

Eduardo Velázquez Leyer

La política de participación ciudadana en torreón, México: de la retórica a los hechos

Director/es

González Ordobás, María Josefa
Marcuello Servos, Jaime

<http://zaguan.unizar.es/collection/Tesis>



Universidad de Zaragoza
Servicio de Publicaciones

ISSN 2254-7606



Universidad
Zaragoza

Tesis Doctoral

LA POLÍTICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN TORREÓN, MÉXICO: DE LA RETÓRICA A LOS HECHOS

Autor

Eduardo Velázquez Leyer

Director/es

González Ordobás, María Josefa
Marcuello Servos, Jaime

UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA
Escuela de Doctorado

Programa de Doctorado en Sociología de las Políticas Públicas y
Sociales

2022



Universidad
Zaragoza

PROGRAMA DE DOCTORADO EN SOCIOLOGÍA DE LAS
POLÍTICAS PÚBLICAS Y SOCIALES

TESIS DOCTORAL

**LA POLÍTICA DE PARTICIPACIÓN
CIUDADANA EN TORREÓN, MÉXICO:
DE LA RETÓRICA A LOS HECHOS**

DOCTORANDO:

EDUARDO VELÁZQUEZ LEYER

DIRECCIÓN:

DR. CHAIME MARCUELLO SERVÓS

DRA. MARÍA JOSÉ GONZÁLEZ ORDOVÁS

MAYO 2022

“Nunca dudes que un pequeño grupo de ciudadanos comprometidos puede cambiar el mundo. De hecho, es lo único que lo ha logrado”

Margaret Mead

Agradecimientos

A Ricardo y Ana María.

Mis padres.

Él que siempre estuvo a mi lado,

*ella que continúa siendo nuestro motor en la familia arropados por su
infinito amor;*

*ambos que me enseñaron la cultura del esfuerzo y a vivir siempre con
honestidad y rectitud.*

Como me gustaría que me vieras ahora, papá.

Para Abril.

Mi compañera de vida.

*Que, en los momentos de mayor confusión, oscuridad y ganas de desistir,
siempre me alentó, con su interminable amor y apoyo, a seguir avanzando.*

A Ricardo, Jorge Alberto y Diego.

Mis hermanos y mis grandes ejemplos a seguir.

Sin ellos nada de esto hubiera sido posible.

Desde siempre y para siempre, mi agradecimiento y admiración total.

Y para el Dr. Chaime Marcuello Servós y la Dra. María José González

Ordovás.

Mis directores de tesis.

*Por su incansable paciencia, orientación y guía para completar esta
aventura académica.*

*Por haber tomado una idea vaga y darle estructura y sentido a lo largo de
cinco años.*

*Chaime y Pepa: gracias por nunca dejar de creer en esa idea a pesar de
todos los cambios de planes que la vida nos trajo.*

Y por ahora, entre los tres no queda más que decir: ¡Hala!

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	5
Justificación de la investigación.....	18
La participación ciudadana como objeto de estudio.....	23
Objetivos generales y específicos.....	27
Una propuesta metodológica.....	29
Plan de la obra y estructura de la tesis.....	34
CAPÍTULO I	
PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	37
1.1 Fundamentos históricos de la Participación Ciudadana.....	39
1.2 El concepto de la Participación Ciudadana.....	45
1.3 Catalizadores de la Participación Ciudadana.....	55
1.3.1 Cinco causas generales.....	55
CAPÍTULO II	
CULTURA POLÍTICA Y CONTEXTO POLÍTICO.....	67
2.1 La cultura política y el contexto político como factores explicativos de la participación ciudadana.....	69
2.2 El escenario mexicano: una visión histórica.....	78
2.3 La cultura política mexicana de 1963 en base al estudio de Almond y Verba.....	89
2.4 Análisis de la cultura política y prácticas ciudadanas de México en el siglo XXI.....	104
CAPÍTULO III	
DEMOCRACIA PARTICIPATIVA ¿UN NUEVO PARADIGMA EN EL ÁMBITO LOCAL?.....	123
3.1 Hacia una nueva naturaleza de la administración pública.....	125
3.2 El rol de la participación ciudadana en la modernización de la administración local.....	138
3.3 De la crisis a la gobernanza.....	154
3.4 Gobierno y Administración Pública Municipal en México.....	199
3.4.1 La estructura institucional del municipio.....	200
3.4.2 La participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local.....	212
3.4.3 La agenda de políticas públicas en el ámbito municipal.....	237
CAPÍTULO IV	
ANÁLISIS CUALITATIVO: EL CASO TORREÓN.....	261

4.1 Contexto político de la ciudad de Torreón.....	266
4.2 Causas y motivaciones de los actores entrevistados por incidir.....	276
4.3 Margen de incidencia ciudadana en la gestión de las políticas públicas	283
4.4 Factores que impulsan o inhiben la participación.....	298
CONCLUSIONES.....	317
BIBLIOGRAFÍA.....	331
LEYES, REGLAMENTOS Y DOCUMENTOS OFICIALES	363
ANEXOS.....	367

ABREVIATURAS

AMLO	Andrés Manuel López Obrador
ASF	Auditoría Superior de la Federación
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAB	Cabildo del Ayuntamiento de Torreón
CANACOTO	Cámara Nacional de Comercio y Servicios Turísticos
CIDEU	Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano
COPARMEX	Confederación Patronal de la República Mexicana
CCI	Consejo Cívico de las Instituciones
FCPYS	Cuerpo Académico Política y Sociedad Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
ENCUCI	Encuesta Nacional de Cultura Cívica
ENCUP	Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas
FOMECA	Fomento Económico Laguna
GM	Gobierno Municipal
IMPLAN	Instituto Municipal de Planeación
INE	Instituto Nacional Electoral

INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
IPN	Instituto Politécnico Nacional
MORELEANDO	Moreleando A.C.
MORENA	Movimiento de Regeneración Nacional
NGP	Nueva Gestión Pública
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ONG	Organización No Gubernamental
PC29	Participación Ciudadana 29 A.C.
PAN	Partido Acción Nacional
PNR	Partido Nacional Revolucionario
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRI	Partido Revolucionario Institucional
RL	Renacer Lagunero A.C.
RD	Ruedas del Desierto A.C.
SNCF	Sistema Nacional de Coordinación Fiscal
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México

INTRODUCCIÓN

A lo largo de los últimos 30 años, han ocurrido sucesos que han provocado notables transformaciones en las relaciones internacionales, en las políticas de los Estado-nación, en el funcionamiento de la economía de mercado, en la cultura democrática, así como en la vida misma de las personas. A partir de la década de los 90 del siglo pasado, la dinámica de las relaciones globales estuvo marcada por la disolución de la Unión Soviética y el fin de la Guerra Fría, la unificación de Alemania y la caída de las repúblicas socialistas en Europa Oriental. Estos sucesos dieron paso a la expansión de regímenes democráticos, la globalización de las culturas y el capitalismo global. Además, importantes avances tecnológicos, como la aparición de Internet para el uso público y cotidiano de la población mundial, definieron la idea de que dicha década sería considerada como una época próspera para la consolidación de la paz, la democracia y el crecimiento económico mundial. Sin embargo, eventos trágicos como la Guerra del Golfo, la Guerra de los Balcanes, así como los diferentes conflictos armados en África, entre otros, rápidamente comenzaron a desvanecer dicha idea.

La llegada del siglo XXI no cambió mucho el sentimiento de pesimismo alrededor del mundo. El inicio de la década de los 2000 estuvo marcada por los ataques terroristas del 11 de septiembre en Estados Unidos y del 11 de marzo en España; y la invasión estadounidense a Afganistán e Irak. Posteriormente, la crisis financiera de 2008, generada por la burbuja inmobiliaria, estuvo cerca de colapsar el sistema financiero mundial. A finales del 2010, la llamada Primavera Árabe fue impulsada por la ausencia de democracia originando revoluciones en Túnez y Egipto, guerras civiles en Libia y Siria y grandes movilizaciones populares en Argelia, Bahrein, Jordania, entre otros. También, la crisis económica en Europa surgida a partir de los efectos de la crisis financiera de 2008 generó tensiones sociales generalizadas en algunos países como Grecia y España. En este último, el movimiento social del 15-M fue la expresión de la indignación y el desencanto de la población con el gobierno. Además, la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca desestabilizó el orden mundial

mediante acciones proteccionistas. Dada la condición fronteriza con Estados Unidos, México fue uno de los países objetivo de la hostilidad del gobierno de Trump. Además, la pandemia del COVID-19 modificó la mayor parte del estilo de vida de la población mundial. Alteró modelos de negocio, formas de trabajar y métodos productivos, dañó flujos comerciales y deterioró la situación económica mundial. Asimismo, obligó a reconfigurar procesos electorales y la relación entre gobiernos y ciudadanos. Con el paso del tiempo, la situación ha extendido protestas alrededor del mundo por posturas autoritarias y la limitación de los derechos humanos y ciudadanos. Finalmente, el conflicto armado entre Rusia y Ucrania ha venido a implantar la idea de que las democracias, una vez más, están en riesgo ante las tiranías.

