

Título de la ponencia:  
**Hacia la construcción de un Índice de Participación Ciudadana en los municipios de México**

**Title: Towards the construction of a Citizen Participation Index in the municipalities of Mexico**

**Autores:**

**Carlos Javier Aguirre Arias;** *Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco.*

**Edgar Ruvalcaba Gómez;** *Universidad de Guadalajara, Departamento de Políticas Públicas.*

**Introducción**

El término de “participación ciudadana” está siendo muy utilizado por políticos, funcionarios públicos y por la sociedad civil organizada, es normal escuchar en sus discursos mensajes propositivos a dicho término. Sin embargo, la participación ciudadana es un tema de debate cuando se habla en términos prácticos sobre su pertinencia y mecanismos de implementación. Esta ponencia tiene el objetivo de presentar el proceso de construcción del Índice de Participación Ciudadana en México, trabajo realizado por la Dirección de Participación Ciudadana del Instituto Electoral del estado de Jalisco y la Red Académica de Gobierno Abierto en México.

La ponencia se compone por un trabajo de investigación documental para conocer los trabajos similares existentes en otras partes del mundo, la metodología de trabajo del Índice y la exposición de la propuesta de instrumento. El objetivo del Índice es generar un instrumento que nos permita conocer y medir los niveles de participación ciudadana de los municipios en México en distintas dimensiones, primeramente, la participación ciudadana institucionalizada donde se midan los niveles de institucionalización de los municipios a través de los mecanismos de participación, contraloría social, reglamentos de participación o consejos de participación ciudadana. La segunda dimensión que busca medir este índice es la participación ciudadana no institucionalizada con el fomento y participación de Organizaciones de la Sociedad Civil y uso de tecnología para la participación. En tercer lugar, se medirá la promoción y socialización de la participación ciudadana y, por último, el nivel de participación en las elecciones.

Este Índice es pertinente en el contexto de la democracia mundial y más en una era post Covid, donde la democracia debe fortalecerse y la participación ciudadana debe ser central; por ello además de abonar a medir los niveles de participación ciudadana, que junto con otras mediciones existentes de transparencia nos permita aproximarnos a los niveles de apertura gubernamental reales de los municipios en México, también es una herramienta que puede convertirse en un incentivo para que las autoridades municipales fortalezcan la participación ciudadana en su Municipio.

## **Participación ciudadana: un concepto complejo**

La participación pública es un concepto político-social complejo en términos de racionalidad que conlleva una implicación por parte de los ciudadanos, empresas, organizaciones no gubernamentales y otros sectores sociales en la esfera del poder político-institucional, esto con el objetivo de consultar, gestionar y retroalimentar acciones de interés común. La palabra “participación” constituye un uso lingüístico frecuente y coloquial con la connotación de tomar parte en algo. En la esfera pública esto representa la implicación parcial de un actor individual o colectivo en una acción organizativa que reúne a más de un actor o persona (Ruvalcaba-Gómez, 2019).

Por otro lado, la participación ciudadana, también tiene una proximidad conceptual en relación a la acción de compartir algo con alguien o por lo menos, hacer saber a otros alguna noticia (Merino, 1995). De esta forma se deduce que la participación es una actividad social de connotación política que implica organización. Hoy en día, la participación de la ciudadanía no se agota en los simples procesos electorales para legitimar al gobierno. La idea de materializar la democracia solamente a través del ejercicio del voto para elegir a una persona o grupo de personas como depositarios del poder público de manera temporal es ahora cuestionada por los ciudadanos. Los ciudadanos hoy en día asumen los procesos participativos como una herramienta que reconfigura la democracia por medio de un acto que expresa la voluntad individual.

La participación puede llegar a representar un valor democrático controversial y de múltiples aristas que apelan a ideologías y posturas políticas. También ha sido apreciada como una amenaza al status quo por el alcance y el empoderamiento de los ciudadanos. Respecto a esto, Villoría y Ramírez-Alujas (2013) mencionan que en democracias liberales integradas en modelos y economías globalizadas es muy difícil que la participación se expanda más allá de los límites donde se empiece a poner en riesgo el funcionamiento del sistema político.

Es importante pensar como se está ejerciendo la participación ciudadana, esto lleva observar el uso de las nuevas herramientas tecnológicas y la democratización de Internet que han potencializado la manera en que el ciudadano puede ser parte de la construcción de las decisiones públicas. Internet se ha convertido en un medio de interacción que constituye una gran plataforma organizativa en la sociedad actual. Esto implica un nuevo paradigma social y técnico que constituye, en realidad, la base material de nuestras vidas y de nuestras formas de relación (Castells, 1996). La participación encontró una nueva forma de converger y vincular a los ciudadanos con sus gobiernos dando lugar al concepto de e-Participación, también conocida como participación ciudadana digital, participación 2.0 o participación electrónica, la cual está siendo cada día más estudiada y llevada a la práctica en todo el mundo (Bonsón y Ratkai, 2015; Gulati et al., 2014; Jho y Song, 2015; Medaglia, 2012; Ruvalcaba-Gómez, 2016; Ruvalcaba-Gómez y Rentería, 2020; Susha, y Grönlund, 2014), pero aún presenta oportunidades inexploradas derivadas de la democratización de las nuevas tecnologías sociales.

## **Análisis comparativo: herramientas de medición de la participación ciudadana**

Con el objetivo de medir los niveles de participación ciudadana a nivel municipal, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del estado de Jalisco, realizó una búsqueda documental de índices y metodologías existentes que cumplieran ese objetivo. En esa búsqueda documental, se identificaron el Estado Global de la Democracia de IDEA International (IDEA, 2019), el Índice de Desarrollo Democrático (Konrad Adenauer Stiftung, 2019) y la Métrica de Gobierno Abierto (CIDE, 2018). De las cuales se destacan las principales características.

