



ENSAYO ACADÉMICO

**Gobernanza a través de los actores. El proceso de la ratificación de mandato
de 2017 en Zapopan, Jalisco**

Governance Through Actors. The 2017 Mandate Ratification Process in Zapopan, Jalisco

Fernando Herrera Rincón

Investigador Independiente ·  orcid.org/0009-0009-6083-7746 ·

fhrconsultor@gmail.com

Resumen

Este ensayo analiza la consulta de ratificación de mandato realizada en 2017 en el municipio de Zapopan, Jalisco, desde el enfoque de la gobernanza como marco analítico para el estudio de las relaciones entre gobierno, sociedad civil y actores económicos. Se retoma la propuesta teórica de Jan Kooiman y se emplea un análisis político centrado en actores para identificar a los principales participantes, así como sus recursos, motivaciones e interacciones durante el proceso. El estudio se basa en un corpus integrado por normativa local, documentos oficiales, material hemerográfico y testimonios de actores involucrados, a partir del cual se reconstruyen las decisiones clave y los márgenes de autonomía del Consejo Municipal de Ratificación de Mandato frente al ayuntamiento y al partido en el gobierno.

Abstract

This essay analyzes the mandate ratification consultation held in 2017 in the municipality of Zapopan, Jalisco, using the governance approach as an analytical framework to examine the relationships between government, civil society, and economic actors. It draws on Jan Kooiman's theoretical framework and employs an actor-centered political analysis to identify the main participants, as well as their resources, motivations, and interactions throughout the process. The study is based on a corpus consisting of local regulations, official documents, press materials, and testimonies from involved actors, which makes it possible to reconstruct the key decisions and the margins of autonomy of the Municipal Council for Mandate Ratification vis-à-vis the city council and the governing political party.

Cómo debe citarse este artículo:

Herrera, F. (2026). Gobernanza a través de los actores. El proceso de la ratificación de mandato de 2017 en Zapopan, Jalisco *Esfera Pública Revista en Gobernanza y Sociedad*, 4 (7), 1-20
<http://www.esferapublica.mx>

Recibido: 14/10/2025

Aceptado: 23/11/2025

El análisis muestra que la consulta fue diseñada e implementada conforme a un modelo claramente de arriba hacia abajo, y que funcionó principalmente como un mecanismo de legitimación política del gobierno municipal, aunque el consejo ciudadano conservó cierto margen de actuación en la organización del ejercicio.

A partir de estos hallazgos, el caso se clasifica como un ejemplo de gobernanza jerárquica mixta y permite reflexionar sobre los alcances y límites de los mecanismos de democracia directa en el ámbito municipal.

Palabras clave: análisis político, democracia directa, gobernanza, gobernanza jerárquica mixta, Jan Kooiman, ratificación de mandato, Zapopan.

The analysis shows that the consultation was designed and implemented according to a clearly top-down model and functioned primarily as a mechanism for the political legitimization of the municipal government, although the citizen council retained a certain degree of autonomy in organizing the exercise.

Based on these findings, the case is classified as an example of mixed hierarchical governance and allows for reflection on the scope and limits of direct democracy mechanisms at the municipal level.

Keywords: direct democracy, governance, Jan Kooiman, mandate ratification, mixed hierarchical governance, political analysis, Zapopan.

Introducción

En 2017, los municipios de Jalisco gobernados por el partido Movimiento Ciudadano llevaron a cabo consultas de ratificación de mandato con el objetivo de que, mediante voto popular, se decidiera si los presidentes municipales al frente de las administraciones debían permanecer o no en sus cargos. Estas consultas resultaron novedosas, ya que el único municipio que las había implementado previamente fue Tlajomulco de Zúñiga; sin embargo, el contexto electoral del momento y la baja participación registrada suscitaron dudas sobre sus intenciones. El mecanismo fue diseñado bajo un modelo de arriba hacia abajo,¹ dado que fue impulsado desde el grupo político del entonces presidente municipal de Guadalajara, Enrique Alfaro, desde la presidencia municipal de Zapopan y desde el propio partido Movimiento Ciudadano. Esta forma de accionar del mecanismo constituye una pieza central para el análisis, particularmente al cuestionarse si tuvo cabida dentro de los principios de la buena gobernanza, al haber sido promovido desde una élite política.

Este texto analiza la consulta realizada en el municipio metropolitano de Zapopan, la cual fue organizada por un consejo ciudadano con capacidad de decisión. En este sentido, vale la pena plantear la siguiente pregunta: ¿puede considerarse el presente caso como un ejemplo de buena gobernanza? Tanto el organismo como la consulta pueden estudiarse desde un enfoque de gobernanza, ya que permiten observar dinámicas que involucran al consejo ciudadano dentro del ejercicio de gobierno. A pesar de ello, persiste la duda sobre el impacto de la consulta de ratificación en el mediano y largo plazo, puesto que se trató de un ejercicio único y, posteriormente, un cambio en la legislación estatal le retiró su obligatoriedad; además, la facultad de dirección pasó al instituto electoral local.

1 Usualmente denominado top-down, por ser el término utilizado en inglés.

Este cambio legislativo ha sido un factor determinante para que no se hayan vuelto a repetir consultas de este tipo a nivel municipal; no obstante, ello no resta pertinencia a su análisis. El presente caso permite valorar los mecanismos de democracia directa cuando son utilizados por los gobiernos municipales con el fin de abonar a su legitimidad e institucionalizar la participación ciudadana mediante esquemas de gobernanza. En este sentido, la experiencia de 2017 en Zapopan constituye un referente para las discusiones sobre gobernanza local, el diseño de mecanismos de participación y la influencia de élites o grupos políticos en estos procesos.

El artículo, en una primera parte, explora el significado del concepto de gobernanza, así como el enfoque que le otorga el autor Jan Kooiman. Posteriormente, se analiza el fundamento normativo del consejo como organismo encargado del proceso de la consulta de ratificación; a la par, se examinan las relaciones que se establecieron entre la administración municipal de Zapopan y los integrantes del propio consejo, con el objetivo de identificar el tipo de gobernanza que se reflejó a partir de la consulta de ratificación.

Gobernanza e interacciones: un enfoque para la dirección de la sociedad

Aunque existe debate sobre lo que constituye una ciencia social o sobre si es adecuado catalogarla como tal, se reconoce que la administración pública, aun cuando pudiera no encajar plenamente en estas definiciones, mantiene una relación directa con el mundo real. Los ciudadanos de cualquier comunidad organizada bajo los preceptos del Estado moderno interactúan cotidianamente con un ente gubernamental.

