum, estos mecanismos se implementan en distintos municipios como, Zapopan y Guadalajara, que se exponen en los siguientes apartados.

El 17 de marzo de 2008 el presidente de la Federación de Estudiantes Universitarios (FEU), de la Universidad de Guadalajara principal organización estudiantil de Jalisco, presentó ante el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco (IEPC) la solicitud para someter a referéndum derogatorio el decreto que autorizó el cobro de nuevas tarifas para el servicio público de transporte público. Debido a la falta de firmas en diciembre de 2008 la Comisión de Participación Ciudadana del IEPC declaró improcedente la solicitud de referéndum.

En el 2016 es reconocida la Participación ciudadana como un derecho humano en el Estado de Jalisco, seguido de esto en el 2019 entró en vigor la Ley de Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco. Con esta ley se institucionaliza la participación ciudadana en el Estado, ya que esta establece la acción de distintas instituciones como, por ejemplo: los Consejos de participación ciudadana municipales y estatales, el Instituto electoral y de participación ciudadana, entre otros más que se encargan de fomentar, regular y organizar las acciones en temas de participación y democracia.

En esta misma ley se establece la regulación, responsabilidades y medios por los cuales se ejerce la participación ciudadana, siendo estas las características principales de la participación institucionalizada. Actualmente existen 16 mecanismos de participación: 1. Plebiscito 2. Referéndum 3. Ratificación constitucional 4. Iniciativa Ciudadana 5. Ratificación de mandato 6. Revocación de mandato 7. Presupuesto participativo 8. Consulta popular 9. Proyecto Social 10. Comparecencia pública 11. Asamblea Popular 12. Ayuntamiento abierto 13. Colaboración popular 14. Planeación participativa 15. Contraloría social 16. Dialogo colaborativo.

Los gobiernos municipales deben alinearse a la Ley a través de los reglamentos y leyes, así como las disposiciones para promocionar, organizar e implementar los

mecanismos antes mencionados e incluir en los reglamentos de participación el proceso para solicitar y ejercer cada mecanismo. Como se indicó anteriormente, los ayuntamientos, en particular los de mayor tamaño, fueron aprobando y adoptando sus reglamentos de participación Ciudadana.

Los reglamentos de participación ciudadana son el soporte normativo en el ámbito local, representan un indicador en la oferta de participación ya que, desde los gobiernos locales, se debe instituir para que la voz y deseos de los ciudadanos se reflejen en los procesos de toma de decisiones a nivel local. Gran parte de la operatividad de los mecanismos se encuentra en el reglamento de aquí su importancia para la funcionalidad de la participación ciudadana.

Analizar la normativa y los procesos de implementación surge de la necesidad de comprender el nivel de efectividad que brindan los mecanismos de participación ciudadana, de esta forma verificar si los procesos y resultados son los deseados por la ciudadanía, así como el cumplimiento de objetivos por los que fueron creados los mecanismos de participación ciudadana.

II.5. Casos de estudio: Guadalajara y Zapopan

Con el fin de obtener evidencia empírica del fenómeno de la participación ciudadana en municipios, se han seleccionado dos casos: Guadalajara y Zapopan. Ambos casos representan grandes municipios, ya que tienen más de un millón de habitantes cada uno, son los municipios más poblados del estado de Jalisco, ambos forman parte de misma zona metropolitana, y podemos aseverar que sus capacidades institucionales son muy similares. Sin embargo, cada uno de estos municipios ha tenido una estrategia diferente en torno a la participación ciudadana.

Primeramente, es relevante contextualizar un poco sobre el municipio de Guadalajara, que es la capital de Jalisco. Fue fundada el 14 de febrero de 1542, su nombre proviene del árabe *Wad-al-Hidjara* que significa: “Río que corre entre piedras” o “Río pedregoso”. Los primeros habitantes de la ciudad fueron españoles e indígenas, se calcula que la población inicial fue de aproximadamente 300 habitantes. El 27 de marzo de 1824 se dispuso que la ciudad de Guadalajara fuera la capital del Estado, conservando su título de ciudad, y desde esa época la ciudad se consolidó como centro administrativo, político, económico y cultural de la entidad.

Actualmente el municipio cuenta con 1.385.629 habitantes (INEGI 2020) y es regido por un Ayuntamiento que se integra por un presidente municipal, regidores y un síndico electo popularmente cada 3 años, según los principios de mayoría relativa y representación proporcional. Los ayuntamientos se organizan bajo la Ley del Gobierno y la administración pública municipal del Estado de Jalisco; siendo esta una base para establecer una estructura institucional básica, dicha Ley establece las responsabilidades que se desprenden de las obligaciones de los ayuntamientos.

En cuanto a temas de implementación de participación ciudadana, los primeros registros del IEPC en el municipio corresponden al año 2006 que se implementó la iniciativa popular para agregar artículos a la Ley de obras públicas, de ahí la siguiente fecha registrada es en 2009 con un plebiscito sobre la construcción de la línea 2 del macrobus. Sin embargo, no es hasta el 2016 que se declaran procedentes los resultados del mecanismo implementado el cual corresponde a una consulta popular con respecto a una ciclovía.