*Metodología Estado Global de la Democracia:* Este informe realizado por el Instituto para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA), tiene como objetivo “*influir en el debate sobre la democracia, al matizar la narrativa actual de pesimismo y proponer soluciones a los desafíos.*” (IDEA, 2020). El informe se compone de 5 grandes categorías: participación, gobierno representativo, derechos fundamentales, control del gobierno, y administración imparcial, todos estos, a su vez tienen otros elementos. Es importante mencionar que el concepto central es el de democracia, bajo la primicia de control popular e igualdad política (ver figura 1)

Figura 1. Mapa conceptual de *El estado de la democracia en el mundo*

**Marco conceptual de *El estado de la democracia en el mundo***



Fuente: IDEA Internacional. The Global State of Democracy indices Methodology: Conceptualization and Measurement Framework [Metodología de los Índices de El estado de la democracia en el mundo. Marco conceptual y de medición]. (IDEA Internacional, 2018b), <https://doi.org/10.31752/idea.2018.661>.

El modelo metodológico que propone el IDEA es útil para aproximarnos a variables y factores que determinan aspectos democráticos de una sociedad. En particular el elemento de participación, resulta interesante como referencia para este estudio. Para la finalidad de nuestra búsqueda documental, nos enfocamos en la categoría de participación y conocer cómo mide la

participación este índice. Para medir esta categoría, la metodología de IDEA utiliza 4 subatributos y 8 indicadores:

#### *4 subatributos*

1. Participación de la Sociedad Civil
2. Participación Electoral
3. Democracia Directa
4. Elecciones subnacionales

#### *8 indicadores*

### **1. Ambiente de participación ciudadana**

Este indicador se visibiliza a través de la siguiente pregunta:

*Pregunta: ¿Cuál de estos describe mejor la participación de las personas en las organizaciones de la sociedad civil (OSC)?*

*Respuestas:*

*0: La mayoría de las asociaciones están patrocinadas por el estado y, aunque un gran número de personas pueden participar activamente, la participación no es puramente voluntaria.*

*1: Existen OSC voluntarias, pero pocas personas participan activamente en ellas.*

*2: Hay muchas OSC diversas, pero la participación popular es mínima.*

*3: Hay muchas OSC diversas y se considera normal que las personas estén al menos ocasionalmente activas en al menos uno de ellos.*

### **2. Deliberación pública**

Este indicador se visibiliza a través de la siguiente pregunta:

*Pregunta: Cuando se están considerando cambios importantes en las políticas, ¿qué tan amplios e independientes son los debates públicos?*

*Respuestas:*

*0: La deliberación pública nunca, o casi nunca, está permitida.*

*1: Se permiten algunas deliberaciones públicas limitadas, pero el público por debajo del nivel de élite casi siempre desconoce los debates políticos importantes o no pueden participar en ellos.*

*2: La deliberación pública no está reprimida, pero es infrecuente; y los actores que no pertenecen a la élite suelen estar controlados y / o limitado por las élites.*

3: Se fomenta activamente la deliberación pública y participan algunos grupos autónomos no elitistas, pero confinado a una pequeña porción de grupos especializados que tienden a ser los mismos en todas las áreas temáticas.

4: Se alienta activamente la deliberación pública y un segmento relativamente amplio de grupos que no pertenecen a la élite a menudo participan; estos varían con diferentes áreas temáticas.

5: Un gran número de grupos que no pertenecen a la élite, así como la gente común, tienden a discutir las principales políticas entre ellos mismos, en los medios de comunicación, en las asociaciones o barrios y en las calles. La deliberación de base es común y sin restricciones.

Aclaración: esta pregunta se refiere a la deliberación manifestada en discusiones, debates y otros foros públicos, como los medios populares.

### **3. Ambiente de la participación de la sociedad civil**

Este indicador se visibiliza a través de la siguiente pregunta:

*Pregunta: ¿Las principales organizaciones de la sociedad civil (OSC) son consultadas habitualmente por los responsables políticos sobre las políticas relevantes? a sus miembros?*

*Respuestas:*

0: No. Existe un alto grado de aislamiento del gobierno de las aportaciones de las OSC. El gobierno a veces recluta o moviliza a las OSC después de que se adopten las políticas para venderlas al público en general. Pero no es frecuente consultar con ellos en la formulación de políticas.

1: Hasta cierto punto. Las OSC son solo un grupo de voces que los responsables de la formulación de políticas a veces tienen en cuenta.

2: Sí. Las OSC importantes son reconocidas como partes interesadas en importantes áreas de políticas y se les da voz en tales cuestiones. Esto se puede lograr a través de acuerdos corporativistas formales o mediante acuerdos menos formales preparativos.

### **4. Participación electoral**

Este indicador se visibiliza a través de la siguiente pregunta:

*Pregunta: Según los resultados oficiales, ¿qué porcentaje (%) de la población adulta en edad de votar (VAP) emitió un voto en esta elección nacional?*

### **5. Democracia Directa**

Este indicador se visibiliza a través de la siguiente pregunta:

*Pregunta: ¿En qué medida se utilizan los mecanismos de democracia directa?*

*Aclaración: Estos mecanismos son procesos institucionalizados mediante los cuales los ciudadanos de una región o país registrar su elección u opinión sobre temas específicos a través de una boleta. El término pretende abarcar iniciativas, referendos y plebiscitos, como se suele entender. Captura algunos aspectos del concepto general de democracia directa. El término no abarca elecciones revocatorias, asambleas deliberativas o entornos en los que el voto no es secreto o el ámbito de competencia está restringido. Del mismo modo, no se aplica a las elecciones para representantes.*

## **6. Elecciones**

Este indicador se visibiliza a través de la siguiente pregunta

*Pregunta: ¿Un país no tiene elecciones regulares, elecciones en un estado efectivamente monopartidista, elecciones con oposición? partidos, pero sin una posibilidad real de cambio de gobierno o democracia plena.*

*Democracia alternativa indicador que captura el grado de competencia multipartidista (sin elecciones = 0, elecciones de partido único = 1, elecciones democráticas multipartidistas = 2, elecciones democráticas = 3).*

## **7. Elecciones locales**

*Pregunta: ¿Existen gobiernos locales electos y, de ser así, en qué medida pueden operar sin la interferencia de organismos no electos a nivel local?*