El gobierno cuenta con una misión específica: garantizar la gobernabilidad. Esta se entiende como la expresión de la relación existente entre gobernantes y gobernados, la cual entra en crisis cuando no existe capacidad para resolver las problemáticas públicas de manera institucional (Morales y Reyes, 2024). Cuando esta función no puede cumplirse, puede afirmarse que existe una falla por parte del Estado. Resulta pertinente concebir la relación entre el Estado y la sociedad como de naturaleza contractual, en la que cada parte cuenta con derechos y obligaciones y en la que la ruptura del acuerdo conlleva consecuencias. Las fallas pueden ser fiscales, institucionales, administrativas o políticas, y en su interior se encuentra un componente de cooperación entre órdenes de gobierno con matices socioterritoriales (Morales y Reyes, 2024). La crisis generada debe superarse mediante una reformulación de la relación Estado-sociedad (Camou, 2020), en la que los derechos y obligaciones de las partes se reacomoden de tal forma que permitan restablecer un estado de gobernabilidad.

La administración pública puede o no considerarse una ciencia social; sin embargo, resulta incuestionable su fundamento sociológico. El gobierno resultante de una administración forja la sociedad sobre la cual opera y busca dirigir su rumbo. A partir de ello y de la concepción contractual del Estado, se configura un entramado social en el que se establecen roles y se acentúa una división social del trabajo. Este entramado puede surgir de manera espontánea dentro de la sociedad o como

resultado de la acción gubernamental y del sistema administrativo; su origen resulta secundario frente a la relevancia de su establecimiento.

En este punto se introduce la gobernanza como un nuevo panorama que emerge a raíz de los cambios que experimentan las sociedades. La gobernanza puede entenderse como una vía para dar respuesta a las crisis que surgen en la relación entre gobierno y sociedad, sin que ello implique confundirla con la gobernabilidad. Esta última constituye la finalidad de dicha relación, es decir, el mantenimiento de una convivencia armónica entre la ciudadanía y quienes detentan el poder público. En este marco, la gobernanza se concibe como uno de los medios posibles para alcanzar la gobernabilidad.

El concepto de gobernanza puede situarse en 1975, cuando el reporte de la Comisión Trilateral identificó una sobrecarga en el gobierno: las demandas ciudadanas aumentaban y los gobernantes carecían de la voluntad para rechazar ciertas peticiones (Crozier, Huntington y Watanuki, 2013). A ello se sumó una pérdida de legitimidad de los gobiernos democráticos derivada de la incapacidad del Estado para resolver problemáticas públicas, así como un cambio social que enfatizó la individualidad (Crozier, Huntington y Watanuki, 2013). Este nuevo individualismo, desarrollado en un contexto democrático, transformó la concepción comunitaria de las democracias y puede vincularse incluso con el desmantelamiento del Estado de bienestar, lo que modificó las formas de administrar las sociedades occidentales.

Este escenario propició una mayor colaboración entre la sociedad civil, el gobierno y la esfera económica, cuyos roles se transformaron en la búsqueda de un nuevo orden social. La gobernanza surge, entonces, como un modo descentralizado de dirección social, en el que el gobierno deja de ser el actor único y comparte responsabilidades con la sociedad civil y el sector económico mediante la coordinación de múltiples unidades de estos sectores (Aguilar Villanueva, 2015).

La gobernanza según Jan Kooiman: aspectos a considerar al analizar un esquema de gobernanza

Existen diversas formas de abordar la colaboración entre sociedad civil y gobierno. Una de ellas es la instrumental, centrada en los mecanismos que posibilitan dicha interacción. No obstante, el presente trabajo opta por una vía distinta, al retomar la perspectiva de Jan Kooiman, quien concibe la gobernanza como los patrones que emergen de las actividades gubernativas de actores políticos, sociales y administrativos (Kooiman, 1993).

Esta concepción implica una red de relaciones en la que los actores no pueden separarse de la interacción, ya que se determinan mutuamente (Kooiman, 2000). Desde esta perspectiva, la gobernanza no se define por un conjunto de mecanismos o documentos normativos; sin embargo, ello no implica prescindir de estos, pues en ellos se encuentra su instrumentalización.

Aun cuando se adopte un enfoque centrado en instrumentos diseñados para un aparente

ejercicio de gobernanza, su esencia no radica en la construcción normativa, sino en las relaciones que se establecen dentro de estos esquemas. El análisis de la gobernanza va más allá de un estudio meramente documental; no obstante, este componente sigue siendo crucial. Al estar vinculada con la administración pública, la gobernanza no puede desligarse del ámbito legal, especialmente en el contexto urbano de Zapopan, que exige su regulación.

Cuando se hace referencia a esquemas de gobernanza, no se alude a modelos estandarizados; cada caso presenta especificidades que pueden analizarse desde este enfoque. En consecuencia, para valorar un escenario concreto resulta pertinente recurrir al marco de análisis de políticas propuesto por Arnold J. Meltsner, quien señala la importancia de estudiar a los actores, sus motivaciones, creencias, recursos, espacios de interacción y los intercambios que se producen entre ellos (Meltsner, 2007).

Para subrayar la relevancia de estos aspectos, resulta oportuno citar el trabajo de Gerardo Aguilar Villegas, quien realiza una investigación sobre instancias surgidas a raíz de la pandemia de COVID-19. El autor desarrolla un estudio de carácter documental que, si bien presenta méritos, reconoce sus propias limitaciones y concluye que una mayor inmersión empírica podría arrojar resultados distintos (Aguilar Villegas, 2023). La aproximación documental resulta útil para comprender una parte de la realidad del objeto de estudio, pero no debe asumirse como la totalidad del fenómeno.

Desde la perspectiva de Kooiman, las interacciones son fundamentales para comprender la gobernanza. A partir de estas interacciones y de las dinámicas de poder que generan, emergen distintos modos de gobernanza. Kooiman identifica tres: el autogobierno, el cogobierno y el gobierno jerárquico (Kooiman, 2000). Cada uno depende de la forma en que los actores conviven, ya que de ello deriva el reequilibrio de la balanza de poder y los niveles de asimetría resultantes.

El autogobierno se caracteriza por la autoorganización de los actores sociales y económicos sin la intervención de un gobierno o sistema jerárquico externo. Este modelo resulta poco frecuente en sociedades de gran tamaño; sin embargo, puede encontrarse de manera aproximada en municipios que se rigen por usos y costumbres.

El cogobierno, por su parte, se sustenta en los principios de coordinación, cooperación y colaboración entre gobernantes y gobernados. Este modelo denota una dinámica más horizontal en la relación gubernamental, en la que no existe un actor central o dominante. Si bien el gobierno puede identificarse como un actor con mayor injerencia, se reconoce la necesidad de la intervención de entes externos a la estructura central para la resolución de problemas. Finalmente, el gobierno jerárquico representa el modelo más tradicional, caracterizado por una estructura vertical de mando y comúnmente considerado una forma rígida de gobernar la sociedad. No obstante, puede incluir modalidades mixtas que, aun manteniendo una estructura vertical, reconocen la necesidad de colaboración con sectores sociales y económicos para la solución de problemas públicos, compartiendo responsabilidades con el fin de lograr respuestas más eficientes (Kooiman, 2000).