Otro de los mecanismos implementados desde 2016 es el presupuesto participativo; este mecanismo se implementa a través del pago por impuesto predial, el proceso consiste en lanzar una convocatoria para que los ciudadanos realicen su pago por el cual obtienen un recibo -se podría describir como un pase- para votar entre las opciones que la administración propone y de esta manera la ciudadanía decida el destino del pago de su impuesto predial.

Como se ha expresado anteriormente en el municipio se han realizado mecanismos de participación ciudadana desde plebiscito hasta presupuesto participativo, que según los datos que proporciona el mismo municipio en su portal, el índice de participación del presupuesto participativo va en aumento año con año. Para obtener la información respecto a la implementación de mecanismos de participación ciudadana en el municipio se presentan los resultados de Guadalajara en la siguiente parte.

Por otro lado, es pertinente contextualizar sobre Zapopan, su nombre se deriva de la voz náhuatl *tzapopantl*, que ha sido interpretado como "Lugar entre zapotes o en el zapotal". El municipio se localiza en la región centro del Estado de Jalisco, su extensión territorial es de 1,017Km². En el período 1160-1325 se asentaron familias zapotecas, nahuas y mayas siendo los primeros pobladores de la región, la

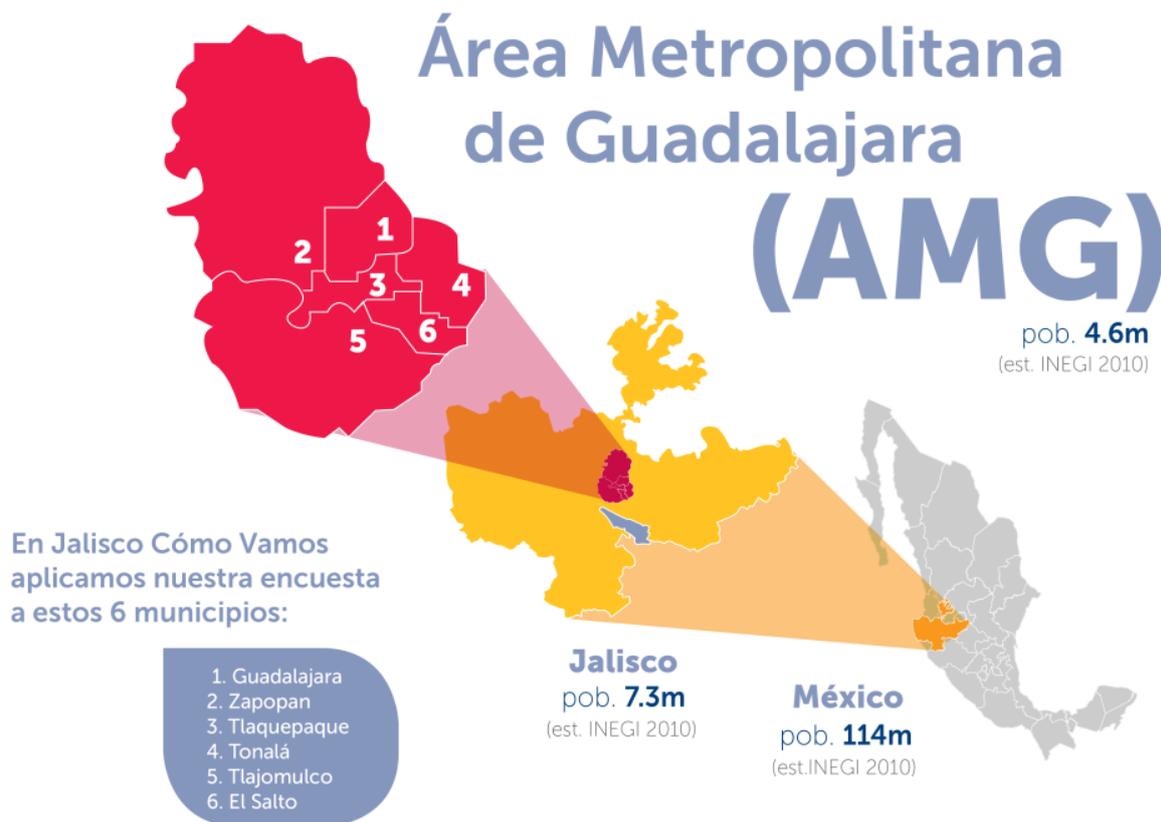
fundación y repoblación de Zapopan tuvo lugar el 8 de diciembre de 1841 y estuvo a cargo de Fray Antonio de Segovia.

Actualmente el municipio cuenta con 1.476.491 habitantes (INEGI 2020). Zapopan es el segundo municipio más poblado de Jalisco y es el séptimo más poblado de México. Es el municipio con mayor PIB per cápita e IDH (Índice de desarrollo humano) en Jalisco, así como uno de los 50 municipios con mayor IDH y PIB per cápita del País. Al igual que el resto de los municipios del Estado Zapopan se rige por un presidente municipal, regidores y un síndico electo popularmente cada 3 años; al igual que Guadalajara el ayuntamiento de Zapopan se organiza bajo la Ley del Gobierno y la administración pública municipal del Estado de Jalisco.

