

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente

Reconocimiento de validez oficial de estudios de nivel superior según acuerdo secretarial 15018, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de noviembre de 1976.

Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos
**Especialidad en Integridad Pública y Estrategias
Anticorrupción**



Presupuesto Participativo en el Municipio de Guadalajara: Instrumentos Éticos para su ejecución.

TRABAJO RECEPCIONAL que para obtener el **GRADO** de
**ESPECIALISTA EN INTEGRIDAD PÚBLICA Y ESTRATEGIAS
ANTICORRUPCIÓN**

Presenta: **DANTE EFRAÍN LUGO VILLEGAS**

Tutora: **DRA. GIOVANA PATRICIA RÍOS GODÍNEZ**

Tlaquepaque, Jalisco. 2 de Diciembre de 2021.

Nemo vir est qui mundum non reddat meliorem

Resumen

Este documento tiene como objetivo principal dar a conocer el fenómeno entorno a un mecanismo de participación ciudadana por parte del gobierno municipal de Guadalajara; el Presupuesto Participativo. Funge inicialmente como un ejemplo para reconocer el impacto social que las instituciones locales desde el punto de vista de su manejo político hacen de sus acciones gubernamentales y la disonancia al exterior para simular en su función, estrategias para corromper los valores y virtudes de la ciudadanía.

Como resultado del presente, se concatenará una serie de elementos que demostrarán que una política pública que al pie de la letra siga su marco normativo y no busque una disonancia en ella para obviarla o simularla, puede crear un sistema coherente de programación y planeación para mitigar la corrupción. Produce ventanas de oportunidad y deja el camino establecido para desarrollar, actualizar o establecer mecanismos de rendición de cuentas y en conjunto, una cultura de integridad pública en sus interacciones. Estrategia que emerge vía instrumentos éticos que adoptados desde la concepción de mejores prácticas de la Organización de las Naciones Unidas, que respetan la diversidad social y cultural, que se adaptan con capacidad aplicativa a las condiciones locales y a los niveles de desarrollo de la ciudad, con innovación sobre su marco de ley, que si bien están tropicalizadas para una política pública en particular, generan en el ejercicio de la función pública, bases o elementos para propuestas creativas con el ánimo de ir rompiendo la desconfianza en las instituciones públicas.

Una alineación que debe no estar cimentada en la creación de más normatividad, sino en la observancia de la ya existente con un marco de cumplimiento creativo, sostenible y con estrategia asociada a instituciones públicas ajenas de aquellas que deben ejecutar la acción gubernamental para ser un elemento vinculatorio de resultados. Debemos cruzar fronteras jurisdiccionales. Todo esto puede ser posible si las partes interesadas fomentan la transparencia y la participación en todas las fases del proceso político y del ciclo de la política pública.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	1
1.1. Planteamiento del problema.....	2
1.2. Pregunta de investigación.....	4
1.3. Justificación.....	4
1.4. Hipótesis.....	4
1.5. Metodología de investigación.....	5
2. CAPÍTULO 1: Problemática de la falta de transparencia en los presupuestos participativos y la corrupción	6
2.1. El camino del presupuesto participativo	6
2.2. La transparencias en las políticas públicas y en los mecanismos de participación ciudadana.....	10
2.3. Mecanismos en las políticas públicas de participación ciudadana	13
2.4. Desorganización deliberada	14
2.5. Ventajas injustificadas: igualar el campo de decisiones	19
3. CAPÍTULO 2: Gobierno Abierto, Transparencia y Presupuesto Participativo.....	21
3.1 La acción gubernamental que no es programa municipal.....	21
3.2 Rendición de cuentas.....	23
3.3 Gobierno Abierto.....	25
3.4 Diálogo Público.....	30
3.5 La Falta de Formación Ciudadana.....	31
3.6 Mejores Prácticas.....	32
3.7 Presupuesto Participativo: Principios de funcionamiento e integridad pública.....	34
4. CAPÍTULO 3: Instrumentos éticos como elementos del programa municipal para la rendición de cuentas e integridad pública.....	37
4.1 Instrumento ético normativo: Reglas de Operación.....	37
4.2 Instrumento ético para la rendición de cuentas: Portal de Acceso a la Información.....	41
4.3 Instrumento ético para la rendición de cuentas: Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.....	45
4.4 Instrumento ético para la rendición de cuentas: Mecanismos de Vigilancia Participativa.....	48
5. CONCLUSIONES.....	52
6. Referencias Bibliográficas.....	55

1. INTRODUCCIÓN

Una política pública es la acción más focalizada sobre aquello que los gobiernos de todo orden institucional, realizan para afrontar problemas colectivos específicos o generales en las sociedades que representan. En el marco de su jurisdicción y su territorio, la aplicación práctica deber ser utilitaria para mejorar su rendimiento con un proceso primordialmente social. En este sentido, se reconoce *que* para actuar y ser un ente gubernamental reactivo basado en el conocimiento de causa, debe dotarse de un sistema democrático en la toma de decisiones con mecanismos de participación ciudadana en las acciones que competen a la política de organización para el acceso de bienes y servicios.

Algunas acciones públicas del Gobierno de Guadalajara que pertenecen a este rubro escapan a un análisis racional por ser simulaciones políticas, al no sustentarse en un sistema coherente y esquemático desde su origen. La participación ciudadana en las actuaciones del gobierno local deben ser una partitura que estimule el fortalecimiento de su sociedad e incluso, obliguen a una mayor educación en el manejo de los recursos públicos para atender las prioridades de la ciudad con una cultura de gobernanza y, en su implementación genere en la población de Guadalajara la necesidad de pensar en sus entornos demostrando que hay cosas por decir y por hacer.

Más de un lustro después de la primer implementación del presupuesto participativo en el Gobierno de Guadalajara, en su actuación anual, continúa siendo una figura operativa que contempla un esquema recaudatorio como su base (un porcentaje de lo acumulado por concepto del pago del impuesto predial durante los primeros meses de cada año fiscal), para ser destinado (ejercido este porcentaje variable por la medida de fiscalización) exclusivamente sobre las colonias de las personas propietarias de inmuebles en la ciudad (que pagaron durante este tiempo) y decidan proyectos (previamente seleccionados sin consultarse a estos) que estimen pertinentes por el dinero recaudado como tope presupuestal. Lo anterior es motivado por un “sistema de votación”, mismo que está localizado en las recaudadoras municipales, en las unidades administrativas dispersas en la

geografía de Guadalajara y en la página electrónica de *pago en línea* del impuesto antes mencionado perteneciente a la Tesorería Municipal.

La participación ciudadana en un régimen democrático se manifiesta en dos modalidades: no institucionalizada e institucionalizada. La primera es aquella que resulta como consecuencia de un movimiento social (marchas o manifestaciones de la sociedad civil organizada) petitorio a un gobierno para que realice alguna acción y es institucionalizada, cuando busca influir en los procesos de decisión relacionados con temas de interés público mediante mecanismos como el voto (Rodríguez, 2011).

Dicho lo anterior, se identifican dos categorías de participación ciudadana institucionalizada.

La primera es la que realizan los ciudadanos para incidir en la conformación de los órganos de gobierno mediante la selección de sus representantes en votaciones, dar su apoyo a candidatos o partidos políticos, e incluso postularse por medio de candidaturas independientes. La segunda tiene que ver con la posibilidad de incidir en el diseño de políticas públicas y en la aprobación de leyes y reglamentos. Esto se realiza mediante instrumentos que permiten la intervención de la ciudadanía de manera directa (Arredondo, 2014).

El presupuesto participativo es una herramienta que deber ser considerada como un mecanismo institucionalizado que debería promover en todas sus etapas la democracia de lo público, sin consentir ninguna manipulación de la voluntad sobre su población objetivo. Desde su origen debe tener un elemento de colaboración comunitaria para atender a los sectores populares de Guadalajara que carecen de la prestación o calidad de servicios públicos municipales para un efectivo desarrollo comunitario.

1.1. Planteamiento del Problema

En Guadalajara existe un profundo contraste económico y de desigualdad social dentro de su territorio y la idea del presupuesto participativo dentro de su gestión, debe de observarse como un mecanismo para elevar la calidad en la democracia de la política de organización y como un cambio de actitud en la forma de ejecutar las políticas públicas con sentido de transparencia y gobierno abierto en la ciudad. Este presupuesto no debe jugar el papel

clientelar-político para atender voluntades que eluden la incidencia de la población en los procesos de toma de decisiones.

Sin embargo, el presupuesto participativo en el municipio de Guadalajara no responde a los objetivos del propio mecanismo por factores técnicos de simulación que aún no se superan y atentan contra la fiabilidad de los “resultados”. Es decir, la administración municipal no prepara los procesos del presupuesto que involucran a la población sobre un factor de entendimiento del “programa” y su importancia para el desarrollo local. En suma, existe una inapropiada difusión y hay una inadecuada conducción de las dependencias encargadas al imponer proyectos ejecutivos. Lo anterior genera una acción gubernamental que vulnera las reglas generales de su ejecución plasmadas en ley y ordenamientos.

En lo general, no responde a la calidad de la gestión de recursos públicos y a la transparencia, pues no se da una asignación equitativa en la medida que el municipio avanza en temas sobre salud, saneamiento básico, educación, conectividad o áreas verdes e incluyentes. Su implementación se ha concebido como un proceso de arriba hacia abajo, en donde el gobierno y la institucionalidad son quienes determinan (verticalmente) para dejar en un segundo plano, la participación de la comunidad.

El funcionariado público ejecutor del presupuesto participativo no prioriza proyectos para mejorar la calidad de vida de la ciudadanía, porque no somete a consulta del pueblo sus requerimientos con modelos operativos y éticos, además deriva de manera directa a jornada electiva opciones de servicios públicos concesionados o que forman parte de acciones interinstitucionales presupuestadas como actividades ordinarias que, de manera particular, tienen sus procesos independientes. A lo anterior, se suma la carencia de un órgano independiente de la administración municipal que valide (y legitime) la resolución en sus procesos de votación. Los problemas de gestión administrativa sin elementos de integridad pública y de rendición de cuentas permiten visualizar una mala práctica en la transferencia de políticas públicas que contienen mecanismo de intervención de la sociedad.

1.2. Pregunta de investigación

¿Qué errores y deficiencias en la operación de la acción gubernamental denominada “*presupuesto participativo*” existen en Guadalajara por parte de su Gobierno Municipal?

1.3. Justificación

La mala praxis del presupuesto participativo es multifactorial, pero de entrada carece de un elemento fundamental para concatenar lo anteriormente descrito: Reglas de Operación. Este documento cobra relevancia en toda política gubernamental, porque permite implantar formas estructuradas para vigilar que los recursos públicos se apliquen según como han sido programados (presupuestados), además de la relación del cómo se contribuye (por conducto de la acción de gobierno) al desarrollo de la comunidad de manera específica. Suma de lo anterior, que este documento debe ser aprobado por el máximo órgano de gobierno del municipio el Pleno del Ayuntamiento. No sólo atañe al partido político en el gobierno en turno, sino a todas las expresiones políticas, lo cual puede lograr un puente para la rendición de cuentas.

México por conducto del Senado de la República, forma parte del Parlamento Latinoamericano y Caribeño por medio de la Comisión de Asuntos Políticos, Municipales y de Integración, en las bases del mecanismo de participación ciudadana, destaca:

...por su relevancia y aplicación en distintos países, tanto en las comunidades que nos compete a nivel municipal, los presupuestos participativos deben de permitir que la población se mantenga de forma constante en comunicación con las autoridades, desarrollando de esta manera un vínculo estrecho entre ambas partes, sociedad y gobierno, facilitando la gobernanza y las buenas prácticas administrativas respecto al gasto público (Senado de la República, 2019).

1.4. Hipótesis

Derivado de la pregunta de investigación, se buscará relacionar las variables que demostrarán que el proceso del presupuesto participativo en el Gobierno de Guadalajara no establece mecanismos que permiten la integridad en el funcionariado público encargado de

su ejecución y una disonancia en la figura como acción gubernamental carente de eficacia, eficiencia, transparencia y rendición de cuentas.

1.5. Metodología de investigación

Para responder la pregunta focal dentro de la metodología de investigación, se abordará inicialmente de manera contextual, para conocer y reconocer cuál fue la misión inicial del presupuesto participativo y su población objeto, determinar si en la actualidad Guadalajara responde al espíritu de la acción gubernamental.

En un segundo momento, se realiza un análisis del marco normativo estatal y municipal de la materia, para comparar la normativa y establecer seccionalmente las aplicativos con perspectiva focalizada en el marco de inducción y, sobre todo, la metodología de ejecución. Esto permitirá realizar una descripción de la acción gubernamental en el ámbito municipal.

Es importante señalar un contexto en las condiciones políticas sobre las cuales, tuve que adaptarme para facilitar el ingreso de información al presente trabajo recepcional. Estriba en una combinación de la pandemia por el COVID-19 que afectó el desarrollo habitual de labores presenciales del Gobierno Municipal alrededor de la mitad de su periodo constitucional (2018-2021) y la segunda, mi condición de ser servidor público municipal en la primera fracción edilicia de oposición. Situación que no me permitió establecer o agendar entrevistas con la dirección de participación ciudadana, con el área encargada de la acción gubernamental o mucho menos, con la dependencia cabeza de sector de estas instituciones públicas. Sin embargo, de manera supletoria esta situación fue subsanada con la plataforma INFOMEX.

Finalmente, se realizará una propuesta de instrumentos con enfoque ético y con transparencia sobre la rendición de cuentas. El trabajo se elaborará con respaldo de una serie de peticiones de información para sistematizar sobre el conjunto de técnicas y métodos del procedimiento que actualmente lleva el Gobierno de Guadalajara en esa acción

gubernamental para disgregar y dimensionar la cultura del mecanismo para mantenerse constante con recolección de datos.

2. Problemática de la falta de transparencia en los presupuestos participativos y la corrupción

2.1. El camino del presupuesto participativo

El mecanismo de participación ciudadana nació en Porto Alegre, Brasil desde 1989 y se ha replicado en por lo menos setenta ciudades de ese país. Su gobierno local ejecutivo es denominado “Prefectura/Prefeitos” y es asímil a lo que en México es conocido como “Gobierno Municipal o Alcaldía”, y está subdividido en “distritos” (análogo a lo que en Jalisco se establece como Delegaciones Municipales) que lo constituyen sus “barrios” (CEPAL-Naciones Unidas, 2021).

Pero como en cualquier ciudad, tiene regiones con carencias de infraestructura o con asentamientos irregulares con escasez o errática prestación de servicios públicos primarios. Fue en una de estas zonas poblacionales, donde la intendencia (Porto Alegre) decidió elaborar una política pública que hoy es reconocida en toda Latinoamérica, ante la realidad social de ostentar posesión de inmuebles, pero sin título de propiedad.