La invasión rusa de Ucrania se suma a esa tendencia antidemocrática que ha visto a algunos líderes llevar a sus naciones a regímenes autocráticos e ignorar las normas democráticas. La guerra de Putin en Ucrania se percibe como un evento decisivo para el futuro de la democracia global. En los últimos años, la presencia y extensión de liderazgos *autoritarios* -Putin en Rusia, Rodrigo Duterte en Filipinas, Jair Bolsonaro en Brasil, Narendra Modi en la India, Viktor Orban en Hungría- ha minado gradualmente los límites exteriores de los sistemas democráticos. En Estados Unidos, Donald Trump generó preocupaciones similares. Sus partidarios cambiaron leyes estatales para limitar el acceso a las urnas, avivando los temores de que en Estados Unidos desaparecerá la idea de un voto libre y justo, en un país que es considerado uno de los faros para la democracia mundial. El problema es que cada uno de estos líderes fue elegido por su pueblo o, al menos, por sistemas con la pátina electoral del sistema democrático. Este cambio obliga a repensar la democracia del siglo XXI. No es suficiente usar el nombre. Son más de uno y dos los gobiernos autoritarios que también llaman a sus sistemas democráticos. Como sucedía en los tiempos de la República Democrática Alemana. Incluso Xi Jinping de China, que nunca ha sido *demócrata*, ha manipulado el híbrido de principios comunistas y economía de mercado de su nación

para maquillar su gobierno como uno con sello demócrata. Esta desfiguración de la democracia es la que le ha permitido a Vladimir Putin mostrarse como un auténtico demócrata tanto al interior como exterior de las fronteras rusas.

Desde una óptica contraria a la teoría liberal, el camino por el que Putin optó se describe bajo el paraguas de una sola idea. El conflicto entre Rusia y Ucrania está por ver cómo terminará. Cabe decir que es resultado del capitalismo deshumanizado en donde, entre otras claves, bajo capa de democracia liberal conduce inevitablemente a la decadencia moral, a la tiranía contra las tradicionales comunidades locales y la pérdida de la confianza cultural en sí mismos. En ese sentido, la acción de Putin representa un nacionalismo reaccionario enmarcado dentro de una nueva dinámica de bloques y que también rompe la división ideológica entre izquierda y derecha. Parece que colisiona lo occidental frente a lo no occidental. Cada uno de ellos se encuentra armado con sus herencias históricas y con las herramientas que la economía de mercado deshumanizado les ha dado. Por tanto, se puede considerar que el conflicto es producto de un sistema económico basado en la hegemonía pura y dura en donde la libertad es solo una cortina de humo. Son estas las costumbres las que “nos han abocado a un contexto social, político y económico que ha hecho de la codicia una virtud pública y de la envidia un estimulante” (Marcuello, 2015: 481). Este reflejo revive el sentimiento de inconformidad y desencanto de las sociedades con el sistema político y económico mundial.

En esa tesitura, se ha vuelto recurrente abordar las fragilidades de la democracia utilizando argumentos como la progresiva pérdida de confianza de la sociedad en los agentes políticos, en el funcionamiento del sistema, en la capacidad de cuidar el bien común y de que los políticos respondan a las necesidades y expectativas de los habitantes. Este *desencanto con la democracia* también se refleja en los procesos electorales, momento en el que por excelencia se realiza la elección consciente sobre el futuro de una sociedad. Por un lado, en algunos

países se verifican elevados índices de abstención electoral. Por el otro, el voto comienza a ser utilizado como *arma para atacar* a los partidos y las élites políticas tradicionalmente en el poder.

El derecho conquistado históricamente a una elección libre, que proviene de largas luchas sociales y políticas, viene sufriendo una devaluación que obliga a preguntar ¿por qué el ejercicio del voto resulta tan poco movilizador para gran parte de la población? La respuesta parece radicar en la convicción de una parte de la sociedad de que el voto es un falso poder, que su ejercicio es poco relevante y que nada cambiará. De acuerdo con esta perspectiva, la abstención es resultado de una acción derivada de una reflexión previa y no refleja actitudes de desinterés o negligencia.

Existe otro grupo de personas insatisfechas, movilizadas por campañas populistas, que ejercen su derecho a voto como forma de protesta o de represalia contra los partidos tradicionalmente en el poder y las élites que representan. Por ejemplo, como ocurrió con el referéndum del Brexit que estableció la separación del Reino Unido de la Unión Europea, la elección de Donald Trump como presidente de los Estados Unidos o la llegada de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) como mandatario en México, entre otros. Estos fenómenos son resultado de las elecciones de la ciudadanía y de la actuación de las instituciones, por lo que se podría afirmar que la *democracia está funcionando*. Estos hechos también son el reflejo de un proceso de desgaste de los regímenes democráticos. En ese contexto, el populismo y la demagogia encuentran un terreno fértil para progresar, al tiempo en que se polariza el espacio político y se refuerzan los extremismos.

Frente a lo dicho, resulta más o menos evidente que las elecciones dejaron de ser suficientes para hacer que la democracia sea creíble. No basta tener un gobierno democráticamente elegido para que las exigencias del régimen sean satisfechas. Esta afirmación se vuelve más sólida cuando se percibe que el ejercicio de la democracia tiende

a confinarse a los espacios políticos menos importantes para la cotidianidad de las personas. Las grandes decisiones que suelen influenciar la vida en sociedad son en gran parte tomadas en ámbitos en los que la democracia aún no es efectiva, como sucede en algunas organizaciones internacionales.

De acuerdo con el Democracy Index de 2021, poco más del 6% de la población mundial vive actualmente en una *democracia plena* y más de un tercio se encuentra bajo el dominio de *regímenes autoritarios*, gran parte de ella se encuentra en China (ver Tabla 1). Además, menos de la mitad de la población mundial -45.7 %- ahora vive en algún tipo de democracia, lo que representa una disminución significativa en comparación con 2020 -49.4 %- . Aún menos, 6.4% residen en una *democracia plena*; este nivel está ligeramente por debajo del 8.4% en 2020, después de que dos países -Chile y España- fueran degradados a la categoría de *democracias defectuosas*. En el caso de México, después de haber sido categorizado como una *democracia defectuosa* en 2020, fue degradado a *régimen híbrido* en 2021.

Tabla 1. Democracy Index 2021. Por tipo de régimen.

	Número de países	Porcentaje de países	Porcentaje de la población mundial
Democracias plenas	21	12.6	6.4
Democracias defectuosas	53	31.7	39.3
Regímenes híbridos	34	20.4	17.2
Regímenes autoritarios	59	35.3	37.1

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Democracy Index 2021.

Como algunas de las causas que generaron este fenómeno podemos mencionar a la reducción de la participación popular en la

política y en las elecciones, al debilitamiento del funcionamiento de los gobiernos, al alejamiento de las élites políticas en relación con el electorado y al descenso de confianza en las instituciones y la libertad de prensa, entre otras razones. Lo que se vive actualmente es una situación paradójica. Por un lado, se verifica un alto nivel de apoyo popular a las democracias y, por el otro, una profunda insatisfacción con su funcionamiento y el sistema de representación política. Una de las respuestas para revertir tal situación fue el diseño e implementación de ejercicios innovadores de participación como los presupuestos participativos.

El contexto en el que los presupuestos participativos se desarrollaron observa dos aspectos. Primero, por un lado, uno positivo, vinculado con hechos que determinaron la penetración de los procesos participativos en territorios cerrados a la incorporación de prácticas provenientes del exterior, como la unificación de Alemania, la disolución de la Unión Soviética y del bloque socialista formado por países del este europeo, además de la Primavera Árabe y el avance de Internet. Segundo y, por otro lado, uno menos favorable. Éste radica en la multiplicidad de crisis y conflictos en un ambiente poco amigable para crear iniciativas participativas cuya naturaleza implique el refuerzo del diálogo social, la solidaridad territorial, la confianza entre las personas y las instituciones, la profundización de la democracia, entre otros varios aspectos.