La participación ciudadana en el municipio, según la información oficial del municipio, indica una tendencia de aumento mencionada como un beneficio para los procesos y resultados de los mecanismos, por ejemplo, en el caso del presupuesto participativo realiza una comparación del 2019 al 2020 que tiene un aumento participativo de 15% al 25%. Este presupuesto tiene el mismo modus operandi que en el municipio de Guadalajara que es a través del pago predial.

En cuanto los registros del portal del IEPC, el municipio tiene el primer registro en 2006 respecto a una iniciativa popular, mecanismo que comparte con Guadalajara y otros municipios de la Zona Metropolitana de Guadalajara, para agregar artículos a la Ley de obras públicas. La siguiente fecha en los registros es en 2019, implementándose el plebiscito municipal para la desincorporación del dominio público de las propiedades municipales en un centro comercial de la ciudad. Zapopan es uno de los municipios más representativos de Jalisco, así como también Guadalajara; sin embargo, en Zapopan se percibe cierto avance en sus procesos de gobernanza como lo son en temas de participación, al igual que un aumento de población en los últimos años, lo que podría ser un factor por el cual el nivel de participación en la localidad crece en mecanismos como el presupuesto participativo. En la figura 1 se aprecia la ubicación de los dos municipios analizados en referencia al territorio de México y de Jalisco.

Figura 1. Ubicación de Guadalajara y Zapopan en México



Fuente: Jalisco Cómo Vamos,
<https://jaliscocomovamos.org/donde-es-el-area-metropolitana-de-guadalajara/>

III. METODOLOGÍA

En este apartado se presentan los métodos que se siguen en la investigación teórico-conceptual, así como en la aplicación del instrumento. Se realizó un análisis a través de los diferentes autores que estudian la participación y los mecanismos, se tratan algunos de los conceptos fundamentales de las disciplinas métricas de participación ciudadana, se analizan los principales aspectos teóricos de los temas de participación; democracia y medición, con el fin de definir cualidades para que el ejercicio sea aplicado conforme a las teorías, así como su origen y desarrollo. La metodología mencionada consiste en la generación de un análisis a partir de una serie de proposiciones extraídas de un cuerpo teórico que servirá como punto de

partida para lo cual es necesario extraer una muestra teórica conformada por uno o más casos; por otra parte, se conceptualiza en términos generales que logren explicar los términos de la investigación (Martínez, 2006).

Siguiendo con lo anterior, se comenzó la búsqueda de investigaciones que previamente describieran avances y resultados que den una vista de lo que se ha realizado actualmente en materia de participación ciudadana. Continuando con el objetivo de la presente investigación, llegar a la aproximación de análisis del fenómeno de la participación ciudadana a nivel local, se implementó un instrumento evaluativo explicado a continuación.

Como se mencionó previamente, el instrumento con el cual se realizó esta investigación se encuentra en fase de pilotaje por la RAGA MX y el IEPC Jalisco. El instrumento en cuestión es una encuesta que contiene 36 reactivos enfocados en evaluar diversos aspectos de los municipios para fomentar, difundir, implementar y promover la participación ciudadana; con la implementación del instrumento se logró obtener una primera aproximación para conocer cómo apoyan los gobiernos municipales la participación ciudadana y qué acciones en pro de la cultura democrática, el gobierno abierto y la cooperación socio-gubernamental han desarrollado.

El objeto de estudio para el desarrollo de esta investigación son 2 municipios que conforman la Zona Metropolitana de Guadalajara y que cuentan con más de un millón de habitantes, que según el Censo de Población y Vivienda 2010 y 2020 realizado por el INEGI son: Zapopan con 1,476,491 habitantes, Guadalajara con 1,385,629 habitantes. Además de estar dentro de los 10 municipios más grandes y representativos del país. La investigación es de carácter cualitativo y cuantitativo (mixto), ya que con los resultados que se obtuvieron de la implementación de las encuestas se construyeron indicadores de carácter cuantitativo, los cuales agregan valor al análisis cualitativo de los resultados; cabe mencionar que las encuestas se realizaron de manera virtual, esto quiere decir que toda la información se adquirió por medios electrónicos-digitales.

La encuesta como instrumento analítico se divide en 11 secciones ordenadas alfabéticamente (A-K), en dichas secciones varía el número de reactivos y su

ponderación, en términos porcentuales pueden llegar a tener un valor que varía desde 4% hasta 22% dependiendo la sección (véase Tabla 1).