El enfoque de actores de Meltsnery y el énfasis en las interacciones propuesto por Kooiman permiten identificar a los principales actores involucrados en el proceso de la consulta, así como reconocer sus recursos, motivaciones y creencias, analizar las interacciones entre ellos y, finalmente, clasificar el tipo de gobernanza predominante (autogobierno, cogobierno o gobierno jerárquico). Estos elementos permiten que el texto trascienda una mera narración descriptiva y contribuya a la categorización analítica del caso.

La finalidad de resaltar estos modelos es examinar hasta qué punto la consulta de ratificación de mandato, a través de su proceso, se inscribe dentro de la concepción de gobernanza de Kooiman. El presente documento no pretende analizar la gobernanza desde un enfoque instrumental; por el contrario, sostiene que la gobernanza se manifiesta en el proceso mismo, en el que se producen las interacciones que definen las acciones políticas más allá de lo normado. En el apartado siguiente se muestra cómo pueden identificarse las ideas de Kooiman en la consulta de ratificación, entendida como un ejercicio que puede analizarse más allá de un simple mecanismo de democracia directa (MDD).

La Consulta de Ratificación de Mandato de 2017 en Zapopan: cuestiones para un mejor entendimiento del proceso

Para comprender el presente trabajo, es necesario dejar en claro qué fue la consulta de ratificación de mandato y el contexto en el que se desarrolló. Las consultas de ratificación en el estado surgieron en 2011, en el municipio de Tlajomulco de Zúñiga, bajo la administración del entonces presidente municipal Enrique Alfaro Ramírez (Zapata, 2011). Este mecanismo se planteó como una vía mediante la cual la ciudadanía podía expresar si se encontraba conforme o no con el desempeño de su gobierno; en caso de que, a través del voto, se manifestara una opinión desfavorable, el alcalde sería removido de su cargo.

Con el propósito de clarificar el panorama analítico, se presentan a continuación los nombres de los actores principales relevantes para este estudio, los cuales se agrupan en función de su pertenencia a la oposición, a la administración municipal o al consejo municipal.

Tabla núm. 1. Actores

Nombre	Posición
Pablo Lemus Navarro	Presidente Municipal de Zapopan (MC)
Enrique Alfaro Ramírez	Presidente Municipal de Guadalajara (MC)
Iván Ricardo Chávez Gómez	Director de Participación Ciudadana en Zapopan (MC)
Salvador Rizo Castelo	Coordinador de Regidores de oposición (PRI)
Zoila Gutiérrez Avelar	Regidora de oposición (PRI)
Xavier Marconi Montero Villanueva	Regidor de oposición (PRI)
Salvador Mancera Sansoube	Presidente del Consejo Municipal de Participación Ciudadana

Cristina Gutiérrez Zúñiga	Consejo Municipal de Participación Ciudadana
Felipe Alatorre Rodríguez	Consejo Municipal de Participación Ciudadana
José Raymundo Díaz Oñate	Consejo Municipal de Participación Ciudadana
Bardomiano Galindo López	Consejo Municipal de Participación Ciudadana
Catalina Morfín López	Consejo Municipal de Participación Ciudadana

Fuente: Elaboración propia

A pesar de la noción promovida por el gobierno municipal, es necesario tener en cuenta que 2011 fue la antesala de las elecciones estatales de 2012, en las cuales se renovaría la gubernatura del estado. Enrique Alfaro competiría en dicho proceso electoral abanderado por el partido Movimiento Ciudadano (MC); sin embargo, sería derrotado de manera marginal en las urnas por el candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Jorge Aristóteles Sandoval Díaz. Este resultado no significó el fin de la carrera política de Alfaro, quien continuó organizándose y preparándose para participar en el proceso electoral de 2015.

El movimiento alfarista se forjó bajo el manto de MC y de un discurso centrado en la ciudadanización de la política. Alfaro fue candidato a la presidencia municipal de Guadalajara y, de manera paralela, se consolidó como el líder de facto de MC en la entidad. Desde 2011 esta narrativa ya se encontraba presente y, durante su gestión, introdujo mecanismos como el presupuesto participativo y la consulta de ratificación de mandato. El discurso ciudadano se mantuvo durante su campaña de 2012, lo cual resulta relevante si se considera su participación en el debate por la gubernatura organizado por el movimiento #YoSoy132, en contraste con la ausencia de su competidor, Aristóteles Sandoval, en dicho ejercicio (*El Informador*).

Este hecho formó parte de un patrón de comportamiento mediante el cual Alfaro buscó aproximar su figura política a la sociedad civil. Asimismo, durante su campaña electoral de 2015 sostuvo reuniones con organizaciones de la sociedad civil para abordar temas relacionados con la modernización de la ciudad (Enrique Alfaro Blog, 2015). Este tipo de acciones parecían anticipar un escenario de gobernanza en caso de que Alfaro resultara electo; incluso, de manera explícita, prometió la implementación de un mayor número de mecanismos orientados a la construcción de una gobernanza democrática (Enrique Alfaro Blog, 2015). Si bien estas acciones sugerían la posibilidad de un esquema de cogobierno, Alfaro nunca explicitó el tipo de gobernanza que llevaría a cabo, por lo que solo puede inferirse que se trataría de esquemas similares a los implementados durante su gestión en Tlajomulco de Zúñiga.

Una de las principales propuestas de Alfaro fue someterse a una consulta de ratificación de mandato; no obstante, debido a su posición como líder del partido, esta promesa debió ser adoptada por los demás candidatos de MC en los distintos municipios (Lemus Navarro, 2015). Pablo Lemus Navarro fue candidato a la presidencia municipal de Zapopan, proveniente del ámbito empresarial, por lo que puede considerarse que en ese momento era un actor ajeno a la política partidista. Lemus no era un candidato propiamente alfarista; sin embargo, la popularidad del líder de MC era tal que le

resultó necesario identificarse ante el electorado tanto con el partido como con su dirigente moral, lo que lo llevó a adoptar durante su campaña el discurso de la participación ciudadana y la gobernanza.

Para 2014, únicamente el 37 % de los habitantes del municipio de Zapopan manifestaban algún grado de satisfacción con su gobierno (Jalisco Cómo Vamos, 2014), lo que evidenciaba un amplio descontento de la ciudadanía zapopana hacia sus autoridades. El alcalde en funciones y su partido, el PRI, enfrentaban una severa crisis de legitimidad, la cual se tradujo en la pérdida de la presidencia municipal para el candidato priista Salvador Rizo Castello, a pesar de que, según colaboradores cercanos durante la campaña, se proyectaba una victoria electoral.