*Aclaración: La puntuación más baja se reservaría para un país que no tiene gobiernos locales electos. Se otorgaría una puntuación media a un país que haya elegido gobiernos locales, pero donde esos gobiernos están subordinados a funcionarios no electos a nivel local, quizás nombrados por un organismo de nivel superior. Una puntuación alta se otorgaría a un país en el que los gobiernos locales sean elegidos y puedan operar sin restricciones de actores no electos a nivel local con la excepción de los órganos judiciales. Naturalmente, los gobiernos locales permanecen subordinados a los gobiernos regionales y nacionales.*

## **8. Elecciones subnacionales libres y limpias**

*Pregunta: Tomando todos los aspectos del período preelectoral, el día de las elecciones y el proceso postelectoral en cuenta, ¿consideraría que las elecciones subnacionales (regionales y locales, como se identificó anteriormente) son libres y justas en promedio?*  
*Respuestas:*

0: No, en absoluto. Las elecciones fueron fundamentalmente defectuosas y los resultados oficiales tuvieron poco o nada que ver con la 'voluntad del pueblo' (que ganó el cargo).

1: En realidad no. Si bien las elecciones permitieron cierta competencia, las irregularidades finalmente afectaron al resultado de las elecciones (quién ganó el cargo).

2: ambiguo. Hubo competencia sustancial y libertad de participación, pero también hubo importantes irregularidades. Es difícil determinar si las irregularidades afectaron el resultado (quién ganó el cargo).

3: Sí, un poco. Existían deficiencias y cierto grado de fraude e irregularidad, pero no en el

final afecta el resultado (quién ganó el cargo).

4: Sí. Hubo una cierta cantidad de errores humanos y restricciones logísticas, pero fueron en gran parte involuntaria y sin consecuencias significativas.

*Aclaración: Esta pregunta se refiere a niveles subnacionales que tienen cargos electivos y elecciones. No es así se refieren a niveles subnacionales sin cargos electos ni elecciones. "Libre y justo" se refiere a todos los aspectos del proceso de elección excepto el alcance del sufragio (por ley). Por lo tanto, una elección libre y justa puede ocurrir incluso si la ley excluye grupos significativos (que se mide por separado).*

### **Metodología Índice de Desarrollo Democrático en México. Konrad Adenauer Stiftung**

Este Índice tiene el objetivo de *evaluar el comportamiento de la democracia y el desarrollo democrático en cada uno de los 32 estados del país. Es una contribución para que los tomadores de decisiones puedan analizar en profundidad el estado de la democracia mexicana en su vasta geografía, como punto de partida hacia un camino de mejoras que sean verificables en el tiempo por medio de indicadores objetivos.* (Konrad Adenauer Stiftung. 2019)

El Índice se *calcula en base a un conjunto de indicadores agrupados para la medición de cuatro dimensiones del desarrollo democrático, que luego se integran y ponderan en el Índice Final.* (Konrad Adenauer Stiftung. 2019). Las dimensiones que corresponden a la medición de la participación ciudadana del Índice es la I sobre Democracia de los Ciudadanos y la II sobre Democracia de las Instituciones y los subíndices a considerar son Compromiso Ciudadano y Rendición de Cuentas Horizontal y Vertical

En particular sobre Compromiso Ciudadano, que es *el grado en que los ciudadanos respetan, cuidan, valoran y se comprometen con la vida en democracia y con el funcionamiento de sus instituciones es hoy una de las características principales del buen funcionamiento de la democracia. Evaluar ese compromiso es importante para valorar las energías puestas por los ciudadanos para mejorar la democracia en sus comunidades, este índice mide lo siguiente a través de una serie de preguntas en una encuesta de percepción:*

1.1 Respeto por la Ley

1.2 Cooperación Ciudadana

En particular sobre Rendición de Cuentas Horizontal, este índice mide lo siguiente:

- 1.1. Mecanismos de elección de los Jueces de los Tribunales Superiores de Justicia.
- 1.2. Mecanismos (existentes y utilizados) de Democracia directa para la expresión ciudadana.

En particular sobre este subíndice, que es materia de nuestro estudio, mide lo siguiente a través del análisis del marco normativo:

*Existencia de procedimientos (Plebiscito, Referéndum, Consulta Popular, Revocatoria de mandato) que permiten a la población decidir sobre cuestiones políticas. Son mecanismos que posibilitan a los ciudadanos hacer oír su voz e incidir directamente en la toma de decisiones, es un indicador directo de lo que se llama horizontal accountability (el control sobre la toma de decisiones que hace la sociedad). Morelba Brito (2002) señala que “estos dispositivos y herramientas han permitido ampliar la esfera de lo público durante las últimas décadas, por la vía de la participación”.*

*Este indicador no sólo registra “la existencia de estos mecanismos”, sino también “su efectiva observancia y aplicación”. En la actualidad ha perdido sentido la contraposición tradicional entre los instrumentos de democracia directa (algunos los llaman de democracia plebiscitaria) y los de democracia representativa, a la hora de configurar la expresión de la voluntad popular. Como instrumento, el referéndum es un complemento de las estructuras representativas del sistema y debe usarse adecuadamente pensando en hacer más eficiente al sistema y nunca indiscriminadamente, quizás con el objetivo de justificar un régimen autoritario.*

- 1.3. Existencia y desempeño del Defensor del Pueblo.
- 1.4. Existencia y desempeño de órganos de control externo.