Los beneficios de la participación y sus impactos positivos en la credibilidad de las instituciones y en la reconstrucción de confianza serán mayores en la medida en que la política que involucra a los ciudadanos en la definición de políticas públicas sea más abarcadora e integrada. En ese sentido, se debe revertir la dinámica de quienes buscan un funcionamiento tecnocrático que responda con éxito a los problemas de la ciudadanía utilizando métodos y soluciones impositivas (Marcuello, 2021). Esta fractura en la dinámica bi-relacional entre sociedad y gobierno profundiza el desencanto

ciudadano y acerca más la situación de lo que Milanovic explica como el objetivo del capitalismo político: “sacar la política de la cabeza de la gente, cosa que puede lograrse con más facilidad cuanto mayor es el nivel de desencanto y la falta de interés por la política democrática” (Milanovic 2020: 548).

Así, por una parte, a la participación se le atribuye un potencial transformador, mientras que, a la vez, es criticada por constituirse en medio para reproducir y consolidar patrones de dominación. Ello nos lleva a entender la participación como un espacio dinámico en disputa donde las relaciones de poder determinan las formas que adoptan tanto los significados como las prácticas. Algunos autores como Cooke & Kothari (2001) hablaron hace ya dos décadas de la participación como una nueva forma de tiranía en la medida en que los espacios de participación tienden a reproducir en su seno las relaciones de poder existentes en la sociedad, con lo que no sólo pierden su potencial transformador, sino que resultan instrumentales a la consolidación del estatus quo.

Este enfrentamiento, en su conjunto, tiene como epicentro a los gobiernos locales; el espacio en el cual se desarrolla la dinámica participativa y la lucha continua de la ciudadanía por obtener un mayor margen de incidencia en las decisiones públicas.

Los gobiernos locales en México no han sido ajenos a la evolución de algunas de las tendencias demográficas mundiales. Aspectos como el nivel de crecimiento económico, la migración, la urbanización, la descentralización, la digitalización y la democratización, por mencionar solo algunos, han sufrido cambios y afectaciones con el paso del tiempo. A su vez, estos cambios y afectaciones plantean nuevas condiciones, desafíos y oportunidades para el ámbito municipal. Cualquiera que sea la influencia relativa de cada una de estas presiones, el gobierno local no puede desentenderse del valor de la participación ciudadana a nivel local y lo importante que

es para resolver algunos de los problemas y desafíos asociados con estos desafíos.

De acuerdo con Carlos Nunes (2020), estas tendencias tienen un impacto en las relaciones intergubernamentales, sobre la organización del mismo gobierno local, sobre sus poderes, competencias y recursos; y en general sobre su capacidad para formular e implementar políticas públicas locales. Las respuestas a estas nuevas condiciones ya sea crecimiento o decrecimiento, migración o inmigración, urbanización rápida, descentralización o centralización, demanda creciente de servicios, transición a la democracia o retorno a formas autoritarias de gobierno, mayor participación ciudadana en el proceso de políticas públicas locales, cambio rápido de tecnología, entre otros tienen una conformación particular como resultado de procesos históricos específicos. Esto conlleva a posturas distintas que a su vez reflejan dificultades en la implementación de canales de participación ciudadana.

Dacombe (2018) describió que uno de los problemas con la democracia participativa provino de una serie de fallas básicas en su proceso y que, a su vez, se vio reflejado en dos temas relacionados. El primer tema derivó de la afirmación de que la toma de decisiones, de manera democrática, es ineficaz y, en los casos más extremos, indeseable debido a la incapacidad de los gobiernos para fomentar ambientes participativos, recoger y procesar de manera precisa los deseos de sus ciudadanos. El segundo argumento se centró, más específicamente, en el entendimiento de lo que significa la democracia participativa y, sugiere, que, tanto en la teoría como en la práctica, ésta no proporciona los resultados que desean los ciudadanos.

La participación ciudadana en la conducción de la vida pública no es un tema nuevo; desde hace ya varios años está presente en la discusión de la Ciencia Política y, prácticamente desde sus orígenes, en las políticas públicas. De acuerdo con Manuel Canto (2012), han

sido diversas las resistencias hacia el tema, sea por considerar que se encuentra relacionado con una posición solo ideológica¹, o por considerarlo un tema de poca relevancia en los asuntos públicos y que, por tanto, habría que mantenerlo en el espacio de lo que Anthony Giddens (2001) llamó la *subpolítica*. Lo cierto es que son décadas en distintos países alrededor del mundo, donde el tema de la participación ciudadana suscita la atención de la academia y de los políticos y, por supuesto, de las propias organizaciones ciudadanas, en congresos y libros, en iniciativas legislativas y en propuestas de reformas del Estado, en estrategias y en experimentos sociales.

La participación ciudadana no debería ser una cuestión de moda o de preferencia, “sino una consecuencia necesaria de la evolución de la discusión sobre el Estado y la democracia, con sus implicaciones sobre la política pública en la procura de su mayor racionalidad”, (Canto, 2012: 17). En este sentido, es necesario definir algunas cuestiones para dar una mejor perspectiva. Entre éstas, podemos formular interrogantes básicas como: ¿qué es la participación ciudadana? ¿Quiénes y cómo participan? ¿Cuáles son los efectos de la participación en la política y en las políticas?

El plano político mundial continúa atravesando por un escenario dudoso traducido por la pérdida de credibilidad en sus formas tradicionales, ya sea de representación -como los sindicatos- o política -como los partidos-. Sin embargo, esta crisis habrá que verla no como un asunto circunstancial sino como el fin de una época. A inicios del milenio, Sue (2001) aseveró que más allá de las transformaciones políticas y económicas, con la terminación del siglo XX lo que cambió fue el propio vínculo social y la civilización en medio de la cual se ha dado.

¹ Canto (2012: 12) argumenta que dicha expresión ideológica es más una expresión de buenos deseos que de realidades, que no admite debate en lo teórico ni en lo técnico.

La visión de civilización descansó a lo largo del siglo XX sobre tres vínculos sociales: a] el económico -el trabajo-, b] el jurídico -el contrato social-, y c] el político-cultural -relación Estado y nación-. Estos tres ejes de la sociabilidad se encuentran en proceso de evolución, cuyas causas se relacionan con las transformaciones tecnológicas, la flexibilización de las relaciones laborales y la disminución de los trabajadores por empresa y sus consecuentes impactos sobre la estructura social, como la modificación de la vida cotidiana en las ciudades que conllevó la transformación de las formas de convivencia, de las redes vecinales y del tejido social urbano. Ambas tendencias impulsaron a su vez la transformación de la relación gobierno-sociedad con la complejidad de los actores participantes en las políticas públicas (Kitschelt, 2001).

La articulación de lo económico y lo social se expresó en el siglo XX, como democracias liberales en el Estado social y en la economía de mercado, que se constituyeron en un entorno en el que la primacía de la agregación y de la representación social correspondía a las organizaciones clasistas y que constituyeron su democracia sobre la base del triángulo de hierro, el cual apunta a la forma de relación entre gobierno, empresas y sindicatos y a través del cual, fueron generando sus consensos. Estos procesos entraron en una profunda crisis, propiciando en algunos casos lo que se llamó el cansancio ciudadano, definido como la pérdida de expectativas de la población sobre la clase política por Meny y Surel (2000) y su desencanto con las instituciones, como añadió Monedero (2003). Paralelo a estas situaciones se delinearon, en aquel entonces, nuevas formas de participación social estructuradas de diversas maneras, ya sea mediante el enfoque de nuevos movimientos sociales (Offe, 1982) o a través del resurgimiento de la sociedad civil (Keane, 1992).

Derivado de lo anterior, la democracia tuvo que ser vista, en ese entonces, bajo una nueva óptica dentro de la cual la participación

ciudadana jugó un papel fundamental. Tal óptica fue expresada por David Held como el modelo de democracia participativa. Held (1992) argumentó que la democracia participativa se caracteriza por el derecho igual de todos para el autodesarrollo que solo puede alcanzarse en una sociedad participativa, que fomente un sentido de eficacia política, nutra la preocupación por los problemas colectivos y contribuya a la formación de una ciudadanía sabia, capaz de interesarse de forma continua por el proceso de gobierno, con participación de los ciudadanos en la regulación de las instituciones clave de sociedad, incluyendo el lugar de trabajo y la comunidad local, la reorganización del sistema de partidos, haciendo a los cargos de éstos directamente responsables ante sus afiliados, y mantenimiento de un sistema institucional abierto, que garantice la posibilidad de experimentar en formas políticas.