Tabla 1. Secciones de la encuesta

Sección	Nombre de la sección
A	Reglamentación en Participación Ciudadana
B	Cumplimiento de mecanismos de participación ciudadana
C	Difusión de mecanismos de participación ciudadana
D	Recursos para la participación ciudadana
E	Métodos de comunicación y uso de las Redes Sociales Digitales (RSD)
F	Consejo Municipal de Participación Ciudadana
G	Participación ciudadana y Gobierno Abierto
H	Fomento a Organizaciones de la Sociedad Civil
I	Contraloría Social
J	Formación sobre cultura democrática y participación ciudadana
K	Nivel de participación ciudadana electoral

Fuente: elaboración propia

Complementario al levantamiento de datos para resolver los cuestionamientos de los reactivos, la evaluación se realizó del 10-15 de mayo del 2021, calificando el periodo de los últimos 3 años (2018-2020). Tal y como se mencionó anteriormente la

encuesta se realizó por medio virtual por lo que se ejecutó el instrumento según la información encontrada en portales, periódicos electrónicos y la información publicada por los municipios, por lo que la falta de respuesta o bajo porcentaje es debido al alcance de la información pública.

IV. RESULTADOS

En este apartado se abordarán los principales hallazgos, así como el análisis de la implementación de los mecanismos de participación en los municipios seleccionados; en conjunto con la implementación del instrumento que se ejecutó conforme lo establecido en este mismo y siguiendo las rutas de búsqueda propuestas por este. El ejercicio evaluativo consta de búsqueda y recolección de información con la que cuenta el municipio en materia de: participación ciudadana, sus reglamentos, mecanismos implementados, la difusión que le dan, las tecnologías utilizadas para estos fines y los resultados de los mecanismos implementados.

Comenzando el análisis de los resultados, en el municipio de Guadalajara se encontró la peculiaridad desde las primeras preguntas que en esta localidad se habían realizado cambios en su reglamento recientemente, realizó una reestructuración suprimiendo información y datos como los mecanismos activos que pueden ser implementados en el municipio y su función, la mención que hace de estos mismos se refiere a lo que según marque la Ley de participación ciudadana del Estado de Jalisco.

Esta nueva reestructuración en el reglamento afectó en la calificación y porcentaje de Guadalajara, ya que no cuenta con los mecanismos dentro del reglamento para que desde su normativa se respete el proceso, se conozca, se promueva el ejercicio de los mecanismos, así como la Ley de Sistema de Participación Ciudadana indica que para efectuar el ejercicio participativo debe guiarse bajo su normativa. Cabe mencionar que, aunque afectó la calificación por el proceso del instrumento, al ser los municipios entidades con cierta autonomía administrativa, los mecanismos implementados en cada entidad deberían adaptarse en contexto al entorno y población. En el ejercicio de su autonomía, el municipio cuenta con un apartado en su página oficial en la sección de transparencia: artículo 8 “Información Fundamental

General”, donde contiene información respecto a los mecanismos de participación, cuántos son, su función y explicación de cada uno de los mecanismos.

En este mismo sitio web de la localidad expresa que el nuevo reglamento de participación ciudadana, el cual entró en vigor el 20 de octubre del 2020, es el reglamento más innovador del país. Establece la conformación de Consejos Sociales, Consejos Zonales y un Consejo Municipal de Participación Ciudadana. Con esta estructura se promueve que todos los ciudadanos se involucren y sepan cómo utilizar las herramientas a su alcance; es así como el municipio describe este documento normativo.

Otra de las afectaciones en los porcentajes de Guadalajara fue no contemplar la participación del órgano electoral para llevar a cabo la organización de los mecanismos o actividades enfocadas a la participación ciudadana, sumado a esto tampoco se contempla en el reglamento el porcentaje requerido para realizar una solicitud de un mecanismo de participación ciudadana y para que el resultado del mismo sea vinculante. La relevancia de contemplar al órgano electoral consiste en un principio democrático y político, ya que es el ente público encargado de regular los procesos electorales, de participación ciudadana y normar las directrices a las que se sujetan los procesos participativos.

En el caso de Zapopan, este sí contaba con los mecanismos dentro de su reglamento explicando su funcionalidad, así como los medios para solicitar y ejercer los mismos. También cuenta con el porcentaje que se requiere para que sea válido el resultado del mecanismo implementado y expresa la participación en los procesos del órgano electoral –siendo esta parte de las características a calificar-. Por lo que en primera sección (A) Zapopan obtuvo mayor puntaje que Guadalajara.

Pasando a la segunda sección (B), “Cumplimiento de mecanismos de participación ciudadana”, se realizó un análisis del cómo aplican los mecanismos y los resultados de estos. La información que proporciona esta parte permite observar los procesos de aplicación y si existían convocatorias abiertas hacia la ciudadanía, de esta manera promover los mecanismos y su objetivo. Los municipios obtuvieron porcentajes bajos debido a que no era clara la aplicación de los mecanismos, ni las convocatorias; es decir, se hacía mención de sus sesiones o juntas vecinales, pero

no se lograba encontrar evidencia de los resultados o que se llevará a cabo lo que se acordó en estas secciones.