Esta situación no es ajena a Guadalajara, pues hoy en día colonias como Rancho Nuevo (cualquiera de sus secciones) y la Ferrocarril, son barrios apáticos y olvidados por el Gobierno Municipal, carecen en ciertas zonas de vialidades formales, de alumbrado público, áreas comunitarias, módulos de servicio y de suministro de agua potable bajo pretexto de ser asentamientos urbanos irregulares (pero con el cobro de contribuciones como es el predial) lo que irónicamente genera un reconocimiento tácito de pertenencia territorial (administrativa).

En 1988 ganó las elecciones en Porto Alegre una institución política de izquierda; el Partido de los Trabajadores. Con un estado financiero con limitantes, determinó discutir directamente y sin intermediarios con la población qué hacer con el poco presupuesto para obras o acciones gubernamentales. Tras una serie de reuniones y plenarias, el proyecto arrancó y se centró en barrios irregulares, se dotó de calles, alumbrado público y abastecimiento de agua potable. Esta acción tuvo como consecuencia indirecta, el reconocimiento legal de los asentamientos por haber sido equipados con servicios públicos primarios. Pero ¿de dónde obtuvo los recursos económicos Porto Alegre? De la recaudación de los servicios ofertados a la población de la ciudad y del presupuesto otorgado por Río Grande (Vitale, 2005).

Jalisco ya cuenta con ejemplos de estos canales municipales de participación e incidencia ciudadana. La cuestión relevante es saber si realmente atienden el espíritu de creación de esta política pública o sólo toman el nombre para disfrazar una acción gubernamental con un falso fin de innovación social. Jalisco ha tenido de manera histórica una aproximación a este mecanismo en el año 2012. El catedrático José Bautista Farías expone en su participación de una relevante publicación de El Colegio de Jalisco, el acto de la esfera del gobierno relacional en Tlajomulco de Zúñiga como el municipio que implementó el ejercicio, pero:

Es importante señalar que los PP de Puerto Alegre, Brasil, difieren mucho de los realizados en Tlajomulco de Zúñiga, México. En el primer caso, es un proceso co-gestivo que involucra a los pobladores y ciudadanos, es producto de una amplia consulta y deliberación ciudadana que se lleva a cabo a nivel territorial, los pobladores deciden las prioridades de la obra a realizar, se asigna un porcentaje del presupuesto tanto para la realización de las obras como para la logística, existen instituciones de participación ciudadana consolidadas, existe un pacto político que compromete a los actores políticos locales a respetar y fortalecer estos procesos participativos, entre otros. En el segundo caso, la iniciativa proviene de la autoridad municipal en diálogo con una agrupación ciudadana (el ccj), las obras a realizar las decide la autoridad, la participación ciudadana se limita a jerarquizar las obras, solo participan las personas que pagan sus impuestos prediales, no existe un proceso deliberativo, se carece de un pacto político de los actores locales para impulsar y fortalecer estos mecanismos de participación directa (El Colegio de Jalisco, 2017).

Quien gobernaba en aquel entonces Tlajomulco de Zúñiga es jefe político de una institución política que ha gobernado los últimos 3 periodos en los municipios más importantes Zona Metropolitana de Guadalajara y cuando un gobierno tiene el control total de la agenda de

políticas públicas para la promoción de las ideas del gobierno de la manera que sea han realizado, no se visualiza a corto plazo una innovación pública a los mecanismos de participación ciudadana, sino solo una promoción política.

Entonces, la experiencia de Brasil es radicalmente diversa de aquella que, en estos años, se implementa en Jalisco. No tiene comparativa al no repetir las condiciones de Porto Alegre en Guadalajara y no se aplican instituciones participativas a las circunstancias sobre entornos propicios y que trasciendan a la clase política. Para que se cristalice como factor democrático en una política pública, la participación colaborativa debe obligarse y exponerse con el estatus cívico.

Actualmente en el Gobierno Municipal de Guadalajara los mecanismos de participación ciudadana se vinculan por conducto de un ordenamiento denominado *“Reglamento de Participación Ciudadana para la Gobernanza de Guadalajara”*, este documento aprobado y promulgado a finales del año 2020 establece únicamente una vinculación (proyección de afirmación de una figura jurídica) con una ley estatal. Dicha norma es la conocida como *“Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco”*.

Esta norma vigente desde el año 2019 reconoce al presupuesto participativo como consecuencia de una proyección anual que corresponde a un porcentaje mínimo del 15% sobre la presupuestaria destinada a inversión pública. Naturalmente y siguiendo el extracto de intención inicial de esta acción, está focalizada para el desarrollo del municipio.

De manera operativa y con independencia de la nueva reglamentación municipal, el Gobierno de Guadalajara continuará realizando para el ejercicio fiscal 2021 y 2022 según lo estipulado en el ordenamiento antecesor del mencionado y que se encuentra ya abrogado (se denominaba: Reglamento de Participación Ciudadana del Municipio de Guadalajara) el mismo procedimiento. Su objetivo: que la ciudadanía decida en qué obras se utilizará el dinero del impuesto predial pero sólo de manera porcentual sobre lo recaudado por este concepto para posteriormente vía encuesta, seleccione una opción dentro de una lista previamente hecha de opción múltiple (predeterminada).

Con atención y seguimiento a una solicitud de información que se realizó a finales del año pasado por conducto de INFOMEX al Gobierno de Guadalajara, cuestioné cuál fue el presupuesto asignado para este mecanismo en los años 2019 y 2020. La respuesta por conducto de la unidad de transparencia fue la siguiente:

En contexto a lo solicitado se informa que el presupuesto asignado para la ejecución del mecanismo de Participación Ciudadana denominado “Presupuesto Participativo” en el año 2019 fue de \$123,644.40, en el cual se tuvo la participación de 196,070, teniendo un costo de 0.63 centavos por ciudadano. En el año 2020 el presupuesto asignado fue de 99.446.00 en el cual tuvimos la participación de 262,255 ciudadanos, teniendo así un costo de 0.37 centavos por ciudadano”. (Resolución de Transparencia DTB/9166/2020, 2020).

Hay dos puntos que derivan de esta respuesta. El primero tiene que ver con la palabra “presupuesto”. De manera intencional asigné ese vocablo a la petición del portal del sistema de *infomex* Jalisco para reconocer cómo la propia Dirección de Participación Ciudadana del Gobierno Municipal de Guadalajara, registra de manera técnica un léxico para el ejercicio de sus atribuciones. El presupuesto es aquello computado sobre cálculo, planificación y formulación anticipada de los gastos e ingresos de una actividad económica y que, por ministerio de ley, debe de obrar en dos documentos avalados por el Congreso del Estado de Jalisco: Presupuesto de Egresos y Presupuesto de Ingresos. Cualquier programa municipal calificado y evaluado debe constar en los egresos municipales en cada ejercicio fiscal (salvo casos de emergencia sanitaria o calamidades por un hecho no previsto). El mecanismo de participación ciudadana materia de la presente investigación, no se encontró en los años fiscales 2021, 2020, 2019 y 2018.

El segundo punto de interés estriba directamente con el monto económico asignado a las obras en los años 2019 y 2020. El recurso público que se dispone para la acción gubernamental es para lograr ejecutar obras o proyectos con desarrollo e integración social. Entre ellas estriban la recuperación de espacios públicos, el mejoramiento y rehabilitación de calles, creación de áreas verdes o actos tendientes al mejoramiento sustentable de espacios comunitarios. Por lógica, la suma monetaria de los años fiscales 2019 y 2020 no

refleja que pueda conseguirse ese objetivo, pues es insuficiente para concretar algo viable acorde a lo que en realidad el presupuesto participativo quiere obtener.

Aunado a lo anterior, el mecanismo de participación ciudadana es una figura que la compone un proceso de democracia directa con un vínculo entre gobierno y ciudadanía en la idea del bien común por la búsqueda de consensos. *Según Chantal Mouffe, las concepciones deliberativas de la democracia desconocen el fenómeno político; esto se pone manifiesto en la pretensión de alcanzar un consenso racional que niega el conflicto, elemento insoslayable de la política.* (Vidiella, 2013). Por esto, llama la atención que en su organización y desarrollo de dos años atrás, primero su baja recaudatoria en proporción a la voluntad de las personas participantes, lo que establece una señal de mala calidad en la comunicación política institucional para dar a conocer este asunto gubernamental y la segunda, la baja actuación en el proceso deliberativo ante la pluralidad de intereses alrededor del proceso con el corto apego que la ciudadanía suele manifestar para incluirse en la cosa pública.

2.2. La transparencia en las políticas públicas y en los mecanismos de participación ciudadana

Dialogar sobre política pública es también conversar de política. El sistema político actualmente en nuestro país infiere que sus órdenes de gobierno están investidos de elementos relacionados con las decisiones públicas: costos y beneficios. Un análisis de la política también lo tiene la voluntad prescriptiva de todas las acciones que programan las instituciones públicas para sus gobernados para un control y calificación.

El análisis de políticas públicas como el medio práctico para solucionar problemas colectivos, en la esfera social por su entorno eficaz o deficiente, aparece en la capacidad de intervención o del aumento del gasto público (desde la descripción de un problema hasta su disolución). Esto siempre obliga a diagnosticar estas actividades ante la posibilidad de contaminación en las políticas públicas y generar un debate de carácter democrático. Esta discusión pluralista, donde varias personas interfieren de manera objetiva, determina los elementos analíticos para establecer las metas, objetivos y la manera de calificar una acción.

Su ciclo de formación parte de la agenda política del ente gubernamental, quien atiende o decide qué es un problema público, mismo que se reconoce como un escenario negativo de ciudad, país o municipio que abarca la mayoría de su población; pasa de ser individual para verse en colectivo (Matamoras, 2013) y sobre los que existen, en cual actuar ya que el tiempo, los recursos y la capacidad de atención de los gobiernos son limitados. Su implementación conlleva una evaluación y tiene el mismo esquema de cualquier acción humana que contenga un propósito; se analiza qué ocurrió, hasta qué punto la acción soluciona la problemática que dio razón de ser y a qué costos fue realizado y se espera que las personas encargadas de su ejecución se pregunten: ¿funciona?, ¿para quién funciona?, ¿en qué contexto funciona?, ¿hay alternativas mejores para tratar el mismo problema? Se supone entonces que se detectan ciertos problemas y se imponen objetivos antes de racionalizar con técnicos el cómo resolverlos, luego esa burocracia implementa la solución adoptada; sin embargo, esta lógica no siempre funciona. Inicialmente el origen de más de una política pública no está en un problema sino en otra política pública (como es este el caso de adopción vía la cooperación del desarrollo local). Pero esta sintonía de proceso es descriptiva como un sumario evolutivo de ajustes y cambios de modelo (patrón) de procesos para la aplicación de la acción, pero siempre (en teoría) respetando el vínculo inicial que incitó la primera versión de la política. Esto puede ocasionar que las políticas públicas no se formulen con precisión y que no exista una decisión concreta sobre qué se va a hacer para tratar una problemática y quedar solo como una medida ambigua.

En las instituciones gubernamentales, *si la acción política es entendida como la conducta individual o de grupo que incide en el proceso de gestión de los conflictos sociales, y esta gestión tiene diferentes momentos, como la formulación y canalización de demandas o la misma ejecución de políticas públicas* (Guzmán Mendoza y Angarita Escolar, 2015), debe entender la necesidad de apertura para que actores para relacionarse con la política pública un ejercicio entre quienes ostentan la condición de autoridad pública y sobre su ciudadanía.

Todo lo anterior a base de gobernabilidad y participación como característica distintiva, puede lograr que la administración pública dos tendencias:

La primera te orienta a reivindicar, recuperar y reconstruir la naturaleza pública de esta, y la segunda busca recuperar, reactivar y reconstruir su capacidad administrativa. Las dos tendencias, la pública y la gerencial, respectivamente, corresponden a las respuestas que en las décadas dieron los Gobiernos y las sociedades al problema de cómo enfrentar y superar la crisis política y económica de los Estados sociales (Guzmán Mendoza y Angarita Escolar, 2015).

Cimentar un buen gobierno debe involucrar la apertura de sus actividades al escrutinio de la sociedad por conducto de mecanismos y herramientas que avalen a la ciudadanía, accesibilidad al ejercicio de la función pública con esbozos de corresponsabilidad en la producción de políticas públicas. La confiabilidad y honestidad son elementos de la transparencia, predispone un principio de acción que consiente formar en el organismo burocrático, una actitud de apertura y diálogo inmutable con la ciudadanía. Estas prácticas generan y producen ventajas competitivas en beneficio de la atención de necesidades sociales, pues se condesciende un contexto de reconocimiento (y adjudicación) de las acciones al comprimir la discrecionalidad y soslayar los actos que favorezcan la corrupción.

La transparencia gubernamental en las acciones públicas de las instituciones entonces debe reconocerse bajo este esquema como una herramienta de acceso a la información imprescindible que juegue un papel esencial en el fomento de la participación social que, de hecho, genere un incentivo (y estímulo) para que la autoridad opere con una acotada discrecionalidad y apegada a la norma. Entonces, las personas tendrán y contarán con medios para su revisión con la premisa y reconocimiento que un gobierno democrático debe tutelarse como guardián de la información que tiene la ciudadanía. Es una condición que procura una relación no asimétrica y que impulsa una participación activa y decidida en todo asunto público.

Las personas requieren de una mayor cantidad de información (datos) de aquella que pudiese ser accesible y sin intermediación. En una materia como la información, el derecho debe intervenir para realizar actividades que le otorgue su razón de ser. Intervención que debe ser más efectiva dentro de un marco legal para generar datos y garantizar su acceso.

Por eso las políticas públicas (formales en todo sentido) son necesarias para reforzar la transparencia pues son estructuradas, estables y sistemáticas con objetivos de interés público que mejoran la confianza y certidumbre respecto de las actividades gubernamentales, pero con un acto reflexivo al interior de las instituciones públicas que permitan publicitar datos socialmente útiles a la ciudadanía.

Asociado a lo anterior, la denominada rendición de cuentas es un instrumento para vigorizar la democracia y creencia de la ciudadanía en sus autoridades gubernamentales (mientras tanto) estas comuniquen de manera clara sobre sus disposiciones, medidas y resoluciones emprendidas con compañía de mecanismos de control y sanción para las personas servidoras públicas que no se conduzcan de acuerdo con la normatividad vigente. Estos principios (rendición de cuentas, el control y combate a la corrupción) deben ser de actuación habitual son sustento legal en su ejecución que al final de cuentas se instituyen en prácticas gubernamentales que disfrutan de extenso reconocimiento.