El malestar ciudadano hacia el PRI no constituyó un fenómeno exclusivamente local. Los resultados electorales a nivel nacional reflejaron un castigo por parte del electorado derivado de la mala imagen del gobierno federal encabezado por el priista Enrique Peña Nieto, lo cual también permeó en la percepción del gobernador del estado y de los alcaldes (Villa Guzmán, 2017). Aunado a ello, Carlos Antonio Villa Guzmán identificó que la espontaneidad y la imagen de sinceridad proyectadas por MC en redes sociales funcionaron como un factor de legitimidad para la figura de Alfaro y para el propio partido (Villa Guzmán, 2017). Esta legitimidad, junto con la apropiación del discurso de ciudadanización de la política, contribuyó a la construcción de un ideario de gobernanza en el escenario político jalisciense; que este ideario haya sido únicamente discursivo o se haya traducido en acciones concretas depende de la manera en que los gobiernos lo implementaron.

La victoria de MC en Guadalajara, Tlajomulco de Zúñiga, San Pedro Tlaquepaque y Zapopan dio lugar a la conformación de una especie de “zona naranja” dentro del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG). Si bien ya existían instancias de coordinación metropolitana, durante este periodo se intensificó la división y el enfrentamiento político entre el PRI y MC por el control del estado.

Este escenario derivó en una suerte de AMG alterna, cuya dirección política se concentró en la figura de Enrique Alfaro, particularmente de cara al proceso electoral de 2018. A partir de ello, se generó una coordinación para que los ejercicios de ratificación de mandato fueran reglamentados y aplicados de manera colectiva, como se explicará más adelante. Esta coordinación centralizada, impulsada desde la cúpula partidista de MC en Jalisco, evidencia la configuración de un modelo jerárquico de gobernanza y define al mecanismo como parte de una estrategia electoral.

De acuerdo con las entrevistas realizadas para el presente estudio, un exfuncionario municipal de Zapopan señaló que los municipios gobernados por MC mantenían una coordinación política que giraba en torno a la figura de Enrique Alfaro. Las directrices eran claras: los alcaldes no debían sobresalir por encima del presidente municipal de Guadalajara ni compararse mediáticamente con dicha administración. Incluso cuando Zapopan u otro municipio presentaban indicadores positivos superiores a los de Guadalajara, el enfoque mediático debía concentrarse en la capital del estado.

Los instrumentos y el discurso de gobernanza impulsados por Alfaro desde sus campañas electorales tuvieron, sin duda, un impacto en los gobiernos municipales emanados de MC a partir de 2015. En ese periodo se cumplió con la implementación de mecanismos como el presupuesto participativo y la consulta de ratificación de mandato; sin embargo, como ya se ha señalado, estos procesos estuvieron inmersos en un contexto electoral. Así, aunque no constituye un objetivo central de esta investigación, es posible esbozar explicaciones sobre el posterior desuso de dichos mecanismos, sin que su finalidad electoral invalide los posibles logros alcanzados.

Relación entre el consejo de participación y el gobierno municipal

El ejercicio de la ratificación de mandato se inscribe en la lógica de una herramienta de democracia directa. No obstante, la justificación para abordarlo desde un enfoque de gobernanza radica en considerar que un organismo conformado por ciudadanos fue el encargado de llevar a cabo un ejercicio con relevancia política. La consulta de ratificación formó parte de un proceso de alcance estatal, en el cual se encontraba en juego tanto la legitimidad del alcalde de Zapopan como la de Enrique Alfaro Ramírez, quien proyectaba contender por la candidatura a la gubernatura del estado en 2018.

Ante la presión por realizar este ejercicio, el Consejo Municipal de Participación Ciudadana enfrentó una prueba significativa: demostrar si el proceso estaría dominado por intereses de corte politiquero o si, como órgano ciudadano, lograría que la consulta trazara una línea clara frente a la injerencia política. La gobernanza implica una redistribución de facultades y, en ese sentido, puede identificarse un posible conflicto al transferir atribuciones a otro organismo. Es importante señalar que el conflicto es inherente a este tipo de procesos; sin embargo, la gobernanza busca fomentar la colaboración entre la ciudadanía y quienes detentan el poder, por lo que no puede considerarse positiva la presencia de factores que obstaculicen dicha colaboración.

De ahí la importancia de resaltar la manera en que las partes involucradas condujeron el proceso, pues ello resulta más revelador sobre la existencia de una colaboración efectiva que cualquier disposición normativa. Este punto es especialmente relevante, ya que permite determinar si, aun formando parte de la administración municipal, el consejo actuó con independencia o no, lo cual constituye un indicador clave del tipo de gobernanza que se configuró.

Asimismo, es necesario considerar la coyuntura política para identificar a los actores de mayor relevancia. Debe recordarse que este ejercicio no fue únicamente una acción gubernamental, ya que el instrumento de la ratificación de mandato formó parte de una promesa de campaña realizada por los candidatos de Movimiento Ciudadano a las alcaldías. Los esquemas de gobernanza no pueden concebirse como fenómenos ajenos a la actividad política —entendida esta como el conjunto de acciones vinculadas a la disputa por el poder público—; no obstante, presentan matices específicos que permiten su análisis desde un enfoque diferenciado, como los señalados previamente.

Con el fin de realizar el análisis correspondiente, en este apartado se identifican a los principales actores involucrados:

- ✓ Los integrantes del consejo municipal;
- ✓ las autoridades del ayuntamiento y ;
- ✓ el partido Movimiento Ciudadano.

Si bien los regidores del Partido Revolucionario Institucional estuvieron presentes a lo largo del proceso, su papel como fuerza de oposición reduce su relevancia para el análisis del esquema de gobernanza aquí estudiado. Cabe recordar que el objetivo es examinar la relación entre la ciudadanía y el gobierno; incorporar a la oposición en esta ecuación introduciría matices analíticos distintos.

Antes de continuar, conviene señalar que el presente análisis político del esquema de gobernanza se sustenta principalmente en entrevistas realizadas a actores que vivieron de primera mano el proceso. Asimismo, se recurre al Reglamento de Participación Ciudadana para la Gobernanza del municipio de Zapopan, instrumento mediante el cual se crea el Consejo Municipal de Participación Ciudadana y se le asignan las facultades que ejercería durante el proceso de ratificación.

El Consejo Municipal de Participación Ciudadana

Básicamente, el comportamiento de los actores se divide en dos partes: el consejo y la administración. Para iniciar el análisis, se debe examinar en primer lugar al consejo, específicamente su raíz jurídica, es decir, la forma en que se conformó a partir de un reglamento, aunque el propio proceso de creación de dicha normatividad también constituye un objeto de análisis. Posteriormente, se analizan las interacciones que el consejo mantuvo tanto con el ayuntamiento como con el partido Movimiento Ciudadano (MC). De este modo, a través de dos apartados, se logra interpretar el desarrollo de la consulta desde un enfoque de gobernanza.

El Reglamento de Participación Ciudadana generó un ordenamiento de organismos sociales sobre los cuales recaerían responsabilidades relativas a los mecanismos de participación ciudadana. Entre estos organismos, el consejo adquiere mayor relevancia, ya que preside la asamblea municipal (H. Ayuntamiento de Zapopan, Jalisco, 2016). Aunado a esta función, el artículo 225 del reglamento señala al consejo como el órgano garante de la participación ciudadana, al que corresponde la gestión de la transformación de la relación entre las autoridades municipales y la ciudadanía; además, algunas de sus decisiones tienen carácter vinculante (H. Ayuntamiento de Zapopan, Jalisco, 2016). En la Tabla 2 se presentan algunas de las facultades más relevantes del consejo en relación con la consulta de ratificación de mandato.

