

## DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN EN LOS GOBIERNOS LOCALES: SU IMPORTANCIA PARA LA GESTIÓN PÚBLICA Y GOBERNANZA LOCALES EN MÉXICO

*Democracy and participation in local government: its importance to public administration and local governance in Mexico*

Rodolfo García Del Castillo

### Resumen

Este trabajo parte de reconocer un estrecho vínculo entre la democracia participativa, la gestión y la gobernanza. Con las transformaciones políticas del país, en buena medida impulsadas desde los gobiernos locales, se identifica la necesidad de fortalecer los espacios de participación para otorgar sentido y legitimidad a la acción pública. Para acceder a una condición de auténtica gobernanza, se requiere de una ciudadanía con eficientes instrumentos participativos e involucrada en los procesos de decisión y acción públicos. La pregunta de fondo es saber hasta qué punto los municipios y sus gobiernos pueden cubrir esta expectativa en el México de hoy.

*Palabras clave:* Democracia participativa, gobernanza, participación, gestión y política pública local

### Abstract

This paper begins by recognizing a close link between participatory democracy, management and governance. With the political changes in the country, largely originating in local government identifies the need to strengthen the opportunities for participation and boost the legitimacy of public action. To access a condition of true governance, citizenship must have efficient participatory tools, participate in decision-making and public action. The basic question is to what extent the municipalities and their governments can meet this expectation in Mexico today.

*Keywords:* Participative democracy, governance, participation, public management and local public policy

### INTRODUCCIÓN

Entre los procesos políticos de fines del siglo pasado destacan de manera particular la importancia creciente de los gobiernos locales dentro de un orden federal cambiante y su relevancia como espacios donde se dirimen las demandas sociales y las decisiones de política pública cotidianas. A la pluralidad y el acceso al poder municipal y estatal

Fecha de recepción: 04 de noviembre de 2013  
Fecha de aceptación: 10 de enero de 2014

de diferentes partidos se han sumado fenómenos de ciudadanización de la política, en donde las arenas locales cobran mayor importancia y las relaciones entre gobernantes y gobernados alcanzan manifestaciones concretas de pugna o acuerdo sobre asuntos públicos. La interacción en las arenas políticas municipales confronta los intereses, ilustra las posiciones y obliga al diálogo para dar viabilidad a los cursos de acción gubernamental seleccionados. Las agendas para atender las demandas por servicios, la definición de obras, el crecimiento urbano, las prioridades de crecimiento e incluso los apoyos a la industria y las empresas adquieren nombre y apellido en las redes de actores locales, si bien éstas se inscriben a su vez en las relaciones intergubernamentales entre instancias de distintos niveles de gobierno de forma horizontal, vertical y/o transversal.

La construcción de una gestión pública capaz de dar respuesta a las exigencias —en ocasiones excluyentes o contradictorias— buscando, a su vez, equilibrar la eficacia, la eficiencia y la legitimidad (Cabrero, 1997) obliga, cada vez más, a concitar a un mayor número de actores y —estableciendo concertadamente algunas acciones— llevarlos hacia un rumbo deseado. En el fondo, para que esto sea posible en un ámbito plural, se requiere atender al menos tres aspectos: propiciar una normalidad democrática; dar garantías a la participación ciudadana; y fortalecer un marco institucional funcional respetado por los participantes. En este trabajo analizamos algunos puntos de estos tres aspectos desde la perspectiva de los gobiernos locales. En este orden de ideas: observamos las condiciones de la democracia local en términos de alternancia y la composición porcentual de alcaldías gobernadas por los partidos; presentamos elementos para juzgar los canales y las condiciones para la participación ciudadana así como la facilidad para contar con información y, eventualmente, propiciar el debate ciudadano en los municipios; se recupera la opinión ciudadana con relación a los aspectos institucionales y la valoración de la democracia, asimismo se retoman referencias a la idoneidad o no de las reglas prevalcientes en el federalismo mexicano. Aunque no se pueden empatar linealmente los conceptos de participación y democracia, en este caso los retomamos únicamente como requisitos para favorecer una deliberación relativamente abierta y plural de los asuntos públicos a nivel municipal. Cerrando el círculo de la reflexión, la posibilidad de dotar de un mayor sentido público a los procesos de elaboración y puesta en marcha de las políticas (con opciones de participación y debate) resulta cercana a la aspiración de la gobernanza.

En cuanto a la democracia formal, desde los años ochenta del siglo pasado en México comenzaron a gestarse transformaciones en las reglas de los procesos electorales para dar certeza en los resultados y ampliar la base de legitimidad de los gobiernos electos (Meyer, 2003). En 1990 se crea el Instituto Federal Electoral (IFE) como organismo autónomo y ciudadanizado capaz de tener credibilidad entre los participantes dentro del juego democrático.<sup>1</sup> Las pruebas sucesivas del avance en esta aceptación de las decisiones del árbitro

<sup>1</sup> En ese año, basados en las reformas constitucionales en materia electoral, el Congreso de la Unión expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIDE) formalizando la creación del Instituto Federal Electoral (IFE).

electoral se fueron construyendo, entre otros procesos, con las elecciones locales. En paralelo la participación ciudadana adquirió mayor importancia en el discurso político desde la propia sociedad civil y paulatinamente se fortaleció como una acción necesaria y “políticamente correcta” en la percepción de los tomadores de decisión dentro del gobierno. Algunas señales ilustrativas de esta evolución son el aumento de las Organizaciones no gubernamentales o civiles (ONG y OSC) y el surgimiento en los municipios y ámbitos locales de programas con esquemas diferentes de participación cualitativamente distintos a los esquemas previstos en los sistemas de planeación gubernamental formalizada.

Para mediados de los noventa la composición de los gobiernos municipales se había diversificado y los partidos opositores al PRI (aún a cargo del ejecutivo federal) llegaron al poder en importantes ciudades medias y grandes del país.<sup>2</sup> En ese escenario la búsqueda de garantías para el ejercicio democrático de derechos ciudadanos y los movimientos participativos capaces de presentar posturas alternativas y/o propositivas al gobierno se observaron como rutas deseables para la consolidación de una democracia distinta a la cual se le podría adjetivar como participativa o deliberativa (García, 2012). En este contexto, en cuanto a la acción del gobierno las tendencias se desplazan de la gestión pública —en donde ya se consideraba relevante el papel del ciudadano— hacia la gobernanza, que implica una visión de futuro concibiendo un “perfil de la sociedad, cuyo funcionamiento es modelado por la presencia de nuevos sujetos colectivos, más independientes e interdependientes en sus actividades, e indica entonces el nuevo modo de gobernar que se ha ido configurando obligadamente en ese nuevo contexto social” (Aguilar, 2011:80). Cabe señalar que la perspectiva de la gobernanza puede catalogarse inclusive como una propuesta crítica, paralela o por encima de la conceptualización clásica de la democracia representativa. Sin embargo, al adjetivar a la democracia como “deliberativa” podemos realizar un ejercicio de aproximación para preguntarnos sobre las condiciones que guardan los instrumentos que buscan garantizar la comunicación y el diálogo entre el gobierno local y los ciudadanos, lo cual involucra conceptos como transparencia y rendición de cuentas. Esa es justamente la intención de este trabajo: identificar los alcances, limitaciones y percepciones en torno a la participación (en un marco democrático) y su efecto sobre la aspiración de acceder a condiciones de gobernanza local.

#### DEMOCRACIA DELIBERATIVA, PARTICIPACIÓN Y GOBERNANZA: ANHELOS SEMEJANTES, CONCEPTOS DIFERENCIADOS

El uso del concepto de la democracia se ha generalizado en el mundo como un elemento deseable y positivo. Desde la caída del muro de Berlín y la generalización de un modelo económico basado en el libre mercado la idea de la democracia adquirió un valor sim-

<sup>2</sup> El PAN se apoderó de importantes municipios particularmente en el centro y norte del país, destacando sus triunfos en lo que comenzaría a llamarse “el corredor azul” en los municipios conurbados al Distrito Federal en el estado de México, las victorias obtenidas en el Bajío, el centro occidente y los estados norteños. El PRD conseguiría un triunfo histórico en el Distrito Federal que terminaría por convertirse en el bastión de la izquierda mexicana.

bólico peculiar en el imaginario social. Sin embargo, el ampliar sus contenidos e incluso adjetivarla de mil maneras entraña un serio riesgo de convertirla en algo ambiguo y difícil de aprehender. En este texto colocamos de inicio un conjunto de acotaciones y precisiones sobre el uso del término, retomando algunos autores catalogados como clásicos contemporáneos. En primer lugar, nuestra reflexión parte de recuperar a la democracia liberal que permite una amplia participación de los ciudadanos. Posteriormente, retomamos dos formas de adjetivarla importantes: la democracia representativa y la democracia deliberativa. La primera corresponde a un piso mínimo de garantías en los procesos electorales y el funcionamiento de los partidos; la segunda pretende incorporar maneras amplias de permitir, garantizar y potencializar el debate y la participación ciudadana.

La naturaleza y los contenidos de la democracia se han visto constantemente sujetos a debate. En general se acepta que los sistemas democráticos buscan recuperar las opiniones y posturas de sus ciudadanos (preferencias) de forma libre y abierta, garantizan una amplia participación de forma igualitaria y crean condiciones para el ejercicio de derechos ciudadanos e incluso sociales. En el debate conceptual del siglo pasado destacan particularmente los aportes de Robert Dahl sobre cómo se construyen las decisiones en los sistemas políticos; a principios de la década de los setentas en su hoy clásico libro *Polyarchy: participation and opposition* caracteriza a un régimen tendiente a la democracia (la poliarquía) como aquel en donde se satisfacen las posibilidades de debate y el derecho a participar ampliamente en las elecciones y/o decisiones del gobierno. También estableció la necesidad de contar con *requisitos* que permitan formular y manifestar las preferencias ciudadanas obteniendo, adicionalmente, un trato igual por parte del gobierno, entre estos destacan: “elecciones libres y confiables, libertad de asociación, libertad de expresión, diversidad de fuentes de información, posibilidad de que los líderes políticos compitan por apoyo, elegibilidad para el servicio público e instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias” (Dahl, 1993: 15-16). Además de las características de la democracia una buena parte de los debates se ha centrado en el tema de la calidad, en ese sentido Philippe C. Schmitter, propone siete puntos en la escala de la calidad democrática orientados a garantizar la aplicación igualitaria de la ley, la competencia política, la participación, la consideración del ciudadano e incluso las condiciones de género (Schmitter, 2005:62-78). Para Leonardo Morlino cinco son los puntos clave de la calidad: el respeto a la ley (*rule law*), la rendición de cuentas (*accountability*); la reciprocidad (*responsiveness*), respeto y ejercicio de libertades, e igualdad política social y económica (Morlino, 2005: 260-264). El Cuadro 1 sintetiza las propuestas —en cuanto a características deseables de la democracia— de estos autores.