2.3. Mecanismos en las políticas públicas de participación ciudadana

Las herramientas para la rendición de cuentas de las políticas públicas municipales del sector de participación ciudadana deben contar con mecanismos externos que se utilicen de manera efectiva como auditorias en los procesos de sostenibilidad con organizaciones del sector público fuera de su esfera de competencia para medir impactos o balances sociales con el fin de analizar la relevancia de su aplicación. Queda claro que por la manera de emplear este programa actualmente, no existen muchos trabajos específicos propicios en la ciudad para reconocer y valorar las etapas, procesos y resultados de esta acción de la gestión pública municipal.

Para este en específico no debemos preestablecer que la idea de rendición de cuentas se debe agotar entre la relación única de gobierno y persona beneficiaria (individualizada), sino que debe presuponer una diversidad de vínculos entre sujetos obligados de un entramado institucional del ente gubernamental anclados en normas, documentos, manuales u

ordenamientos, para entonces, edificar relaciones que concluyan en sí mismas con la población en general (marco de población objeto). Los mecanismos existentes actualmente en Guadalajara sobre la participación ciudadana en materia de planeación y programación no poseen solidez para un buen desempeño o presentar puntualmente los dispositivos de asignación presupuestal, no existe ni el ejercicio del gasto alineado a objetivos y metas establecidas en el corto, mediano o largo plazo. No hay un documento que clarifique los modelos de planeación y programación.

Reconozco el esfuerzo gubernamental de responder y presentar la información de mis peticiones a través del portal de transparencia del municipio, pero ¿por qué sólo se evalúa la “presentación”? y no los procesos internos del municipio en el manejo de los recursos públicos de esta acción gubernamental, orientándolo a consecución de objetivos que no sólo presente el origen de los recursos, sino un cambio metodológico que permita rigurosidad, competencia y calidad de información. Por lo tanto, es conducente pensar que a lo que refiera a esta acción que debe concretarse formalmente como política pública, establecer mecanismos y acciones para desarrollarse en un modelo para la cohesión e inclusión social comunitaria orientada a fortalecer las estrategias de desarrollo social y a la disminución de la brecha de desigualdad.

Se debe buscar entonces, distribuir para tal efecto el poder público a la participación de la ciudadanía de Guadalajara con procedimientos innovadores, transparentes y que contengan vigilancia pública con modelos de gobierno abierto con instituciones externas, distinguiendo de manera esquemática la responsabilidad del gobierno municipal y de las dependencias que le integran para visualizar cada compromiso individual de las y los servidores públicos en los procesos que integran el presupuesto participativo.

2.4. Desorganización deliberada

Sumemos un ingrediente a la falta de prácticas de gobierno abierto que se caracteriza por ser transparente y promover participación y esquemas de colaboración, con el fin de mejorar la

calidad de los servicios públicos (CEPAL, 2021). El resultado emanado de la resolución DTB/00921/2021 confirma la desorganización administrativa que redundó en la presentación de información gubernamental dispersa e incompleta entorno al presupuesto participativo de Guadalajara, que dificulta no sólo a la ciudadanía sino al propio ente gubernamental al ser heterogéneo y aumenta el impedimento de saber en qué y para qué se utilizan los recursos públicos en un municipio con crecimiento económico.

A inicios del año 2021 tuve la oportunidad de preguntar cuáles fueron las obras realizadas por el Gobierno de Guadalajara y en qué colonias por concepto del mecanismo denominado como presupuesto participativo en los años 2019 y 2020. Esta fue la respuesta a dicha petitoria:

“En relación con lo solicitado, se informa que las obras y programas que resultaron más votadas bajo el mecanismo de participación ciudadana Presupuesto participativo 2019 y 2020, se enlistan a continuación:

2019

- Parque Chapultepec Country
- Parque Magisterial
- Parque Huentitán el Alto
- Parque El Cuadro
- Parque Walt Disney
- Parque La Jabonera
- Parque Isla Gomera
- Parque Niño Artillero

2020

- . Programa una patrulla en tu colonia
- . Escudo urbano de seguridad y vigilancia C5 en Guadalajara
- . Programas entornos escolares seguros/Senderos seguros”

(Resolución de Transparencia DTB/00921/2021, 2021).

Varias apreciaciones y aclaraciones tengo que realizar al respecto. Primero, en relación de la resolución DTB/9166/2020; es materialmente imposible que con el monto recaudado en el ejercicio fiscal 2020 (99,446 pesos) por concepto de predial para el presupuesto participativo se pudiese comprar un vehículo para habilitarlo como patrulla. Escudo urbano es una acción del Gobierno del Estado de Jalisco y senderos seguros es una acción de la Coordinación General de Construcción a la Comunidad del Gobierno de Guadalajara que es una dependencia ajena a la Dirección de Participación Ciudadana, quien es la encargada de la operación del presupuesto participativo. Segundo, existe la acción de gobierno denominada “100 parques” que se basa en la intervención de espacios públicos en la ciudad con corresponsabilidad social (vecinos aledaños a los espacios verdes de Guadalajara) para realizar desbrozamiento, limpieza de publicidad en equipamiento urbano, recolección de basura, rehabilitación de luminarias, retiro de basura, escombros y llantas por parte de la Coordinación General de Servicios Públicos Municipales (Gobierno de Guadalajara, 2021). Acto que se sistematiza con sus dependencias para su ejecución con su personal adscrito y los recursos operativos ordinarios, es decir, completamente ajeno al monto recaudado para el ejercicio fiscal 2019 del “presupuesto participativo” queriendo encuadrar su objeto (participación ciudadana) con el mero hecho que, en esta acción, invitan a la ciudadanía en los trabajos de limpieza de los parques.

Puede que la falta de esta acción en el presupuesto de egresos impida percatarse de las prioridades gubernamentales y, por ende, el ejercicio de rendición de cuentas sea limitado, pero al no estar disponible su partida presupuestal para observación, hace que ejercicios como éste, ocurran. Al ingresar el dinero vía tesorería municipal por pago de predial y no estar etiquetado con rubro de inversión presupuestal, hace que su flujo se derive a otros gastos para que simplemente se justifique este mecanismo en otras acciones por el escueto hecho de tener comunicación política sin el verdadero destino de los impuestos pagados por la ciudadanía.

Si a lo anterior se agrega que en todo presupuesto de egresos se necesita evidencia que en su integración se acompañe por su justificación técnica del ejercicio en el gasto todas sus partidas, el transparentar su actuación es una obligación. Con la respuesta de la unidad de transparencia del gobierno municipal se revela una degradación administrativa respecto a los componentes de vinculación de la tarea gubernamental y la inconsistencia en materia de planeación o programación con estos padecimientos:

- . Deficiente planeación y asignación del monto recaudado
- . Programación sustentada en procesos ajenos al presupuesto participativo
- . Mala adopción del presupuesto participativo con base en resultados de otras acciones

Se necesita resaltar la ausencia de información que debería de ser pública (no está anunciada en ningún sitio), la disociación es entonces entre el proceso con el calificativo (aun con el amparo de una metodología) pues no presenta resultados propios que determinen la calidad en el gasto público de esta acción y es indicativo de que las actividades gubernamentales no son evidentes en cuanto a mejorar las circunstancias de vida de la ciudadanía tapatía. Entonces, la mayor dificultad en la ordenación de la política pública que debería ser el presupuesto participativo con tendencia de gobierno abierto es hallar consenso para su propia conceptualización.

No obstante, se deduce que una política pública entreteje nociones de transparencia y colaboración de la ciudadanía en sus acciones. Las personas deben ser protagonistas de contenidos (no solo desarrollando información y datos) sobre demandas sociales más allá de la consulta pública interviniendo en el diseño, programación o ejecución como un ejercicio de cocreación que atiende de manera colaborativa los problemas públicos.

Entonces la desorganización actual no da pauta a enlazar de manera real la transparencia con la participación ciudadana. La administración no se abre al escrutinio general en el entendido que el gobierno no puede ni debe ser el único agente en la enunciación y atención de los

requerimientos sociales. En caso de requerir legitimidad en sus disposiciones; la ciudadanía no tiene la posibilidad de peregrinar de una pasividad a un protagonismo en la cultura de la agenda pública de un gobierno horizontal, porque se ha minado a la rendición de cuentas y esta acción gubernamental ha sido reacia en la creación de instrumentos innovadores que susciten la permuta y retroalimentación sobre sus actos.

Incentivar la transparencia y rendición de cuentas es un tema que cruza la voluntad política, crear parámetros para desarticular la inactividad institucional de dependencias para atender propuestas de atención en materia de gobierno abierto con integridad pública de las y los servidores públicos municipales, parte de las presentes carencias que puedo enunciar:

- . Inexistencia de un portal único de concentración informativa sobre los mecanismos de participación ciudadana del gobierno de Guadalajara (datos abiertos).

- . Publicación de información limitada

- . Inexistencia de mecanismos innovadores de colaboración ciudadana.

Si bien es cierto que en el gobierno municipal actualmente las acciones efectuadas sobre esta acción no han logrado fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas es a su vez un área de oportunidad para el gobierno abierto y la participación ciudadana. Debemos buscar que de manera paulatina se fomenten la divulgación que ponga en práctica de la ciudadanía la información reclamada por la legislación para que los datos sean socialmente útiles. También es relevante divulgar la participación tapatía en las ocupaciones del gobierno a fin de delimitar de manera unida las alternativas de solución a las insuficiencias, que son indispensables en toda esfera social con la finalidad de generar acciones que promuevan la identificación proactiva y reactiva de todas las expresiones de cocreación en la arquitectura participativa.

Fortificar la correlación entre la administración gubernamental y la ciudadanía, debe asentar una interacción productiva que rebose en las acciones del gobierno. En esta causa debe considerarse en primer lugar, los intereses habituales de las personas y, en segundo, las erudiciones y prácticas relativas para analizar la calidad en los actos gubernamentales, así

como el grado de interés de la población en éstas, a fin de cimentar opciones para la apertura en el diseño de estrategias de comunicación política y, sobre todo, en el vínculo de la cocreación en el espacio público para establecer los medios usados por la población para consultar la información apreciable en su vida habitual del día a día.

Por lo tanto, una tarea primordial del gobierno recae en generar información para referirse al grado de aprobación de los logros cumplidos en su mandato y, bajo el mismo orden, se reconoce la cordialidad que la población guarda con la información que se puede observar. Lo medios que se usan para conocer datos son las páginas de internet institucionales, portales de transparencia, periódicos o gacetas oficiales e incluso, acudir directamente a las oficinas de gobierno para ver estrados. Hablando de aparatos gubernamentales, la falta de voluntad para transparentar actuaciones puede vincularse al nulo interés de fortalecer (desde todo ámbito) a la oficina encomendada de registrar y vigilar el cumplimiento de las normas (inexistente planificación de un sistema de control y sanción de actos irregulares dentro del presupuesto participativo).

2.5. Ventajas injustificadas: igualar el campo de decisiones

En las políticas públicas se puede decretar una distribución de costos y beneficios, pero en ellas también se pueden desplegar influencias para determinar lo que cada uno recibe en los hechos ante la falta de disposiciones que la regulen desde su planeación. Tema que puede ser de interés para todas las personas involucradas en su cumplimiento o desempeño. Desplegar un dominio en las prioridades y decisiones a través de medios fidedignos de acciones gubernamentales, es una realidad en nuestro país y más al realizarlo vía mecanismos “transparentes” o proporcionados por canales “legales” ventajosos solo para un grupo de personas ejerciendo su poder en ellas de manera viciada, hace que la toma de decisiones públicas fulgure solamente los puntos de vista de estos y no las preocupaciones de la ciudadanía y mucho menos de un interés público.

¿Qué incentivos se tienen ante la ausencia de reglas, presupuesto o rendición de cuentas efectiva en el presupuesto participativo de Guadalajara? Estas ventajas injustificadas de intereses particulares que se generan en el marco del cabildeo político, es una conquista directa que genera influencia ilegítima de manera sutil dentro de los mecanismos formales de participación ciudadana, que de primera mano son instituidos para rodearse de todos los diferentes actores y en la práctica acaban hábilmente provocando su exclusión.

Este hecho genera que una persona o grupo de individuos sean los tomadores de decisiones. Situación que se suma al impresionante bajo nivel de aceptación de las instituciones gubernamentales y a la posibilidad de que el presupuesto participativo pueda estar formulado para atender intereses políticos. La influencia sea real o percibida, deteriora el contrato social que soporta la credibilidad de los sistemas del gobierno. La política pública debe estar en el centro de la correlación entre la ciudadanía y el gobierno municipal pues toda acción de gobierno establece la calidad de vida cotidiana de las personas que gobiernan.

La ventaja inicial que se genera desde que las personas creadoras de la acción gubernamental no aspiran al interés público, es que en la práctica de manera ilegítima establecen alicientes y oportunidades para que terceros influyan en sus decisiones con implicaciones a favor de un desvío sistemático en contra de una política unificadora o justa para que, en segundo término, drague con canales permisibles desde sus disposiciones normativas (reglamento municipal) con la intención de manipular la información entorno a la acción.

De manera particular, en el ambiente de desigualdad de la ciudad sumado con el desconcierto en la calidad de los servicios públicos del Gobierno de Guadalajara, esta práctica desgasta una acción creada para enaltecer procesos democráticos sobre la toma de decisiones basadas en el consenso con interés público. Además del hecho de entorpecer el desarrollo sostenible para trastornar la eficacia de la política pública, se visualizan efectos secundarios. Primero es el hecho de propiciar más una desigualdad social por la ineficiencia de los servicios que brinda el ayuntamiento, seguida de una designación equivocada de recursos públicos por su inutilidad y falta de productividad presupuestal.

Mitigar estas ventajas injustificadas en el presupuesto participativo debe realizarse con actividades integrales que impulsen (u obliguen) la integridad y rendición de cuentas en la toma imparcial de decisiones públicas. Equilibrar es un hecho a realizar entorno a las acciones de participación ciudadana del gobierno municipal. Se debe incluir a personas con intereses disidentes en la ejecución actual de la acción gubernamental para garantizar los procesos incluyentes que promuevan la transparencia en las actividades de cabildeo.

En suma, para una participación efectiva y lograr comprometer a todas las personas que influyen en el tema, es necesario entregar información confiable y oportuna con controles externos instrumentados en el desarrollo de su ejecución. Esto con medidas regulatorias que impulsen la rendición de cuentas para la dependencia de la administración responsable de su proceso con el fin de evitar que sea objeto de una influencia indebida en un entorno organizacional.

Todo gobierno tiene metas políticas. La ciudadanía los juzga por su desempeño y su capacidad para lograr objetivos tangibles en beneficio de la sociedad en su demarcación geográfica. Las políticas públicas en materia de presupuesto participativo por su naturaleza colaborativa deben tener métodos basados en la integridad, participación y transparencia para legitimar el mecanismo efectivo con la ciudadanía tapatía.