En el caso de Zapopan los mecanismos aplicados durante los últimos 3 años (2018-2020) fueron: Presupuesto participativo, ayuntamiento abierto y asamblea popular, de los cuales no se encontró alguna convocatoria abierta para alguno de los mecanismos; siguiendo con los datos encontrados la localidad publica un informe del ejercicio participativo y sus resultados, es decir, en uno de los informes se describe como se realizó este mismo y destaca el incremento en participación y monto para este ejercicio que va de un 15% a 25% en el año 2020.

En este sentido Guadalajara se empata con Zapopan obteniendo el mismo porcentaje ya que no se encontró la evidencia que muestre los hechos del mecanismo implementado, con excepción del mecanismo de contraloría social; en el documento publicado por el municipio se observa un reporte sobre la reunión del comité ciudadano que realiza estas contralorías, donde se aclara que no fueron invitados a los procesos de las obras en las que se ejerce el presupuesto pero califican como “cumplidas” dichas obras.

En la tercera sección (C) llamada “Difusión de mecanismos de participación ciudadana”, la cual consta de revisar los medios que usan los municipios para difundir y promocionar la participación ciudadana, se encontró que ambos municipios utilizan las redes como Facebook y en el caso de Zapopan se detectó que también utiliza su portal oficial, hecho que no se detectó en Guadalajara ya que este solo tenía difusión en la red social ya mencionada. Algunos municipios del Estado publican sus convocatorias solo durante un periodo previo a la implementación de mecanismos para después archivar estas mismas, pudiera ser este el caso de Guadalajara, sin embargo, siguiendo las rutas de calificación no se encontró evidencia de que así fuera.

En la sección D los resultados son favorables para ambos municipios, como se puede observar (Tabla 2. Resultados finales) tanto el gobierno de Guadalajara y Zapopan cumplen con los tres reactivos que contiene la sección, la primera pregunta evalúa si los municipios contemplan en su presupuesto de egresos alguna partida destinada a programas que fomenten la participación ciudadana; Guadalajara da difusión de la cantidad estimada mediante un video informativo que se puede

encontrar en su página web y Zapopan lo publica directamente en su partida de presupuesto de egresos. Mantener en la mira la partida presupuestaria es uno de los ejercicios de transparencia para cumplir con los objetivos y compromisos que generan los mecanismos y ejercicios de participación ciudadana.

La siguiente sección, “Métodos de comunicación y uso de las Redes Sociales Digitales (E)”, engloba a todos los métodos de contacto con los que cuenta el municipio. En el primer reactivo de la sección se evalúa si los municipios cuentan con un algún software de participación ciudadana en donde exista deliberación e interacción con el ciudadano, entendiéndose por software de PC, un espacio digital que ofrece el Gobierno en donde los ciudadanos pueden opinar, debatir, proponer, votar e incidir respecto a la toma de decisiones de asuntos públicos; en esta sección ningún municipio hace uso de este tipo de herramientas; para evidenciar lo distantes que se encuentran las administraciones del uso de un software de esa índole, se puede ejemplificar con las aplicaciones móviles ciudadanas, en ellas la máxima interacción que puede tener el ciudadano con el municipio es el levantamiento de reportes.

Lo antes expuesto se puede ver en Zapopan que tiene una aplicación llamada “Ciudapp Zapopan” en la cual el ciudadano puede mandar reportes sobre baches, iluminación y más avisos, además puede verificar el seguimiento y proceso de estos. Guadalajara se encuentra aún más alejado de esta innovación en materia puesto que no cuenta con alguna aplicación o plataforma que cumpla con las características antes mencionadas; la aplicación de la localidad se trata de un espacio meramente informativo que deliberativo.

En esta misma sección se hace una búsqueda de los métodos de comunicación con los que cuenta el ciudadano hacia su municipio, tomando en cuenta la publicación de estos métodos en su página web o en algún sitio oficial; es posible que los municipios cuenten con algunos de los métodos de contacto que se evalúan y que no se les haya otorgado una calificación positiva; esto se puede explicar mejor con el caso particular de Guadalajara: el municipio cuenta con más de un grupo de chat en la plataforma WhatsApp; sin embargo, la forma de dar a conocer estos grupos es o fue mediante dos vías: la primera fue mediante un trabajador público que recorrió las distintas colonias de Guadalajara recolectando datos de casa en casa para así

formar los grupos por colonia de WhatsApp; la segunda es con un web banner que se encuentra en la página del Estado de Jalisco.

Cabe señalar que en esta situación no es posible evaluar alguna de estas dos vías en el instrumento, ya que de la primera no hay registro en línea y por parte de la segunda se entiende que es un proyecto estatal. Habrá casos similares al de Guadalajara en donde se presente este sesgo, sin embargo, cabe aclarar que el sesgo se da gracias a la manera de implementar, promover y difundir los programas por parte de la administración gubernamental, ya que el instrumento se implementa conforme a las rutas para evaluar establecidas y utilizando herramientas digitales como se mencionó en la sección metodológica.