El debate entre diversas maneras de ver la democracia expresa mucho más que las disputas por la representación. El diálogo, desde entonces, se basa en la tensión que surge ante la caducidad de las formas políticas heredadas del siglo XX, centradas en la relación Estado-nación que ya no alcanza a solucionar la complejidad de la vida social y las demandas y problemáticas propias del avance tecnológico, la integración económica mundial, el deterioro ambiental, entre otras. (Marramao, 2006).

Estamos ante un replanteamiento mucho más a fondo de las relaciones entre Estado, mercado y sociedad. El primero se ve tensionado por arriba por la tendencia al rebase del Estado nacional por la globalización, mientras que por abajo por las demandas de participación ciudadana. En este sentido, Giddens argumentó a inicios de este milenio que “fuerzas más profundas [...] están remodelando la sociedad global, entre ellas la demanda de autonomía individual y la emergencia de una ciudadanía más reflexiva. La democratización está desbordando la democracia [...] Supuestamente bastante abiertas, las instituciones liberales democráticas de la mayoría de los países han

dependido en la práctica de acuerdos en bastidores, prerrogativas y prebendas. Uno de los mayores cambios que afectan a la esfera política es que los gobiernos y los ciudadanos viven en un entorno cada vez más único de información. Las formas existentes de hacer las cosas se someten a escrutinio y se amplía la gama de lo que es considerado como corrupto o inaceptable” (2001: 87 y 89).

Ubicados en esta perspectiva, podemos percibir que la exigencia por una mayor participación forma parte de la agenda política de distintos actores. Pero a diferencia de los años 70, cuando Carole Pateman en su libro *Participation and Democratic Theory* hizo referencia a la popularidad del término *participación* aludiendo que dicha fama debía comprenderse por las intensas demandas de movimientos estudiantiles y sindicales quienes reclamaban la apertura de nuevos espacios de decisión colectiva, actualmente son otros quienes protagonizan dicho reclamo. Nuevos movimientos sociales, ciudadanos activos, organizaciones civiles diversas y algunos pocos partidos políticos parecen exigir una democracia más receptiva de los intereses ciudadanos y promueven diseños institucionales de participación que complementen los ofrecidos por la democracia representativa.

Este resurgimiento del tema se vio reforzado por una amplia literatura proveniente de la Ciencia Política, que, a partir de los años 80 y durante el resto el siglo XX, se interesó en definir nuevas formas de democracia más afines al involucramiento ciudadano en distintos niveles de decisión y de gestión de políticas públicas, especialmente en el ámbito local (Barber, 1984; Held y Pollit, 1986; Hirst, 1994; Fishkin, 1995; Budge, 1999).

Más allá de los regímenes democráticos que contemplan la libre participación de los ciudadanos en la elección de sus gobernantes, el debate surge cuando se trata de valorar el involucramiento de la ciudadanía en la gestión de políticas públicas. ¿Es posible y deseable

que los ciudadanos comunes participen de un modo directo en ámbitos donde se diseñan e implementan políticas públicas? ¿Tienen algo valioso y diferente que decir a sus representantes? Y, suponiendo una respuesta afirmativa a ambas interrogantes, ¿quiénes deberían hacerlo?

Justificación de la investigación

La participación ciudadana en las políticas públicas se ha integrado cada vez más en la agenda de los países occidentales con régimen democrático. Ante el escepticismo ciudadano con todo lo que tenga que ver con los políticos, partidos e instituciones políticas (Putnam, 2000) se han desarrollado mecanismos de participación que pretenden incluir más al ciudadano en la toma de decisiones públicas y así ganar legitimidad y apoyo democrático.

Como hemos apuntado antes, en varios países del mundo han surgido fenómenos de movilización social o de protesta que han contribuido a la participación ciudadana no convencional y con ello han trastocado la clásica participación ciudadana de tipo electoral. En México, la década de los 80 significó un parteaguas en la vida democrática del país. La crisis económica iniciada a finales de la década de los 70 y que se acentuó durante el período presidencial de Miguel de la Madrid (1982-1988), moldeó el descontento social con la élite política, en donde la sociedad exigía procesos electorales transparentes, pero, sobre todo, una mayor participación en las decisiones públicas de carácter no electoral. Para el 2018, la llegada de Andrés Manuel López Obrador a la Presidencia de la República significó un episodio importante en la vida democrática del país. El impulso de su agenda política participativa ha representado un factor de polarización entre seguidores y detractores del régimen actual. Finalmente, existen marcos normativos que institucionalizan la participación ciudadana nivel local; sin embargo, aún vemos expresiones del Estado en donde se rehúsa a ceder espacios de poder a

la sociedad civil. Debido a lo anterior es necesario retomar y actualizar los marcos teóricos sobre la participación ciudadana de carácter no electoral. El propósito recae en determinar si éstos siguen siendo aplicables a cualquier caso, su impacto en el bienestar de la sociedad o si por el contrario encontramos nuevas variables que ayuden a entender el complejo fenómeno de la participación.

Si bien durante mucho tiempo fue inconcebible pensar lo político fuera del Estado y de sus instituciones y a la participación más allá de la representación como principio de agregación de las preferencias individuales, en la actualidad se requieren y justifican cada vez más la participación, la concertación y la deliberación en la elaboración y la aplicación de las políticas públicas. En este sentido, vemos que, en las dos últimas décadas, el mundo ha visto surgir y desarrollarse un variado conjunto de estrategias y mecanismos para incorporar la participación ciudadana en el ámbito local del gobierno.

Aunque los gobiernos municipales en México operan en el marco y bajo la lógica de la democracia representativa, emergieron experiencias innovadoras de participación en la toma de decisiones locales a partir de la transición partidista (Díaz y Ortiz, 2001). Dichas experiencias innovadoras aparecieron debido a que, como ya se ha comentado anteriormente, el municipio es un espacio privilegiado para este tipo de dinámicas, debido a la proximidad natural que existe entre el gobierno y la sociedad.

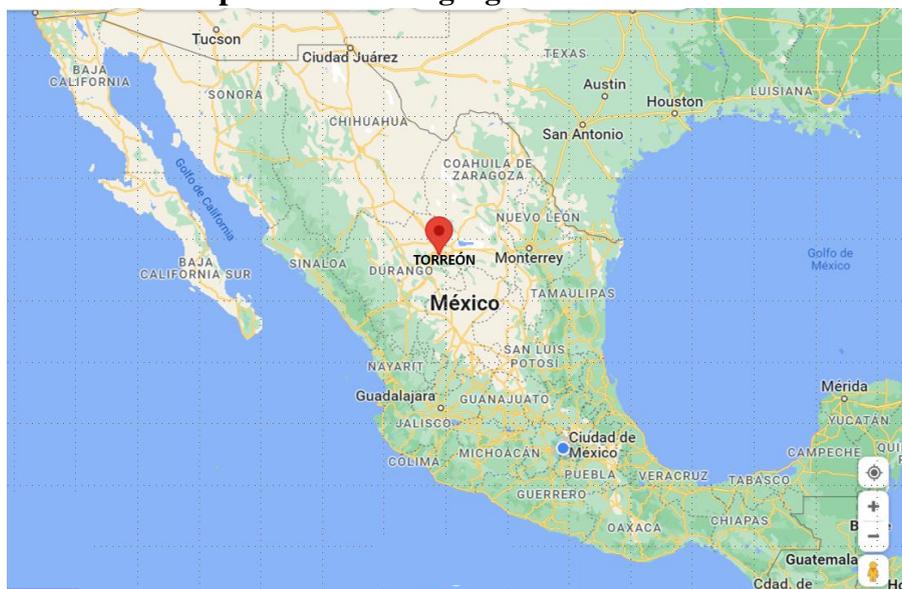
En México, el nivel municipal de gobierno vio ampliada durante la década pasada la agenda de la acción pública específicamente para abarcar temas de desarrollo económico y también por la implementación de programas de lucha contra la pobreza y promoción del bienestar social (Díaz y Ortiz, 2011). Por otra parte, el crecimiento de elecciones competitivas en los años ochenta -y los procesos de alternancia a los que dio lugar- confluyó en el tiempo con

la apertura de espacios para la participación de actores no gubernamentales en los asuntos públicos.