Actualmente existe un área gris entorno a su ejecución. La complicación de los problemas pertenecientes su desarrollo, hacen que su formulación sea retadora y ardua desde su entendimiento hasta su comunicación. En conjunto el objetivo es lograr que las decisiones sobre esta política se obtengan de forma incluyente e imparcial.

3. Gobierno Abierto, Transparencia y Presupuesto Participativo

3.1. La acción gubernamental que no es programa municipal

La *Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco* instituye que el municipio es la base de la organización política y administrativa de la división territorial de Jalisco y tiene personalidad y patrimonio propio (*Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco*, 2000). En ese contexto, el artículo 84 Bis del *Reglamento de Presupuesto y Ejercicio del Gasto Público para el Municipio de Guadalajara*, dispone que, a más tardar el 31 de marzo de cada año, el Ayuntamiento debe aprobar y publicar en su gaceta municipal las Reglas de Operación de los Programas de Desarrollo Social que se efectuarán en la ciudad (*Reglamento de Presupuesto y Ejercicio del Gasto Público para el Municipio de Guadalajara*, 2007).

Por lo tanto, cada programa dentro de su esquema particular debe establecer el presupuesto a ejercer y el problema público que atiende con las medidas de comprobación del gasto, es decir; no se despliega recurso alguno si no cuenta con sus Reglas de Operación autorizadas bajo este contexto. Doy cuenta de la inexistencia del mecanismo de participación ciudadana en los decretos municipales que corresponden a los presupuestos de egresos del municipio de Guadalajara y que la administración pública hace referencia a la acción como un programa, cosa carente de lógica contextual dentro de lo que mandata sus propios ordenamientos y legislación aplicable. Se parte de la idea que es denominado “programa” a la actual acción gubernamental, debido a un ejercicio de comunicación política, pero ante la finalidad de este mecanismo, nos encontramos que no se opera según el espíritu sociocultural y legal de su creación.

No hay aspectos en las vidas de las personas que no estén afectadas por el entorno de las decisiones públicas (por las políticas públicas de sus gobiernos) y que estas están apremiadas por todo tipo de situaciones y problemas en su gestión. Entonces, tomar decisiones que transformen realidades que tratan de resolver problemas colectivos implica ser conscientes de la importancia de estas disposiciones para emprender cambios o transformaciones de aquello que no funciona o no es atendido de manera oportuna para mejorar así las condiciones de vida de la población.

En todo problema público la técnica y el conocimiento cuentan por el discernimiento y la capacidad de los recursos para ostentar el respaldo social. Claramente la disposición de la operación de la acción gubernamental “participativa” fue tomada en una oficina de servidores públicos sin atraer mayor atención y no en el marco de un consenso político para resolver problemas colectivos.

3.2. Rendición de cuentas

La rendición de cuentas debe ser una realidad tangible, no sólo un recurso de argumento para diversificarse de administraciones pasadas. Se debe subrayar que la importancia de la rendición de cuentas gubernamental reside en la vinculación entre la ciudadanía y la autoridad con el fin de disminuir la corrupción (con métodos o sistemas) para recobrar la confianza de las instituciones. Este contexto fue causado por varios elementos que manifestaron un desorden administrativo de gobiernos educados a actuar bajo secrecía, reserva y por la presumida experiencia en el trato y manejo de información pública que irónicamente imposibilita a la ciudadanía ejercitar su derecho de acceso a la información gubernamental.

Esta herramienta no debe ser ajena en las políticas públicas o a las acciones gubernamentales, pues la apatía o desidia de las instituciones de gobierno sobre ésta, impide instrumentar labores necesarias para fomentar la cultura de la legalidad y el desarrollo. Esta herramienta es un elemento clave para los procesos de gobernanza para todo sector público y se encuentra ligado al de transparencia, pues tiene la obligación de explicar a la otra sus decisiones y acciones; además, *tiene la obligación de someterse a cualquier tipo de control para verificar la consistencia de la información. Siguiendo esta línea, en nuestro trabajo entendemos que la rendición de cuentas supone la asunción de la responsabilidad por parte del sector público de explicar y justificar las decisiones, el desarrollo, la gestión, resultado y efectos de la actuación pública quedando sometido a las posibles consecuencias.* (Gómez, Muñoz & Lafuente, 2016). Por esto, se asevera la existencia de extensiones fundamentales en este concepto que

refieren a la necesidad de declarar la acción y justificar los hechos orientados al cumplimiento de una norma.

El sector público ha justificado (de manera histórica) ciertos actos ante diferentes sujetos (población objetivo o ciudadanía en general) en el desempeño de sus funciones, pues como se dijo, tiene la obligación de cumplir su labor de manera fiel a los ordenamientos legales y, por otro lado, también tiene la responsabilidad de definir las políticas públicas más adecuadas al interés general. De llevar a cabo estas dos líneas de manera eficiente, tendrá como consecuencia una eficaz responsiva de la gestión del recurso público ante el vínculo de la ciudadanía propietaria de ellos. Pues por un lado está la institución gubernamental que debe justificar y manifestar sus decisiones y por otro, el derecho del pueblo de exigir compromisos.

Sin embargo, en la actualidad esto es selectivo en las etapas burocráticas de gestión gubernamental en Guadalajara, donde prepondera una óptica de rendición centrada en un control estricto de los procedimientos y conciliación del presupuesto con las normas vinculantes de su ejecución. Por lo tanto, las dependencias encargadas de la evaluación institucional de programas sociales del municipio, no evoluciona hacia el control sobre el desempeño gubernamental en todas sus acciones o políticas públicas. La importancia de elementos como la eficacia, progresividad y eficiencia se hallan limitados por el anacronismo en los modelos de organización y gestión públicos. Toda la gobernanza debe tener un papel clave en la gestión con visión holística que consienta pensar en una rendición de cuentas más preparada a las necesidades de la sociedad tapatía actual. De esta manera, la rendición de cuentas se vuelve un emblema de la buena gobernanza del municipio.

Este sistema debe ampliar su relevancia en las diversas etapas de las políticas públicas del sector público ante la figura tradicional de la rendición de cuentas interna efectuada ante dependencias municipales administrativas o ante entidades auditoras, para extender su alcance hacia instituciones externas (ya que hoy es actualmente inexistente). Esto atendería a la necesidad de contestar, explicar y justificar qué prevalece en la correlación que se funda

entre el sector privado y la ciudadanía, porque es de mayor interés para las acciones gubernamentales adoptar una representación multienfoque que permita acercarse desde diversos aspectos a las motivaciones y razones por la que es ineludible que el sector público rinda cuentas. La sociedad hoy en día y las diversas expresiones que la constituyen, son más demandantes para que la autoridad sea más diáfana en sus actos y decisiones, que dé cuenta de las prácticas que realizan sus instituciones. Para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD) entre los contextos necesarios para que la ciudadanía recobre la confianza en el poder público se ubican “una buena instrucción cívica, procedimientos transparentes y la responsabilización” (OECD, 2003).

Por todo lo anterior las políticas públicas reflejadas en programas sociales de las instituciones gubernamentales locales, deben tener estos elementos para aproximarse a las personas quienes deben ser pensadas como los diversos perfiles ante los que el sector público debe rendir cuentas de manera multidireccional por el fomento y mejora de la gobernanza municipal.

3.3. Gobierno Abierto

Si bien en el desarrollo sobre el objeto del presente trabajo se aborda en sintonía de la participación ciudadana y en lo que la actualidad es esta acción gubernamental de presupuesto participativo en el Gobierno de Guadalajara, queda manifiesta la manera obtusa que la institución gubernamental lo desarrolla bajo metodología de “programa-beneficiario”, sin que se entable un constante dialogo con la ciudadanía, con el fin de percibir lo que solicitan como población para tomar decisiones basadas en sus necesidades en colaboración de las y los servidores públicos en el desarrollo de sus atribuciones aunado a una comunicación efectiva y transparente.

Esta doctrina política en la que la ciudadanía tiene acceso a documentos y procedimientos gubernamentales para la vigilancia efectiva de las acciones de gobierno con principios inherentes de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y datos abiertos con colaboración y participación ciudadana para resolver problemas públicos con

estrategias, es una herramienta habilitante para que las políticas públicas se puedan materializar como un catalizador de valor público y social de las organizaciones públicas en el ejercicio constitucional de sus respectivos mandatos (CEPAL-Naciones Unidas, 2021).

Sobre este tenor, el presupuesto participativo es una acción sin significado en Guadalajara que no propicia la colaboración del gobierno abierto. No es un tema de capacidad, sino de voluntad sin sinergia. La ecuación es sencilla para que esto sea positivo en la gestión pública municipal: transparencia más participación es igual a rendición de cuentas, efectividad y eficiencia. Es un compromiso de cambio de cultura en Guadalajara que debe acatarse para que el total de sus políticas públicas sostengan que la correlación con la ciudadanía sea el epicentro del accionar de la toma de decisiones en el quehacer público.

El presupuesto participativo no es un ejercicio de gobierno abierto y ante este escenario debe resaltarse una situación positiva ajena actualmente al proceso de la acción gubernamental y que no tiene apoyo institucional por parte del gobierno local: el Consejo de Participación Ciudadana. Si bien es una figura reconocida por ordenamientos municipales, el actuar de estas vecinas y vecinos de los barrios tapatíos, configuran una priorización fuera del esquema operativo ordinario de los servicios públicos municipales para garantizar el ejercicio de los derechos de la ciudadanía como organismo social.

El Reglamento Municipal que le dio origen legal (Reglamento de Participación Ciudadana para la Gobernanza del Municipio de Guadalajara) ya se encuentra abrogado. Lo positivo en este tenor es que el nuevo ordenamiento municipal en la materia denominado *Reglamento de Participación Ciudadana para la Gobernanza de Guadalajara*, aprobado en el año 2020, aun mantiene la figura de esta consejería ciudadana. Las memorias dentro de su norma vigente tienen el propósito de hacer un ejercicio de transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía sobre las principales acciones en las que se involucró en la política de participación ciudadana del gobierno municipal (Consejo Municipal de Participación Ciudadana, 2019).

El esfuerzo de este organismo social, dentro de los programas públicos municipales (sus consejos sociales) puede ser complementario para el actuar del presupuesto participativo al momento que sea formalmente un programa social y su diálogo colaborativo entraría al debate ciudadano de manera ampliada y vinculatoria para una deliberación pública sustantiva.

Para el ejercicio fiscal 2017 se dieron cuenta de esta área de oportunidad y realizaron formalmente una propuesta para el presupuesto participativo que consistió en que organismos sociales, organizaciones vecinales y grupos de ciudadanos elaboraran propuestas para ser revisadas por el consejo de participación ciudadana y un comité técnico. La bolsa destinada para este ejercicio sería de 40 millones de pesos (Consejo Municipal de Participación Ciudadana, 2019).

El proyecto sí se posicionó en la agenda pública, pero lamentablemente:

Sin embargo, existieron resistencias del Ayuntamiento para facilitar los recursos ofrecidos a los proyectos que cumplieran con las bases y objetivos del ejercicio. Los proyectos ganadores se decidieron de forma opaca y haciéndolos coincidir con proyectos de obra presupuestados de antemano. Ante esta situación, el COMUPAC decidió no dar seguimiento al mecanismo (Consejo Municipal de Participación Ciudadana, 2019).

La actual voluntad de la administración pública municipal es un obstáculo para sacar adelante una agenda multifactorial que involucre una diversidad de actores que permita originar propuestas vía canales de participación con planificación y objetivos para una dinámica de reflexión conjunta. Aquí se pierde una oportunidad para legitimar estos ejercicios y las instituciones que les promueven.

Hoy en día no se puede hablar de transparencia en el presupuesto participativo tapatío, como un ejemplo de muro contra la descomposición gubernamental y los abusos en su ejercicio operativo entre otras cosas, por la falta de apertura de datos en todo su proceso o de la no

publicación de información sobre lo que hace el gobierno de manera proactiva como entidad pública, además de que la información clave acerca del recurso consumido no está disponible.

En el “deber ser” todo lo conducente al proceso y ejecución de cualquier política pública, la información sobre sus actividades procesales (creadas) debe estar a disposición de la ciudadanía con (particularidades muy restringidas como los datos personales de las personas beneficiarias de algún programa) de manera oportuna con divulgación proactiva directamente en los portales oficiales de las entidades públicas. Esta transparencia de apertura de datos es por igual un derecho de toda persona a recibir información sobre lo que hace el gobierno local con sus impuestos. Con lo anterior se apoya y cimenta que, en los planes de acción de gobierno, se logre una colaboración activa entre las entidades públicas y la ciudadanía. Una persona bien informada de los quehaceres públicos puede comprometerse con el progreso social de su comunidad y, un organismo público diáfano puede ofrecer a sus gobernados datos de su gestión para que estos discutan y participen con conocimiento de causa.

Y precisamente la ciudadanía es quien puede intervenir y sostener los actos del gobierno local. La ciudadanía activa se esgrime en esta noción como un enlace entre la transparencia y la rendición de cuentas para convertirse en un elemento de redistribución del poder. Las contribuciones de ellas y ellos son así, un recurso forzoso para prescribir políticas públicas y para que el gobierno decrete en su quehacer cotidiano, que necesita de la sapiencia y opinión de la población de Guadalajara. Las políticas públicas de participación ciudadana que se diseñen correctamente en el municipio no sólo deben ostentar recursos públicos adecuados, sino surgir de la ambición fidedigna de implicar a la ciudadanía y de tener en cuenta sus aportaciones para promover desde adentro y fuera de la entidad pública, un funcionamiento más eficiente para efectuar nuevas medidas burocráticas y alcanzar derivaciones sociales.

Según la *Open Government Standards*, existen modelos que se acoplan a la partitura que se desarrolla para el ejercicio pleno de esta acción gubernamental de participación ciudadana que transmute de manera íntegra con todos los elementos correspondientes, a política

pública en Guadalajara. A continuación, se desglosan aquellos pertinentes por ser elementos en su proceso y respecto a su ejecución con el gobierno abierto:

Apertura: Promover consultas públicas ampliamente, incluso por internet, lista de correo, anuncios públicos y medios de comunicación, animando a todos a participar y en particular, a los grupos de interés comprometidos (Naser & Ramírez, 2013).

Colaboración activa: Que los organismos públicos sean proactivos en sus interacciones con el público, estableciendo múltiples canales para obtener información (por ejemplo, consultas en línea, audiencias públicas, grupos focales), garantizando así que todos los interesados tengan la oportunidad de participar, y que el debate en torno a un problema pueda evolucionar y madurar con el tiempo (Naser & Ramírez, 2013).

Procedimiento de trabajo claros: Que las reglas sobre la forma de participar en las consultas sean claras, junto con la definición de plazas y cómo deben ser suministrados los comentarios que deberán enviarse a la autoridad pública, así como los lugares y fechas de las audiencias públicas y la manera de obtener invitaciones para asistir y participar (Naser & Ramírez, 2013).