En lo que respecta a los mecanismos de democracia directa, las facultades del consejo en 2017 lo posicionaban como responsable de velar por la aplicación y la legitimidad de instrumentos como la ratificación de mandato, el presupuesto participativo, la consulta ciudadana y otros mecanismos de participación ciudadana, tales como el ayuntamiento abierto, la audiencia pública y la iniciativa popular.

En particular, respecto a la consulta de ratificación, el consejo municipal contaba con la facultad de desarrollar los trabajos de organización e implementación del ejercicio, en coordinación con la Dirección de Participación Ciudadana, así como de validar los resultados y comunicarlos al propio ayuntamiento.

Tabla 2. Atribuciones del Consejo Municipal de Participación Ciudadana respecto a la consulta de ratificación de mandato.

Artículo	Facultades del Consejo
60	Otorga la facultad de iniciar el procedimiento de ratificación de mandato.
63	Indica que el Consejo desarrollará los trabajos de la ratificación de mandato, en coordinación con la dirección de participación.
64	Indica que el Consejo deberá validar los resultados de la jornada de ratificación.
113	El Consejo municipal determina las mesas receptoras de votos para los mecanismos de democracia directa.
188	La calificación de los incidentes que se desarrollen durante la realización de los Mecanismos de Participación Ciudadana se realizará por el Consejo municipal, los cuales determinarán el grado de trascendencia e incidencia de los mismos respecto al resultado del ejercicio del mecanismo.
225	Define al Consejo municipal como el órgano garante de la participación ciudadana en el municipio.
Transitorio Cuarto	Señala que el primer Consejo será designado por el ayuntamiento a propuesta del presidente municipal.

Fuente: Elaboración propia con los datos del Reglamento Municipal y de Participación Ciudadana para la Gobernanza del Municipio de Zapopan, Jalisco.

En términos generales, el consejo tiene bajo su responsabilidad la legitimación de los aspectos institucionalizados de la participación ciudadana. Desde la óptica de la gobernanza, el consejo evidencia una redistribución formal de facultades, al trasladarse responsabilidades a un organismo ciudadano con capacidad de emitir decisiones vinculantes, aunque estas continúen condicionadas por su pertenencia a la estructura de la administración municipal.

Puede resultar polémico el alto grado de burocratización de la participación; sin embargo, un municipio urbano y metropolitano con las características de Zapopan requiere reglamentar las formas en que la ciudadanía interactúa con sus gobernantes. Asimismo, en contextos metropolitanos y urbanos,

la gobernanza tiende a instrumentalizarse. No obstante, la existencia de una instancia con capacidad de decisión vinculante, relativamente ajena a los actores políticos de la administración municipal, puede generar una percepción de mayor certeza respecto a que los ejercicios participativos se desarrolle con una intervención política mínima.

El propio texto reglamentario concibe al consejo como una instancia orientada a establecer una nueva forma de relación entre ciudadanía y autoridades. Desde una perspectiva jurídica, este órgano se enmarca en los ideales de la gobernanza, entendida como “el principio rector que garantiza las relaciones de la administración pública municipal y todos los integrantes de la sociedad para la toma de las decisiones fundamentales” (H. Ayuntamiento de Zapopan, Jalisco, 2016, art. 3). Esta nueva relación supone una reconfiguración en la dirección de la sociedad, ya que el otorgamiento de facultades vinculantes modifica la concentración del poder; no obstante, este aspecto debe analizarse con cautela.

Desde el plano normativo, el consejo puede presentarse como un nuevo paradigma de colaboración ciudadana; sin embargo, en el plano formal todo puede parecer ideal, mientras que el documento reglamentario no contempla la complejidad de las prácticas políticas que los individuos pueden desplegar. Por ello, la evaluación de las acciones del consejo debe realizarse considerando no solo las facultades que le confiere el reglamento, sino también el comportamiento que adoptó frente a la coyuntura que enfrentó. De igual manera, la actitud y las acciones del ayuntamiento resultan determinantes para identificar si existió un esquema de gobernanza y, en su caso, de qué tipo o en qué grado.

Para comprender la naturaleza del consejo municipal es necesario remontarse a su concepción durante el proceso de elaboración del Reglamento de Participación Ciudadana para la Gobernanza del municipio de Zapopan, Jalisco. Santos Joel Flores Ascencio describe la creación de estos reglamentos como un proceso conjunto en los municipios metropolitanos gobernados por MC, derivado de las victorias electorales obtenidas en el proceso electoral de 2015 (Flores Ascencio, 2018). Este antecedente permite identificar una raíz partidista tanto del consejo como del mecanismo de ratificación de mandato; lo relevante será observar si dicha raíz influyó de manera determinante en el comportamiento del consejo en Zapopan.

El reglamento se adaptó a partir de una propuesta elaborada por una red impulsora de la plataforma Haz tu Ley. El análisis de Flores Ascencio señala que varios de los actores y organizaciones involucradas en la promoción de esta plataforma se encontraban vinculados al alfarismo (Flores Ascencio, 2018). No obstante, también participaron organizaciones —como el Congreso Ciudadano de Jalisco— integradas por ciudadanos no vinculados a dicho movimiento, quienes colaboraron en la construcción del documento.

Durante la elaboración de los reglamentos, una vez que los ayuntamientos encabezados por MC tomaron posesión, se llevaron a cabo mesas de trabajo con el objetivo de realizar aportaciones al documento en construcción. Estas mesas fueron organizadas por Margarita Sierra, representante

del Congreso Ciudadano en Jalisco, quien posteriormente se convertiría en presidenta del Consejo de Participación Ciudadana de Guadalajara. En dichas mesas participaron las comisiones municipales de participación ciudadana; en el caso de Zapopan, Salvador Rizo Castello, líder de la oposición, formó parte de este proceso.

La creación del reglamento muestra que el proceso se desarrolló bajo la influencia del alfarismo, utilizando de manera discursiva el concepto de gobernanza; sin embargo, también se permitió la participación de organizaciones ciudadanas y de integrantes de la oposición durante esta etapa. Posteriormente, el reglamento fue turnado a las comisiones edilicias de Zapopan para su discusión y aprobación. La regidora Zoila Gutiérrez Avelar presentó un voto particular con propuestas de reforma, y el documento fue finalmente aprobado por unanimidad. El origen partidista se tradujo en una asimetría de poder institucional entre los actores políticos y ciudadanos, elemento fundamental para la clasificación del caso dentro de los esquemas de gobernanza propuestos por Kooiman.