Sobre Rendición de Cuentas Vertical lo mide de la siguiente manera:

2. Accountability Social
- 2.1 Índice Métrica de Gobierno Abierto.

En particular sobre este subíndice, que es materia de nuestro estudio, mide lo siguiente a través del análisis de una métrica existente:

*Es una investigación cualitativa y cuantitativa coordinada por el INAI y realizada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C. (CIDE) para monitorear el nivel de apertura institucional de algunos sujetos obligados de la Ley General de Transparencia en los tres órdenes de gobierno (Federal, estatal y municipal). La Métrica aporta*

*diferentes elementos de análisis en materia de apertura, con base en los ejes de transparencia y participación ciudadana, así como la oferta de mecanismos gubernamentales y la demanda de instrumentos por parte de la ciudadanía. La Métrica analiza el acceso a la información que tienen las y los ciudadanos para conocer las acciones de gobierno y a su vez en qué medida es posible incidir en su gestión. La Métrica de Gobierno Abierto es el resultado de evaluar la apertura gubernamental de 1,243 sujetos obligados (entidades de gobierno que tienen la obligación de dar a conocer sus acciones ante la ciudadanía), lo que equivale aproximadamente al 15% del total de sujetos obligados en el país. Es la fotografía más amplia y completa de la situación de la transparencia y participación ciudadana en México.*

2.2 Condiciones para el ejercicio de una prensa libre:

2.2.1 Libertad de Prensa

2.2.2 Violencia Ejercida contra Periodistas.

### ***Metodología Subíndice de Participación Ciudadana de la Métrica de Gobierno Abierto. CIDE-INAI***

*La métrica de Gobierno Abierto es una investigación cualitativa y cuantitativa coordinada por el INAI y realizada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C. (CIDE) para monitorear el nivel de apertura institucional de algunos sujetos obligados de la Ley General de Transparencia en los tres órdenes de gobierno (Federal, estatal y municipal). La Métrica aporta diferentes elementos de análisis en materia de apertura, con base en los ejes de transparencia y participación ciudadana, así como la oferta de mecanismos gubernamentales y la demanda de instrumentos por parte de la ciudadanía. La Métrica analiza el acceso a la información que tienen las y los ciudadanos para conocer las acciones de gobierno y a su vez en qué medida es posible incidir en su gestión. El levantamiento de la información que alimenta a la Métrica se hace bianualmente. Esta sección presenta la metodología, el análisis de los indicadores y los resultados del año 2019. A ésta la denominamos segunda edición, ya que el informe base o primera edición se creó en 2017. (INAI-CIDE. 2019)*

El subíndice de participación ciudadana, de la métrica, que es materia del diseño de este Instrumento valora lo siguiente:

*La dimensión de participación ciudadana evalúa, por un lado, la existencia y funcionamiento de mecanismos formales de participación en cada sujeto obligado, y, por otro, qué tanto las personas pueden incidir en las decisiones de los gobiernos haciendo uso de métodos tradicionales (teléfono o correo electrónico, por ejemplo) para proponerles que lleven a cabo alguna acción (por ejemplo, instalar en sus oficinas contenedores para reciclar pilas o habilitar un espacio como lactario).*

Este subíndice se calcula con los siguientes indicadores:

- Participación desde la perspectiva gubernamental = (.2 Mecanismos + .1 Formato + .1 Actores + .3 Funcionamiento + .3 Seguimiento)\*

**Tabla 1. Variables y criterios de medición de la participación ciudadana según la Métrica de Gobierno Abierto. CIDE-INAI**

Variable	Criterio de calificación	Cálculo de la variable
<i>Participación desde la perspectiva gubernamental = (.2 Mecanismos + .1 Formato + .1 Actores + .3 Funcionamiento + .3 Seguimiento)*</i>		
<b>Mecanismos</b>	1 si se reporta por lo menos un mecanismo de participación ciudadana 0 si no se reporta un mecanismo de participación ciudadana	$Mecanismos = \begin{cases} 1 & \text{si criterio se cumple} \\ 0 & \text{si criterio se cumple} \end{cases}$
<b>Formato</b>	1 si el mecanismo implica colaboración estrecha entre gobierno y ciudadanía (secretariados técnicos locales, consejos consultivos vinculantes, presupuesto participativo, consultas populares) 0.66 si el mecanismo contempla la incidencia de las personas en el diseño o implementación de una política o acción de gobierno (contralorías sociales, reuniones vecinales, consejos ciudadanos, COPLADEMUNs) 0.33 si el mecanismo solo consulta a la ciudadanía (audiencias o foros públicos, buzones de quejas y sugerencias, redes sociales) 0 si no se reporta un mecanismo de participación ciudadana	$Formato = \begin{cases} 1 & \text{si implica colaboración con la ciudadanía} \\ 0.66 & \text{si implica involucrar a la ciudadanía} \\ 0.33 & \text{si es meramente consultivo} \\ 0 & \text{si no hay mecanismo} \end{cases}$
<b>Actores</b>	1 si existe evidencia de que el mecanismo se realizó a través de una convocatoria abierta 0 si no hay evidencia de convocatoria abierta 0 si no se reporta un mecanismo de participación	$Actores = \begin{cases} 1 & \text{si criterio se cumple} \\ 0 & \text{si criterio se cumple} \end{cases}$
<b>Funcionamiento</b>	1 si hay evidencia de que el mecanismo estuvo en funcionamiento después del 2017 0 si no hay evidencia de funcionamiento 0 si no se reporta un mecanismo de participación	$Funcionamiento = \begin{cases} 1 & \text{si criterio se cumple} \\ 0 & \text{si criterio se cumple} \end{cases}$
<b>Seguimiento</b>	1 si hay evidencia de que por lo menos una de las decisiones, opiniones, propuestas y observaciones vertidas en el mecanismo de participación fueron consideradas en la toma de decisiones o detonaron alguna acción por parte del sujeto obligado 0 si no hay evidencia de seguimiento 0 si no se reporta un mecanismo de participación	$Seguimiento = \begin{cases} 1 & \text{si criterio se cumple} \\ 0 & \text{si criterio se cumple} \end{cases}$

- Participación desde la perspectiva ciudadana = (.2 Métodos + .3 Recepción + .3 Activación + .2 Celeridad)