Sin embargo, 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. Por otro lado, en la mayoría de los casos la participación ciudadana transitó por mecanismos rígidos, en ocasiones limitados y circunscritos a programas gubernamentales que así lo requieren. En este contexto y como lo expresaron en su momento Díaz y Ortiz (2011) puede entenderse que uno de los retos más significativos que afronta cualquier gobierno sigue radicando en el dilema que supone compartir espacios de poder con la ciudadanía.

La ciudad de Torreón representa un caso de estudio pertinente en el ámbito de la participación ciudadana. Su privilegiada ubicación geográfica -en el centro del norte del país-, ha contribuido de manera importante a su desarrollo económico. La ciudad ha experimentado diversos fenómenos sociales, desde la alternancia partidista en el poder hasta el clima de violencia e inseguridad que se suscitó durante el período presidencial de Felipe Calderón (2006-2012). Dicho contexto originó un repliegue de la acción ciudadana en las decisiones públicas, dejando al gobierno como único actor responsable de la formulación e implementación de políticas públicas.

Mapa 1. Ubicación geográfica de Torreón



Fuente: elaboración propia a partir de Google Maps.

En el marco constitucional mexicano se prevé en el Artículo 115, Fracción II, la obligación de los municipios de asegurar la participación ciudadana y vecinal. En este sentido, el Ayuntamiento de Torreón debe considerar la participación ciudadana en el diseño y aplicación de políticas públicas para lograr la racionalidad, eficacia y eficiencia administrativa. Torreón cuenta con un Reglamento de Participación Ciudadana desde el 2002. Su finalidad se orienta a establecer los mecanismos idóneos que lleven a la efectividad en la aplicación de la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila —regida a nivel federal por la Ley Federal de Consulta Popular— operando como instrumento para su consolidación. El Reglamento de Participación Ciudadana de Torreón considera cuatro obligaciones esenciales para el Gobierno Municipal. Determina la obligación de definir los principios que den soporte a los mecanismos de participación. Asimismo, establece la necesidad de fijar los mecanismos que consoliden la participación ciudadana a través de los

derechos de información, transparencia y rendición de cuentas. Además, precisa al Gobierno Municipal a promover y fortalecer la organización ciudadana a través de colectivos, grupos y asociaciones civiles. Finalmente, indica la obligatoriedad en consolidar las tecnologías de la información y la comunicación, especialmente Internet, a los mecanismos y herramientas de participación.

Considerando que los derechos políticos se constituyen en derechos humanos en sí mismos y guardan relación directa con la libertad de expresión, la libertad de reunión y la libertad de asociación necesarios en una sociedad democrática, es necesario determinar el impacto que produce el Reglamento de Participación Ciudadana para el Municipio de Torreón en el desarrollo de la vida cotidiana de los ciudadanos.

El debate acerca de la participación, tanto en la academia como en la política, provee buenas razones para detenerse a analizar con atención el rol, la naturaleza y el alcance que tiene ésta en las democracias locales actuales y sus efectos sobre el sistema político y sobre los propios actores. De lo anterior, se justifica la elaboración de esta investigación por la necesidad de conocer, teniendo en cuenta la existencia del marco reglamentario que institucionaliza la participación ciudadana en Torreón, la manera en que el Gobierno Municipal fomenta la participación. Asimismo, es necesario identificar las formas, en caso de que así sea, como la sociedad participa en el diseño e implementación de las políticas.

Para ello, abordaremos interrogantes que nos ayudarán a comprender mejor la dinámica participativa en Torreón como, ¿qué factores nos ayudan a entender mejor la participación ciudadana en el ámbito local? ¿Cuáles y qué tipos de variables influyen para que un ciudadano se involucre en políticas participativas? ¿En qué medida el contexto político de Torreón influye en la forma, alcance e intensidad de la participación? ¿La cultura política de los actores involucrados es

un factor fundamental de explicación de las variaciones del fenómeno en la ciudad de Torreón?

La participación ciudadana como objeto de estudio

La participación ciudadana como elemento fundamental de la democracia, ha sido objeto de estudio desde hace décadas dentro de la Ciencia Política. Integrada en ésta última, se desarrolla una forma de democracia llamada democracia participativa. De manera inicial, la democracia participativa fue desplegada por autores como Almond y Verba (1970); Pateman (1970), Barber (1984), Parry *et. al.* (1992), entre otros los autores mencionados, en sus diferentes posturas, definieron las consecuencias benéficas que la acción ciudadana produce en el sistema político y para el bienestar del mismo ciudadano. Siguiendo la misma línea, la democracia participativa sirve para educar en valores, procedimientos y convivencia. Al mismo tiempo, favorece el desarrollo de actitudes y orientaciones positivas hacia el sistema político, contribuyendo de este modo a aumentar el interés del individuo por los asuntos públicos y la comprensión de estos.

La democracia participativa ha estado presente en el discurso de las élites políticas en los países con régimen democrático liberal-representativo desde mediados del siglo pasado. como una estrategia para revitalizar la democracia tradicional. Schumpeter (1961) y Eckstein (1966) precisaron que, como una estrategia para revitalizar la democracia tradicional, la preocupación por la participación fue indirecta ya que el interés se centró en responder cuánta participación era necesaria para que la democracia funcionara siendo la estabilidad y gobernabilidad su principal foco de interés.

Para finales de la década del 2000, aún no se tenía consenso sobre una definición homogénea y universal de lo que es la democracia participativa. En ese entonces, Parés (2009) argumentaba que la

heterogeneidad de las realidades sociales, políticas, económicas y culturales imposibilitan encontrar una definición útil para toda la diversidad de prácticas participativas. Por su parte, Marchioni (2020) afirma que la participación de la ciudadanía tiene que ser encuadrada sin ambigüedades en el ámbito de la democracia participativa, entendida como extensión, profundización y vivificación de la democracia representativa.

A partir de la década del 2000, la participación ciudadana en las políticas públicas cobró relevancia en la agenda política de los gobiernos locales de diferentes países. Esto se debió, en gran parte, al desarrollo de un nuevo modelo de gobierno llamado gobernanza, que hizo referencia a los patrones y estructuras que emergieron en un sistema democrático entre actores sociales, políticos y económicos, tal como lo describió Kooiman (2003).

En sus inicios, la gobernanza fue descrita por Mayntz (2000) como un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado. Aguilar (2016) la percibe como un concepto bifronte que, por un lado, mira hacia el pasado oscuro de los gobiernos de la crisis y otras formas arcaicas de dirección social -caudillismo, patrimonialismo, intervencionismo- mientras que, por el otro lado, la desmarca de esos modos gubernativos desastrosos. Es una nueva mirada hacia el futuro 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, 2016).

Según Porras (2019), la gobernanza consiste en la convergencia de actores, recursos e instituciones de gobierno, la sociedad y los

mercados para tratar de resolver un problema concreto de política pública. Esta convergencia es producto de una realidad compleja que solamente a través de la cooperación entre actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales se logrará la sustentabilidad de las políticas públicas.

Cuando se habla de participación ciudadana en la vida pública existe la percepción de que la única forma válida de hacerlo es a través del voto en las elecciones. Esta posición contrapone democracia participativa con democracia representativa, suponiendo que una es la negación de la otra. Frente a ello, la participación ciudadana pareciera asumir el desafío de superar la visión de la democracia que la define como un método a través del cual las élites compiten por el voto mayoritario para obtener el monopolio de las decisiones, como lo mencionó Schumpeter (2008) a finales de la década del 2000.

Como lo comenta Marchioni (2020), más allá de que en un sistema democrático las decisiones son tomadas por personas elegidas mediante el voto y así se responde a la interrogante de *quién* toma las decisiones, lo que define realmente la acción en la democracia participativa es *cómo* se toman las decisiones. Aquí es en donde se requieren normas y derechos claramente establecidos sobre los que las personas elegidas tendrían que tomar las decisiones contando con órganos o espacios de participación previamente definidos.

En el caso de México, cuando se discute sobre democracia participativa suele pensarse en algunos mecanismos específicos como plebiscito o referéndum, con lo que se genera una confusión entre democracia directa y democracia participativa. En diferentes constituciones locales se establece que la soberanía popular - fundamento de toda democracia- se ejerce habitualmente a través de los representantes electos y, en situaciones o sobre asuntos especiales, de manera directa a través de figuras como el plebiscito o el referéndum (Canto, 2012).