Empoderamiento: Que los procesos participativos tengan por objeto colocar la decisión final en manos del público. Todos los comentarios recibidos deben ser cuidadosamente revisados y las perspectivas presentadas deben incorporarse en la documentación sobre la decisión final. Una justificación detallada debe ser entregada sobre el por qué y el cómo se han tenido en cuenta las opiniones del público (Naser & Ramírez, 2013).

Todo esto consta que un esfuerzo de preexistencia de mecanismos situados a la actuación de las autoridades en el ejercicio de sus facultades con normas orientadas al gasto de recursos en programas municipales con una colaboración activa, es reflejo de la convivencia democrática colaborativa y una práctica que incentiva la experiencia innovadora y positiva que da cuenta de la necesidad de un compromiso más allá de una barrera teórica, sino consecuente con la idea para materializar políticas concretas como una nueva forma de gestión pública. Cada programa del Gobierno de Guadalajara sin excepción debe tener planificación, presupuesto, seguimiento, evaluación con desarrollo sostenible con una renovada arquitectura que permita promover a su sociedad con desarrollo sostenible y en este sentido, construir en todos sus niveles de instituciones, eficacia y responsabilidad. Esto se reflejaría en buena medida en aquello denominado como “ROP”; Reglas de Operación. Lo anterior porque queda visible que la programación presupuestal y los razonamientos de evaluación referentes a los recursos ejercidos es irreal, por lo cual el uso de recursos públicos

está en la opacidad. Debemos ser claros, actualmente a lo que respecta sobre el presupuesto participativo no existe la figura de gobierno abierto en Guadalajara. Esto debe ser una ventana de oportunidad para un diálogo público e inculcar este camino de gobernanza.

3.4. Diálogo Público

La comunicación entre los ciudadanos y los gobiernos es una actividad fundamental, ya que es a través de este proceso que se logran establecer los vínculos-acuerdos necesarios para el funcionamiento de los individuos dentro de la organización social y por tanto, es como se garantiza la convivencia en el gran conglomerado público (González-Galván, 2015).

Entonces, la construcción y aplicación de una política gubernamental es un proceso comunicacional en donde es necesario conocer y reconocer a la comunidad a la cual se le adapta. Por lo tanto, la acción participativa del gobierno municipal fracasa porque en el diseño de sus medidas constitutivas, no cuenta con un contexto de fondo o tampoco existe conocimiento previo de la población objeto que es afectada ante las carencias del servicio público municipal.

Tengamos en el radar que, para el ejercicio del presupuesto participativo, el referente de la política pública son los procesos sociales. Esta tendencia de democratización de las decisiones sobre lo público atañe como consecuencia una desconcentración de las funciones gubernamentales para la ciudadanía y para lo cual, la comunicación es relevante.

Por la naturaleza del presupuesto participativo, el elemento destacado es el diálogo social, lo que manifiesta la prevalencia de la comunicación como piedra angular desde su diseño real para una verdadera aplicación y hasta una evaluación. Este acuerdo social debe resultar como consecuencia de un debate con herramientas democráticas, para que la sociedad que habita en el municipio de Guadalajara tenga un alto contenido consensual y no la amplía sistematización de actividades preestablecidas de manera fingida. Es decir, participación de la sociedad y el respeto a los acuerdos alcanzados en el marco del estado de derecho por parte del gobierno de la ciudad.

Entonces la estrategia para el desarrollo de la gobernabilidad debe tener desde su planificación, su revisión conceptual y contextual, una comunicación dinámica que permita la formación de competencias ciudadanas en el marco de la gobernabilidad.

Hasta el momento la investigación documental que permite realizar un estudio sobre el estado actual del presupuesto participativo en el contexto de la participación ciudadana no permite determinar una apropiación activa de la sociedad sobre él y mucho menos en el marco de temas como gobernabilidad, gobierno abierto, integridad o transparencia.

Se puede argumentar que entre los factores que están determinando la eficiencia de la política se encuentra en primer lugar la Agenda Pública, es decir, todos aquellos elementos que intervienen en la conformación de los temas que se encuentran en la vida pública; en segundo lugar, la influencia de la estructura administrativa y la planeación para la toma de decisiones; además, del cumplimiento que se dé sobre la normatividad y finalmente, los recursos que sean asignados para la política y su control (González-Galván, 2015).

Las políticas públicas deben eliminar la visión excluyente de los gobiernos sobre su sociedad para dar entrada a una praxis con participación activa que refleje una realidad manifiesta. El presupuesto participativo entonces debe ser una excluyente de habitual unilateralidad para congrega voluntades sobre asuntos de interés común en la ciudad de Guadalajara.

3.5. La Falta de Formación Ciudadana

Los habitantes de Guadalajara continúan teniendo un hueco en la formación de ciudadanía que promueva la deliberación o el debate, situación que provoca una tendencia de falta de vocación multilateral y se suma al hecho general de pérdida de confianza en las instituciones y en su capacidad de representación del interés comunitario.

Debe existir un diseño de soluciones compartidas con criterios de equidad en el tratamiento de los problemas públicos con transparencia en sus decisiones y con calidad en la participación ciudadana. De este modo, la política pública debe hablar concretamente de una

verdadera “participación” y no simular con la actual estructura gubernamental (y reglamentación) sobre un instrumento privilegiado de acción para el desarrollo social.

En consecuencia, si aceptamos este hecho en el gobierno municipal, debemos cambiar el ejercicio de la conducción política que tiene esta falsa actividad pública. Para instrumentar este objetivo es necesario inducir y dirigir procesos en función de una adaptación social (y también institucional) a una situación deseada o prevista.

Este viraje debe consensuarse en la relación con la sociedad y en los procesos de participación de manera permanente y coherente. La propuesta debe encaminarse a ser promotores de interlocución con pacto ciudadano en los procesos de planificación y ejecución. El pacto ciudadano es una forma de motivar la participación, de despertar la inquietud ciudadana por informarse y darle seguimiento a los asuntos públicos que suceden en nuestro estado con valores democráticos y educación cívica (Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, 2011). La participación ciudadana obtiene así con las políticas públicas, una locución deliberativa como respuesta unida al permitir que la ciudadanía se entienda como parte de la respuesta a sus inquietudes.

3.6. Mejores Prácticas

La propuesta de igual manera como uno de los principales aportes de la política pública, es la apuesta por la transparencia. Bajo este argumento se entiende bien que se necesita gobernar con sentido público. Esto envuelve darle transparencia con rendición de cuentas y elementos de integridad pública a toda acción y disposición del gobierno entorno al presupuesto participativo. Cada uno de sus actos necesitan de someterse al escrutinio público y deben poder ser sancionados por la ciudadanía. Así la actividad gubernamental comprenderá de manera eficiente aquellas decisiones y hechos que atañen presupuestos públicos.

Esta sinergia se suma al incentivo de la responsabilidad social que tiene el gobierno de la ciudad para responder a las mejores prácticas. El Programa de Mejores Prácticas y Liderazgo Local de la ONU las define como *“contribuciones sobresalientes o iniciativas exitosas que asisten a mejorar la calidad de vida de las comunidades y a generar condiciones de sostenibilidad en las ciudades y regiones”* (ONU, 2014). Este hecho asume el contexto (y demostración) que en la definición de las políticas públicas se puede establecer características operativas más emprendedoras en sus procesos o su instrumentación.

Los procesos a través de los cuales se elaboran las políticas públicas son dinámicos e interactivos. También son continuos, por lo que no podrán reducirse a un único evento. En la mayoría de los casos, las políticas establecen directrices y reglas generales. Los detalles minuciosos de las políticas junto con sus técnicas de implementación se encuentran dentro de sus cláusulas específicas, pero el proceso mediante el cual surgen es mucho más genérico y dinámico (Universidad Panamericana, 2021).

Una política pública puede ser modificada al ser un sumario entre la posición del gobierno y las exigencias de la sociedad para el tratamiento de sus problemáticas. Transformarla implicaría una relación más dinámica ante el diálogo pues debe ser legitimada por la comunidad tapatía en un proceso real de participación social y ser entonces legalizadas por la institución gubernamental para al final, tener la confiabilidad de sus resultados.

Para lo cual, una mejor práctica en este esquema es la participación social como base de eficiencia con el protagonismo de actores comunitarios. La defensa de lo público del presupuesto participativo envuelve una responsabilidad para transparentar y rendir cuentas porque se debe estar con disposición de informar en todo momento a la ciudad sobre los temas de interés público y la ciudadanía debe tener su control social en ello. Debe tomarse como una herramienta para visibilizar y contribuir a los esfuerzos efectuados estos cinco años de presupuesto participativo y para darse cuenta de que toda intervención puede ser aplicada en otro contexto de forma innovadora y positiva en razón de una buena metodología.

Entonces partimos de la idea que la “mejor práctica” es una actuación que se implementa dentro del desarrollo de una acción gubernamental para asistir al afrontamiento, ordenación y solución de situaciones específicas dentro de un contexto del propio acto gubernamental.

La intervención que debemos destacar en la democracia directa (que el pueblo ejerza su soberanía sin la necesidad de intermediarios) y en la participación ciudadana (el hecho de que la sociedad intervenga directamente en las decisiones públicas) debe estar enfocada en el espacio de diálogo. Lo anterior se advierte como “políticas universales” como lo expresa Filgueira (2014):

El universalismo es el principio que mejor promueve la meta de cohesión social, al no establecer más diferencias en el acceso a un conjunto de prestaciones y servicios básicos que aquellas derivadas de la pertenencia a la comunidad o ciudadanía. A su vez, en tanto y en cuanto las prestaciones y transferencias universales no sustituyan u obturen lógicas de mercado allí donde esta esfera sería eficiente, no coluden con la búsqueda de eficiencia. Asimismo, en materia de igualdad, si bien por definición estos sistemas son menos progresivos que los sistemas focalizados, la evidencia comparada y los estudios de economía política muestran que los sistemas universales de protección social promueven intertemporalmente una mayor redistribución agregada y contribuyen a crear sociedades más igualitarias.

Un presupuesto participativo aplicado con igualdad y equidad es el objetivo que se debe buscar y tendrá como resultado una autonomía (prácticas dinámicas) para acrecentar opciones de desarrollo de las comunidades y potenciar una nueva metodología que responda de forma innovadora.

3.7. Presupuesto Participativo: Principios de funcionamiento e integridad pública

La democracia participativa en su aplicación social tiene mecanismos de representatividad que se ilustran de la siguiente manera:

En primer lugar, la participación se organiza en un marco regulado abierto y autoconstitutivo, siguiéndose un método estructurado. Existe pues una reglamentación de carácter autoconstitutiva encargada de definir y proteger un espacio de diálogo y de comunicación necesaria para la formación previa y la discusión. Las reglas de organización del proceso se deciden colectivamente, lo que no obsta a su carácter abierto (Calvo, 2011).

La participación como elemento concluyente de equidad, donde el desarrollo como bienestar es alcanzado por la sociedad, implica una mejora como objeto de la acción que también se estima como un principio de funcionamiento: *la participación queda vinculada a un proceso de toma de decisiones dirigidas a priorizar políticas y no a tomar posiciones sobre políticas ya*

diseñadas... Dicha participación ha de reconocer, además, un pluralismo de intereses y de necesidades, incitando a la transformación de dicho pluralismo a través de un espacio participativo heterorreflexivo y deliberativo y organizando las condiciones necesarias para que los conflictos se expresen, las divergencias se pongan a debate y se alcancen consensos. (Calvo, 2011).

Para finalizar, los resultados del proceso participativo han de ser objeto de una evaluación permanente y compartida que pueda desembocar en reorganizaciones impuestas desde el propio proceso, así como en el control de la ejecución y gestión de las decisiones alcanzadas (Calvo, 2011).

La voluntad ejecutiva que preside el desarrollo del proceso es inicialmente el escenario proclive al cambio con una mejor práctica que considera una mayor heterogeneidad para aquellos sectores de la ciudad descartados o prescindidos de las conducciones de la acción gubernamental actual. En segundo lugar, se encuentra el hecho de converger en las decisiones públicas sea en cualquiera de los dos periodos claves del presupuesto participativo, al momento de la votación para la determinación de la acción específica y particular o cuando se priorizan las propuestas para el conjunto de opciones a votarse en la jornada electiva. Todo lo anterior manifiesta la necesidad de una regulación operativa de las servidoras y servidores públicos que actúan como personas tomadoras de decisiones en el contexto del programa.

La ética pública en contra de los actos de corrupción (sean pequeños o sustanciales en el presupuesto participativo) aplicada a instituciones gubernamentales es esencial porque opera a nombre del servicio que presta el gobierno municipal fungiendo como un elemento de control sobre cualquier arbitrariedad como dispositivo preventivo para inhibir el mal actuar del sector público. Lo anterior se sincroniza con la definición de Bautista (2015): *la ética pública, además de ser necesaria, es aplicable. La forma de plasmarla en el servicio público se manifiesta a través de políticas e instrumentos éticos de aplicación práctica.*

Aquí encontramos la piedra medular de las mejores prácticas: los instrumentos éticos de aplicación práctica. Téngase presente la necesidad de encauzarlos al ciclo de elaboración y

ejecución del presupuesto participativo para la concreción de la interlocución social. Su fin será poder enfrentarse a los escenarios social, técnico y político.

Los factores que influyen o deben influir de manera específica como objetivos de estos instrumentos son:

I. Favorecer relaciones de asistencia con otras instancias gubernamentales, sean de la administración pública centralizada o descentralizada de otro orden de gobierno.

II. Promover y difundir el mecanismo de participación ciudadana en sitios o portales informativos.

III. Desarrollar la participación activa del sector gubernamental con el ciudadano para favorecer la cultura de evaluación y de rendición de cuentas.

Este valor agregado significa articulación de propósitos que en sumatoria tienen como enfoque solucionar necesidades insatisfechas de impacto ciudadano con justicia social. Los instrumentos deben lograr que se diseñe y ejecute el programa fuera de la abstracción para ser de consenso y acuerdo entre la sociedad para darle sentido a la gobernabilidad democrática de Guadalajara.

Entonces estos elementos deben actuar como una *estrategia de integridad pública para apoyar un sistema de integridad coherente y cabal*. Sin embargo, ésta no es un fin en sí mismo, sino más bien un medio para conseguir un fin. Por consiguiente, el proceso de desarrollo de la estrategia es tan importante como la estrategia resultante (OCDE, 2020). La participación ciudadana es una de las maneras de contar con políticas públicas socialmente relevantes, por lo que es necesario que estos instrumentos se introduzcan en los factores organizacionales, sobre todo que su relación sea en la forma en que se estructura el desarrollo y entrega de la acción pública. Estos “medios” son para concatenar un reequilibrio y para que al final, todos y cada una de las propuestas de instrumentos éticos como una mejor práctica, tengan un único fin: que inviten a la ciudadanía y a todos los sectores públicos a edificar por conducto de la participación, del diálogo e inclusión; una mejor Guadalajara, más democrática y plural.