En la sección F, destinada a evaluar lo relacionado al Consejo Municipal de Participación Ciudadana, contiene reactivos que evalúan la conformación del consejo, las actas de reunión, los cronogramas de actividades, entre otras cuestiones relacionadas con el mismo; esta sección la encabeza Zapopan con 18%, esto debido a que es posible encontrar toda la información vigente respecto a su consejo ciudadano y la evidencia de los procesos de formación. Guadalajara comparte ciertos puntos en cuanto actualización de su información sobre los consejos ciudadanos, los puntos que le afectaron al municipio en esta sección fue no contar con un plan de trabajo para el consejo, así como la falta de cronograma de actividades de este mismo. El Consejo Ciudadano tiene como objetivo facilitar la participación, activa y armónica, de los actores gubernamentales y sociales, su función es conocer, opinar y dar seguimiento a los resultados de los trabajos que realice la comisión o dirección de participación ciudadana, así como a las acciones para su difusión.

La sección G, “Participación ciudadana y Gobierno Abierto”, aunque es de las pequeñas, los resultados que arroja son interesantes; gracias a esta sección es posible observar el panorama con respecto al desarrollo del gobierno abierto dentro de las administraciones gubernamentales locales, los esfuerzos del Gobierno de Zapopan son de reconocerse ya que es el único municipio que cuenta con un reglamento de gobierno abierto, también cuenta con un apartado en su portal llamado “Ayuntamiento abierto” donde publica acuerdos, asuntos de pleno y las sesiones ordinarias. El gobierno de Guadalajara cuenta con “Ayuntamiento en vivo” donde publica las sesiones ordinarias, así como las ruedas de prensa, y se suma a

los esfuerzos por parte del estado de Jalisco en su “2º Plan de Acción Local 2019-2020, Instituciones Abiertas contra la Corrupción”. Vale la pena mencionar que la participación ciudadana es uno de los pilares que sustenta al gobierno abierto siendo este la tendencia que comienza adaptarse en los distintos niveles de gobierno.

Continuando el análisis por secciones, la sección H, “Fomento a Organizaciones de la Sociedad Civil”, Zapopan nuevamente toma la delantera en puntuación con una diferencia de 3 puntos, al contar con las normativas y acciones en conjunto con las organizaciones de la sociedad civil. En este sentido Guadalajara no mostró la misma tendencia de acciones, los programas implementados de apoyo o participación con las organizaciones de la sociedad civil han sido gestionados desde el Gobierno estatal y el Gobierno de Guadalajara ha participado solamente como intermediario. Las organizaciones civiles representan, parcialmente, los intereses colectivos de la ciudadanía por lo que es un refuerzo para la participación ciudadana.

La siguiente sección (I) se trata de los ejercicios de Contraloría Social, en esta parte el municipio que obtuvo la máxima puntuación de esta sección fue Guadalajara 4%, ya que contaba con evidencia que mostraba sus ejercicios de contraloría social actualizados; Zapopan no contaba con las evidencias de este ejercicio por lo que no obtuvo puntuación en esta sección. El objetivo de las acciones de contraloría social consiste en verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social, se establece como una práctica transparente y de rendición de cuentas que contribuye a la prevención a tiempo de posibles desvíos de recursos y combatir actos de corrupción.

En la sección, “Formación sobre la Cultura Democrática y Participación Ciudadana” (J), Zapopan obtiene mejor puntuación con 4% ya que solo logró obtener la evaluación positiva para un reactivo; en temas de capacitación y socialización para la participación ciudadana, lo contrario de Guadalajara que no obtuvo puntuación ya que no mostraba evidencia de capacitación o programas que promuevan la participación ciudadana. Las acciones de formación democrática son de vital importancia para la implementación de los mecanismos y es parte de su difusión, ya que, si los participantes ciudadanos no conocen cuántos y los tipos de mecanismos de participación existen, no se activarán estos y se desvirtúa el objetivo para lo que se crearon.

Por último, en la décimo primera sección (K) titulada “Nivel de Participación Ciudadana Electoral”, los municipios fueron evaluados conforme a los debates institucionales y a la participación ciudadana en las elecciones del último proceso electoral hasta el 2020. Ambos municipios obtuvieron puntaje por los debates realizados en tiempos de elecciones; la diferencia reside en nivel de participación ciudadana ya que Guadalajara cuenta con el nivel entre 65% y 60% y en Zapopan el nivel oscila entre 59% y 42% por lo que deja con un punto menos para Zapopan.

Tabla 2. Resultados finales

Sección	Nombre de la sección	<i>Máximo</i>	Guadalajara	Zapopan
A	Reglamentación en Participación Ciudadana	22%	9%	17%
B	Cumplimiento de mecanismos de participación ciudadana	12%	8%	8%
C	Difusión de mecanismos de participación ciudadana	4%	1%	1%
D	Recursos para la participación ciudadana	6%	6%	6%
E	Métodos de comunicación y uso de las Redes Sociales Digitales (RSD)	9%	5%	5%
F	Consejo Municipal de Participación Ciudadana	18%	14%	18%
G	Participación ciudadana y Gobierno Abierto	2%	1%	1%
H	Fomento a Organizaciones de la Sociedad Civil	7%	5%	7%