No puede afirmarse que el proceso de aprobación evidencie prácticas indebidas, ni durante su elaboración ni durante su discusión en el cabildo municipal. En la primera etapa existió un cierto grado de apertura orientado a construir un documento con una aparente pluralidad. Sin embargo, esta apertura se ve atenuada por la influencia de un movimiento político, dado que el reglamento fue aprobado con notables similitudes en los municipios de Zapopan, Guadalajara, Tlajomulco de Zúñiga y San Pedro Tlaquepaque. Si bien cada ayuntamiento introdujo algunas modificaciones, estas no alteraron la sustancia del documento; en esencia, un mismo reglamento reguló a los cuatro municipios, lo que evidencia la relevancia de un proyecto orientado a una contienda electoral.

Posteriormente, se procedió a la elección de los integrantes del consejo municipal. Cabe destacar que, según colaboradores de la oposición al gobierno de Pablo Lemus, el proceso de conformación fue calificado como desordenado. De hecho, al intentar localizar la convocatoria para integrar el consejo municipal, esta no fue encontrada. De acuerdo con algunos de los integrantes del primer consejo, estos fueron invitados por miembros del ayuntamiento o personas cercanas a este. Según el testimonio de uno de ellos, alrededor de cuarenta personas se postularon para integrar el consejo, aunque nunca se les informó con claridad cuáles fueron los criterios de selección.

El consejo se integró tanto por académicos como por ciudadanos con experiencia en participación y organización social. Las personas entrevistadas expresan posturas contrastantes respecto al funcionamiento de este primer consejo: mientras uno de los integrantes consideró que el consejo municipal mantuvo una escasa relación con los consejos sociales, otro señaló que sí existió dicha vinculación y que, a pesar de la presencia de varios académicos, las discusiones no se encontraban desvinculadas de la realidad social.

Un aspecto que generó cuestionamientos durante la conformación del consejo fue que, de acuerdo con colaboradores de los regidores del PRI, habrían ingresado personas afines a dicho partido.

No obstante, esto no se tradujo en una actuación contraria a la administración municipal y, además, se trata únicamente de un señalamiento sin pruebas concluyentes. En lo que coinciden los integrantes del consejo municipal, la oposición y los miembros de la administración es en que el actuar del consejo fue ampliamente independiente y ajeno a los intereses partidistas.

Antes de continuar, resulta pertinente abordar el tema de la integración de personas afines al PRI dentro del consejo municipal. Este hecho, por sí solo, podría interpretarse como un factor de deslegitimación del organismo al introducir un componente partidista; sin embargo, en la práctica resulta complejo conformar este tipo de instancias sin algún grado de influencia de los partidos políticos. Un ejemplo de ello es el proceso de designación de los consejeros del Instituto Nacional Electoral, cuyo perfil exige no haber mantenido vínculos partidistas durante un periodo determinado, pero cuya selección, al realizarse a través del Congreso de la Unión, incorpora inevitablemente un componente político.

El consejo municipal pudo haber estado sujeto a este tipo de influencias; no obstante, su actuación fue calificada por las personas entrevistadas como imparcial, al grado de que la oposición priista no presentó denuncias respecto a su desempeño. Desde la perspectiva de la gobernanza, el consejo municipal mantuvo una relación constante con el ayuntamiento y fungió como mediador entre los organismos ciudadanos institucionalizados y la administración municipal. En este sentido, se configuró una colaboración que necesariamente vinculó a los consejeros con los actores políticos, ya sea mediante interacciones directas o a través de la crítica pública.

El ayuntamiento y Movimiento Ciudadano

Como ya se mencionó, la gobernanza, bajo el enfoque de Jan Kooiman, se analiza a partir de las interacciones entre los actores. Una vez revisado el papel del consejo municipal, resulta necesario dirigir la atención hacia quienes detentaban el poder público en ese momento: el ayuntamiento de Zapopan y el partido Movimiento Ciudadano (MC). Es importante comprender que no es posible separar por completo a las autoridades municipales del partido político del cual emanan, ni del movimiento alfarista, el cual en ese periodo ejercía un control hegemónico sobre MC.

La relación entre el consejo municipal y el ayuntamiento se canalizaba a través de la Dirección de Participación Ciudadana, instancia encargada de la consulta de ratificación en el plano operativo. Su interacción con el consejo era de carácter coordinado, con el objetivo de implementar el mecanismo. Mientras el consejo definía los requerimientos necesarios para la consulta —como el número de boletas, los centros de votación, su distribución y los materiales a utilizar—, la dirección se encargaba de gestionarlos, siempre en función del presupuesto disponible del ayuntamiento. En consecuencia, las solicitudes del consejo municipal estaban sujetas a ajustes. Este tipo de interacción se corresponde con el modelo mixto de la gobernanza jerárquica, en el cual el ayuntamiento conserva el control de los recursos y de la administración pública, mientras que el consejo aporta capacidades de dirección del mecanismo y legitimidad social.

Las facultades de las autoridades municipales se presentan de manera general en la Tabla 2. La adecuación de las solicitudes del consejo no implica necesariamente una relación de confrontación; bajo la lógica presupuestaria gubernamental, los ajustes son prácticas habituales. No obstante, es necesario señalar un aspecto relevante: al solicitar información sobre el gasto de la consulta, esta no fue proporcionada ni se encontró disponible en los portales oficiales del ayuntamiento. La información pública existente sobre el costo del ejercicio proviene de la denuncia realizada por el regidor priista Xavier Marconi, quien señaló un incremento del gasto de setecientos mil a un millón cuatrocientos mil pesos (Rello, 2017). Esta conducta no fue exclusiva de Zapopan; en el municipio de Guadalajara, al ser cuestionada sobre el costo del ejercicio, la presidenta del Consejo de Participación Ciudadana, Margarita Sierra, respondió con desdén a la pregunta formulada por la prensa (Hernández Fuentes, 2017).

Resulta pertinente reconocer las facultades de las autoridades conforme a lo establecido en el reglamento, entendiendo por autoridades al ayuntamiento en pleno, al presidente municipal y a la Dirección de Participación Ciudadana. En la Tabla 3 se presentan los artículos que regulan la relación entre estas instancias y el consejo municipal.

Tabla 3. Atribuciones de las autoridades respecto a la consulta de ratificación de mandato

Artículo	Facultades de las autoridades
15	El ayuntamiento tiene la facultad de fomentar la participación ciudadana y vecinal a través de los mecanismos, designar al Consejo Municipal mediante el proceso de insaculación de entre las personas que resulten elegibles, dotar de herramientas a los organismos sociales para el desarrollo de sus actividades, y en su caso, determinar la ampliación de las partidas del Presupuesto de Egresos necesarios para este fin, entre otras.
16	El presidente municipal tiene la facultad de solicitar al Consejo Municipal inicie cualquiera de los mecanismos de participación ciudadana, entre otras que indica el resto del reglamento.
17	La dirección de participación ciudadana tiene las facultades de coordinar las relaciones del Municipio con las formas de organización ciudadana y vecinal, fungir como secretario técnico del Consejo Municipal con derecho a voz, pero sin voto, desempeñar las comisiones que le encomiende el Consejo Municipal, realizar las funciones ejecutivas para el correcto desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana, entre otras.