4. Instrumentos éticos como elementos del programa municipal para la rendición de cuentas e integridad pública

4.1. Instrumento ético normativo: Reglas de Operación

Basados en la sintonía sobre el hecho de lograr el cambio con las mejores prácticas dentro del presupuesto participativo en Guadalajara, la OCDE invita a que estos actos sean sembrados de la siguiente manera:

las acciones tienen que ir más allá del gobierno e involucrar a las personas y al sector privado. Las acciones deben también cruzar todas las fronteras jurisdiccionales. La integridad no solo ha de ser motivo de preocupación del gobierno nacional, sino que debe estar presente en todos los niveles administrativos, incluyendo los municipios, lugar donde los ciudadanos experimentan la integridad de primera mano (OCDE, 2017).

Es entonces que debemos adoptar un enfoque que sea divergente de la observancia y cumplimiento de las normas, pero es necesario la existencia de un documento medular para una alineación de todas sus herramientas. Ese documento es la regla de operación del programa.

Para todo programa público, *las Reglas de Operación (ROP) son instrumentos multipropósito que permiten reunir en un solo documento los elementos de marcos de actuación, al mismo tiempo que se erigen como referentes del diseño de las intervenciones públicas* (Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana, 2019). El marco de actuación de las instituciones públicas en este contexto, es aquel en al menos tres tipos de marcos institucionales; en primer lugar el marco jurídico, que otorga facultades legales para la acción de las organizaciones; en segundo lugar, el marco de planificación, que dota de un sentido de orientación a las organizaciones al establecer los objetivos que éstas deben procurar; y, en tercer lugar, el marco programático presupuestal, que otorga los medios financieros (dinero, recursos humanos y recursos materiales) para la realización de las actividades (Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana, 2019).

En la actualidad este mecanismo de participación ciudadana en el Gobierno de Guadalajara carece de ROP y la propia administración pública municipal sólo se limita a responder en un ejercicio de lo siguiente:

¿Existen reglas de operación para el presupuesto participativo en el gobierno de Guadalajara? Se encuentran establecidas en la Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco, en el capítulo X, en los artículos 105 al 110. Se proporciona el link en donde puede consultar la ley referida en el párrafo anterior” (Resolución de Transparencia DTB/9867/2020, 2020).

Situación muy particular, pues éste décimo capítulo de la Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco, que desglosa los mecanismos participativos de la sociedad reconocidos en nuestra entidad federativa, establece (de manera simple) en lo particular, las bases, objetos y definición del presupuesto participativo con el proceso de sus consultas. Esto, no es propiamente una Regla de Operación; además, elude de manera particular los criterios de formulación que todo programa social (pues es una acción de carácter social invariablemente) debe contener en el Estado de Jalisco por conducto (y mandato) de la Ley de Desarrollo Social para el Estado de Jalisco. Por lo tanto, una ROP lograría establecerse como un complemento de las políticas públicas en las organizaciones gubernamentales porque se constituye como un aliado potente de la participación ciudadana en distintos momentos. Es la manera de establecer una política gubernamental socialmente imperante y forma parte de un engranaje cambiante de conducta, genera influencia en aquellas personas que les toca ajustarse a la acción de gobierno dentro del aparato institucional, inhibe la corrupción y marca rumbo en objetivos concretos.

A través una regulación pública del presupuesto participativo las decisiones que se adopten no serán arbitrarias ni dependerán de actores ajenos a la discusión asambleica que actúen dentro de un escenario de toma de determinaciones o circunstancias de mediación entre los deseos grupales y la acción de política pública. Estos criterios prioritarios encajan en la disposición de la *Guía para la Elaboración de Reglas de Operación de los Programas Públicos* que establece que todas *las intervenciones públicas que entregan apoyos o beneficios a una*

población específica, con el objetivo de resolver algún problema público o solventar un derecho humano o social, que promueven el desarrollo y el bienestar, requieren reglas de operación. Este tipo de intervenciones públicas regularmente se conocen como programas públicos (Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana, 2019).

Si bien la ley y el reglamento estructuran el ciclo de elaboración del mecanismo consultivo en líneas generales de información-consulta-decisión, la articulación de una ROP desde el primer momento garantizaría la viabilidad de la interlocución para la relación democrática entre ciudadanía y administración (una buena gestión) para que los ciudadanos residentes de Guadalajara de manera efectiva puedan en lo grupal (y cualificadamente) tomar posturas sobre problemas del municipio. Esta lógica de mejor práctica por conducto del instrumento ético, rompería el actual paradigma gubernamental (que sin metodología y de manera automática, define los intereses sociales sin consultar a su población para atenderlos con modelos de acciones ajenas al mecanismo) para establecer un referente histórico del modelo de ROP con énfasis en estrategias efectivas de integridad con el uso de determinados recursos que desarrollarían en su repetición continua, una cultura ética en la organización pública (política y administrativa) de prevención de la corrupción por generar una disciplina de conocimiento y causa sin simulaciones.

En el marco conceptual de la Regla de Operación, se sumará además un elemento que en lo particular asumo con mayor interés: el enfoque de derechos humanos. Este actuar de instituciones públicas bajo el mandato de una ROP sobre programas y acciones, debe cerciorar el acceso de los derechos sociales, educación, trabajo, salud, alimentación o servicios básicos, con el fin de avalar el bienestar social para fomentar la cohesión social.

La Regla de Operación será el documento avalado por el pleno del Ayuntamiento de Guadalajara (órgano colegiado que debe votarlo, acordarlo e instruir su publicación en la gaceta municipal), que dictará los procesos que las instituciones del municipio deberían perseguir para conceder y consentir el beneficio con lineamientos operativos. En su conjunto, debe establecer formas y requisitos en un contexto normativo de estructuración (es decir; características) y la buena práctica actuará en el marco de identificación de la desigualdad

para determinar (específicamente) la población de la ciudad afectada y realizar de manera explícita, la consecuencia (la acción con cambio) en favor de la justicia social con elementos de transparencia y sin discrecionalidad.

Es importante señalar que la denominada “población objetivo” es entendida como:

La población objetivo es un subconjunto de la población potencial, es decir, un grupo menor de la población que presenta el problema, área de oportunidad o derecho humano. Por tanto, la población objetivo descrita en esta sección debe ser coherente con el contenido de la identificación del problema, la descripción de la intervención y los objetivos de la intervención pública. También la definición de la población objetivo determina los criterios de elegibilidad, por lo que hay que tener precaución para no generar contradicciones o confusiones (Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana, 2019).

La Guía para la Elaboración de Reglas de Operación de los Programas Públicos es relevante porque evitará “cuadrar” lo que es el beneficio de la acción gubernamental actual: agarrarse de otras actividades o políticas gubernamentales ajenas con el fin de justificar su existencia.

La Constitución Política del Estado de Jalisco en su artículo 11, reconoce los diversos mecanismos de participación social y en su fracción VII desglosa el presupuesto participativo, el cual define un porcentaje del recursos público (proyectado anualmente) en su presupuesto de egresos dentro de las partidas de obra pública municipal (en lo particular que se encuentre en el plan de obra municipal) con monto equivalente de un 15% del destinado para inversión pública y no sobre el porcentaje de pago del impuesto predial. Esto permitiría tener el monto suficiente para que la ROP dentro del programa que implemente el gobierno Guadalajara sea considerada en el ámbito (de su competencia) de desarrollo social en todas sus funciones y actividades. Sin embargo, su mayor fortaleza será que determinará su acción participativa regional en colonias y no a una generalidad acumulada sólo por el hecho del pago de un impuesto, mismo que siempre estará sujeto a la voluntad de solvencia de la ciudadanía y a la volatilidad del monto (que de entrada es efímero) y simbólico.

Los componentes de aplicación práctica (sumados a un elemento externo: Instituto Electoral y de Participación Ciudadana) que en conjugación integral ponen un cerco a la corrupción y

son apropiados de observarse para su aplicación desde el momento que se reconoce que la persona y su bienestar son el epicentro de esta acción pública. En este sentido, el gobierno municipal (y sus dependencias) necesita abrir y fortificar sus canales de comunicación con la ciudadanía para robustecer el diálogo en la toma de decisiones a lo largo de todo el proceso participativo para los proyectos de inversión pública e incluso sobre los temas de seguimiento y evaluación. Previo a su redacción, el primer paso de este esquema de instrumentos éticos deberá arrancar con la asignación presupuestal del ejercicio fiscal de egresos correspondiente. Es decir, alrededor de 3 meses antes de su arquitectura (escrita) como programa social municipal.

Por lo tanto, una ROP del Presupuesto Participativo inculcará como primer objeto, la forma y términos de la participación ciudadana, pero también como segundo, logrará mitigar la imposición o simulación con acciones legítimas para una verdadera selección de proyectos con seguimiento, evaluación, transparencia y rendición de cuentas sobre el presupuesto asignado al programa municipal dentro del propio lineamiento. La ROP puede detonar elementos internos y externos de control como mejores prácticas que pueden conjugarse en una herramienta para la inclusión social.

4.2. Instrumento ético para la rendición de cuentas: Portal de Acceso a la Información

El presupuesto participativo deber ser un eje de inversión para las zonas o colonias de mayor rezago o conflicto social en el municipio de Guadalajara (con independencia que de manera postulante, podría decirse que los municipios al interior del Estado pueden tener mayor atención por falta de inversión pública como política pública estatal) y esta inversión debe incluir como una consolidación de ejercicio, la incorporación de tecnologías de la información para integrar el “sistema coherente en materia de integridad pública”(OCDE, 2017) que postula la OCDE a sus países miembros para no solo demostrar un compromiso, sino de manera estratégica, fijar una cultura en conjunto con la sociedad orientada a la rendición de cuentas.

Este marco de control se materializa como un instrumento ético que fomenta la transparencia y desarrolla la comunicación política; asimismo, como una extensión del procedimiento de ejecución del mecanismo participativo no sólo para su población objetivo, sino para la ciudad que canaliza los reclamos de una democracia. La participación ciudadana debe ser una imperante iniciativa para articular el desarrollo social, pues la idea es que sea un promotor publicista de los actos públicos gubernamentales. Los beneficios de esta herramienta deben ser adoptados por todas las dependencias con la meta de promover nuevas prácticas.

La idea es cambiar el comportamiento público al interior y al exterior que promueva conocimiento entre habitantes y gobierno para la búsqueda de soluciones a problemáticas de la vida urbana con sentido de gobernabilidad, con planeación sobre la realidad de cada colonia con criterios de equidad, universalidad, transparencia y responsabilidad social.

Esta política como expresión de lo público, que debe ostentarse en la mecánica de la comunicación, es una forma de contribución a la consolidación democrática. Este ejemplo de instrumento ético se observa directamente en el Ayuntamiento de Madrid, España. El portal de su presupuesto participativo se denomina “Decide Madrid”. Sitio web impulsado en el año 2015 y que llegó a recibir en el 2018 el premio de Servicio Público de la ONU (Decide Madrid: Un Portal de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid, 2021).

¿Por qué tomar este elemento como una cooperación de desarrollo local? Desde su puesta en marcha, ha sido fundamental no solo para sacar adelante los llamados presupuestos participativos, en los que la ciudadanía ha planteado y votado en qué proyectos invertir los impuestos de los madrileños. Sino también para debatir, opinar, votar o proponer la incorporación, por ejemplo, de más medidas medioambientales en las políticas municipales (Madridiario, 2021). Esta plataforma contiene elementos rescatables (salvo la votación que posteriormente daré razón de ello) que abonarán a la transparencia y a los datos abiertos del proceso participativo.

Además de lo anterior, se tendrá un efecto colateral positivo con este instrumento ético: el atender los puntos 10 y 11 (Reducción de las Desigualdades y Ciudades y Comunidades Sostenibles) de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU.

Estos objetivos, también conocidos como Objetivos Mundiales, se adoptaron por todos los Estados Miembros en 2015 como un llamado universal para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad para 2030. Los 17 ODS están integrados, ya que reconocen que las intervenciones en un área afectarán los resultados de otras y que el desarrollo debe equilibrar la sostenibilidad medio ambiental, económica y social (PNUD, 2021).

Transformar las formas de actuar del gobierno para mejorar en gobernanza y facilitar a la ciudadanía de Guadalajara el acceso a un portal (un espacio interactivo sobre los mecanismos de participación ciudadana) que le permita plantear ideas de forma directa y como un elemento de democracia directa al tener la posibilidad de proponer proyectos en las ediciones del presupuesto participativo por ejercicio fiscal en Guadalajara. Este instrumento se articularía como contribución creativa del servicio público municipal, mejoraría la sensibilidad del ayuntamiento al promover su profesionalismo y su rol con innovación. Es una mejor práctica que motivará a mantener el impulso (mejora) de las políticas públicas municipales en los procesos de decisiones públicas.

Según los criterios de evaluación de la ONU para las postulaciones del Premio de las Naciones Unidas al Servicio Público (Normas de Presentación de Candidaturas y Procesos de Evaluación), el portal deberá atender los siguientes puntos:

Mejora de eficiencia: uso efectivo de estrategias como la reorganización de los procesos.

Incorpora la opinión de la ciudadanía: activamente incorpora la opinión pública y sus comentarios con respecto a la satisfacción de la prestación de los servicios públicos.

Mejora del acceso y la promoción de la equidad: promueve la equidad mediante la ampliación de la prestación de servicios a los grupos vulnerables y permite la prestación de

servicios a una población más amplia, en particular a través de mecanismos que promuevan la inclusión social (ONU: Public Service UNPAN, 2015).

Este engranaje promoverá la participación ciudadana por conducto de nuevos mecanismos oficiales al implementarse nuevos procesos de comunicación política con el fin de canalizar demandas y opiniones. Además, transformará lo que en la actualidad es el marco de la acción de gobierno, con un método innovador de manera técnica y modernizada para forjar un cambio organizacional.

Se debe considerar entonces la importancia del acceso a la información y la rendición de cuentas. El gobierno municipal debe utilizar los medios para lograr de manera efectiva, oportuna y adecuada la entrega de información a la ciudadanía sobre el proceso del presupuesto participativo y el uso del dinero público, la cartera de proyectos y el cronograma de intervención (además serían elementos de vigilancia). Estos a su vez nutrirán las consultas públicas y que darán vida a procesos de evaluación social que en suma permitirá el fortalecimiento de las actividades gubernamentales.