Antes de ahondar en una definición conceptual de nuestro objeto de estudio, el cual se abordará en el siguiente capítulo, es importante mencionar que el enfoque político de la participación ciudadana se retoma como objeto de estudio de investigación, porque es necesario darle un enfoque empírico en el ámbito local, que es en donde el ciudadano puede incidir de manera más directa en las decisiones de gobierno.

Algunos de los estudios más relevantes realizados sobre participación ciudadana se efectuaron desde una perspectiva general, ya que los autores formularon sus investigaciones a nivel nacional sobre países o a gran escala (Verba *et. al.*, 1978; Almond, 1989). Por tanto, estos estudios no pueden ser concluyentes sobre los factores que intervienen en la implantación de la participación ciudadana a nivel local. En su momento, Lowndes y Pratchett (2006: 559) argumentaron que “las investigaciones nacionales a gran escala sobre participación no pueden capturar el impacto de las normas locales en uso y, por lo tanto, sólo proporcionan una imagen parcial de lo que impulsa la participación en la política local. Tenemos que explorar el ámbito local y formular preguntas abiertas con la finalidad de comprender la experiencia de la participación en las diferentes localidades”.

El objeto de estudio de esta tesis lo constituye la participación ciudadana que se genera a través de los mecanismos de influencia, decisión o control dispuestos por los gobiernos locales, en este caso el gobierno municipal de Torreón, México. Además, se consideran en el análisis a los factores que la potencian y/o limitan tratando de contribuir con ello teóricamente a entender mejor los elementos que inciden para que un ciudadano participe en los asuntos públicos que corresponden a su comunidad.

Objetivos generales y específicos

Las últimas dos décadas del siglo XX presenciaron un aumento en el alcance de la democracia local en todo el mundo desarrollado. El traspaso de la autoridad política, económica y administrativa, de los gobiernos nacionales hacia los gobiernos locales, cada vez se intensificó más. A la par de la privatización y la desregulación, este cambio representó una reducción importante de la autoridad de los gobiernos nacionales sobre las políticas de desarrollo. El fenómeno se extendió geográficamente, al tiempo que gobiernos locales alrededor del mundo pusieron en práctica experiencias y mecanismos concretos de participación ciudadana y asociativa. Los primeros cambios ocurrieron en los años 70, se fortalecieron en los años 80 y se aceleraron después de 1990 (Bardhan y Mookherjee, 2006).

Por ejemplo, los presupuestos participativos en Brasil (Avritzer y Navarro, 2003); el proceso de participación en propuestas en Gran Bretaña, los consejos ciudadanos en España y los jurados ciudadanos en Estados Unidos (Font, 2002); la descentralización de decisiones en los servicios de salud, educación, medio ambiente e infraestructura en Indonesia; la ley de descentralización que impulsó la gobernanza local en Bolivia (Canto, 2012); el esquema de reuniones comunitarias en India; los consejos de resistencia local en Uganda (Bardhan y Mookherjee, 2006); etc., todos ellos como resultado de una transición singular de un régimen más centralizado a otro con mayor transferencia del poder político, económico y/o administrativo a los gobiernos locales. Dichos diseños -llamados de innovación democrática- pretendieron ser novedosos al promover la intervención e involucramiento ciudadano y combinar funciones cercanas a la deliberación, la toma de decisiones y la gestión de servicios o políticas locales (Font, 2002).

Como se ha comentado, el ámbito local debe ser el espacio privilegiado en donde se pongan en práctica la mayoría de estos

instrumentos. convirtiéndose en el nivel de gobierno en donde más se ha avanzado en esta línea. Este privilegio se comprende por varios motivos: en primer lugar, por la relación entre democracia directa y escala de gobierno, al ser esta menor, la interacción cara a cara y el diálogo entre los diversos actores se ve facilitado. Lo anterior fue soportado desde finales del siglo pasado por Parry *et. al.* (1992) y Mabileau *et. al.* (1989), cuando sugirieron que el compromiso individual en temas de agenda local era mucho más frecuente y posible que en los temas nacionales. Debe destacarse la función que ciertas élites políticas cumplen en lo que algunos autores llamaron repolitización de lo local (Brugué y Gomá, 1998). Esta repolitización de lo local significa la lucha por una mayor autonomía, poder de decisión y capacidad de actuación de los gobiernos municipales en la definición de políticas públicas.

El propósito general de esta investigación es estudiar la forma que asume la participación ciudadana y asociativa que se desarrolla en la ciudad de Torreón; sus principales características diferenciales en función de factores políticos, económicos, sociales y culturales. No sólo interesa conocer de qué manera se está dando -en caso de que así lo sea- el proceso de inclusión ciudadana en la definición de políticas públicas, sino también determinar las limitaciones, la forma, el alcance e impacto de este. Además, interesa a esta investigación contribuir a la elaboración de un modelo que resalte factores clave que propicien o faciliten una participación continua y eficaz.

Esta investigación no trata sobre la participación política en general, sino que se enfoca en el tipo de participación que se da a través de los mecanismos de intervención y decisión colectiva que ofrece el Gobierno de Torreón. Es del interés de esta investigación los mecanismos que suponen un intercambio bidireccional entre la ciudadanía y el gobierno, y donde su principal función no es sólo informativa sino consultiva y decisoria. Cabe resaltar que interesa a este estudio solo los mecanismos de participación que se encuentran

establecidos en los distintos marcos normativos, es decir, los mecanismos de participación institucional o formal de la que dispone el Gobierno de Torreón.

La variable dependiente se define como la forma en que se produce este tipo de participación, su dinámica, alcance e intensidad. Al hablar de participación nos referimos a las acciones emprendidas por ciudadanos -ya sean de carácter individual o a través de organizaciones de tipo asociativo- que directa o indirectamente están destinadas a influir en las decisiones y acciones del gobierno. Y, por ende, en incidir en la formación de la agenda de gobierno de este.

Son dos los objetivos generales definidos para esta investigación. El primero se enfoca en determinar y explicar las causas que impulsan, o inhiben, la participación ciudadana en Torreón. El segundo, se dirige a determinar la forma, dinámica, alcance e intensidad de la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas en Torreón. Por su parte, se establecieron tres propósitos específicos que soportan a los objetivos generales planteados para esta investigación. Como primer propósito específico se definió la descripción del mapa de la oferta participativa en Torreón, determinando la forma, el alcance y la intensidad de la participación institucional. El segundo, apunta a conocer, analizar y evaluar el diseño que asume la participación en Torreón. Finalmente, el tercero tiene como fin conocer, describir y analizar el contexto político, económico y social que institucionaliza y legitima los mecanismos de participación en Torreón.

Una propuesta metodológica

Apostar por un método significa elegir un camino para llegar a una meta. El método elegido es el vehículo que adoptamos para arribar a nuestro destino; la técnica designada para alcanzar nuestros

objetivos. En ese sentido, para atender las preguntas de investigación y alcanzar los propósitos generales y específicos planteados para esta tesis, optamos por aplicar el método cualitativo de investigación. Dado que el método cualitativo brinda profundidad al problema de estudio, éste permitió la interacción con algunos sujetos que forman parte de la realidad política y social de la participación ciudadana en Torreón. Además, nos permitió reconocer, describir y reconstruir las principales percepciones, prácticas y significados que los sujetos investigados tienen respecto al estado de la participación ciudadana. De esta forma, pudimos conseguir una visión holística sobre nuestro objeto de estudio.

Posteriormente, nos concentramos en el análisis de los resultados aportados por entrevistas aplicadas a distintos actores que desempeñan un papel activo en el contexto de la participación ciudadana en Torreón. El contexto fue entendido como un espacio heterogéneo en donde convergen intereses personales y gremiales, con fines políticos y/o económicos y enmarcado por una cultura política particular. El racional en el cual nos basamos para elegir a los actores en cuestión fue el hecho de que cada uno de ellos tiene un rol activo en el ámbito participativo en Torreón. Ya sea desde el sector público, privado o social, la postura y acción de cada actor considerado para este estudio, tiene una reacción en el escenario público. El universo de la muestra se limitó a 12 actores dado que, a medida que se avanzaba con el desarrollo de las entrevistas, se comenzó a percibir un grado significativo de similitud -aunque algunas posturas difieren entre sí- en la naturaleza de las respuestas.