<b>Participación desde la perspectiva ciudadana = (.2 Métodos + .3 Recepción + .3 Activación + .2 Celeridad)</b>		
<b>Métodos de contacto</b>	Se suma 0.20 por cada uno de los métodos de contacto con los que cuente el sujeto obligado para un mínimo de 0 puntos y un máximo de 1 punto: Buzón, correo electrónico o chat en línea Teléfono Dirección postal Opción presencial (la dirección postal incluye horario de atención) Redes sociales	$\text{Métodos de contacto} = \begin{cases} 0.20 & \text{si solo existe un método} \\ 0.40 & \text{si existen dos métodos} \\ 0.60 & \text{si existen tres métodos} \\ 0.80 & \text{si existen cuatro métodos} \\ 1 & \text{si existen cinco métodos} \end{cases}$
<b>Recepción</b>	1 si se responde al menos uno de los intentos de contacto 0 si no responde ningún intento de contacto 0 si no hay métodos de contacto a los cuáles hacer el intento	$\text{Recepción} = \begin{cases} 1 & \text{si criterio se cumple} \\ 0 & \text{si criterio se cumple} \end{cases}$
<b>Activación</b>	1 si el sujeto obligado invita a una cita, explica que ya realiza la actividad, o razona su negativa 0 si el sujeto obligado no activa ningún proceso de participación 0 si no se recibió respuesta 0 si no hay métodos de contacto a los cuáles hacer el intento	$\text{Activación} = \begin{cases} 1 & \text{si criterio se cumple} \\ 0 & \text{si criterio se cumple} \end{cases}$

<b>Celeridad</b>	1/número del intento en el cual se tuvo éxito en contactar al sujeto obligado 0 si no se recibió respuesta antes del corte 0 si no hay métodos de contacto a los cuáles hacer el intento	$\text{Celeridad} = \frac{1}{\text{número del intento exitoso}}$
Nota: *Para sujetos obligados que no les aplica publicar información sobre sus mecanismos de participación ciudadana, el subíndice de participación = subíndice de participación desde la perspectiva ciudadana.		

Una vez revisadas estas tres principales metodologías e índices, es importante tomar los siguientes puntos a destacar hacia la construcción de un Índice

- No existe un Índice que mida la participación a nivel municipal, el nivel de administración básica en México.
- Es importante medir la participación ciudadana en múltiples dimensiones.
- Es importante diferenciar en aquellas metodologías que miden la percepción y aquellas que miden la existencia o no de mecanismos o instituciones a través de la recopilación de evidencia.
- No hay una metodología que mida en su conjunto todas las dimensiones de participación ciudadana considerada en la teoría. La metodología de IDEA es la que más se aproxima, pero no en su totalidad y no lo hace a nivel local sino nacional.
- Las herramientas utilizadas para levantar la información son: solicitudes de información, encuestas de percepción, encuestas realizadas por expertos e investigación documental sobre la evidencia

## Hacia la construcción de un Índice de Participación Ciudadana en los municipios de México

Una vez realizada la búsqueda documental y análisis de las metodologías existentes, se realizó una revisión de bibliografía general para clasificar y definir la participación ciudadana, en primer lugar, definimos la participación ciudadana como como “la acción de participar”, “tomar parte en”

o de “*intervenir en un asunto o en un hecho*” (Ramírez, 2013), por la anterior definición es evidente que existen múltiples canales de participar, de intervenir en un asunto o en un hecho; en democracia, esos asuntos o hechos son los públicos, los asuntos de todas y todos.

Para este ejercicio, tomamos como referencia a Juan Manuel Ramírez (Ramírez, 2013) y a Rocío Annunziata (Annunziata, 2020) para configurar la siguiente esquematización de participación ciudadana:

**Tabla 3. Esquematización de la participación ciudadana**

<b>Tipo de participación</b>	<b>Mecanismos intermitentes</b>	<b>Mecanismos permanentes</b>
Institucionalizada	Voto  Mecanismos de Democracia Directa	Instituciones participativas
No institucionalizada	Protestas/Movilizaciones  Peticiones a las autoridades	Organizaciones de la Sociedad Civil

### **Mecanismos de participación institucionalizada**

Estos son aquellos mecanismos que cuentan con un nivel alto de institucionalización: normas, alcances, procedimientos, instituciones, regulaciones, recursos y sanciones. Es el Estado quien las pone a consideración y las estructura.

#### *Voto*

El voto es el máximo mecanismo de participación ciudadana en una democracia, es aquel mediante el cual la ciudadanía elige a sus gobernantes de manera pacífica; garantiza la democracia.

#### *Mecanismos de Democracia Directa*

De acuerdo con el Juan Manuel Ramírez Sáiz (Ramírez, 2013), los mecanismos de participación ciudadana, son “los medios o recursos a través de los cuales la participación ciudadana institucionalizada puede llevarse a cabo (...) unos están relacionados con la consulta pública a los ciudadanos y otros son específicos de la fase del diseño de las políticas sociales”

Los ejemplos de mecanismos de democracia directa son el plebiscito, referéndum, iniciativa ciudadana o consulta popular.

#### *Instituciones participativas*

Son instituciones diseñadas con el único fin de que la ciudadanía participe, es una política pública que tiene ese fin, si bien hay algunos mecanismos de democracia directa que podrían parecer instituciones participativas, no lo son, porque su fin es decidir sobre el fondo de un asunto en particular, estas instituciones su único fin es el de aumentar la participación ciudadana; así lo define Avritzer, a quien se le acuñó el término:

*“Entendemos por instituciones participativas formas diferenciadas de incorporación de ciudadanos y asociaciones de la sociedad civil en la deliberación sobre políticas”.* Avritzer, Leonardo (2014)

Algunos ejemplos de instituciones participativas son el presupuesto participativo y los consejos de participación ciudadana.

### **Mecanismos de participación no institucionalizada**

Son aquellos mecanismos que no se desarrollan provocados por el Estado y no tienen un nivel de institucionalización.

#### *Protestas y movilizaciones*

Son aquellas acciones que se realizan en las calles o plazas públicas, considerando movilización de las y los habitantes de un lugar determinado con el objetivo de exigir algún derecho disminuido por alguna acción.

#### *Petición a la autoridad*

Es un mecanismo informal donde cualquier integrante de la ciudadanía o habitante solicita a la autoridad algo en particular, mediante los canales que la autoridad ofrezca: buzón, quejas, redes sociales, de manera personal.