Como puede observarse para analizar la realidad democrática encontramos por un lado las condiciones necesarias para el ejercicio pleno de derechos y por otro los efectos o resultados esperados no sólo por el gobierno sino por todos los participantes del juego democrático. Un elemento articulador clave en la conexión entre gobernantes y gobernados e incluso nodal para comprender sus interdependencias es el debate público. Por ello, es conveniente echar mano del concepto de la democracia deliberativa en donde el diálogo es indispensable y la acción comunicativa se constituye en una forma de cons-

truir la realidad y alcanzar acuerdos, tal y como proponía Jürgen Habermas en su *teoría crítica* (Habermas, 1987).

CUADRO I

Autores	Características deseables para la democracia
Robert Dahl	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos (Dahl, 1993: 13)</li> <li>• Es el sistema político con disposición a satisfacer a sus ciudadanos (Ibid.:15)</li> <li>• Igualdad de oportunidades para. 1. Formular sus preferencias, 2 Manifestarlas públicamente, 3. Igualdad de trato del gobierno (Ibidem).</li> <li>• La poliarquía es una opción real que se acerca a satisfacer las posibilidades de debate y derecho a participar ampliamente en las elecciones y el gobierno</li> </ul>
Philippe C. Schmitter	<p>Siete puntos de la escala de la calidad de la democracia serían:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los acuerdos sobre los regímenes parciales y en la Constitución misma son aplicados efectivamente a todos los grupos y territorios.</li> <li>2. Las condiciones de una competencia política efectiva son iguales para la mayoría de los ciudadanos y grupos.</li> <li>3. La efectiva igualdad de participación genera mayores grados de igualdad sustantiva para más ciudadanos y grupos</li> <li>4. Los resultados electorales decrecen o aumentan significativamente, o permanecen iguales durante tres elecciones sucesivas.</li> <li>5. La membresía en asociaciones o movimientos se incrementa y extiende su influencia a una amplia gama de intereses.</li> <li>6. Los individuos muestran una tendencia ascendente a considerarse a sí mismos como “políticamente eficaces”.</li> <li>7. La igualdad de género ha mejorado &gt;&gt; (Schmitter, 2005: 64-65)</li> </ol>
Leonardo Morlino	<p>Una democracia de calidad (Morlino, 2005: 260-287) supone la realización de las siguientes dimensiones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 El <i>rule of law</i>: no sólo la vigencia de un sistema legal sino alguna capacidad, aunque limitada para hacer que las autoridades respeten las leyes.</li> <li>2 La <i>accountability</i>: rendición de cuentas del gobierno a los ciudadanos.</li> <li>3 La <i>responsiveness</i>: sensibilidad, responsabilidad, interés, reciprocidad o capacidad de respuesta a las demandas ciudadanas de parte del gobierno.</li> <li>4 Respeto y ejercicio de las libertades e</li> <li>5 Igualdad política, social y económica. Estas dos últimas dimensiones se refieren al pleno ejercicio de libertades políticas, civiles y sociales.</li> </ol>

Fuentes: Elaborado con base en: Dahl, R. (1993); Schmitter, P. (2005); Morlino, L. (2005)

En cuanto a la interpretación sobre el alcance e intensidad de la participación ciudadana, como se ha comentado, ésta no siempre es vista como un fenómeno totalmente compatible con la democracia representativa. De hecho, algunos autores identifican a los movimientos participativos —particularmente los de carácter local— como manifestaciones contra los escasos logros alcanzados en la democracia, proporcionando argumentos al respecto, cito:

Así, de modo sintético, podríamos señalar tres grandes argumentos justificativos de la necesidad de impulso de nuevos mecanismos de participación ciudadana en el ámbito local (...). En primer lugar, la necesidad de combatir la desafección democrática y los procesos de individualización y de erosión del capital social que subyacen en ella (...) Otro de los grandes motivos esgrimidos a favor de la participación ciudadana se refiere a la necesidad de repensar las formas de gobierno ante la creciente complejidad de los problemas públicos.(...) Por último, ciertos sectores académicos han insistido también en el potencial de la participación ciudadana en tanto que estrategia de empoderamiento e inclusión social de los colectivos sociales más desfavorecidos. (Blanco, 2011: 51- 53)

Aún así, dar certezas para la participación, si bien no garantiza automáticamente la mejora en los debates y las posibilidades reales de incidir en el proceso de políticas públicas, ofrece mejores condiciones para facilitar la incorporación propositiva de los actores sociales en la acción pública aún con injerencia o matices gubernamentales. Aceptando este supuesto resulta conveniente ligar la importancia de las condiciones de garantías democráticas y posibilidades de debate con el concepto de la gobernanza (dentro de la tradición teórica de la gestión pública). Una buena forma de hacerlo es identificando sus dimensiones y perspectivas, de ese modo puede afirmarse que:

(...) *governance* tiene dos dimensiones: a) una dimensión estructural que hace referencia a los arreglos institucionales existentes en una sociedad dada que constriñen e incentivan de una determinada manera a los actores intervinientes en la toma de decisiones públicas, y b) una dimensión dinámica o de proceso que se refiere a las acciones de esos mismos actores que puede acabar afectando a la dimensión estructural. Esto permite focalizar la *governance* desde una perspectiva tanto analítica como normativa. Desde la primera, *governance* implica un marco conceptual para captar los arreglos institucionales de la sociedad y la gestión de los mismos por los actores relevantes; desde la perspectiva normativa, *governance* compromete el liderazgo moral de los actores para mejorar las estructuras institucionales existentes en aras de mejorar la capacidad de solución de los problemas de acción colectiva. (Prats, 2005: 135-136)

Esta clara cita de Joan Prats puede conducir a un seguimiento detallado de la gobernanza tanto a través de las instituciones que la hacen posible, como de la dinámica de actores que la encarnan. También nos coloca en la reflexión sobre los acuerdos o reglas alcanzadas y el compromiso ético indisolublemente implícito en la solución de los asuntos públicos. En nuestro caso, únicamente recuperaremos la referencia de ciertas garantías necesarias para el debate y eventual participación en los asuntos públicos y algunos elementos de la percepción tanto del lado de los decisores gubernamentales como de la sociedad. Ahora bien, si deseamos recobrar de manera sistemática algunos de los puntos clave para estudiar el caso de los gobiernos locales mexicanos es conveniente partir, por un lado, de las condiciones formales de la democracia —concebida básicamente como método de elección abierto y plural— y, por otro, considerar los requisitos y características que propician la deliberación y el debate entre diversos actores de la sociedad interesados en los resultados

de la política. Por supuesto, subyace a esta aproximación un problema, no menor, sobre la capacidad, los incentivos y la propensión (determinada, o no) a participar que pueden existir entre los miembros de una sociedad en condiciones de limitación económica, social o política. En este último aspecto es pertinente tener presentes las discusiones sobre tópicos estructurales como la pobreza que, según diversas investigaciones, produce una democracia precaria (Aziz, 2009, p. 33-39) por lo que es indispensable la satisfacción de condiciones materiales suficientes como una precondition para la deliberación (Stotzky, 2004).<sup>3</sup> Conscientes de estas restricciones —además de lo limitado de la información— planteamos un primer acercamiento en donde se realice una aproximación al análisis de:

1. La evolución electoral en el ámbito local durante los últimos años. Aquí se pretende obtener una idea de conjunto sobre las tendencias y rasgos más importantes.
2. La percepción de los ciudadanos en general sobre las reglas e instituciones de la democracia en México en contraste con los países del área.
3. Las garantías sobre la participación y sus rasgos para dar un paso hacia sus posibilidades de otorgar información suficiente y certera al ciudadano (transparencia).
4. La existencia de instrumentos o canales capaces de facilitar la rendición de cuentas.
5. Las condiciones adquiridas por la gestión pública en un ámbito aparentemente más proclive a tomar en cuenta el valor de la participación e impulsar la expectativa de una gobernanza inclusiva.

Cabe recordar que nuestro punto de partida histórico —fines de los ochenta e inicio de los noventa— coincide con dos condiciones claramente identificables: por un lado, fuertes debates teóricos y empíricos —los cuales venían incluso de varios años antes— sobre la pertinencia de la democracia y/o su crisis como modelo de gobierno; y por otro, paradójicamente, el llamado proceso democratizador en América Latina. La crisis de la democracia, vista desde ópticas generalmente situadas en países con una tradición democrática de más antiguo cuño, “corresponde a una situación de claro condicionamiento de la expresión de los derechos políticos y civiles, en particular, de los mecanismos de participación y competencia política” (Saettone, 2006:670). La democratización latinoamericana atañe a un conjunto de cambios en los regímenes políticos autoritarios orientados a la búsqueda de la normalidad democrática y una mayor apertura a la participación ciudadana.<sup>4</sup> Es pertinente preguntarnos, sobre todo en el espacio local, hasta dónde esto ha sido posible.

<sup>3</sup> Al respecto es ilustrativa la siguiente cita: “Dado que una deliberación libre e ilimitada y el desarrollo individual requieren la ausencia de privaciones materiales, una sociedad democrática debe proveer niveles básicos de satisfacción para todos los miembros del orden político. Además, para satisfacer los valores democráticos, el nivel de satisfacción material debe ser determinado a través de un proceso libre de deliberación entre las personas.” (Stotzky, 2004: 202)

<sup>4</sup> Si usamos una simplificación para entender este momento histórico, visto desde realidades diversas, podemos afirmar que, mientras en los países democráticos con mayor tradición se reconocían las fisuras y fallas de sus sistemas para responder a las exigencias de una ciudadanía cada vez más compleja y heterogénea para involucrarse satisfactoriamente en los asuntos públicos, en América Latina se anhelaba

Durante dos terceras partes del siglo pasado, México vivió un aparente sistema democrático en donde se “cubrían” ciertas formalidades electorales y se daba el reconocimiento legal (formal) de ciertas garantías individuales. Sin embargo, la realidad era otra pues las jornadas electorales cumplían un ritual simbólico cuyo único fin era otorgar un reconocimiento público a las decisiones previamente armadas desde el interior de un sistema político autoritario y jerárquico con un matiz claramente presidencialista (Meyer, 2003:65). La designación de quienes ocuparían los cargos de “elección popular” se dirimía entre un grupo cerrado de decisores surgiendo expresiones como la “familia revolucionaria” que poco a poco fue diluyéndose y confundiéndose con las élites igualmente cerradas de grupos de poder corporativos en una estructura que entremezclaba al gobierno y al Partido Revolucionario Institucional (PRI). Desgastar esta maquinaria, fuertemente constituida, fue una tarea complicada y muchos son los factores que explican dicho proceso. Está, por ejemplo, la presión de diversos actores, excluidos de la política, que deseaban incidir en las decisiones gubernamentales rompiendo la hegemonía de un sólo partido; en este sentido la gama de implicados era marcadamente heterogénea e incluía desde los miembros de la izquierda —proscrita prácticamente hasta mediados de los ochenta— hasta los grupos empresariales. A los movimientos sociales —primordialmente estudiantiles— de 1968 se sumaría la presión de grupos empresariales sobre las decisiones gubernamentales y la consecuente entrada de empresarios a la política, varios a través del Partido Acción Nacional (PAN). Un punto importante de modificación institucional se daría con la reforma política de 1978. Por supuesto, la fuerte y prolongada crisis de los ochenta —bautizada como la década perdida— desgastó los cimientos de la estructura política prevaleciente.