Entonces, parece apreciable sostener la idea que el portal electrónico será un multiplicador de modelos de vinculación para la población de la ciudad en la gestión con planeación participativa y promoverá la acción comunitaria dando valor al proceso. Puede configurarse como una plataforma para la deliberación democrática en los proyectos ejecutivos del programa, dando cabida incluso a personas menores de edad, para educar en la participación ciudadana. Además, en primer lugar, fungirá como testigo histórico del programa y en un segundo plano, como un instrumento que, dentro de su origen, use de manera digital una huella de “compromisos” para que los proyectos más votados, se ejecuten. Será escenario de diálogo (digital) permanente antes, durante y después de la ejecución de las obras con el ingrediente sumatorio que sea vinculatorio entre la población y las áreas de la administración pública centralizada que participan en él.

Un último esquema dentro del desarrollo del portal sería el de la “difusión”, pues al concluir las etapas de consulta pública, los acuerdos tomados sobre los proyectos más votados deberán ser publicados (hecho que actualmente no existe en ningún medio institucional) por ser una acción prioritaria y, que, en suma, sirva de cronograma de ejecución detallada incluso con las acciones desglosadas para su materialización. Esta herramienta deberá ser puesta en marcha de manera paralela (incluso habilitarla de manera previa para su difusión y pruebas) a las Reglas de Operación del Programa.

La plataforma digital, permitirá entonces a toda la ciudadanía de Guadalajara (y de la Zona Metropolitana) acceder de manera rápida y cómoda a información sobre los acontecimientos del programa municipal a cualquier hora del día. Además, tendrá la característica de interactuar con el gobierno municipal de forma activa vía herramientas (debates, opiniones, etc) sobre eventos de la acción gubernamental. Es decir, le dará “funcionalidad” al servicio de la ciudadanía, generando otra cara a la gobernabilidad en la deliberación pública sin reserva alguna. Este instrumento ético como mejor práctica, se ve concentrado sobre la implementación de una página web institucional para divulgar datos de interés público que unifique los avances del gobierno y que devuelva al ciudadano el interés de estar informado y de participar en lo que viene haciendo su autoridad local.

4.3. Instrumento ético para la rendición de cuentas: Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco

En todo proceso de la administración pública gubernamental, de acuerdo con sus competencias y atributivas, no se debe tener prejuicio de la cooperación con instituciones de otros órdenes de gobierno. Esta mejor práctica reflejada como instrumento ético, recae en etapas específicas del proceso y para legitimar resultados de selección en medios pertinentes.

El gobierno municipal como entidad ejecutora, deberá en esta propuesta promover la suscripción de convenios o actos jurídicos colaborativos para este programa municipal.

Documento jurídico que tendrá disposiciones específicas según competencias y de manera detallada, un marco de actuación de las consultas públicas hasta la selección de proyectos mediante la votación.

De los instrumentos éticos aquí desglosados, este en particular tiene una situación abreviada; en la actualidad sería difícil de ejecutar por la simple razón de la falta de voluntad política por parte del Gobierno de Guadalajara para cambiar su manera de actuar en la ejecución del presupuesto participativo. Es decir, segregar a un actor ajeno a sus procesos para darle forma y fondo a una verdadera política pública se antoja contraria a su lógica para abordar y atender una inquietud social, pues creen ser los únicos en reconocer el cómo deben actuar por suponer que acciones deben ofertarse sin consultar a la ciudadanía y en este esquema, el Instituto Electoral puede demostrar que sus actividades siempre fueron incorrectas y ajenas para garantizar una participación política ciudadana. Pero este Trabajo de Obtención de Grado es propositivo y supone entonces que la autoridad ha decidido darle entrada a la mejor práctica con la autoridad autónoma depositaria de la autoridad electoral y de las figuras de democracia directa para mejorar el mecanismo participativo.

Esta colaboración con el Instituto Electoral deberá firmarse por cada proceso, es decir por cada año fiscal de ejecución, pues el documento contendrá las colonias, áreas o zonas donde se conllevará el proceso de votación e incluso la regla de operación tendrá un apartado que hable de su suscripción. Este instrumento es un componente divergente a la plataforma digital española (que permite votaciones y consultas dentro de ella) debido a competencias legales locales y que permite una vigilancia externa para abono a la rendición de cuentas. Como organismo público local de carácter permanente, autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones, tiene a su cargo de forma directa e integral (entre otras) las acciones sobre educación y cultura cívica.

El instituto en general goza de buena fama pública y por atributivas, debe promover una cultura política sustentada en el pluralismo, identidad nacional y democracia mediante acciones, actividades y programas electorales y de educación cívica. Es responsable de vigilar

que se atiendan las disposiciones legales en materia electoral (esencia del programa) vigilando los famosos principios de certeza, imparcialidad, independencia y objetividad de conformidad al artículo 120 del código electoral. Por lo tanto, se considera una dependencia acorde a la operación del instrumento.

Dejando a un lado el reconocimiento recíproco que el gobierno municipal y el Instituto Electoral del Estado de Jalisco tendrían por su personería jurídica y calidad compareciente en el convenio de colaboración a celebrarse para efectos de los mecanismos de participación social del presupuesto participativo de Guadalajara, es importante mencionar que sería específico y no general para las materias de consulta, votación y difusión de resultados.

Para este fin, se debe agregar un elemento de recepción del voto innovador y que no cause a la postre de los ejercicios anuales, un costo adicional para aprovechar las herramientas ya existentes. Me refiero a que se implemente la urna electrónica en estas colaboraciones.

Es un dispositivo mediante el cual se reciben y cuentan, de manera electrónica, los votos emitidos por los ciudadanos durante la jornada electoral. Este sistema, es un sistema electrónico que permite registrar de forma automática el total de votantes y los votos que cada partido y candidato obtengan (IEPCEJ, 2021).

Esta herramienta si bien no es nueva en Jalisco, se ha utilizado en varios procesos electorales locales ordinarios y extraordinarios en diferentes distritos y municipios. Sus resultados procedimentales han sido positivos y económicos por uso de este sistema de votación electrónica y, además, ofrece un impulso en términos de certeza de resultados (y de economía) que naturalmente deberá contener un proceso de socialización con la ciudadanía por el hecho de no usar los métodos tradicionales (y caros) en las jornadas electivas.

El IEPC Jalisco para destacar la colaboración de esta mejor práctica dentro del instrumento de participación social organizado por el gobierno de Guadalajara, presentará y validará los resultados del presupuesto participativo con el uso de las urnas electrónicas y el apoyo técnico de funcionarios del propio OPD. Es decir, sería un elemento externo de evaluación.

Hay dos variables para esta colaboración que debe plasmarse en el convenio como acto jurídico vinculante al programa municipal. El primero, es que el propio OPD se haga cargo (con todo y su personal adscrito) de las etapas de consulta pública y de jornada electoral sobre los proyectos. La segunda es que el Instituto entregue en comodato las urnas electrónicas al gobierno municipal para utilizarse en el mecanismo del programa y que, además, se capacite (profesional e idóneo) al funcionariado público de Guadalajara que sea designado para el traslado, recepción, resguardo, custodia y eso de las urnas.

Para este fin específico y para mitigar cualquier acto de corrupción dentro de este proceso, el diseño de la boleta electrónica y del testigo del voto, deberá estar a cargo invariablemente del Instituto Electoral. Es decir, todo aspecto técnico sobre el uso de la urna para la ejecución del presupuesto participativo en los términos del convenio de colaboración estará a cargo de la OPD para evitar una intromisión del gobierno municipal en los procesos técnicos que pueden manipular los resultados. Posteriormente, el acta de cierre de la jornada electiva será impresa por el instituto electoral después del cierre digital de cada urna para que los resultados sean integrados, sintetizados y procesados debido a su competencia. Se convertirá en un organismo que acompañe a los instrumentos éticos como mejor práctica en contra de la corrupción.

Finalmente, este instrumento de aplicación práctica dará origen como efecto secundario a un componente adicional para vigilar el actuar en la conducta del funcionariado público dentro del procedimiento del presupuesto participativo, un manual operativo. Si bien inicialmente el manual es un elemento específico de las etapas de consulta y elección con la OPD y el gobierno municipal, puede irse a una esfera mayor como una labor de vigilancia sobre posibles prácticas corruptas. Este documento no entraría en conflicto con las reglas de operación ya que es más una herramienta para el control y supervisión del recurso financiero. Manual que, si bien establecerá reglas procedimentales de las etapas, puede hacer lo mismo respecto a un marco legal ético.

4.4. Instrumento ético para la rendición de cuentas: Mecanismos de Vigilancia Participativa

El seguimiento y evaluación de la ciudadanía en un programa social no es un elemento nuevo, pero al carecer de reglas de operación el presupuesto participativo de Guadalajara, esta figura no está constituida en su marco legal y, sería, por lo tanto, un elemento básico (y novedoso) porque puede volverse una herramienta multifactorial. Entonces es un proceso de valuación y tasación social como mecanismo que concatene un fortalecimiento de la transparencia.

No me refiero a que esta mejor práctica sería instituida dentro de la regla de operación solo como una contraloría ciudadana tradicional, que es definida como *la participación organizada, a través de la cual los ciudadanos llevan a cabo tareas de vigilancia, seguimiento y evaluación de las obras, apoyos, servicios y acciones que realiza el Gobierno; asegurándose que se realicen en tiempo y forma* (Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas, 2021). Si no, multifactorial por segregar actividades de participación comunitaria en el control y vigilancia con organizaciones de la sociedad civil o academias para promover una rendición de cuentas transversal.

A través de reportes ciudadanos y partiendo de reuniones periódicas entre los participantes del proceso del programa, se puede evaluar dentro de su ejecutoria, temas sobre calidad o tiempos de respuesta en las etapas procesales del presupuesto participativo (que se sumaría al cumplimiento del cronograma de actividades que, en tiempo real, se incluirán en el portal de acceso a la información). Estos periodos de operación o instrumentación de la intervención pública que el programa planteará atender, será una agenda de evaluación que permitirá conocer resultados (que a la postre ayude a mejorar el diseño del programa) y se puedan plantear desde las reglas de operación para mejorar la valoración ciudadana (el impacto del programa).

Esta herramienta híbrida de agentes internos y externos que asumirán una valoración de retroalimentación para todas las personas implicadas, actuarán tradicionalmente como *el conjunto de acciones que realizan las personas beneficiarias de los Programas, de manera organizada o independiente para vigilar y evaluar el uso de los recursos públicos y la entrega*

de apoyos de manera honesta, transparente, eficaz y legal (Gobierno de México, 2021). Pero también, ciertas actividades como las de *vigilar que el ejercicio de los recursos públicos sea con apego a lo establecido en las Reglas de Operación o no existan irregularidades en el programa* (Gobierno de México, 2021) será dividido en bloques dentro de la población general que será objeto del presupuesto participativo.

Por una parte, tendríamos este “Comité Ciudadano” (Contraloría) que lo conformaría la ciudadanía del municipio, la cual de manera voluntaria se integrará para identificar las necesidades de las colonias, determinará sus requerimientos prioritarios y que a la postre, daría supervisión de las acciones que se concatenan de las necesidades. Se apuesta por una figura horizontal entre población y gobierno municipal, para conformarse por autoridades, representantes sociales, jóvenes, personas adultas mayores, personas con discapacidad, asociaciones de padres de familia, líderes de cámaras y asociaciones civiles.

En este sentido, la Contraloría Social debe tener por lo menos las siguientes funciones derivadas de su existencia legal en las Reglas de Operación y reflejadas en un manual operativo:

- . Identificar de manera comunal las demandas ciudadanas de la colonia que serán objeto de la intervención del Gobierno de Guadalajara.

- . Priorizar los problemas y los proyectos generados para atenderlos.

- . Coadyuvar en el proceso de consulta que desarrolle el IEPCEJ, ya sea en la logística o en la difusión de su convocatoria.

- . Vigilar que las acciones y obras seleccionadas se cumplan en tiempo y forma.

- . Fomentar la participación ciudadana del municipio con la idea de desarrollar y seleccionar las necesidades más sentidas de la colonia.

- . Permitir desde el seno de sus sesiones ciudadanas, los conflictos comunitarios sean expresados en el centro de los debates.

- . Incluir a todo sector de la población interesada con la acción pública gubernamental.

- . Mejorar la calidad y vías de comunicación en cada proceso entre la ciudadanía y el gobierno municipal antes, durante y después de la ejecución de obras o acciones gubernamentales en la colonia.

Por otro lado, la figura agregada a este instrumento ya conocido sería la de observadores del proceso de consulta y votación. Universidades, instituciones nacionales o internacionales con autoridad moral (y en la materia) por invitación de la Presidenta o Presidente Municipal, para que coadyuven con su participación en las etapas de consulta y votación de los proyectos del presupuesto participativo. Mis propuestas (no limitativas) para esta mejor práctica, serían las siguientes:

- . Dar seguimiento a la etapa de consulta y votación de proyectos.

- . Presenciar la instalación de las mesas de votación y de las urnas electrónicas (incluyendo su óptimo funcionar).

- . Supervisar que, en las etapas de consulta y votación de proyectos, se dé prioridad a grupos vulnerables de la población al momento de efectuar los sufragios en las colonias tapatías.

- . Observar las jornadas de votación (apertura, desarrollo y cierres).

. Verificar que en cada mesa se encuentre físicamente las urnas electrónicas y que sean visibles el listado de proyectos a consultar o votar (y además deberá de segregarse información sobre su ubicación, descripción y el monto financiero necesario para su ejecutoria).

. Presenciar las jornadas completas (certificar que cada persona que participe emita en una sola ocasión su voto) para externar cualquier posible anomalía mediante documento escrito y firmar el acta de cierre impresa por el Instituto Electoral después del cierre de la urna.

Estas mejores prácticas expuestas en este capítulo como instrumentos éticos dentro del presupuesto participativo del municipio de Guadalajara se presentan como componentes que de manera sincronizada, pueden presentarse como acciones adecuadas que pongan un cerco a la corrupción dentro de una política pública local con operaciones internas y externas que fortalecerían la ética del funcionariado público y que sugieren asumir valores para repercutir de manera positiva en la sociedad.

Son situaciones simples y ordinarias que permiten a cualquier persona que forma parte de su proceso, reconocerse dentro de un marco legal ético viable con actividades de acceso a la información pública, comunicación política y transparencia en las decisiones públicas por la colaboración de órdenes de gobierno encargados de la legitimidad de los procesos electivos democráticos para marcar una reestructuración del actuar actual en esta acción de gobierno que solo simula una figura que representa en realidad, una consolidación de un proceso de desarrollo comunitario sólido inclusivo con objetivos significativos para la ciudad de Guadalajara.

5. CONCLUSIONES

La democracia de lo público con política de organización en las acciones gubernamentales es una cuestión de igualdad sobre el acceso a los bienes y servicios reclamados por la ciudadanía

con movilidad social en situación de marginalidad para el desarrollo de una cultura de gobernanza de las autoridades locales de Guadalajara. Esto no es ajeno a los mecanismos de participación ciudadana que en la actualidad los municipios de la zona metropolitana conllevan procesos simulados o que no siembran en su realidad, una actividad democrática para establecer una huella o efecto con impacto en el desarrollo social comunitario.