Fuente: Elaboración propia con los datos del Reglamento Municipal y de Participación Ciudadana para la Gobernanza del Municipio de Zapopan, Jalisco.

Como puede observarse, dichas facultades sugieren la existencia de una jerarquía de las autoridades sobre el consejo; sin embargo, ello no implica que estas instancias hayan ejercido un control indebido sobre el órgano ciudadano. Tal como se expuso en el apartado anterior, el consejo mantuvo autonomía en sus decisiones y una actuación imparcial. Por lo tanto, el hecho de que la autoridad se encontrara en una posición jerárquicamente superior no se traduce necesariamente en una relación de sumisión por parte del consejo.

Las disposiciones reglamentarias no reflejan por sí mismas la naturaleza de la relación desarrollada en la práctica. En cuanto al trato hacia el consejo, el ayuntamiento cumplió con su función de facilitar instalaciones para la realización de las sesiones. Asimismo, existía una partida presupuestal destinada a gastos menores —como agua, materiales de oficina y otros insumos—; no obstante, el consejo decidió no hacer uso de estos recursos para evitar interpretaciones erróneas, pese a que su disponibilidad estaba garantizada.

La relación descrita hasta este punto es indicativa del respeto a las facultades establecidas en la normativa. No se identifican intentos de intromisión por parte del ayuntamiento en las responsabilidades del consejo. Incluso, los testimonios de personas entrevistadas —tanto del consejo como del ayuntamiento— desmienten la existencia de presiones para ubicar los centros de votación en colonias donde se habían realizado obras públicas; dicha decisión correspondió exclusivamente al consejo municipal. Este respeto sugiere que el consejo operó dentro de un esquema de colaboración y no de subordinación, mientras que su integración a la administración municipal tuvo un carácter fundamentalmente operativo. En este sentido, se observa la configuración de una gobernanza de tipo jerárquico.

Las contradicciones en la actuación del ayuntamiento se manifiestan con mayor claridad en las estrategias de promoción de la consulta. Cada presidente municipal contaba con la facultad de promover el ejercicio para incentivar la participación ciudadana. En el caso de Zapopan, Pablo Lemus optó por no realizar una campaña publicitaria en medios tradicionales; sin embargo, de acuerdo con integrantes de la oposición priista, en plataformas digitales como YouTube se difundieron anuncios relacionados con la consulta.

La promoción no se limitó a los anuncios en internet. Una de las principales preocupaciones del consejo municipal fue la publicidad realizada en favor del ayuntamiento por parte de funcionarios municipales. En una reunión inicial, integrantes del consejo se entrevistaron con Pablo Lemus y con un funcionario de MC, a quienes expresaron su inquietud respecto a la promoción del ejercicio por parte de ciertos servidores públicos. Ante estas acusaciones, el representante de MC reaccionó de manera confrontativa y acusó a los consejeros de realizar señalamientos infundados, en contraste con la actitud del alcalde, quien respaldó la preocupación del consejo.

La postura del presidente municipal evidenció un respeto hacia la labor del consejo; sin embargo, la inquietud por la politización del mecanismo persistió entre los consejeros. Estos señalaron que,

con excepción de la Dirección de Participación Ciudadana, el resto de las dependencias municipales realizaban actos de promoción a favor del alcalde durante la consulta. Esta versión contrasta con la de integrantes de la oposición a MC en el ayuntamiento, quienes afirmaron que el propio director de Participación Ciudadana, Iván Chávez, utilizó las juntas vecinales para promover al presidente municipal.

Las acusaciones relativas a una presunta intervención de Chávez en favor del alcalde permanecen en el ámbito de los señalamientos. Si bien existe un amplio antecedente en la política nacional de prácticas similares, en este caso se trata de versiones contrapuestas entre actores, y en ausencia de una denuncia formal resuelta, este estudio no puede inclinarse de manera concluyente hacia una u otra postura. En cuanto al resto de las direcciones municipales, existe un mayor consenso entre las personas entrevistadas en señalar que sí hubo una promoción indebida.

En términos generales, MC no logró separar lo ciudadano de lo político durante este ejercicio. Las acusaciones provenientes tanto del consejo como de la oposición evidencian la intención de conducir la consulta de la manera más favorable posible. Si bien el ayuntamiento mostró respeto hacia los límites legales de las atribuciones del consejo municipal, también concibió la consulta de ratificación como un mecanismo de promoción política de Pablo Lemus, de MC y de Enrique Alfaro, con miras al proceso electoral de 2018. Este uso instrumental de los mecanismos de participación refuerza el esquema de gobernanza jerárquica y representa un obstáculo para la transición hacia un modelo de cogobierno entre ciudadanía y autoridades.

Clasificación del caso de la ratificación en los modelos de gobernanza de Jan Kooiman

A manera de síntesis, el consejo se encontraba integrado dentro de la estructura gubernamental; el ayuntamiento le proporcionaba facilidades como espacios para reuniones y partidas destinadas a recursos en especie. Asimismo, la consulta de ratificación constituyó una acción gubernamental impulsada desde la presidencia municipal y no desde la ciudadanía, por lo que su origen se clasifica como un mecanismo de democracia directa implementado de arriba hacia abajo. Otro elemento relevante es el respeto mostrado por el ayuntamiento hacia el consejo municipal: no se registraron invasiones a sus facultades normativas, aunque ello no impidió la promoción política por parte de funcionarios municipales.

Para identificar la correspondencia del caso con los modelos de Kooiman, es necesario iniciar por el descarte. No resulta viable clasificar la ratificación como un caso de autogobierno, dado que existía un gobierno encargado históricamente de la administración pública; estos modelos suelen presentarse en comunidades pequeñas con alta capacidad de autorregulación. Tampoco puede considerarse un cogobierno, pues, aunque se incorporó a un actor no gubernamental, el papel central del gobierno se mantuvo. La facultad para activar el mecanismo de ratificación y la potestad de avalar la creación del consejo municipal evidencian una organización vertical con el gobierno como actor rector.

Dado que el consejo formaba parte de la administración pública municipal y se integraba en una cadena de autoridad, el caso se ajusta con mayor precisión al modelo de gobernanza jerárquica. El ayuntamiento fungió como actor central durante el proceso de ratificación, impulsó la consulta y, por decisión propia, promovió el voto afirmativo, aunque dicha promoción se realizó a través de canales no oficiales.

A primera vista, esto podría interpretarse como una forma clásica de administración pública; sin embargo, dentro del modelo jerárquico se reconoce la existencia de modalidades mixtas de gobernar, en las cuales la administración se auxilia de otros actores para resolver problemáticas específicas, sin abandonar su papel rector.