Aunque desde antes el agotamiento del modelo político era evidente, la elección presidencial de 1988 fue la señal más clara del colapso de la vieja forma del ejercicio del poder (Anaya, 2008). Como hemos comentado el final de los ochenta y los inicios de los noventa vieron llegar al poder al primer gobernador de oposición de la etapa moderna en nuestro sistema político tras el triunfo de Ernesto Ruffo Appel en Baja California (para el periodo 1989-1994). En esos años el PAN ganó ciudades clave en el centro y norte del país como León (Carlos Medina entre 1989-1991), Guadalajara (Cesar Coll 1995-1997), Puebla (Gabriel Hinojosa 1996-1999), Tijuana (Carlos Montejó Favela 1989-1992), Ciudad Juárez (Francisco Villarreal Torres 1992-1995), Monterrey (Jesús María Elizondo González 1997-2000), Hermosillo (Jorge Eduardo Valencia Juillerat 1997-2000), Aguascalientes (Alfredo Martín Reyes Velázquez, 1997-1999), La Paz (Adán Rufo Velarde, 1993-1996), Saltillo (Manuel Ignacio López Villarreal, 1997-1999) y Querétaro (Francis-

---

contar con un piso básico para la democracia representativa en donde se garantizaran las posibilidades de contar con sistemas electorales funcionales y un conjunto de derechos civiles básicos. Quizá por esa condición particular, en los países del área se ha dado un valor simbólico trascendente a las posibilidades del ciudadano de a pie como un agente de cambio.

co Garrido Patrón 1997-2000). En el sur también las capitales de Yucatán (Ana Rosa Payán Cervera en Mérida de 1991-1993), Chiapas (Enoch Araujo Sánchez en Tuxtla Gutiérrez de 1996-1998) y Oaxaca (Oaxaca de Juárez, Pablo Arnaud Carreño, 1996-1998) estuvieron gobernadas por Acción Nacional.<sup>5</sup> El Partido de la Revolución Democrática (PRD) ganaría la histórica elección para jefe de gobierno con Cuauhtémoc Cárdenas para el periodo 1997-1999, siendo la primera en la etapa moderna de la capital. También durante esos años la oposición alcanzaría mayor representatividad en las cámaras rompiendo la mayoría automática del partido en el poder. Cada uno de estos procesos electorales fue conformando una “normalidad democrática” en donde la posibilidad de alternancia parecía al alcance de la mano de la mayoría de los ciudadanos. Por supuesto, el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Federal Electoral (TRIFE) se convirtieron en piezas clave de la democratización y alcanzaron un alto grado de credibilidad que se fortalecería aún más con la elección presidencial de 2000 y la llegada al poder de Vicente Fox.

En el ámbito local los datos electorales en ocasiones hacen complicado establecer claramente comparaciones de los equilibrios entre los partidos más fuertes, en particular por las múltiples coaliciones o alianzas de éstos con partidos pequeños o incluso entre ellos mismos; en los datos disponibles del IFE los partidos con mayor votación (PRI, PAN y PRD) incluso pueden aparecer integrados en alianzas estatales o bajo denominaciones distintas (correspondientes a la designación de la coalición en el estado correspondiente). También, es complejo hacer cortes de tiempo por las diferencias en calendarios electorales entre entidades y ello dificulta el seguimiento de los avances o retrocesos de los partidos. Tomando en consideración estos aspectos, para elaborar el Cuadro 2 se optó por retomar información agregada de los datos de *Consulta Mitofsky*<sup>6</sup> y de la Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM), además se escogieron las elecciones con mayor número de alcaldías disputadas en el periodo que va de 2006 a 2013 (en las notas al cuadro se indican las entidades consideradas para cada año reportado). Cabe señalar que —de acuerdo a estudios de las tendencias electorales previos— de 2000 al 2006 los porcentajes de municipios gobernados por el PRI mostraron un comportamiento sin grandes modificaciones, mientras PAN y PRD revelaban cierta tendencia creciente (García, 2012:257). En el Cuadro 2, se constata que durante los años del 2007 al 2013 el PRI muestra resultados favorables ubicándose en los últimos tres registros por encima del cincuenta por ciento; en ese mismo periodo el PAN muestra una tendencia a caer que consigue paliarse con su asociación estratégica al PRD; atendiendo a estas cifras y considerando que las elecciones realizadas en 2008 incluyen a Guerrero (con un buen número

<sup>5</sup> También cabría mencionar el control de municipios conurbados al área metropolitana de la Ciudad de México destacando sobre todo los casos de Naucalpan (José Luis Durán Reveles 1997-2000) y Tlalnepantla (Ruth Olvera Nieto 1997-2000) Es justo señalar que únicamente hemos recuperado los datos del primer alcalde panista durante los noventa para cada caso, en muchas ocasiones se consolidó una fuerte tendencia de gobiernos azules mientras otros dieron paso a la alternancia inmediata.

<sup>6</sup> Para corroborar la certeza de los datos contrastamos las cifras en elecciones consideradas con las disponibles en el IFE y la base de datos de CIDAC [http://www.cidac.org/esp/Datos\\_Electorales.php](http://www.cidac.org/esp/Datos_Electorales.php) sin encontrar variantes —en lo general— en la información o la agrupación de la misma

de alcaldías ganadas por el PRD) parecería que la asociación PAN-PRD ha beneficiado más a los del partido azul, Aún enfrentando esta “nueva” competencia combinada el PRI obtuvo el 51.3% de las alcaldías disputadas en las elecciones de 2013.

CUADRO 2. PRESIDENCIAS MUNICIPALES DISPUTADAS

Partido	2006		2007		2008		2010		2013	
	Muni- cipios	%								
PRI	227	39.3	723	59.4	116	59.5	544	48.8	470	51.2
PAN	226	39.2	241	19.8	18	9.2	193	17.3	106	11.5
PAN-PRD	—	—	—	—	—	—	255	22.9	161	17.6
PRD	93	16.1	189	15.5	46	23.6	65	5.8	45	4.9
Otros	31	5.4	65	5.3	15	7.7	57	5.1	136	14.8
Total	577	100	1218	100	195	100	1114	100	918	100

Fuentes: Se especifican en las notas.

Notas: Para el 2006 las presidencias en juego municipales fueron un total de 577 en las siguientes entidades: Estado de México, Campeche, Colima, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco. *Saldo electoral 2006*, consultado en: <http://consulta.mx/web/images/elecciones/saldos/SE2006.pdf> [11-09-2013].

En 2007 se disputaron 1219 alcaldías en: Yucatán, Durango, Chihuahua, Zacatecas, Aguascalientes, Baja California, Veracruz, Chiapas, Oaxaca, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Michoacán y Puebla. Consulta Mitofsky, (2007), *2007: Saldo electoral. Resurge el PRI*, Consultado en: <http://consulta.mx/web/images/elecciones/saldos/SE2007.pdf> [11-09-2013]. En el cuadro falta una elección extraordinaria en el municipio de Yurécuaro, Michoacán. No se incluyen los municipios de Oaxaca regidos por Usos y Costumbres.

En 2008 se realizaron elecciones en los estados de Baja California Sur, Quintana Roo, Hidalgo, Nayarit, Guerrero y Coahuila, se disputaron 198 alcaldías y tres de ellas se fueron a elecciones extraordinarias, Consulta Mitofsky (2008) *Saldo electoral de 2008. En el umbral de la elección federal*, Consultado en <http://consulta.mx/web/images/elecciones/saldos/SE2008.pdf> [11-09-2013].

Durante 2010 las elecciones municipales fueron en: Yucatán, Aguascalientes, Chihuahua, Durango, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Zacatecas, Baja California y Chiapas; las 1114 presidencias municipales contempladas no incluyen 418 municipios de Oaxaca que se regían por el sistema de Usos y Costumbres. Consulta Mitofsky, *México: saldo electoral 2010*, Consulta Mitofsky, disponible en línea: [http://consulta.mx/web/images/elecciones/saldos/SE\\_2010.pdf](http://consulta.mx/web/images/elecciones/saldos/SE_2010.pdf) [11-09-2013].

En 2013 el balance presentado aquí aparece en: FENAMM (2013), *Balance de las Elecciones Municipales 2013*. Consultado en: [http://www.fenammm.org.mx/site/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1199&Itemid=167](http://www.fenammm.org.mx/site/index.php?option=com_content&view=article&id=1199&Itemid=167) [17-09-2013]. El dato deja fuera a 13 municipios en disputa o con datos incompletos, la elección implicó 931 municipios, en los estados de: Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Coahuila, Durango, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas. Hidalgo tuvo elecciones pero no de municipios (por ajuste tendrá periodo a cuatro años y ajustará calendario); En Oaxaca hay 417 municipios regidos por derecho consuetudinario y 153 por Sistema de Partido (total 570).

Es importante señalar que en todos los casos de los años reportados se vuelve complicado el seguimiento de la identificación partidista por la variada combinación de alianzas.

El cambio de signo partidista y la alternancia se han convertido en un hecho constante dentro del sistema político mexicano, particularmente en estados y municipios. Sin embargo, si atendemos a las últimas cifras en cuanto a partidos gobernantes en el país, resulta notable el avance del PRI en los más recientes procesos electorales. Más allá de la cifra absoluta de gobiernos municipales tricolores cabe subrayar el hecho de que ha

conquistado electoralmente municipios significativos, hasta hace poco en manos de Acción Nacional; es el caso del simbólico triunfo en las locales de León Guanajuato, un municipio muchas veces considerado estandarte del estilo de gobernar panista; en el mismo sentido destacan los triunfos tricolores en el llamado “corredor azul” del Estado de México. Otra cifra reveladora es la referente a capitales de los estados pues para 2013 el PRI gobierna 25 capitales que representan el 81%, mientras el PAN sólo lo hace en 4 (13%) y el PRD y las Alianzas en una de ellas respectivamente (6%) (FENAMM, 2014).