#### *Organizaciones de la Sociedad Civil*

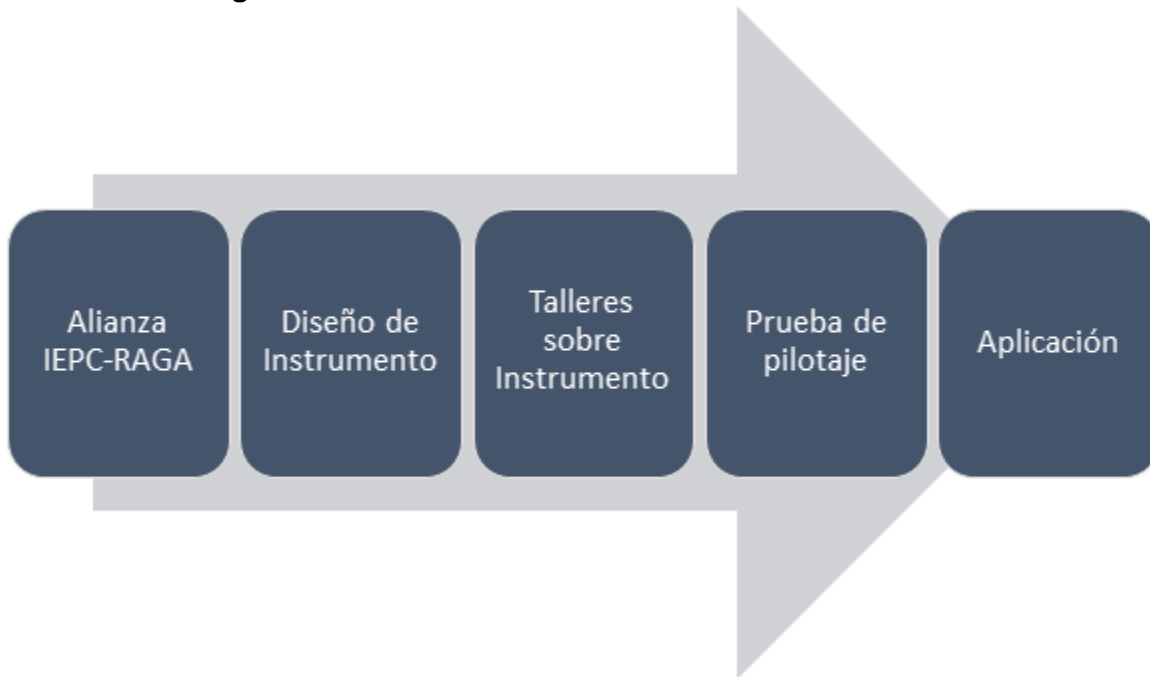
Desde la visión de Serna y Monsiváis estas son *“Formas de agregación de intereses comunes en asociaciones sociales, sean de carácter formal o informal, contestatario o conservador, pro-sistema o anti-sistema, nacionales o internacionales, las agrupaciones y organizaciones sociales constituyen el entramado asociativo de la sociedad civil.”* (Serna, G. y A. Monsiváis 2006)

Es importante precisar que, del estudio de estas dimensiones de la participación ciudadana, aterrizadas a un Instrumento para medir de manera concreta su comportamiento en un municipio, se pueden obtener indicadores de la mayoría de los canales, pero es complejo medir las protestas y movilizaciones; por lo que es, sin duda, una oportunidad para la construcción del presente instrumento.

### **Ruta de trabajo colaborativo**

Una vez delimitadas las múltiples dimensiones de la participación ciudadana que son necesarias abordar para medir la complejidad de la participación ciudadana y conocidas las metodologías utilizadas, se estableció una ruta de trabajo.

**Figura 2. Fases de colaboración de la alianza IEPC-RAGA MX**



El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del estado Jalisco, a través de la Dirección de Participación Ciudadana, estableció contacto con el Dr. Edgar Ruvalcaba Gómez, coordinador de la Red Académica de Gobierno Abierto en México y académico de la Universidad de Guadalajara; dicha alianza tiene el objetivo de que a través de la visión académica se construya un instrumento sólido que cumpla el objetivo de medir la participación ciudadana de los municipios en Jalisco y en el país.

#### *Diseño de Instrumento*

A través de la elaboración de borradores y de trabajo de revisión, se construyó la primera propuesta de Instrumento, presentada por la Dirección de Participación Ciudadana del IEPC Jalisco y del Dr. Ruvalcaba al pleno de la Red Académica de Gobierno Abierto y a la Comisión de Participación Ciudadana del Instituto Electoral; posterior a la primera presentación, se estableció un grupo de trabajo de integrantes de la RAGA para que en diversas sesiones se trabajará el instrumento a través de una metodología de taller virtual, donde se discutieron los reactivos, respuestas, metodología y la recopilación de evidencias.

El grupo de trabajo estuvo compuesto por los siguientes integrantes de la Red Académica y del Instituto Electoral:

- Carlos Aguirre Arias, IEPC Jalisco
- Edgar Ruvalcaba Gómez, RAGA
- Jesús Daniel Estrada, RAGA
- Annalin RIVERA, RAGA
- César Mora Pérez, RAGA
- Claudia Cecilia Flores Pérez, RAGA
- Katia Morales, RAGA
- Rafael Valenzuela Mendoza, RAGA
- Raúl Cázarez, RAGA
- Daniel Estrada, RAGA

Después de este ejercicio de taller, la estructura del instrumento resultó de la siguiente manera:

#### Bloque 1. Participación Ciudadana Institucionalizada y no institucionalizada

- 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 RDS
- F- Consejo Municipal de Participación Ciudadana
- G- Participación ciudadana y Gobierno Abierto
- H- Fomento a Organizaciones de la Sociedad Civil
- I- Contraloría Social

#### Bloque 2. Socialización y capacitación sobre cultura democrática

- A- Formación sobre cultura democrática y participación ciudadana

#### Bloque 3. Participación ciudadana electoral

- A- Nivel de participación ciudadana electoral

Estos bloques se dividen en 35 preguntas indicadores y 36 páginas. Además de la construcción del Instrumento, estos talleres tuvieron a bien construir una Guía de la Aplicación del Instrumento que permitirá evaluar sin subjetividades y con evidencia. La extensión mínima de la presente ponencia no permite plasmar todos los indicadores y preguntas, pero sí ofrecemos dos ejemplos de preguntas indicadores para muestra de la misma:

#### **Bloque 1. Participación Ciudadana Institucionalizada y no institucionalizada**

##### **A- Reglamentación en Participación Ciudadana**

**Pregunta 1**

1. ¿El gobierno municipal tiene un reglamento municipal de participación ciudadana o algún otro que contemple mecanismos de participación ciudadana (Atención Ciudadana, etc.)?