Gráfico 1. Actores entrevistados.



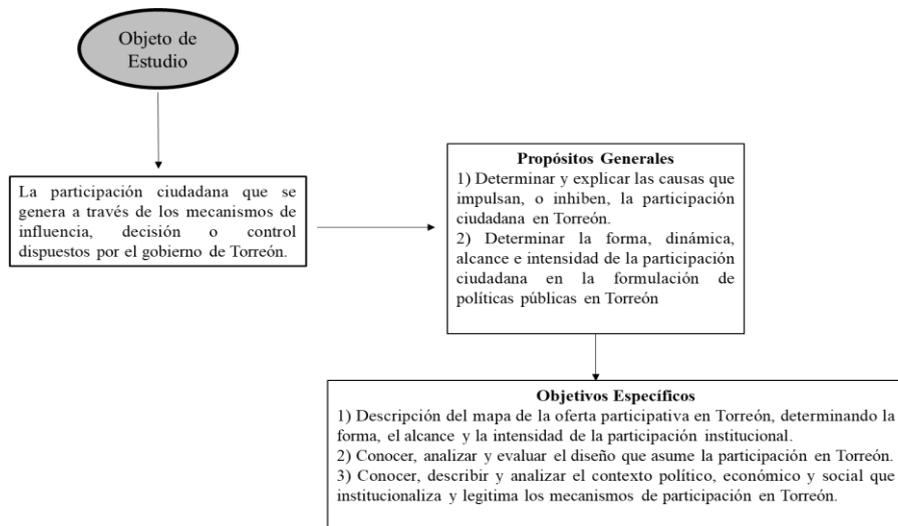
Fuente: elaboración propia.

Es necesario precisar que, a lo largo de la elaboración de esta investigación, sucedieron cambios en el contexto político, económico y social tanto del país como de Torreón. El punto límite en el tiempo tomado para las tareas de investigación y desarrollo de la tesis, fue el mes de diciembre de 2021. Por tanto, la investigación no considera lo sucedido después del cambio de gobierno municipal en Torreón -a partir de enero 2022-.

El proceso metodológico incluyó la revisión, recolección y sistematización de información obtenida a partir de fuentes

bibliográficas para la construcción del marco teórico. Las fuentes bibliográficas referenciadas fueron de los tipos digital e impreso. La investigación consideró las cinco características básicas desarrolladas por Fraenkel y Wallen (1996), a decir: 1) la investigación considera el ambiente y el contexto en el que se desarrolla la participación ciudadana en Torreón; 2) la recolección de datos fue realizada mediante un ejercicio verbal —entrevistas—; 3) se hizo énfasis tanto en los procesos como en los resultados; 4) el análisis de los datos fue aplicado de modo inductivo, es decir, se originó de lo particular a lo general y; 5) la investigación se interesó en conocer posturas, actitudes y racionalidades de los entrevistados sobre el estado de la participación ciudadana en Torreón. Asimismo, la forma de estudio cualitativo utilizada fue la observación participativa ya que también se consideran los datos obtenidos a partir de la participación personal en la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo 2017.

Gráfico 2. Objeto de estudio y objetivos de la investigación



Fuente: elaboración propia.

El instrumento principal utilizado para obtener datos fue el desarrollo de entrevistas presenciales y virtuales; estas últimas mediante plataformas digitales. Con el afán de analizar la política de participación ciudadana en Torreón, se apuntó a describir, de manera holística, el estado de aquella mediante la aplicación de factores como la cultura política y el contexto político. La participación ciudadana aquí la consideramos como la variable independiente de este estudio. Mientras que las variables dependientes se reflejan en las respuestas proporcionadas por los entrevistados.

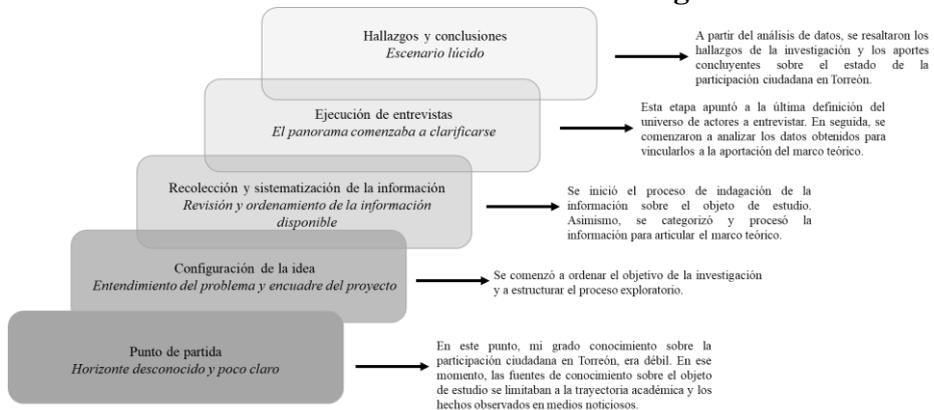
Precisamente, para determinar la dinámica, alcance e intensidad de la participación ciudadana, se realizaron las siguientes acciones. Primero, se identificó la oferta participativa institucional integrada para el municipio de Torreón. Segundo, se analizó para determinar el alcance potencial de cada canal de participación ofertado. Tercero, se contrastó la oferta como el resultado del análisis con la información obtenida a partir de las respuestas de los entrevistados. Es decir, mediante lo anterior se determinó el grado intensidad de la participación ciudadana en Torreón.

Respecto a las entrevistas, para cada caso se aplicó una pauta específica, adaptada a cada contexto y campo de desarrollo del entrevistado en cuestión. Sin embargo, se mantuvo un eje rector para poder atender los puntos de análisis establecidos para esta investigación. Las entrevistas no duraron más de una hora para posteriormente ser analizadas en su dimensión semántica, en tanto contenido significativo en relación con el objeto de esta investigación.

Finalmente, la perspectiva general que fue construyéndose con esta investigación puede resumirse en cinco etapas. La primera etapa brindaba un horizonte oscuro y poco conocido sobre el estado de la participación ciudadana en Torreón. La información con la que se contaba en ese momento era limitada. La configuración y consolidación de la idea correspondió a la segunda etapa. Aquí, se

comenzó a ordenar y a estructurar el proceso exploratorio para alcanzar los fines establecidos. La tercera etapa apuntó a la recolección y sistematización de la información. Durante esta fase, la información fue procesada para articular el marco teórico del estudio. La cuarta etapa fue dirigida a la ejecución de las entrevistas. Posteriormente, procedimos al análisis de datos y su correspondiente vinculación con las claves resaltadas en el marco teórico. Como resultado de dicho análisis, encontramos los significados de las posturas de los sujetos estudiados; sus intereses y motivaciones que dieron pie a delinear el estado de la participación en Torreón. Por último, la quinta etapa correspondió a la formulación de los hallazgos a partir de la aplicación de las variables dependientes. A partir de esto, se plasmaron las conclusiones de la investigación en un escenario lúcido y estructurado por información empírica.

Gráfico 3. Proceso de la investigación



Fuente: elaboración propia.

Plan de la obra y estructura de la tesis

La tesis se ha estructurado en seis grandes apartados incluyendo esta introducción. El capítulo I adentra al lector en la dimensión de la

participación ciudadana. Primero, expongo los fundamentos teóricos de la participación ciudadana como preámbulo del tema. Después, hago una revisión de algunas definiciones del concepto con el propósito de situar al lector en el espacio de la acción cívica. Por último, presento las cinco causas generales consideradas como catalizadores de la participación ciudadana.

Por su parte, el capítulo II se adentra en los aspectos de la cultura política y el contexto político como factores que condicionan, o no, el estado de la participación ciudadana en Torreón. Primero, se describe a la cultura política y al contexto político como factores explicativos de la participación ciudadana. Después, presento un reflejo histórico del presidencialismo mexicano para identificar claves de comportamiento que puedan contribuir a la conformación de la cultura política en México. En seguida, presento el estudio comparativo elaborado por Gabriel Almond y Sidney Verba, para situar el contexto y la cultura política de México en la década de los 60. El estudio de Almond y Verba es tomado como marco de referencia para la siguiente sección: un breve análisis comparativo entre la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) 2012 y la Encuesta Nacional de Cultura Cívica (ENCUCI) 2020.