Mención aparte merecerían las elecciones recientes para gobernadores que, en lo general, también han resultado favorables al PRI colocándonos ante un escenario distinto en los equilibrios locales, si bien —como contraparte— cabe subrayar la cerrada victoria del PAN en Baja California (2013) manteniendo uno de sus bastiones estatales. Una de las interrogantes más fuertes es el saber si, en la práctica, se volverá a un estilo de decisiones concentradas o centralizadas en instancias federales, aunque en medio quedaría una pregunta clave ¿cómo se dará la relación entre los gobernadores y el ejecutivo federal incluido su máximo representante?. Esta interrogante resulta pertinente sobre todo si recordamos la fuerza adquirida en el pasado reciente por los gobernadores en el juego de equilibrios de las relaciones intergubernamentales, particularmente cristalizado en inéditos arreglos institucionales como la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO). Hasta ahora las señales apuntan hacia un recentralización del poder y las decisiones, tal y como revelan iniciativas como el mando único en seguridad, el sentido de la reforma educativa o las políticas de control en materia de salud entre otras.<sup>7</sup>

En medio de este nuevo contexto debe reconocerse un cierto avance en las normas de los años panistas. De acuerdo al análisis cuantitativo y cualitativo sobre el desempeño del Congreso, Ma. Amparo Casar e Ignacio Marván establecen “que, no puede hablarse de parálisis en el Congreso, de faltas de acuerdos o de una disminución en el ritmo del constitucionalismo reformador. Sin embargo el número de reformas por tema constituye un indicador limitado” (Casar y Marván, 2012:26). En los avances cualitativos reconocen por ejemplo que las reformas del sistema electoral y de partidos solucionan problemas específicos de la operación electoral, aunque en 2012 abarcó el derecho a impulsar candidaturas independientes “con lo que potencialmente se rompe el monopolio del acceso de los partidos políticos con registro a los cargos de elección popular” así como la incorporación de instrumentos de democracia participativa como la iniciativa popular y el referéndum (Ibid.: 29). Ahora bien, el ritmo acelerado de las reformas estructurales aprobadas durante el primer año y meses del gobierno de Peña Nieto supera en eficacia los cambios legislativos del panismo aunque aún no se puede realizar un balance de sus efectos o consecuencias.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Podrían agregarse las políticas urbanas concentradas en la nueva Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), la creación de una ley para controlar la deuda de estados y municipios así como la desaparición o reorientación de algunos fondos del ramo 33. Por supuesto, esto requiere un debate más profundo

<sup>8</sup> Destaca por su alcance y connotaciones históricas la Reforma Energética pero son igualmente importantes las de Educación y la Política. Por supuesto, la reglamentación de éstas, su implementación y

Hasta aquí podemos constatar una mayor movilidad en la alternancia en los gobiernos locales, si bien es notable repunte del PRI durante los últimos años. Estas condiciones muestran similitudes a lo ocurrido en el 2000, en aquel entonces con un progreso del PAN y PRD en el control de los gobiernos locales antes de que se diera el cambio en la titularidad del Poder Ejecutivo. Asimismo, podemos afirmar que se han creado mejores condiciones institucionales para efectuar los procesos electorales y, en cierta medida, abrir paso a la participación a través del voto. Desafortunadamente, esto no ha significado un avance sustantivo en términos de la aceptación de los resultados y continúan las quejas por la inequidad de las contiendas, la compra de votos y el involucramiento de los gobernadores en los Institutos Electorales Estatales. Cada vez con mayor frecuencia en las elecciones tanto federales, estatales y municipales las disputas terminan dirimiéndose a través de largos procesos ante el Tribunal Federal Electoral (TRIFE), los tribunales estatales y/o las instancias locales correspondientes. Para algunos esto puede representar únicamente un proceso normal dentro de la consolidación de la democracia representativa. Aún así, el descontento de los partidos por las “fallas” de los institutos locales dio paso a la propuesta de crear un Instituto Nacional Electoral (INE) y, aunque a los analistas les resulta excesivo, las decisiones políticas han terminado por validar esta opción.

Recordando que nuestro punto de partida analítico es la llamada *democracia deliberativa*, es necesario —a fin de redondear nuestro análisis— examinar las percepciones ciudadanas sobre la democracia e instituciones, y las características de los mecanismos de participación y debate presentes en la realidad de los municipios mexicanos.

#### LA PERCEPCIÓN DE LA DEMOCRACIA Y LAS INSTITUCIONES EN MÉXICO

Los cambios democráticos de los noventas en América Latina mejoraron los procesos electorales, impulsaron normatividades de transparencia y rendición de cuentas, en ciertos casos mejoraron el diseño de los sistemas de justicia y/o implementaron otras modificaciones institucionales. Sin embargo, en la región en general y en México en particular han disminuido sensiblemente las expectativas ciudadanas con relación a las bondades de la democracia, aparejado a un descredito creciente de los partidos ante la opinión ciudadana (Gómez, 2012:17; Crespo, 2007:94-95). De acuerdo a recientes estudios de opinión, los ciudadanos consultados encuentran cada vez más problemas y errores en el sistema político y manifiestan una creciente desconfianza hacia las instituciones. En esta sección recuperamos información del *Latinobarómetro*, una iniciativa realizada por una corporación sin fines de lucro la cual realiza mediciones en 18 países de la región y ofrece un banco de datos sistematizado sobre la opinión de sus ciudadanos.<sup>9</sup> Para el 2011, entre los hallazgos más significativos está el hecho de que: “El apoyo a la democracia baja en

---

efectos aún no pueden evaluarse en su justa dimensión y existen aspectos relevantes que permanecerán en discusión por largo tiempo.

<sup>9</sup> Este “es un estudio de opinión pública que aplica anualmente alrededor de 19 mil entrevistas en 18 países de América Latina representando a más de 400 millones de habitantes” <http://www.latinobarometro.org/latino/latinobarometro.jsp>

promedio en la región de un 61% a un 58% después de cuatro años de sostenido aumento. (...) Lo relevante, más que la baja en el promedio de la región, es que entre el año 2010 y 2011 catorce de los diez y ocho países de la región sufrieron una disminución del apoyo a la democracia. En Guatemala y Honduras bajan 10 puntos porcentuales, Brasil y México 9, y Nicaragua 8, Costa Rica y Venezuela 7, el resto de los países bajan entre 5 o menos puntos porcentuales” (Corporación Latinobarómetro, 2011:27).

Resulta revelador percatarse de la decepción con la cual se observaba en 2011 a la democracia en México pues nos encontrábamos a las puertas de una elección presidencial. También es interesante observar como los márgenes de aceptación del titular del ejecutivo de acuerdo con algunas encuestadoras eran relativamente buenos;<sup>10</sup> a la luz de los resultados electorales de 2012, cabría cuestionar estas cifras de aprobación, pues la caída estrepitosa del PAN significó una fuerte sanción a través del voto en contra del gobierno de Felipe Calderón. Paralelamente el elevado abstencionismo en los comicios de 2012, encaja con el desencanto e incredulidad profunda de la población hacia la política y las instituciones. El cambio de gobernante no necesariamente generó elevadas expectativas de transformación de las condiciones generales del país. Si a ello sumamos la valoración otorgada por los ciudadanos mexicanos a la democracia en contraposición a un probable gobierno autoritario o la indiferencia de una respuesta de “da igual” nos encontramos ante un panorama poco alentador con relación a la citada democracia como opción de gobierno. Como se presenta en el Cuadro 3, la afirmación “La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno”, sólo es compartida y validada por el 40% de los encuestados; dicha cifra está por debajo del 58% del promedio de percepción para la misma pregunta en América Latina en su conjunto y únicamente por encima de Guatemala entre los 18 países analizados. En el mismo cuadro vemos como al 36% de los mexicanos sondeados les da lo mismo tener un gobierno autoritario o democrático siendo, por cierto, el porcentaje más alto para esta respuesta en la región (Ibid.: 38).

Además de la pobre valoración de la democracia entre los mexicanos priva una baja estima hacia las instituciones y escaso respeto a las normas. Por lo general, se desconfía indubitablemente del funcionamiento del gobierno e incluso instituciones como la iglesia o el ejército han mostrado un descenso claro en el ranking de las percepciones positivas. Por supuesto, aún tratándose de una percepción, resulta revelador percatarnos de que en nuestro país: a) se cree que los ciudadanos comúnmente cumplen poco con la ley; b) exigen sus derechos más allá de su disposición para cumplir las obligaciones; y c) en resumen, reciben una de las clasificaciones menos favorables al contrastar sus exigencias de derechos *versus* su propensión al cumplimiento de obligaciones pues, en este aspecto, aparece entre los tres peor calificados de Latinoamérica (véase Cuadro 4). Una de las razones para explicar esta tendencia podría encontrarse en el Cuadro 5 dónde se cuestiona específicamente sobre *¿Qué le falta a la democracia en su país?*, destacándose como principal punto “reducir la corrupción” y como segundo “aumentar la transparencia”.

<sup>10</sup>Pueden verse los datos históricos de Consulta Mitofsky y Parametría: <http://consulta.mx/web/> y [www.parametria.com.mx/](http://www.parametria.com.mx/)

A primera vista se observa que los ciudadanos, aunque coyunturalmente puedan percibir ciertos adelantos marginales en el orden institucional, continúan compartiendo una perspectiva de poco avance en temas básicos e indispensables para articular una democracia cualitativamente mejor. Preocupa la escasa credibilidad en las instituciones, particularmente las gubernamentales. Desafortunadamente esta desconfianza se extiende a los tres poderes y los distintos niveles de gobierno. Evidentemente la corrupción continúa siendo el principal flagelo del sistema político y un mal endémico en el país, su presencia constante corroe las estructuras institucionales e impide la instauración de un estado de derecho funcional capaz de dar certeza y seguridad a los ciudadanos.