Una crítica en sentido constructivo manifestada en todo el desarrollo del presente documento es resaltar el hecho de que en la actualidad el mecanismo denominado Presupuesto Participativo del Gobierno de Guadalajara, no cumple con los requisitos de una política pública, sino que en realidad es una política gubernamental.

La política gubernamental no involucra la participación ciudadana o las decisiones de la sociedad, es únicamente una decisión del gobierno que considera oportuno aplicar para resolver conflictos o problemas de la comunidad (Gómez Collado, 2015).

Esto no avala en sentido estricto la esencia de la participación ciudadana, al carecer del proceso de argumentación entre sociedad y gobierno o de la interacción con la ciudadanía para buscar soluciones en conjunto de los problemas públicos. No hay una acción pública, sino una propuesta de escritorio. Hablamos de una acción elaborada como una estrategia basada en la normativa para atender una demanda social que no debería estar encuadrada como mecanismo de participación ciudadana, por lo que el interés de las propuestas aquí vertidas ante sus resultados simulados con los instrumentos éticos es volver a orientar las acciones para la atención de las causas con fortalecimiento sobre mejores prácticas y dignificar la historia del presupuesto participativo.

La innovación pública en los mecanismos de participación ciudadana, deben aludir al sector público para vincular nuevas herramientas (o una ya existentes y avaladas) en la entrega de servicios públicos producto de la idea de la ciudadanía para provocar atención y seguimiento, pero con una reestructura organizacional.

Los capítulos aquí desarrollados no están encaminados a modificar la legislación en materia de participación ciudadana, sino a crear mecanismos (un sistema) de instrumentos éticos

materializados en mejores prácticas de control democrático de la gestión pública que sean capaces de articular una modalidad de transmutación a lo que actualmente es la acción gubernamental de participación social y darle su debido (y justo) lugar de política pública motivada (y fundamentada) sobre el andamiaje de una Regla de Operación.

Los testigos sociales, contralorías sociales, las ventanas participativas (consulta y jornada electiva) con el acompañamiento ciudadano y de un organismo consolidado en la democracia participativa por ministerio de ley dentro de un solo sistema de información y de conclusiones dentro de un solo sistema para mejorar los procedimientos de la gestión pública y la ética del funcionariado público.

Su creación con elementos de innovación darán seguimiento público a la gestión de recursos del gobierno y en particular a las dependencias vinculadas con hacer cumplir los derechos sociales con un control interno para atender y dar seguimiento a propuestas (o denuncias) que se presenten en cualquier parte del proceso y rendir un informe público sobre los resultados para un mecanismo de control democrático responsable de la administración pública y con la obligación de alinear los sistemas de información a fin de garantizar que cualquier persona pueda verificar sus etapas. Es decir, la meta principal es modificar los procedimientos y formatos relativos a la aplicación del presupuesto participativo para que estos se refieran a un avance de políticas públicas de los poderes ejecutivos en función de las condiciones de la ciudad.

La corrupción puede ser mitigada en sus características generalizadas con instrumentos que amplíen la ética pública por conducto de un desarrollo de herramientas para contener las malas prácticas y que motivarían, en suma, una rendición de cuentas inducida. Un clima creado donde exista una conciencia de la integridad de la cosa pública. Estas propuestas entonces se encuentran ubicadas en el esquema de prevención y control.

Mecanismos institucionales que buscan motivar y facilitar la toma de decisiones para el bien común por conducto de acciones políticas con un eje fundamental de democracia con

procesos sistemáticos de utilidad para alcanzar el objetivo de colaborar con el gobierno de Guadalajara a reenfocar sus esfuerzos de control en sus procesos con un marco legal. La premisa colaborativa de distintas herramientas y canales, ofrecen provocar un cambio organizacional para afectar la dinámica de la prestación del servicio público actual. La mitigación con medidas que finalmente establezcan una relación estrecha entre combate a la corrupción y el desarrollo sostenible.

Por ende, se proponen las herramientas para el fortalecimiento del presupuesto participativo en la administración pública municipal de Guadalajara. Afrontar el reto del combate a la corrupción en las políticas públicas modernas debe originarse desde una conciliación de la política y la ética.

6. Referencias

1. Arredondo Sibaja (2014) La Participación Ciudadana como Instrumento para elevar la calidad de la Democracia en México. Acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Sitio web: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3677/7.pdf>
2. Bautista, Óscar Diego (2015). Ética Pública Frente a la Corrupción: Instrumentos éticos de aplicación práctica, IAPEM. Toluca de Lerdo, Estado de México. México. 29P. Sitio web: <https://canvas.iteso.mx/courses/16940/pages/recursos-investigacion>
3. Calvo Véguez, Juan (2011). La Experiencia de los Presupuesto Participativos en los Entes Locales, Dykinson, Colección Fiscalidad. Madrid, España. Sitio web: <https://elibro-net.ezproxy.iteso.mx/es/ereader/iteso/57047?page=1>
4. CEPAL (2021). Brasil-Sistema político electoral. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 5 de mayo 2021. Naciones Unidas. Sitio web: <https://oig.cepal.org/es/paises/7/system>
5. CEPAL (2021). De Gobierno Abierto a Estado Abierto. 4 de junio 2021. Naciones Unidas. Sitio web: <https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/concepto>

6. CEPAL (2021). Gobierno Abierto. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2 de noviembre 2021. Naciones Unidas. Sitio web: <https://www.cepal.org/es/temas/gobierno-abierto>
7. Consejo Municipal de Participación Ciudadana (2019). Memoria de la Agenda de Trabajo del Consejo Municipal de Participación Ciudadana de Guadalajara 2015-2019. Guadalajara, Jalisco, México. Sitio web: <https://transparencia.guadalajara.gob.mx/sites/default/files/MemoriaConsejoParticipacionCiudadana2019.pdf>
8. Decide Madrid: Un Portal de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid, Ayuntamiento de Madrid, 2021. Sitio web: <https://decide.madrid.es/presupuestos>
9. Dirección de Transparencia y Buenas Prácticas del Gobierno de Guadalajara (2021). DTB/00921/2021, Sistema de Solicitudes de Información del Estado de Jalisco (INFOMEX) folio 00867821.
10. Dirección de Transparencia y Buenas Prácticas del Gobierno de Guadalajara (2020). DTB/9166/2020, Sistema de Solicitudes de Información del Estado de Jalisco (INFOMEX) folio 07881420.
11. Dirección de Transparencia y Buenas Prácticas del Gobierno de Guadalajara (2020). DTB/9867/2020, Sistema de Solicitudes de Información del Estado de Jalisco (INFOMEX) folio 08499020.
12. El Colegio de Jalisco (2017). Políticas Públicas y Participación Colaborativa. Coord. Freddy Martínez Navarro. Zapopan, Jalisco. 310P. Sitio web: <http://freddymarinez.com/wp/wp-content/uploads/2021/03/Políticas-publicas-y-participacion.pdf>
13. Filgueiras, Fernando (2014). Hacia un Modelo de Protección Social Universal en América Latina. Santiago de Chile, CEPAL. 20p. Serie Políticas Sociales N. 188 (LC/L 3787). Sitio web: https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/35915/S2014090_es.pdf
14. Gobierno de Guadalajara (2021). Rehabilitan las áreas verdes 54 7 55 del programa “100 Parques GDL”. 22 de junio 2021. Sitio web: <https://guadalajara.gob.mx/comunicados/rehabilitan-areas-verdes-54-55-del-programa-100-parques-gdl>

15. Gómez Collado, Martha Estela (2015). Análisis de las políticas gubernamentales en México sobre Paz y Educación 2013-2018. Revista de Humanidades, número 24. P. 67-88. México. Sitio web:
16. Gómez, Diana, & Muñoz, Ana, & Lafuente, Ma. Carmen (2016). La rendición de cuentas como elemento clave en la gobernanza de los destinos turísticos. Universidad de la Laguna, España. PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural. 14 (3), 659-673. Sitio web: <https://www.redalyc.org/pdf/881/88145925007.pdf>
17. González-Galván, Osiris (2015). La Comunicación de las Políticas Públicas. Artículo 2p. 10º Congreso Estatal de Ciencia, Tecnología e Innovación. Morelia, Michoacán. México. Sitio web: https://www.researchgate.net/publication/318470854_LA_COMUNICACION_DE_LAS_POLITICAS_PUBlicas
18. Guzmán Mendoza, C.E. & Angarita Escolar, N. (2015). Las políticas públicas: cuadernos de notas. Universidad del Norte. 10p. Sitio web: <https://elibro-net.ezproxy.iteso.mx/es/ereader/iteso/116612?page=7>
19. <https://congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Leyes>
20. https://www.researchgate.net/publication/283788525_Analisis_de_las_politicas_gubernamentales_en_Mexico_sobre_Paz_y_Educacion_2013-2018_Analysis_of_Government_Policies_in_Mexico_on_Peace_and_Education_2013-2018
21. IEPC (2011) Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. Sala de Prensa. Noticias y Boletines IEPC Jalisco. Pacto Ciudadano por la Democracia en los Municipios donde se votará con Urna Electrónica. Sitio web: <http://www.iepcjalisco.org.mx/sala-de-prensa/boletines/pacto-ciudadano-por-la-democracia-en-los-municipios-donde-se-votará-con-urna>
22. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (IEPCEJ) Urna Electrónica. ¿Qué es la Urna Electrónica? (2021). Sitio web: <http://www.iepcjalisco.org.mx/urna-electronica/que-es-la-urna-electronica>

23. Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco. Decreto 18503. Congreso del Estado de Jalisco. Periódico Oficial El Estado de Jalisco: Sección III. 5 de octubre de 2000. Sitio web:
24. Matamoros (2013). Construcción Participativa de Políticas Públicas: ¡Un Quehacer Ciudadano! Escuela de Participación. Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal, IDPAC. Bogotá, Colombia. Sitio web: http://escuela.participacionbogota.gov.co/Recursos/polipub/mod1/leccion_1v2/08.html
25. MDO: Madridiario, La transformación de Decide Madrid, la plataforma de participación ciudadana, Angela Beato, 21 de julio 2021. Sitio web: <https://www.madridiario.es/la-transformacion-de-decide-madrid-la-plataforma-de-participacion-ciudadana>
26. Naciones Unidas: División de Administración Pública y de Gestión del Desarrollo. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DESA) en colaboración con la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres). Premio de las Naciones Unidas al Servicio Público: Normas de Presentación de Candidaturas y Proceso de Evaluación. Premio UNPSA (2015). 12P. Sitio web: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/116840/UNPAN93343.pdf>
27. Naser, Alejandra & Ramírez, Alvaro (2013). Plan de gobierno abierto: Una hoja de ruta para los gobiernos de la región. Santiago, CEPAL. 68p. Serie Manuales 81 (LC/L 3802). Sitio web: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/36665>
28. OCDE (2003). El Gobierno del Futuro. España: Ministerio de Administraciones Públicas, Secretaría General Técnica. Publicado de acuerdo con la OCDE, París. Sitio web: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/el-gobierno-del-futuro_9789264015715-es
29. OCDE (2017). Integridad Pública: Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública. 3P. Publicaciones de la OCDE. Paris. Sitio web: <https://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>
30. OCDE (2020). Manual de la OCDE sobre Integridad Pública: Estrategia. 46P. Publicaciones de la OCDE. Paris. Sitio web: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/manual-de-la-ocde-sobre-integridad-publica_8a2fac21-es

31. ONU (2014). Guía de transferencia de prácticas, procesos y/o metodologías, Río de Janeiro, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos; Foro Iberoamericano y del Caribe sobre Mejores Prácticas. Sitio web: <https://www.un.org/ruleoflaw/es/un-and-the-rule-of-law/united-nations-human-settlements-programme/>
32. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Objetivos de Desarrollo Sostenible, 2021. Sitio web: <https://www1.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>
33. Reglamento de Presupuesto y Ejercicio del Gasto Público para el Municipio de Guadalajara. Ayuntamiento de Guadalajara. Gaceta Municipal: Suplemento del 10 de octubre de 2007. Sitio web: https://transparencia.guadalajara.gob.mx/sites/default/files/reglamentos/reglamentopresupuestoejerciciogastopublico_0.pdf
34. Rodríguez Blanco, Maricel (2011). Participación Ciudadana no institucionalizada, protesta y democracia en Argentina. 2P. ÍCONOS. Revista de Ciencias Sociales. Número 40. Dossier: Nuevas Instituciones participativas y democráticas en América Latina. Publicaciones de FLASCO. Ecuador. Sitio web: <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/iconos/article/view/448>
35. Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana (2019). Guía para la elaboración de Reglas de Operación de los Programas del Gobierno del Estado de Jalisco 2019, México: Gobierno de Jalisco. Sitio web: https://sepaf.jalisco.gob.mx/sites/sepaf.jalisco.gob.mx/files/guia_para_la_elaboracion_de_reglas_de_operacion_2019_1.pdf
36. Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas (2021). ¿Qué es la Contraloría Social? México: Gobierno del Estado de Guanajuato. Sitio web: <https://contraloriasocial.strc.guanajuato.gob.mx/que-es-la-contraloria-social/>
37. Secretaría del Bienestar (2021). ¿Sabes qué es la Contraloría Social y cómo vigila el correcto funcionamiento de los programas sociales?, México: Gobierno de México. Sitio web: <https://www.gob.mx/bienestar/articulos/sabes-que-es-la-contraloria-social-y-como-vigila-el-correcto-funcionamiento-de-los-programas-sociales>
38. Senado de la República (2019). Bases del Presupuesto Participativo. Coordinación de Comunicación Social. Sitio web:

<http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/44411-bases-sobre-el-presupuesto-participativo-como-politica-de-participacion-e-integracion-ciudadana.html>

39. Universidad Panamericana (2021). Gobierno, Posgrados de Gobierno y Economía, ¿Cuáles son los 3 tipos principales de Políticas Públicas? Publicado el 24 de marzo del año 2021. Sitio web: <https://blog.up.edu.mx/topic/posgrados-de-gobierno-y-economia/cuales-son-los-3-tipos-principales-de-politicas-publicas>

40. Vidiella, Graciela (2013). Democracia: ¿razones o pasiones? Tópicos, (25). 63-80. Universidad Católica de Santa Fe Argentina. Sitio web: <https://www.redalyc.org/pdf/288/28829922004.pdf>

41. Vitale, Denise (2005). Reforma del Estado y democratización de la gestión pública: la experiencia brasileña del Presupuesto Participativo. Revista del CLAD Reforma y Democracia, (33). 1-18. Sitio web: <https://www.redalyc.org/pdf/357>