I	Contraloría Social	4%	4%	0%
J	Formación sobre cultura democrática y participación ciudadana	8%	0%	4%
K	Nivel de participación ciudadana electoral	8%	4%	3%
	Total	100%	57%	70%

Fuente: elaboración propia

A lo largo de la aplicación del instrumento ambos municipios presentaban similitudes en cada una de las secciones en cuanto información, igualmente con los métodos de publicación de datos y pruebas de sus ejercicios participativos, solo algunos reactivos marcaban la diferencia entre ambos detalles como información actualizada o acciones concretadas, por lo que sus puntajes se diferencian entre los 2 a 4 puntos a excepción de la primera sección que Zapopan gana por casi la mitad de los puntos, lo que lleva a este municipio a contar con el mayor porcentaje, superando a Guadalajara por 13 puntos.

V. CONCLUSIONES

Un elemento determinante para la gestión pública de vanguardia es la participación ciudadana, la inclusión e incidencia de la ciudadanía en las decisiones públicas, por lo que se vuelve crucial su implementación y materialización en los gobiernos municipales. Los gobiernos locales, normalmente, son el primer contacto de la sociedad con sus gobiernos, lo que da lugar a que los municipios sean escenario principal para abordar los temas de participación ciudadana, así como implementar y evaluar los ejercicios democráticos en los municipios.

El concepto de participación ciudadana es complejo, su dimensión práctica configura un reto analítico en el sentido de lograr aproximarse a la medición de su desarrollo evitando sesgos y definiendo criterios objetivos. La operacionalización y métrica de la participación ciudadana sigue siendo un reto, sin embargo, ya existes diversos

modelos que sirven de referencia, principalmente asociados a la calidad de las democracias. El instrumento utilizado en los casos de estudio, configura una herramienta robusta y multidimensional, aunque con limitaciones metodológicas.

En los resultados se observa que tras aplicar el instrumento en los dos municipios de la Zona Metropolitana es posible observar que Zapopan se posiciona líder en la promoción, implementación y desarrollo de la participación ciudadana, sin embargo, aún está lejos de completar el cien por ciento de acuerdo a la métrica. Guadalajara obtiene 13 puntos menos que Zapopan en los resultados finales, principalmente asociado a elementos normativos. En la evaluación a los municipios se observa una brecha entre el “deber ser” y las acciones reales ejecutadas. En la implementación de este instrumento evaluativo se observó que los municipios contaban con porcentajes distantes y distintos ya que desde su normatividad que contempla distintos mecanismos hasta sus procesos de implementación y la promoción de mecanismos deja ver la falta de voluntad e importancia que se le adjudica a la participación ciudadana.

A pesar de la diferencia entre porcentajes finales ambos municipios mantuvieron similitudes al momento de localizar las evidencias para cada reactivo. Por ejemplo, ambos cuentan con 8% en la sección de cumplimiento de mecanismos de participación ciudadana, al igual que ambos coinciden en no contar con evidencias de resultados finales de las prácticas que tienen registradas como ejecutadas, así mismo a lo largo de las secciones se repite esta característica como se puede observar en la tabla de resultados. Estas semejanzas pueden deberse a un isomorfismo institucional y las capacidades político-administrativas de los ayuntamientos.

Las variantes entre ambas localidades se encontraban en sus normativas internas, que aunque ambas se guían y se rigen por la Ley estatal se observaron diferentes formas de expresar estas mismas; el mismo caso con la comunicación y publicación de información en los medios, que se presentaba en diferente forma y en algunos casos era omitida dicha información, por ejemplo en el caso de Zapopan que no se presentaba información sobre contralorías sociales y en el caso de Guadalajara el cambio de su reglamento omitiendo los mecanismos de participación. En este punto si se localizan asimetrías entre los casos analizados, las cuales se asocian a enfoques y agendas políticas de los mandatarios.

Siguiendo el análisis es posible aseverar que los municipios implementan mecanismos de participación ciudadana según la normatividad y al impulso político de los gobernantes, los mecanismos suelen comunicarse por plataformas digitales de los mismos ayuntamientos, y sus procedimientos se ajustan a marco regulatorio. En los resultados no se encuentran evidencias suficientes para asegurar que los mecanismos de participación tienen una vitalidad práctica, sino todo lo contrario. Así mismo, es difícil determinar objetivamente el beneficio social de la participación o resolución a las problemáticas de las comunidades. Otro argumento es que los mecanismos no especifican los espacios deliberativos para estos procesos, es decir, si se tiene una implementación física, como el uso de urnas y papeletas, o si los mecanismos serán instrumentados a través de aplicaciones y plataformas digitales.

A pesar de que Guadalajara es la capital de Jalisco convirtiéndolo en el centro político y económico de la región, así como ser el municipio emblemático del estado de Jalisco, no ha sido suficiente para encabezar los indicadores de participación ciudadana. Zapopan por el contrario se acerca a un equipamiento e innovación de capacidades institucionales, como se pudo observar en la sección de resultados; además se perfila para ser un municipio en crecimiento económico y demográfico.