CUADRO 3. APOYO A LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA 2011

P. ¿Con cuál de las siguientes frases está Ud. más de acuerdo? La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno; En algunas circunstancias un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático; A la gente como uno nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático

	La democracia es preferible	Gobierno Autoritario	Da lo mismo	NS/NR
Venezuela	77	14	6	3
Uruguay	75	11	9	5
Argentina	70	14	15	2
República Dominicana	65	22	9	4
Costa Rica	65	14	15	7
Bolivia	64	11	16	10
Chile	61	14	22	3
Ecuador	61	23	12	4
Panamá	60	19	11	9
Perú	59	16	18	7
<b>Latinoamérica</b>	<b>58</b>	<b>17</b>	<b>18</b>	<b>7</b>
Colombia	55	11	27	7
El Salvador	54	16	23	6
Paraguay	54	25	17	4
Nicaragua	50	15	19	16
Brasil	45	19	22	13
Honduras	43	27	23	7
México	40	14	36	10
Guatemala	36	22	31	11

Fuente: Corporación Latinobarómetro, *Informe 2011*, p. 38. Datos en porcentajes

CUADRO 4. RESUMEN DE ACTITUDES HACIA LA CULTURA CÍVICA 2011

	Los ciudadanos cumplen con la ley	Los ciudadanos exigen sus derechos	Los ciudadanos son conscientes de sus obligaciones y deberes	Diferencia entre exigen derechos y no está dispuesta a cumplir las obligaciones	Grupos que cumplen menos con la ley *Aquí "Los ricos"
Uruguay	54	68	55	13	54
El Salvador	44	71	51	20	66
Panamá	44	64	42	22	60
Chile	42	49	36	13	61
Ecuador	39	55	41	14	69
República Dominicana	39	63	49	14	63
Brasil	37	36	41	-5	55
Honduras	34	54	41	13	76
Costa Rica	32	69	43	26	72
Venezuela	32	65	46	19	48
Nicaragua	30	37	34	3	73
Argentina	28	70	41	29	62
Paraguay	21	39	35	4	64
Colombia	19	54	34	20	65
Guatemala	19	50	34	16	67
México	19	53	28	25	61
Bolivia	16	44	18	29	64
Perú	12	38	17	21	64
<b>Latinoamérica</b>	<b>31</b>	<b>54</b>	<b>38</b>	<b>16</b>	<b>63</b>

Fuente: Corporación Latinobarómetro, Informe 2011, p. 55

CUADRO 5. ¿QUÉ LE FALTA A LA DEMOCRACIA EN SU PAÍS?

P. ¿Qué cree que le falta a la democracia en su país o la democracia en su país está bien cómo está? \*Respuestas múltiples, totales suman más de 100%.

	Falta reducir corrupción	Falta garantizar justicia social	Falta aumentar la transparencia del Estado	Falta participación ciudadana	Falta consolidar los partidos políticos	Está bien cómo está	NS/NR
México	55	27	36	32	21	5	5

Fuente: Corporación Latinobarómetro, Informe 2011, p. 41

La información que hemos usado en este apartado se sitúa en el punto de llegada de nuestro análisis —es decir los resultados de *Latinobarómetro* para 2011— y justo durante los años anteriores se gestaron los cambios formales (legales e institucionales) y los fenómenos de alternancia, gobiernos divididos y yuxtapuestos, la apertura formal y las reformas políticas. Al parecer los avances descritos en los apartados anteriores no fueron suficientes para crear actitudes distintas con relación al ejercicio democrático entre

los mexicanos. Tampoco se consiguió sentar las bases para la participación y el debate comprometido, ni se modificaron las bases de la llamada institucionalidad informal (condiciones de relación social y reglas no escritas de hacer política, entre otros) que en el fondo dan sustento al funcionamiento de las instituciones y sus reglas formales (North, 2004).

#### CONDICIONES DE LA PARTICIPACIÓN Y POSIBILIDADES DE DEBATE EN LOS MUNICIPIOS MEXICANOS.

Como se recordará en la parte inicial de este texto insistimos sobre la importancia de la participación activa de la ciudadanía en la construcción de una democracia mucho más inclusiva. Desde los años ochenta la participación ciudadana en los espacios locales adquirió mayor importancia rompiendo los esquemas que la circunscribían a vías permitidas y formalizadas desde el gobierno (Ziccardi, 1995; Guillén, 1996). Con esto también se impulsó una perspectiva en donde el ciudadano adquiere un protagonismo constante más allá de su esporádica intervención electoral, concepción que cobra fuerza en los noventa y los primeros años de este siglo (Selee y Santín, 2006). Es muy importante subrayar que la participación debe entenderse como una forma de interacción entre el ciudadano y su gobierno; para que se dé es necesario contar con condiciones básicas y garantías a fin de expresar opiniones, ser consultados sobre las decisiones públicas y poder exigir resultados al gobierno. Una primera pregunta pertinente para el análisis consiste en saber si se cuenta con suficientes espacios para la participación y, por supuesto, cómo y cuánto se usan. En ese sentido, un punto a considerar es el total de interacciones que se dan entre gobierno y ciudadanos; un estudio realizado durante 2010 utilizando una perspectiva de *interfaz socioestatal* identificó: “un total de 560 espacios de interfaces de relación donde los actores sociales y gubernamentales interactuaban de alguna manera, siendo en su gran mayoría espacios gubernamentales para recibir opiniones (p. ej. buzones de quejas), información a los ciudadanos (p.ej. transparencia), y diversos comités de beneficiarios, como los comités de contraloría (...) analizando 257 leyes vigentes en el ámbito federal y 131 reglas de operación, encontraron un total de 409 instancias colegiadas que debieran existir por ley, donde en 163 casos participan actores gubernamentales y no gubernamentales” (Hevia, 2012:281). Si a ello se suman otras áreas sectoriales —educación, desarrollo social, etcétera— y otras de carácter municipal nos encontramos ante una amplia oferta participativa.

La presencia del concepto “participación” en los discursos y programas gubernamentales se ha extendido generalizándose en el léxico de la política cotidiana. La formación de los consejos consultivos y/o ciudadanos es una exigencia común en buena parte de las reglas previstas en los programas de gobierno. Pero esta inclusión discursiva y formal de ninguna manera constituye una garantía para contar con participación ciudadana local más fuerte y comprometida. Para indagar cuidadosamente lo que ocurre con la participación en los espacios locales recuperamos información de los censos sobre gobiernos municipales -aplicados en 2009 y 2011 y publicados un año después de su respectivo

levantamiento (INEGI, 2010 e INEGI, 2012). Así, identificamos tres cosas relevantes, a saber:<sup>11</sup>

1. Las instancias de participación más utilizadas por los gobiernos municipales se encuentran íntimamente ligadas a las exigencias del Sistema Nacional de Planeación Democrática y a los requerimientos marcados por los programas federales en sus reglas de operación. De esa manera, los ciudadanos terminan por insertarse en esquemas rígidos y prediseñados de organización, en los cuales —además— se han establecido los requerimientos mínimos de incorporación, las agendas y/o asuntos a tratar, los procesos para acceder a los beneficios, así como los incentivos previstos. La Gráfica 1 ilustra con claridad esta afirmación, en ella se constata que las formas de participación se dan a través del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM) o bien de los diferentes Consejos o Comités Ciudadanos definidos por instancias de gobierno.<sup>12</sup> A una conclusión muy similar y aún más crítica llegan otros analistas del tema —utilizando los datos censales de 2009— al afirmar que: “(...) cuando exploramos la institucionalización de la participación la evidencia muestra que esta dinámica es todavía un fenómeno aislado en la realidad nacional: un número significativo —aunque minoritario— de municipios del país ha dado un carácter institucional a las prácticas participativas en la gestión local mientras que, por otro lado, en la mayoría de los casos, la participación ciudadana transita por mecanismos rígidos, en ocasiones limitados y circunscritos a programas gubernamentales que así lo requieren.” (Díaz y Ortiz, 2011: 413). En los estudios empíricos y de caso, por lo general, observamos que la instauración de estos esquemas de organización social se realiza únicamente con el objetivo de cubrir el expediente de requerimientos burocráticos para acceder a los recursos de los programas federales (García, 2012a).
2. Al cuestionar a los responsables sobre la *Medida de participación*<sup>13</sup> éstos la observan mayoritariamente como *Regular* o *Poca* Gráfica 2. Para la participación *Muy amplia* se tiene un porcentaje 7.29%, *Amplia* 30.33%, *Regular* 43.20%, *Poca* 14.17% y *No participa* 0.94%, *No sé* 0.73%. Nótese que las respuestas de regular a nula agrupan el mayor porcentaje de respuestas. De este modo, constatamos que los gobernantes no aprecian a una ciudadanía ávida de inmiscuirse en los asuntos públicos, sino más

<sup>11</sup> Aunque para 2009 se utiliza la denominación “Encuesta” se trata de censos que consideran el total de municipios del país, con algunas faltas de casos verificables en la metodología disponible en línea.

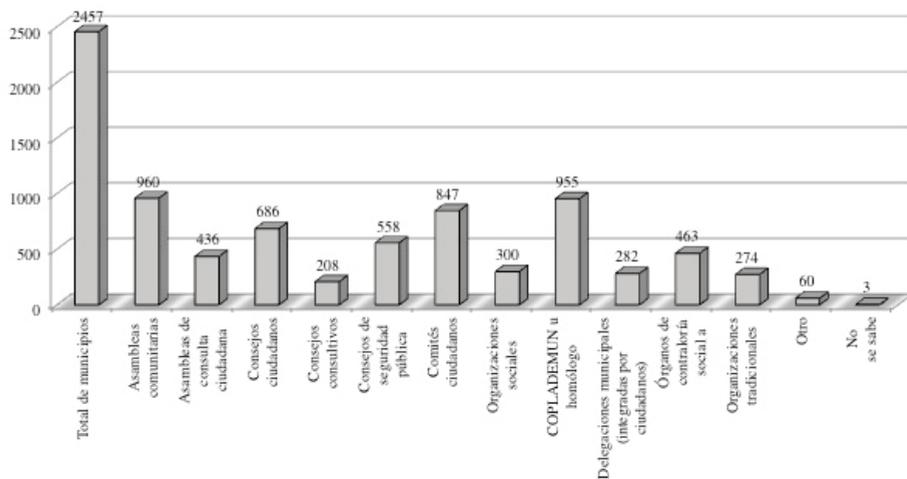
<sup>12</sup> Las respuestas previstas para el censo de 2011 eran: Asambleas comunitarias; Asambleas de consulta ciudadana; Consejos ciudadanos; Consejos consultivos; Consejos de seguridad pública; Comités ciudadanos; Organizaciones sociales; COPLADEMUN u homólogo; Delegaciones municipales (integradas por ciudadanos); Órganos de contraloría social a obras y/o servicios públicos (integrados por ciudadanos); Organizaciones tradicionales; Otro; No se sabe. Si sumáramos los diferentes consejos y comités —todos creados para programas específicos— abarcaríamos un amplio porcentaje de los organismos de participación. Como se verá ese es un dato ilustrativo de la manera como se ha condicionado la participación en función de los programas de gobierno.