**Ruta para calificar:**

Revisar en el sitio web municipal en el apartado de “normatividad” o “reglamentos” si se cuenta con un reglamento de participación ciudadana o similar.

**Evidencia:**

Poner el nombre del reglamento (normativa) e indicar la URL que te enlace al reglamento o en su caso un screenshot donde se vea la primer página o portada de dicho reglamento.

Campo	Evaluación	Evidencia
Tiene reglamento municipal actualizado conforme a la legislación después de enero 2019		
Tiene reglamento municipal de participación ciudadana		
No tiene reglamento municipal		
		Comentarios:

**Bloque 3. Participación ciudadana electoral****A- Nivel de participación ciudadana electoral****Pregunta 35**

35. ¿En qué rango/nivel de participación ciudadana se encuentra el municipio en el último proceso electoral?

**Ruta para calificar:**

Buscar en los Conteos Censales de Participación del INE al municipio para evaluar.

Enlace de conteos censales del INE:  
<https://www.ine.mx/transparencia/datos-abiertos/visualizacion-datos/conteos-censales-participacion-2009-2018/>

**Evidencia:**

Indicar el screenshot del sitio del INE en donde se evidencie el nivel de participación del municipio.

Campo	Evaluación	Evidencia
El nivel oscila entre 96% y 83%		Screenshot:
El nivel oscila entre 82% y 66%		
El nivel oscila entre 65% y 60%		
El nivel oscila entre 59% y 42%		
El nivel oscila entre 41% y 25%		

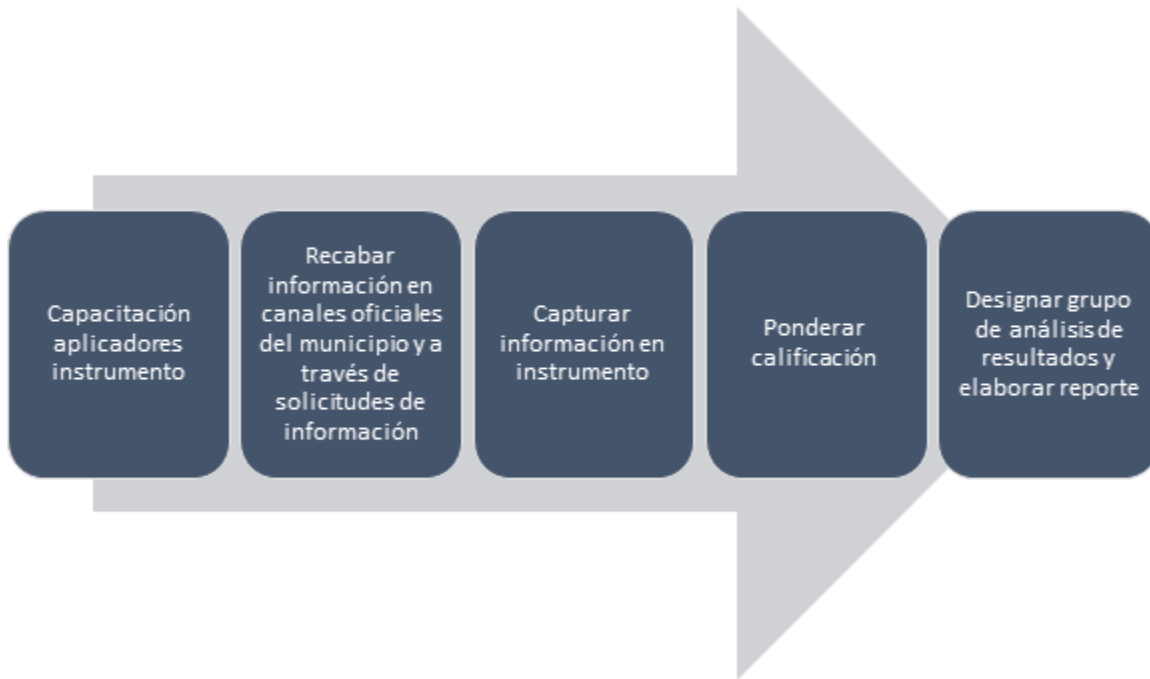
Como se observa la construcción del Instrumento busca reducir el margen de la subjetividad y la interpretación y abarcar la complejidad de la participación ciudadana, dos ideas que han resultado complejas de compaginar; pero que a través del trabajo colaborativo el debate académico se ha podido materializar. Para la aplicación de este instrumento es importante establecer una metodología básica:

### Metodología del instrumento

#### *Objetivos Instrumento:*

1. Consolidar un instrumento de evaluación de la participación ciudadana municipal, de referencia en México y otros países, así como publicar la medición municipal de participación ciudadana de mayor impacto y referencia en el país.
2. Diseñar, implementar y publicar un instrumento de evaluación aplicable a los municipios en el estado de Jalisco para medir el nivel de participación ciudadana.
3. Aplicar el instrumento de evaluación de participación ciudadana a los municipios del país en tres etapas:
  - Corto plazo (julio-septiembre 2020): pilotaje en los 10 municipios más grandes de Jalisco (se podría pilotar en otros estados por medio de miembros de la RAGA MX y personal IEPC Jalisco)
  - Mediano plazo (octubre-diciembre 2020): aplicar el instrumento en los 10 municipios más grandes de los estados donde colaboradores de la RAGA MX, tenga oportunidad de aplicarlo.
  - Largo plazo (2021): aplicarlo en todos los municipios de México con más de 100 mil habitantes.

**Figura 3. Metodología básica de la aplicación del instrumento**



#### *Instrucciones generales del Instrumento*

1. La información requerida para configurar la evidencia que respalde cada pregunta deberá estar publicada en los sitios oficiales del gobierno municipal o responder a metodologías y procesos como solicitudes de acceso a la información, usuario simulados, pruebas documentales, entre otras.
2. Previo a la aplicación de la presente herramienta es OBLIGATORIO haber tomado la capacitación respectiva.
3. Se deberá adjuntar al menos una evidencia documental por cada indicador y explicación por parte del evaluador.