El instrumento presentado ha sido útil para conocer y comprender algunos elementos sustantivos de la participación ciudadana. Este estudio sugiere indagar y explorar alternativas que sean viables para mejorar los ejercicios de implementación de las políticas de participación, así como afinar instrumentos para su análisis. Esta investigación aporta evidencia empírica que ayuda a conocer rasgos democráticos y de participación ciudadana en gobiernos locales, de la misma forma ofrece una comparación entre dos municipios mexicanos. Con todo esto es posible reflexionar sobre el rol de las administraciones públicas en sistemas democráticos. Con esta investigación es posible inferir y evidenciar que muchos discursos sobre la participación ciudadana tienen fines meramente de legitimidad política y no de empoderamiento social.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ PLATA, M. O. (2012). *Indicadores de Participación Ciudadana y Evaluación de Procesos Participativos*. Bolivia. Recuperado de: https://www.redcimas.org/wordpress/wp-content/uploads/2012/08/m_GobLaPaz_INDICADORES.pdf.
- BONSÓN, E., ROYO, S., & RATKAI, M. (2015). "Citizens' engagement on local governments' Facebook sites. An empirical analysis: The impact of different media and content types in Western Europe". *Government Information Quarterly*, 32(1), 52-62.
- BORJA, J. (2002). Gobiernos locales, políticas públicas y participación ciudadana. Aportes. *Revista de la Asociación de Administradores Gubernamentales*, 9(19), 57-65.
- CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO. (2008). "Los rendimientos de los mecanismos de participación: propuesta de sistema de evaluación y aplicación al caso de los Presupuestos Participativos". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (40), 81-102.
- CRIADO, I., & RUVALCABA-GOMEZ, E. (2018). "Perceptions of City Managers About Open Government Policies: Concepts, Development, and Implementation in the Local Level of Government in Spain". *International Journal of Electronic Government Research (IJEGR)*, 14(1), 1-22.
- GONZÁLEZ REYNOSO, F. Y MALDONADO MEZA, L. (2008). "Leyes de Participación Ciudadana haciendo el señalamiento cuando este tema es tratado en las Constituciones Estatales", en FCSyP [en línea], México, disponible en: <http://fcsyp.mx/uabc.mx/RevistaPlural/descargas/Edicion4LeyesdeParticipacion.pdf>.

- GRIMMELIKHUIJSEN, S. G., & FEENEY, M. K. (2016). “Developing and Testing an Integrative Framework for Open Government Adoption in Local Governments”. *Public Administration Review*, 77 (44), 579-590.
- LEE, G., & KWAK, Y. H. (2012). “An open government maturity model for social media-based public engagement”. *Government Information Quarterly*, 29(4), 492-503.
- MARTÍNEZ, P. C. (2006). “El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica”. *Pensamiento & gestión*, (20), 165-193.
- MERINO, M. (1997). *La Participación Ciudadana en la Democracia*. México. Instituto Federal Electoral. Recuperado de: <https://www.ine.mx/cuadernos-divulgacion-cultura-democratica/>.
- PINOCHET CIFUENTES, O. (2017). *Participación Ciudadana En La Gestión Pública Local: El Caso De La Comuna De Pudahuel* (tesis doctoral). Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile, Santiago, Chile.
- RUVALCABA-GÓMEZ, E. (2019). “Open Government and Citizen Participation: Perceptions between Civil Society Organizations and Government”. *JeDEM - EJournal of EDemocracy and Open Government*, 11(2), 1-13.
- RUVALCABA-GÓMEZ, E., & RENTERÍA, C. (2020). “Contrasting perceptions about transparency, citizen participation, and open government between civil society organization and government”. *Information Polity*, 25 (3), 323 – 337. DOI: 10.3233/IP-190185.
- SCRIVEN, M. (1967). “The methodology of evaluation”, en Stake, R.E. et al. eds.: *Perspective on Curriculum Evaluation*. Chicago: Rand McNally. [AERA Monograph Series in Curriculum Evaluation].
- SERRA VÁZQUEZ, L. (2010). *Los retos de la participación ciudadana a nivel municipal en Nicaragua*. Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo

Local, (27), 1-18. Recuperado de:
<http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/osal/osal27/10Serra.pdf>.

- SERRANO RODRÍGUEZ, A. (2015). *La participación ciudadana en México. Estudios políticos (México)*, (34), 93-116. Recuperado en 21 de junio de 2021, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162015000100005&lng=es&tlng=es.
- SUSHA, I., & GRÖNLUND, Å. (2012). "e-Participation research: Systematizing the field". *Government Information Quarterly*, 29 (3), 373-382.
- VEDUNG, E. (1997). *Evaluación de Políticas Públicas y programas*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Instituto Nacional de Servicios Sociales.
- VILLORIA, M. & IZQUIERDO, A. (2015). *Ética Pública y Buen Gobierno*. Madrid: Tecnos-INAP.
- ZICCARDI, A. (2004). *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*. UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales/Instituto Nacional de Desarrollo Social/Consejo Mexicano de Ciencias Sociales.