<sup>13</sup> Tomando en cuenta el formato de la pregunta se trata en realidad de una percepción y no de una medida exacta como tal

bien apática, lo cual los obliga a empujar su incorporación y no a observarla como capital social capaz de abonar a mejorar los resultados de gestión. En censos anteriores —en concreto el de 2009— se llegaba a afirmar, a pregunta expresa, que la participación podía “obstaculizar el desarrollo de la gestión” en casi más de un tercio de los casos. De hecho, el 35.4% consideraba que la participación ciudadana algunas o la mayoría de las veces dificultaba las actividades de gestión (INEGI, 2010). Tomando en consideración esta percepción de los responsables y decisores dentro de los gobiernos locales surgen serias dudas sobre las condiciones o resistencias políticas y burocráticas propiamente municipales que enfrenta una apertura mayor a la participación hacia exigencias de transparencia y rendición de cuentas que siempre resultan más complicadas de satisfacer cuando las estructuras y los burócratas se desenvuelven bajo criterios de opacidad, reserva y secrecía.

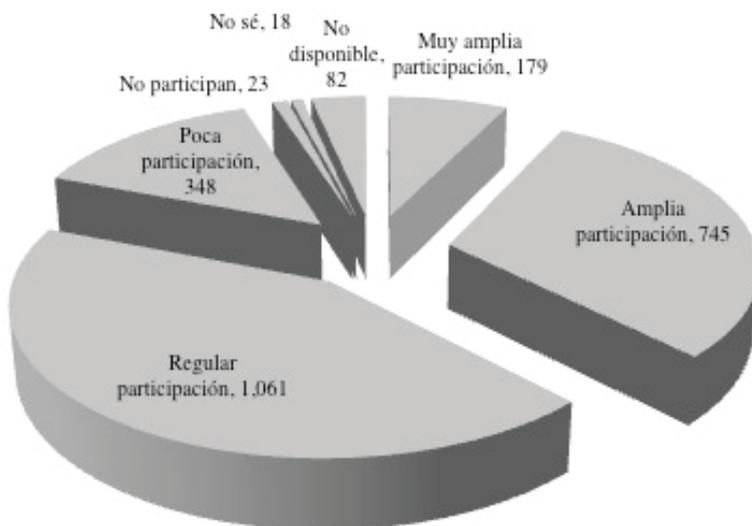
3. En cuanto a los avances alcanzados en la transparencia y rendición de cuentas se notan tendencias poco alentadoras pues para 2011 sólo un 21% de los municipios censados reportaba contar con una instancia *ad hoc* para tratar estos asuntos (INEGI, 2012). En descarga de esta cifra cabe señalar que la mayoría de los municipios tratan el asunto de alguna forma (con un funcionario, a través de distintas áreas etc.), pues únicamente el 16.97% dice no contar con ninguna instancia de transparencia. También, es importante reconocer los avances legislativos desde las reformas federales. En la rendición de cuentas se han tocado temas de fiscalización de los recursos públicos, contabilidad gubernamental, la evaluación de las políticas públicas y el derecho de los ciudadanos a acceder a la información pública; “aunque el gran faltante en esta materia ha sido sin duda la ausencia de reformas que hagan efectiva, a partir de la transparencia y la información, la rendición de cuentas” (Casar y Marván, 2012:30).

Si deseamos una democracia distinta con una ciudadanía participativa, capaz de brindar aportes cualitativamente mejores, además de avanzar en la superación de los problemas estructurales como la pobreza —comentada en los anteriores apartados— es indispensable mejorar el marco de garantías ciudadanas y los instrumentos de contacto de doble vía (no sólo recibir quejas sino dar respuestas comprometidas) e interacción ciudadana pasando de la simple recolección de demandas a la construcción de soluciones de política pública de forma conjunta entre los diversos actores de la sociedad. Paulatinamente, la reforma política abre algunas puertas al atender temas como las candidaturas independientes, la iniciativa popular o el referéndum, pero para cerrar la pinza deben materializarse con solidez los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas ligados al mejor seguimiento del gasto público (evaluación). El balance entre derechos e instrumentos parecería favorable, pero los resultados y el alcance de la participación ciudadana no lo son, lo cual señala un notable pendiente si se pretende sentar las bases para una democracia deliberativa desde abajo.



GRÁFICA 1. INSTANCIAS/ORGANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA 2011  
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI (2012) Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2011.



GRÁFICA 2. MEDIDA DE PARTICIPACIÓN (NÚMERO DE MUNICIPIOS)

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI (2010) Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009, con información de los gobiernos municipales y gobiernos delegacionales del Distrito Federal.

El surgimiento de la gestión pública tiene como uno de sus antecedentes el texto clásico *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* de Graham Allison (1971) que buscaba desentrañar cómo se tomó una decisión crítica en un momento específico proponiendo para ello tres modelos alternativos.<sup>14</sup> Sin embargo, la mayoría identifica con mucho mayor claridad el texto de inicios de los noventa *Reinventing government* de Osborne y Gaebler (1997) o bien los trabajos de Barzelay (1998) o Bozeman (1998).<sup>15</sup> En cualquier caso la aspiración es alcanzar mejores decisiones —entendiendo la dificultad de acceder a “*the one best way*”— enfrentando condiciones complejas con actores dotados de intereses propios, ubicados tanto en el contexto social como al interior de las organizaciones públicas. Esta búsqueda de soluciones con eficacia y eficiencia deben construirse partiendo de las exigencias y requerimientos de los ciudadanos. El centro de las decisiones y acciones es alcanzar resultados —por ello es tan importante el *presupuesto por resultados*— y garantizar la evaluación confiriendo mayores capacidades para los ciudadanos; esto último vuelve claves temas como la transparencia y rendición de cuentas. Otro tópico ligado a esta visión es el de la innovación gubernamental. Como parte de un discurso mundial estos elementos teóricos y/o discursivos se han filtrado a los diversos gobiernos nacionales a todos sus niveles. En México el deseo de innovar, la orientación hacia desempeños idóneos y, en general, la aspiración de tener mejores gobiernos encontró en los municipios un momento de coincidencia con los cambios políticos brevemente reseñados en nuestro segundo apartado (Cabreró y Carrera, 2008). Por ello, no es extraño que —en los noventa— se identificaran varios procesos de mejora administrativa local con los gobiernos emanados del PAN, aunque posteriormente esta “moda” se trasladara a municipios de diverso origen partidista (Álvarez de Vicencio, 2000; Guillén, 1996).

Dentro de las modificaciones en el modo de gobernar la participación también se convierte en un valor implícito al cual debe darse impulso, con lo que conceptos como gobernanza encuentran un sitio propicio para acomodarse en los discursos de los gobiernos locales. La gobernanza acentúa, aún más, la conveniencia de construir acciones capaces de sumar los esfuerzos de un gran número de actores públicos, privados y sociales.<sup>16</sup> Su trasfondo es relacional, tiene como reto la construcción de redes para una articulación efectiva entre los diversos actores-participantes dentro de una sociedad, dando viabilidad y fuerza a las acciones públicas. Algunos incluso se plantean llevar

<sup>14</sup>En el año 1962 la hoy extinta Unión Soviética colocó misiles en Cuba lo que, en un contexto de “guerra fría” suponía una desventaja estratégica, pero sobre todo una amenaza directa; Allison analiza la decisión bajo tres modelos: racional, proceso organizacional y el político burocrático

<sup>15</sup>Por supuesto no pueden dejarse de lado los trabajos de William A. Niskanen

<sup>16</sup>El origen del concepto podría intentar ubicarse en antecedentes del siglo XVIII o XIX pero, para su actual uso: “La fecha de nacimiento del término y de su denotación conceptual parece ser el reporte del Banco Mundial de noviembre de 1989: *El África subsahariana: de la crisis al desarrollo sustentable: Una perspectiva de largo plazo*” (Aguilar, 2011:82). Posteriormente se retomaría en otros estudios y/o por otras agencias internacionales.

esta gobernanza hasta la búsqueda de una gobernanación multinivel capaz de desdoblarse hacia lo global —con rasgos participativos, democráticos y transparentes— produciendo una gobernanza global que no es una utopía sino “la construcción de un sistema de gobernanación que permita someter a control humano y democrático ese conjunto de fuerzas hoy desmembradas y conducidas desde la pasión del poder y no para el servicio de la gente.” (Prats, 2005: 37-38).

En cualquier caso la gobernanza requiere de espacios participativos, condiciones de debate e incluso probabilidades de construir decisiones de conjunto en cuanto a las políticas públicas. Bajo estos prerrequisitos el ideal de una gobernanza con amplitud parece alejado de las posibilidades de los gobiernos locales mexicanos tanto por sus propias limitaciones como por su escasa capacidad de incidencia —en condiciones propositivas de verdadera influencia— sobre las decisiones federales. Aún pensando en una edificación “desde abajo” de condiciones y acciones proclives a impulsar la gobernanza, éstas enfrentan acotamientos severos para su consolidación. Con todo, algunos gobiernos locales de nuestro país continúan explorando esquemas participativos y haciendo esfuerzos por “abrir al gobierno” e impulsar políticas públicas basadas en marcos relacionales más inclusivos, tal es el caso de los presupuestos participativos, las contralorías sociales, los observatorios ciudadanos, y experiencias de gobierno electrónico con el uso de tecnologías de la comunicación, redes sociales y herramientas informáticas interactivas (Cabrero y Carrera, 2008; Selee y Santín 2006; Guillén y Rojo 2010).

Realizar un balance de la gestión y la gobernanza en los municipios mexicanos resulta complicado pues no se cuenta con un censo con datos sobre las experiencias innovadoras y su evolución. Por ello, únicamente colocamos algunos comentarios clave basados en las experiencias reportadas en el *Premio Gobierno y Gestión Local* y el *Premio Vivir Mejor en la Ciudad* desarrollados por el Centro de Investigación y Docencia Económicas A. C. (CIDE) los cuales agrupan experiencias recabadas en más de doce años.<sup>17</sup> En conjunto las bases de datos de ambos certámenes agrupan más de cuatro mil quinientas experiencias. Para nuestros objetivos analíticos conviene señalar que:

1. Los procesos de innovación en la gestión municipal observados desde los noventa indican una tendencia creciente en número y complejidad. Este es un dato alentador pues ilustra la preocupación de municipios con características muy diversas por intentar mejorar sus resultados (lo cual es compatible con las aspiraciones de la *Nueva Gestión Pública*). Sin embargo, no existe una continuidad sólida de estas experiencias y desafortunadamente algunas desaparecen en pocos años rompiendo el proceso de aprendizaje organizacional.
2. Esta innovación rota o inconclusa tiene, en la mayoría de los casos, un elevado costo pues supone reacondicionamientos constantes sobre la estructura organizacional,

---

<sup>17</sup>Además de conocer de cerca ambas iniciativas el número de experiencias analizadas de manera directa me permite tener una visión de conjunto sobre los casos. Sobre el Premio Gobierno y Gestión Local se puede consultar en línea en el sitio: <<http://premiomunicipal.org.mx>>

instauración de procesos distintos —en una “reinención” mal entendida— en donde los decisores gubernamentales sólo se preocupan por marcar el cambio político o “sello distintivo” a su actuación. En ocasiones los procesos administrativos municipales también se trastocan o modifican sin sumar avances.