El consejo municipal de participación fue creado mediante una ordenanza con un claro origen partidista e incorporado a la estructura administrativa; no obstante, su surgimiento respondió a una demanda democrática que un partido político capitalizó. Aunque su integración al ayuntamiento podría sugerir una burocratización total, el comportamiento de sus integrantes y el respeto a sus atribuciones evidencian un grado de autonomía, limitada en recursos, pero presente en su actuación.

Si bien no es posible generalizar esta experiencia a otros municipios, en el caso de Zapopan el ayuntamiento identificó la necesidad de apoyarse en un órgano ciudadano para dotar al proceso de legitimidad social. Aunque la consulta no tuvo como finalidad promover una nueva forma de dirección social, el proceso permitió observar cómo un consejo ciudadano buscó conducir el ejercicio de la manera más alejada posible de la intromisión política.

Conclusiones

La gobernanza constituye un enfoque analítico para examinar las dinámicas relacionales en la administración pública. Incluso cuando un caso no se diseña explícitamente bajo esquemas de gobernanza, estos pueden identificarse a partir del análisis de las interacciones entre actores. En el presente estudio, el análisis político centrado en actores representó el lente metodológico más adecuado para examinar el proceso de la consulta de ratificación, en congruencia con la concepción de gobernanza propuesta por Kooiman.

A través de este enfoque fue posible analizar la consulta de ratificación de mandato realizada en Zapopan en 2017, identificando que el mecanismo se desarrolló en un entorno regido por una visión tradicional del papel del gobierno municipal. Si la gobernanza implica una nueva forma de relación entre sociedad civil y autoridades, difícilmente puede afirmarse que en Zapopan existió un esquema pleno de gobernanza, particularmente en términos de cogobierno.

En respuesta a la pregunta planteada en la introducción, el caso no puede considerarse un ejemplo de gobernanza ideal. Se trata, más bien, de un esquema de gobernanza jerárquica mixta, con una fuerte influencia tanto del ayuntamiento como del partido político en el poder. Si bien la consulta fue un ejercicio claramente impulsado de arriba hacia abajo y orientado a la legitimación de un proyecto político, también se registraron elementos de colaboración y apertura mediante la participación de un consejo ciudadano con cierto margen de autonomía decisional.

Finalmente, debe considerarse que el ejercicio se realizó en 2017 y no ha sido replicado hasta la fecha, lo que plantea interrogantes sobre la vigencia y relevancia de su estudio. No obstante, de acuerdo con el testimonio de un integrante del consejo, este organismo continuó activo y participó posteriormente en la elaboración de un nuevo reglamento municipal de participación.

Aunque la consulta no se repitió, la experiencia permitió observar que el consejo mantuvo sus funciones y atribuciones, convirtiendo la ratificación en una suerte de prueba crítica para la gobernanza en Zapopan, dadas sus implicaciones políticas. En este sentido, el caso resulta útil para discutir los mecanismos de democracia directa y los esquemas de gobernanza en contextos de asimetría de poder, donde, aun cuando se busca la legitimación política, se abren espacios —limitados pero relevantes— para la colaboración y la codirección en materia de participación ciudadana.

Referencias

- Aguilar Villegas, G. (2023). Formas de gobernanza en gobiernos estatales mexicanos durante la COVID-19: 2020–2021. *Esfera Pública. Revista en Gobernanza y Sociedad*, 2(3), 15–37.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2015). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica. (Obra original publicada en 2006).
- Camou, A. (2020). *Democracia y gobernabilidad*. Instituto Nacional Electoral.
- Crozier, M. J., Huntington, S. P., & Watanuki, J. (2012). The crisis of democracy: Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission. *Sociología Histórica*, (1), 311–329.
- El Informador. (2012, junio 19). Enrique Alfaro asistirá al debate de #YoSoy132. *El Informador*. <https://www.informador.mx/Jalisco/Enrique-Alfaro-asistira-al-debate-de-YoSoy132-20120619-0094.html>
- El Informador. (2017, agosto 27). Fuera de la metrópoli, alcaldes de MC confían en lograr ratificación. *El Informador*.
- Flores Ascencio, S. J. (2018). La gobernanza a prueba: El caso del reglamento de participación ciudadana de cuatro municipios del Área Metropolitana de Guadalajara. En A. Arellano Ríos (Coord.), *Procesos de gobernanza, políticas públicas y gobiernos locales* (pp. 59–85). El Colegio de Jalisco.
- H. Ayuntamiento de Zapopan, Jalisco. (2016, marzo 18). Acta de la sesión ordinaria de ayuntamiento celebrada el día 18 de marzo de 2016.
- H. Ayuntamiento de Zapopan, Jalisco. (2016, marzo 18). Reglamento de participación ciudadana para la

- gobernanza del municipio de Zapopan, Jalisco.
- Hernández Fuentes, M. (2017, julio 11). Será 4 veces más caro en Gdl que en Zapopan la ratificación de mandato. *El Diario NTR*. https://www.ntrguadalajara.com/post.php?id_nota=76437
- Jalisco Cómo Vamos. (2014). Encuesta de percepción ciudadana 2014: ¿Cómo vemos los tapatíos? <https://drive.google.com/file/d/1QqPRKbILcloe3YTSJB9PEg6dFqiVFFn0/view>
- Kooiman, J. (Ed.). (1993). Introduction. En *Modern governance: New government–society interactions* (pp. 1–6). SAGE Publications.
- Kooiman, J. (2000). Societal governance: Levels, modes, and orders of social-political interaction. En J. Pierre (Ed.), *Debating governance* (pp. 138–164). Oxford University Press.
- Lemus Navarro, P. [Pablo Lemus Navarro]. (2015, abril 30). Me uní a Movimiento Ciudadano, no porque no crea en las candidaturas independientes... [Video]. Facebook. <https://www.facebook.com/profile/100044223259860/search/?q= Ratificaci%C3%B3n%20de%20mandato>
- Meltsner, A. J. (2007). La factibilidad política y el análisis de políticas. En L. F. Aguilar Villanueva (Coord.), *La hechura de las políticas* (pp. 367–392). Miguel Ángel Porrúa.
- Morales, J., & Reyes, I. (2024). ¿Gobernanza sin gobernabilidad? Del debate conceptual a la trayectoria institucional en el Valle de México. *Esfera Pública. Revista en Gobernanza y Sociedad*, 2(4), 5–32.
- Rello, M. (2017, agosto 22). Duplica costo proceso de ratificación de mandato en Zapopan. *Milenio*. <https://www.milenio.com/estados/duplica-costo-proceso-ratificacion-mandato-zapopan>
- Villa Guzmán, C. A. (2017). *Imaginarios y elecciones: Un estudio sobre comunicación política y estrategias de campaña en México (presidenciales 2012 y municipales para Guadalajara en 2015)*. El Colegio de Jalisco.
- (2015, abril 24). Una ciudad funcional se mueve junto a sus ciudadanos. *Enrique Alfaro Blog*. <https://www.enriquealfaro.mx/blog/una-ciudad-funcional-se-mueve-junto-sus-ciudadanos>