Además de que el instrumento en sí mismo es un ejercicio de innovación política, el proceso de construcción también lo es en el ámbito institucional, al evidenciar la posibilidad de colaboración de manera transversal entre entes de naturaleza distinta con el objetivo de presentar resultados innovadores pero con solvencia académica y fortaleza institucional.

#### **Reflexiones finales y conclusiones**

A lo largo de este trabajo se pone en valor el fenómeno de la participación ciudadana como un concepto complejo, no solo conceptualmente, sino también estructuralmente para ser llevado a práctica y la medición empírica. La revisión de analítica de metodologías y mecanismos de participación ciudadana nos permite definir algunos elementos relevantes que no pueden ser omitidos en una aproximación a la medición de la participación. Por otro lado, el proceso que se ha llevado para la construcción de un Índice de Participación Ciudadana en los municipios de

México, se presenta como un ejercicio colaborativo entre una institución pública electoral y una organización con fines académicos. Este ejercicio evidencia no solo una sinergia entre el sector público y el sector académico, sino que revela una práctica de inteligencia colectiva, que revela un círculo virtuoso en vías de consolidar un instrumento metodológico de alta calidad, el cual reconoce sus limitantes dada la complejidad de medir la participación ciudadana.

Derivado de todo el proceso para la construcción del instrumento, se presentan las siguientes reflexiones finales y oportunidades:

- El reto mayor del instrumento es la implementación y aplicación, con la etapa del pilotaje se podrán dilucidar las debilidades y fortalezas.
- Sabemos que todas las metodologías e índices son perfectibles; este instrumento tendrá que someterse a una permanente evaluación.
- El ejercicio de sinergia entre sector público y académico reconoce beneficios en la construcción del instrumento con elementos teóricos y prácticos.
- Queda en evidencia la complejidad para articular un instrumento que permita aproximarnos a medir la participación ciudadana considerando sus novedosas tendencias asociadas a las nuevas tecnologías.

Sin duda alguna el proceso de construcción de este instrumento revela la complejidad de materializar y medir sin espacio a interpretaciones subjetivas, la participación ciudadana; la aplicación del mismo y los resultados que se presente a nivel estatal, en Jalisco o nacional en otros municipios sin duda, podrán convertirse en un insumo esencial para el diseño de políticas públicas desde las instituciones electorales locales y los gobiernos subnacionales y municipales en materia de promoción de la cultura democrática y de la participación ciudadana. Sin duda, la ambición de este instrumento implica también que se convierta en un insumo esencial para el diagnóstica de la Estrategia Nacional de Cultura Cívica, sobre todo en los componentes que tienen relación con la participación ciudadana y la gobernanza.

Además de los impactos antes mencionados, este Instrumento también puede convertirse en una herramienta de incidencia colectiva para mejorar el marco normativo municipal de participación ciudadana y las políticas públicas en la materia, por lo que su consolidación resulta una herramienta para el fortalecimiento de la democracia local.

## **Bibliografía**

Annunziata, Rocío. 2020. *Formas de participación de la ciudadanía en la democracia* en Curso sobre Instituciones Participativas en América Latina. Argentina: FLACSO.

Avritzer, Leonardo. 2014. *Los desafíos de la participación en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo, p. 51.

- 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.
- Castells, M (1996). *The Information Age. The Rise of the Network Society*, Vol. I, Blackwell: Oxford.
- Centro de Investigación y Docencia Económicas e Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. 2019. *Métrica de Gobierno Abierto 2019*. México: CIDE-INAI.
- Gulati, G. J., Williams, C. B., & Yates, D. J. (2014). Predictors of on-line services and e-participation: A cross-national comparison. *Government Information Quarterly*, 31(4), 526-533.
- Instituto para la Democracia y Asistencia Electoral IDEA. 2019. *“El estado de la democracia en el mundo 2019: Confrontar los males, revivir la promesa”*. Suecia: IDEA.
- Jho, W., & Song, K. J. (2015). Institutional and technological determinants of civil e-participation: Solo or duet? *Government Information Quarterly*, 32(4), 488-495.
- Konrad Adenauer Stiftung, PoliLat, Instituto Nacional Electoral, Centro de Estudios Políticos y Sociales, El Colegio de México y Confederación USEM. 2019. *El Índice de Desarrollo Democrático de México (IDD-Mex)*. México: Konrad Adenauer Stiftung.
- Medaglia, R. (2012). eParticipation research: Moving characterization forward (2006–2011). *Government Information Quarterly*, 29(3), 346-360.
- Merino, M. (1995). *La participación ciudadana en la democracia*. México: IFE.
- Ramírez Sáiz, Juan Manuel. 2013. *La participación ciudadana en la democracia*. México: IEPC Jalisco.
- Ruvalcaba-Gómez, E. (2016). Participación Ciudadana en la Era del Open Government. Una mirada desde la literatura científica. Paakat: *Revista de Tecnología y Sociedad*, 6 (11). ISSN 2007-3607 <https://www.redalyc.org/pdf/4990/499054323002.pdf>
- Ruvalcaba-Gomez, 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. <https://doi.org/10.29379/jedem.v11i2.539>
- Ruvalcaba-Gomez, E., & Renteria, C. (2020). Contrasting perceptions about transparency, citizen participation, and open government between civil society organization and government. *Information Polity*, 26 (1), 1-15. DOI: 10.3233/IP-190185 <https://content.iospress.com/articles/information-polity/ip190185>
- Serna, G. y A. Monsiváis 2006. *“Investigar el Tercer Sector”*, en *El Tercer Sector en México: perspectivas de investigación*. México: CEMEFI-Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Susha, I., & Grönlund, Å. (2012). eParticipation research: Systematizing the field. *Government Information Quarterly*, 29(3), 373-382.
- Villoría, M., & Ramírez-Alujas, A. (2013). Los modelos de gobierno electrónico y sus fases de desarrollo: Un análisis desde la teoría política, *Gestión y Política Pública*, Volumen Temático sobre Gobierno Electrónico.