3. Las experiencias de innovación y cambio de mayor impacto, reportadas en las bases de datos de los certámenes analizados se concentra mayoritariamente en un núcleo de municipios en ciudades medias o grandes con mejores capacidades financieras, personal y de recursos técnicos. Adicionalmente, éstos tienen relativamente posibilidades más amplias de concretar dichas innovaciones y— dependiendo de las condiciones políticas— darles alguna continuidad o conservar cierta memoria organizacional o aprendizajes de ellas. En el caso de los municipios con estructuras organizacionales más pequeñas suele ocurrir que las experiencias se gestan y aplican bajo esquemas claramente personalizados en algunos “agentes de cambio” y si estos desaparecen la experiencia se extingue fácilmente.<sup>18</sup>
4. Cuando se convierte al cambio organizacional en una *imagen simbólica deseable* (bajo la afirmación simplista y utilitaria: “el cambio es siempre bueno”) suelen perderse de vista las tareas sustantivas del municipio, desechando avances ya logrados. La subordinación equivocada de los procesos administrativos a decisiones políticas populistas o a la manipulación de los gobernados con intereses políticos egoístas (personalistas o de grupos) generalmente conduce a malos resultados de gestión.
5. Las experiencias de participación en el *Premio Gobierno y Gestión Local* mostraron cifras crecientes durante los primeros años, posteriormente el tema fue incorporándose a diversas actividades. También, es positivo constatar que en algunos casos de modelos participativos se han combinado temas relativos a la transparencia y rendición de cuentas, aunque aquí las experiencias no son tan numerosas. La contraparte negativa —coincidiendo con lo que pasa en otras temáticas en general— es su fragilidad para consolidarse en el largo plazo y la heterogénea calidad de los resultados.
6. Las condiciones estructurales de pobreza, violencia y debilidad institucional afectan directamente a la gestión pública local y las posibilidades de acceder a mejores condiciones de gobernanza. La cercanía a los problemas cotidianos de una realidad territorial y social inmediata coloca a los municipios ante presiones difíciles de sortear. Los municipios están expuestos a los llamados poderes fácticos en sus expresiones dentro y fuera de la ley. El número de alcaldes asesinados por el crimen organizado ha generado inestabilidad y desasosiego en los habitantes que —en casos como el de Michoacán— comparten una sensación de falta de estado de derecho; asimismo, la percepción ciudadana destaca la alta corrupción de sus gobiernos y pone claramente de manifiesto la desconfianza en las instituciones, todo ello afecta a los gobiernos municipales. La “captura” de los espacios de gobierno (decisión-acción) empieza jus-

<sup>18</sup>Por esa razón se ha discutido tanto la pertinencia de considerar al “liderazgo” como factor de cambio. Una hipótesis es que esta afirmación es verdadera si se actúa en un contexto de debilidad institucional y fragilidad administrativa.

to por los municipios colocándolos entre la espada y la pared no sólo ante el crimen organizado sino ante otros intereses como las constructoras voraces, desarrolladores de vivienda, inversionistas privados mal intencionados, entre muchos otros.

Los aspectos aquí expuestos colocan en tela de juicio las posibilidades para alcanzar una mejor gestión y acceder a modelos de gobernanza en un elevado número de municipios mexicanos. Si bien algunas experiencias muestran avances importantes en la suma propositiva de diversos actores públicos, privados y sociales, continúan pesando tanto la marcada disparidad de condiciones entre municipios como los límites funcionales de un federalismo cuyo diseño crea escasos incentivos para la mejora de resultados y cuenta con un deficiente control del gasto público (orientado a resultados). Asimismo, subyacen serios problemas en la conducta informal de los participantes cuya desconfianza en las instituciones refuerza un círculo vicioso de incumplimiento, deterioro o captura de espacios de decisión por los poderes fácticos y conductas negativamente disruptivas o ilegales que resquebrajan las bases institucionales.

#### CONCLUSIONES

De acuerdo al planteo inicial se ha buscado construir una primera interpretación de las condiciones democráticas y de participación sobre la gestión pública y la gobernanza. El supuesto subyacente es la conveniencia de contar con condiciones capaces de impulsar el debate y propiciar acuerdos contruados a través de las redes de participantes —sumando actores clave— para mejorar los resultados de gestión y política pública. Partimos de identificar tres condiciones necesarias para ese adecuado funcionamiento gubernamental: el requerimiento de una normalidad democrática; garantías a la participación ciudadana; y un marco institucional funcional respetado por los participantes.

En los primeros apartados se resumen las características de la democracia deliberativa y la gobernanza pues se considera importante dar un sentido auténticamente “público” a las acciones del gobierno; éstas deben articularse sumando las capacidades de la sociedad (o de los grupos y actores involucrados) en un sentido acordado (concertado y/o legitimado). Si esto ocurre aumenta la posibilidad de alcanzar combinaciones útiles y funcionales entre actores públicos, privados y sociales, cubriendo en arreglos diversos los espacios de incidencia de la política pública. Sin embargo, el peso de las limitaciones estructurales, como la pobreza y la desigualdad, sumadas a la fragilidad institucional creciente —evidente en los sistemas de seguridad y justicia— parece obstaculizar el avance en la búsqueda de mejores resultados de política y gestión.

En lo referente a la democracia vista *desde lo local* es posible afirmar que los procesos de alternancia y el avance de los gobiernos de oposición durante los ochenta y noventa en importantes estados y municipios —inscritos en sus peculiaridades regionales— abrieron paso al cambio en la titularidad del ejecutivo en el año dos mil. Para 2012 el trabajo desde las estructuras partidistas y el avance desde las elecciones locales marcaron un camino ascendente para el regreso del PRI al poder. Por supuesto, ambos procesos —

si bien revaloran la importancia de “trabajar políticamente” los espacios locales— ocurren en circunstancias distintas y tienen un carácter diferente<sup>19</sup>. Al observar la evolución del mapa político en los municipios, de los noventa a la fecha, se percibe: el ascenso y descenso de los partidos en su competencia por el poder local; algunos escenarios regionales están marcados por la pluralidad y las opciones de cambio mientras otros están marcados por el predominio de ciertos partidos o fuerzas políticas; también aparecen en escena alianzas inesperadas, no contempladas en el pasado, como las que se han dado entre el PAN y el PRD. Estos entre otros fenómenos nos hablan de una cierta “normalidad democrática” pero básicamente en cuanto a lo electoral.

Ahora bien, si atendemos a las condiciones necesarias para plantearnos un mayor protagonismo ciudadano capaz de incidir activamente en *la política y las políticas públicas*, las cosas no caminan del todo bien. En principio, existe una arraigada desconfianza de los ciudadanos hacia las instituciones y una pobre valoración de la democracia, comparables a los resultados menos alentadores entre los países de América Latina. Otra cuestión clave, a partir de observar lo que ocurre en los municipios de México, es fortalecer el puente entre la democracia deliberativa y las formas de participación, para establecer un vínculo positivo en esta relación con espacios que permitan generar opiniones y propiciar la acción consciente de la ciudadanía en los asuntos públicos. Desafortunadamente, los municipios y sus espacios de participación se encuentran generalmente cooptados por los mecanismos formales definidos desde el ámbito gubernamental bien sea en los procesos de gestión —ligados básicamente a la planeación y puesta en marcha de proyectos amarrados desde las condiciones predefinidas en los planes gubernamentales (*Reglas de Operación*)— o bien por el carácter limitativo de las interacciones previstas con el gobierno que sólo privilegian los mecanismos para “recoger opiniones o quejas” y no los canales de dos vías en donde se proporcione al ciudadano un mayor número de instrumentos creíbles, legítimos y con fuerza para exigir un rendición de cuentas auténtica (*accountability*) a sus gobiernos. Así, puede afirmarse que la participación ciudadana ha crecido discursiva y formalmente, adquiriendo a la vez una connotación de “requerimiento obligado” en varios programas gubernamentales; pero en pocas ocasiones alcanza la fuerza autónoma suficiente para romper esas rígidas limitantes burocráticas e incidir en la definición, implementación y evaluación de políticas públicas locales.

La gestión pública nace como una aspiración por alcanzar mejores resultados tomando en consideración las diferencias de intereses entre los miembros de la sociedad y consecuentemente entre los actores participantes para dirimir el rumbo de las acciones

<sup>19</sup>En el primer caso la participación ciudadana impulsaba un cambio anhelando —quizá de forma ingenua— para acceder a una modificación drástica del viejo régimen —la cual no ocurrió— incluso sacrificando posturas ideológicas como sucedió con el llamado “voto útil”. En el 2012 jugó un papel primordial el desencanto de los resultados en doce años de panismo, en el proceso electoral la pugna entre dos opciones posibles (Peña Nieto y López Obrador) condujo a una fuerte división —ideológica— de la sociedad. El triunfo fue más cerrado de lo esperado y la suspicacia sobre los mecanismos de acuerdo promovidos por el gobierno (como el *Pacto por México*) y las grandes reformas impulsadas (educativa, energética, política y fiscal) está conduciendo a enfrentamientos y generando suspicacias entre sectores considerables de la sociedad.

públicas, enfatizando los resultados y la evaluación con involucramiento ciudadano. La gobernanza reconoce el peso de las redes y la centralidad de los acuerdos para definir los cursos de acción de la sociedad y consecuentemente el sentido de las políticas públicas. Si bien existe un debate sobre el papel de las redes y la gobernanza en las decisiones públicas, la importancia del papel ciudadano se reconoce tanto en las bases de la democracia deliberativa como en los modelos de gestión pública y gobernanza.<sup>20</sup> Aunque ubicadas en niveles distintos ambas comparten el problema de *la decisión* en las sociedades, la democracia deliberativa sobre el destino de la sociedad, su organización y la garantía de los derechos; la gestión y la gobernanza dirimiendo rumbos de acción entre intereses diversos (dentro y fuera del aparato gubernamental) y cristalizando cuestiones operativas y técnicas por su obligada condición de manejo de recursos y búsqueda de resultados públicos. Entre las dos esferas o niveles cruzan transversalmente temas como: el respeto a las instituciones y/o a las reglas, la transparencia, la rendición de cuentas y las garantías a la participación.

En el contexto actual, el balance sobre las condiciones de los municipios mexicanos ofrece un panorama de claroscuros. Se reconocen avances formales en las reglas del juego democrático y en los instrumentos de gestión previstos en las normas y programas gubernamentales. Existe mayor pluralidad de partidos, organismos electorales con autonomía, leyes de transparencia y rendición de cuentas, mayores recursos para los municipios, casos innovadores de gestión local y muchos otros puntos formalmente favorables para contar con mejores gobiernos. Sin embargo, persisten las condiciones de inequidad, pobreza, corrupción, “captura del Estado” por intereses de grupos poderosos, influencia de los poderes fácticos, inseguridad, violencia y fallas en el diseño del federalismo, entre otras cosas. En buena medida esto explica la fragilidad de las prácticas innovadoras y la escasa duración de las experiencias de cambio en los gobiernos locales.

Los elementos del equilibrio y funcionamiento de las instituciones, la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas (*accountability*) necesitan una mayor consolidación, pero las condiciones poco favorables del contexto juegan en contra de ésta. A esto habría que sumar la tendencia a centralizar decisiones que parece prevalecer en el actual gobierno en su búsqueda por recomponer un cierto equilibrio y buscar control para viabilizar la gobernabilidad e impulsar sus iniciativas de política. El problema de fondo radica en que las relaciones intergubernamentales, los vínculos y equilibrios entre los niveles de gobierno no son los mismos del siglo pasado y las tensiones provocadas por un intento por re-centralizar pueden conducir a graves problemas de gobernabilidad. No olvidemos que la posibilidad de crear un federalismo eficaz se sustenta sobre la base de gobiernos locales funcionales y los esfuerzos por mejorarlos pueden llevarnos a una articulación más exitosa de la política pública, a condiciones más favorables de gestión y gobernanza y a una democracia con opciones de mayor calidad.

---

<sup>20</sup>Algunos autores señalan la importancia de la gobernanza dentro de las decisiones públicas como elemento clave (Aguilar, 2011) y otros nos marcan los riesgos de convertirla en un instrumentos para gestionar el status quo (Aziz, 2009)

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis F. 2011. *Gobernanza y gestión pública*, México, FCE
- Allison, Graham. 1971. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, ied., Boston, Little Brown.
- Álvarez de Vicencio, María Elena. 2000. *Municipio y Democracia: Tesis y prácticas de gobierno del Partido Acción Nacional*, México, EPESSA.
- Anaya, Martha. 2008. *1988: El año que calló el sistema*, México, Debate
- Arredondo, Sergio. 2013. Geografía Política Municipal de México 2012: panorama de la representatividad local de los partidos en <[http://www.fenam.org.mx/site/index.php?option=com\\_flippingbook&view=book&id=59&page=1&Itemid=215](http://www.fenam.org.mx/site/index.php?option=com_flippingbook&view=book&id=59&page=1&Itemid=215)> [Consulta el 27 de junio de 2013]
- Aziz, Alberto y J. Alonso. 2009. *México una democracia vulnerada*, México, CIESAS-Miguel Ángel Porrúa.
- Blanco, Ismael. 2011. “Participación y gobierno local en Europa y América Latina: Aspiraciones, resultados y retos”, en Rodolfo García y Socorro Arzaluz (coord.), *Gobiernos Municipales: Desarrollo, cohesión social y democracia participativa*, México, IGLOM y Grupo Editorial Hess, pp. 43-63.
- Barzelay, Michael. 1998. *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica-CNCPAP.
- Bauman, Zygmunt. 2008. *Tiempos Líquidos: Vivir en una época de incertidumbre*, Argentina, Tusquets Editores.
- Bozeman, Barry. 1998. *La gestión pública su situación actual*, México, Fondo de Cultura Económica-CNCPAP-UAT.
- Cabrero, Enrique. 1997. *Del administrador al Gerente Público*, México, CIDE Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Cabrero, Enrique y Ady P. Carrera (coord.). 2008. *Innovación Local en América Latina*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
- Casar, María Amparo e Ignacio Marván (2012), Pluralismo y reformas constitucionales en México: 1997-2012, Documento de trabajo No. 247, División de Estudios Políticos, CIDE, México
- Crespo, José Antonio. 2007. “La decreciente representatividad partidista”, en José Luis Calva (coord.), *Democracia y gobernabilidad* en Colección Agenda para el desarrollo, Vol. 15, México, Miguel Ángel Porrúa, UNAM, H. Cámara de Diputados LX Legislatura, pp. 83-95.

- Corporación Latinobarómetro. 2011. Informe 2011, Santiago de Chile, Banco de datos en línea, en <[www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)> [Consulta el 15 de noviembre de 2013]
- Dahl, Robert. 1993. *La Poliarquía. Participación y oposición*, México, REI México Editores.
- Díaz, Ana y A. Ortiz. 2011. “VI. Participación ciudadana y gestión pública en los municipios mexicanos: un proceso estancado”, en Enrique Cabrero y David Arellano (coord.), *Los gobiernos municipales a debate. Un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, pp. 361-432.
- FENAMM. 2013. Geografía política municipal, en <[http://www.fenammm.org.mx/site/index.php?option=com\\_content&view=article&id=187&Itemid=123](http://www.fenammm.org.mx/site/index.php?option=com_content&view=article&id=187&Itemid=123)> [Consulta el 12 de febrero de 2014]
- García Del Castillo, R. 2012. “Democracia y gobernabilidad municipal: desafíos institucionales y políticos”, (coord.), *La agenda de la democracia en México*, Colección Análisis Estratégico para el desarrollo, Vol. 15, México, Juan Pablos Editor y Consejo Nacional de Universitarios, pp. 254-275.
- \_\_\_\_\_. 2012a. “Panorama de la política social en los municipios mexicanos y reflexiones sobre el caso de los Centros de desarrollo comunitario”, en G. González, *Reflexiones del desarrollo local sostenible*, México, UAM-Azcapotzalco-Ediciones Eón, pp. 209-233.
- Gómez, Silvia. 2012. “Los saldos de la democratización y el sistema de partidos”, en José Luis Calva (coord.), *La agenda de la democracia en México*, Colección Análisis Estratégico para el desarrollo, Vol. 15, México, Juan Pablos Editor y Consejo Nacional de Universitarios, pp. 17-23.
- Guillén, Tonatiuh. 1996. *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*, México, El Colegio de la Frontera Norte y Miguel Ángel Porrúa.
- Guillén, Tonatiuh y Pablo Rojo (coord.). 2010. *Municipios en movimiento. Acción local para el desarrollo de México*, México, El Colegio de la Frontera Norte y el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C.
- Habermas, Jürgen. 1987. *Teoría de la acción comunicativa*, Madrid, Taurus.
- Hevia, Felipe. 2012. “Participación Ciudadana Institucionalizada en México: patrones de relación y factores para su implementación”, en José Luis Calva (coord.), *La agenda de la democracia en México*, Colección Análisis Estratégico para el desarrollo, Vol. 15, México, Juan Pablos Editor y Consejo Nacional de Universitarios, pp. 279-295.
- INEGI. 2010. Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009, con información de los gobiernos municipales y gobiernos delegaciona-

les del Distrito Federal, en <[http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general\\_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=27500](http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=27500)> [Consulta el 3 de junio de 2013]

- INEGI. 2012. Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2011, en <<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/censosgobierno/cng2011gmd/default.aspx>> [Consulta el 11 octubre 2013]
- Meyer, Lorenzo. 2003. “Entre el pluralismo y la dispersión. La difícil tarea de institucionalizar la democracia mexicana”, en Enrique González (coord.), *México: transiciones múltiples, gobernabilidad y Estado nacional*, México, INAP y Fondo de Cultura Económica, pp. 63-76.
- Morlino, Leonardo. 2005. *Democracias y democratizaciones*, México, Centro de Estudios de Política Comparada.
- North, Douglas. 2004. Entrevista a Douglas North: Lo que se necesita en América Latina es instituciones que produzcan crecimiento, *Revista Perspectiva*, edición No.5, en <[http://www.revistaperspectiva.com/archivos/revista/No%205/10\\_produzcan\\_crecimiento.pdf](http://www.revistaperspectiva.com/archivos/revista/No%205/10_produzcan_crecimiento.pdf)> [Consulta el 12 de enero de 2014]
- Osborne, David y Ted Gaebler. 1997. *La Reinención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, España, Paidós.
- Prats, Joan. 2005. *De la burocracia al Management, del Management a la gobernanza*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Saettone, Federico. 2006. “Democracias y democratizaciones. Leonardo Morlino” (Reseña), *Revista de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, Vol. 2, No. 3, agosto, Buenos Aires, pp. 669-673.
- Schmitter, Philippe. 2005. “Calidad de la democracia: las virtudes ambiguas de la rendición de cuentas”, *Revista Metapolítica*, No. 39, enero-febrero, pp. 61-73.
- Selee, Andrew y Leticia Santín del Río (coord.). 2006. *Democracia y ciudadanía. Participación ciudadana y deliberación pública en gobiernos locales mexicanos*, Washington, DC, Woodrow Wilson International Center for Scholars y Ágora.
- Stotzky, Irwin P. 2004. “Crear las condiciones para la democracia”, en Harold Hongju Koh y Ronald C. Slye (comp.), *Democracia deliberativa y derechos humanos*, España, Editorial Gedisa, pp. 189-225.
- Ziccardi, Alicia. 1995. *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México, Miguel Ángel Porrúa-IISUNAM.

RODOLFO GARCÍA DEL CASTILLO

Licenciado en Administración por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM-Iztapalapa); Maestro en Administración Pública por el Centro de Investigación y Docencia Económicas A. C. (CIDE), Doctor en Estudios Organizacionales (UAM-Iztapalapa), realizó una estancia doctoral en la Escuela de Altos Estudios Comerciales de Montreal Canadá (HEC). Se ha desempeñado como Profesor Investigador del CIDE, la Universidad Iberoamericana (UIA) entre otras. Experto y asesor en temas de gestión local, relaciones intergubernamentales, servicios públicos, cambio organizacional y mejoras de gestión. Ha participado en investigaciones nacionales e internacionales para organismos como el Banco Mundial, Fundación Ford, CONSUPAL, CONACYT, INDESOL y SEDESOL. Miembro fundador de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos A. C. (IGLOM) y autor de diversos libros y artículos sobre gobiernos locales. Actualmente es Profesor Titular del Departamento de Administración de la UAM Azcapotzalco; y forma parte del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Correo electrónico: rgdc8122@gmail.com