El capítulo III corresponde a la profundización de la participación ciudadana en el ámbito local. Primero, expongo los factores que generaron un cambio en la naturaleza de la administración pública. Segundo, ahondo en el efecto que la participación ciudadana ha generado para modernizar la administración pública en el ámbito local. Tercero, me adentro en concepto de la gobernanza para entender sus componentes y funcionamiento. Por último, cuarto, presento una radiografía integral del funcionamiento de la administración pública local en México; desde su composición hasta el proceso de integración de las agendas pública, política y de gobierno en el ámbito municipal mexicano.

Posteriormente, el capítulo IV presenta el análisis cualitativo definido para esta investigación. El análisis comprende el estudio del estado de la participación ciudadana en Torreón mediante entrevistas a representantes de los sectores público, económico y social. Aquí se aplican los factores de contexto y cultura política para entender mejor el comportamiento de los actores dentro del espacio público de Torreón.

Finalmente, la investigación termina con el apartado correspondiente a las conclusiones generales. En este apartado se presentan los hallazgos más relevantes del estudio en relación con los temas integrados en el marco teórico.

CAPÍTULO I

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Hacia finales del siglo pasado, se comentó de la existencia de un declive en la participación provocado por el desencanto ciudadano en la política y en los políticos y, por tanto, de un déficit democrático. Como consecuencia de lo anterior, Pattie, Seyd y Whiteley (2004) aseveraron que había surgido un cambio en la relación tradicional entre el individuo y el Estado, principalmente debido al reclamo de la sociedad de otras formas de participación en la cosa pública, por lo que nació el planteamiento de democratizar la democracia liberal mediante mecanismos participativos-deliberativos (Navarro, 2002), en los que el ciudadano no ejerciera una democracia de tipo delegativa (O'Donnell, 1992) sino que se involucrara en el *policy-making*, es decir, en el proceso de formulación, aprobación y aplicación de las políticas públicas.

Con estas formas de gestión pública se pretendió cerrar la brecha entre gobernantes y gobernados, ya que los mecanismos de participación ciudadana suponían una mayor transparencia y calidad de la democracia e involucraban más al ciudadano en el *policy-process* exigiendo rendición de cuentas *-accountability-* a los representantes políticos (Brugué y Subirats, 1996). De esa forma, la participación ciudadana como política pública vino a ser la cura de los males que aquejaban a la democracia. Así, se comenzó a encontrar cada vez más en la agenda de la gestión pública en los países democráticos occidentales, incluso se empezaron a definir planes de participación en la agenda de organismos supranacionales (Schmitter, 2003).

Pero ¿qué significa participar en los asuntos públicos? y, ¿a qué tipos de participación nos referiremos en esta investigación? En el siguiente apartado se hace un recorrido histórico sobre la evolución del significado de la participación ciudadana. Este recorrido culminará con el tipo de participación que será utilizado como base en la conceptualización de esta investigación.

1.1 Fundamentos históricos de la Participación Ciudadana

Participar significa ser parte, formar parte, es decir implica un sentido de pertenencia e integración a un grupo llámese familiar, político, de alguna sociedad civil, etc., cuya principal característica consiste en que la integración se efectúa bajo voluntad propia y, por lo tanto, sujeta a un conjunto de reglas previamente establecidas (Loewenstein, 2007).

Loewenstein aseveró que desde el comienzo de los tiempos el individuo, agrupado en comunidad, ha tenido que decidir sobre las circunstancias más básicas de la vida para subsistir en un primer momento, y luego, una vez que contaba con las necesidades básicas cubiertas, su enfoque fue en procurar mayor bienestar. Agregó que en la Antigüedad y en la Edad Media la técnica de la representación política era desconocida, por lo que no es descabellado la participación directa de los sujetos de las comunidades en todas las decisiones de lo que le rodeara y le incumbiera. El hombre primitivo tenía sentido de pertenencia a una comunidad sin entenderse él mismo cómo ser autónomo, dado que se sentía miembro inseparable del grupo (Loewenstein, 2007).

Desde la perspectiva de la democracia, los términos *participación* y *comunidad* son aspectos de un único modo del ser social: la ciudadanía. Hablar de participación ciudadana es hablar de ciudadano o ciudadanía; es imposible concebir a la democracia sin ciudadanos y viceversa. La palabra *ciudadano* tiene su raíz en el latín *civis*, teniendo su origen en la civilización griega hacia el 700-600 A.C. (Clarke, 1996). En este sentido, Barber (1984) aseveró que los griegos fueron los primeros que desarrollaron los principios de ciudadanía, aplicándolos a la Ciudad-Estado y a los individuos que podía participar en la *polis* ateniense. Para Pattie, el significado de ciudadano es el de “alguien que podía participar en las asambleas públicas asociadas con la república romana-res publica” (2004: 7).

Posteriormente, los romanos codificaron el concepto de ciudadanía y lo aplicaron a todo su Imperio. Sin embargo, no sería hasta la Revolución Francesa de 1789 en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano cuando se liga el concepto de ciudadanía con los derechos, base indudable de la categoría *ciudadano*, afirmándose que los derechos del hombre son naturales, inalienables y sagrados, y que todos los hombres nacen libres e iguales (Bucholz, 2006). En el mismo sentido, a finales del siglo XVII y principios del XVIII, y posteriormente con la Revolución Francesa, fue cuando apareció el concepto de democracia representativa, factor precursor de la participación ciudadana, de la mano de Montesquieu, Condorcet, Siéyès y Rousseau.

Para Montesquieu (1984), la facultad del pueblo no debía sobrepasar el ámbito de elección de sus representantes, debiendo confiarse la facultad legislativa al cuerpo que se elija para representarlos. Lo medular de la teoría de Montesquieu fue que los tres poderes del pueblo deben estar distribuidos en tres órganos autónomos respecto uno del otro, para que así el poder frene al poder, dado que, si los tres poderes convergen en una misma persona u organismo, el poder se convierte en despótico.

Por su parte, Condorcet (1980) acuñó el término de democracia representativa. Su pensamiento varió a lo largo de su obra. Condorcet opina que la representación no requiere del sufragio universal, debiendo existir limitaciones en el derecho al voto, excluyendo del mismo a menores, criminales, extranjeros, el personal doméstico y los clérigos. Para Condorcet solo deben votar los propietarios, a los que tiene como únicos ciudadanos con derechos; además, considera que el derecho de contribuir con igualdad a la formación de las leyes es, sin duda, un derecho esencial, inalienable e imprescriptible de todos los propietarios. En este sentido, también insiste en que el derecho de igualdad no queda herido si son los propietarios los únicos que gozan

del derecho de la ciudadanía, porque solo ellos poseen territorio y así, los propietarios pueden ser considerados, sin injusticia, como los únicos ciudadanos del Estado.

Con el paso del tiempo, esta limitación del sufragio universal dio pie a una visión de aceptación, incluso admitiendo formas de democracia participativa directa para la aprobación de declaraciones de derechos. Condorcet (1980) llegó a decir que, si el pueblo no ejerce la función legislativa, debe poder ratificar las leyes. Al final de su obra, Condorcet llegó a legitimar un modelo de democracia representativa en el que se adoptan ciertos instrumentos de participación ciudadana directa.

Entre tanto, Siéyes (2012) distinguió entre democracia y gobierno representativo. Para Siéyes, la democracia sólo existe en su forma directa, siendo el gobierno representativo un sistema político diferente. Argumentó que los ciudadanos pueden dar su confianza en alguno de sus representantes; por ello la utilidad de designar representantes más capaces que ellos mismos de conocer el interés general y de interpretar su voluntad a este respecto. La otra manera de ejercer su derecho a la formación de la ley es concurrir un mismo inmediatamente para hacerla. Este concurso inmediato es lo que caracteriza la verdadera democracia. El concurso mediato designa al gobierno representativo.

En contra de la teoría representativa se sitúa Juan Jacobo Rousseau. En su obra *Contrato Social*, Rousseau se inclinó por la democracia directa. Para este autor el acto de la delegación es antagónico a la soberanía. Rousseau (2002; Libro III, Capítulo XV) afirmó que “toda ley que el pueblo en persona no haya ratificado es nula, y ni aún puede llamarse ley. El pueblo inglés cree ser libre, y se engaña; porque tan solo lo es durante la elección de los miembros del parlamento, y luego que éstos están elegidos, ya es esclavo, ya es nada”. A partir de 1789 con la Revolución Francesa se aceptó la

combinación de la democracia directa rousseuniana con la representativa -aunque no siempre-, al considerarse que la forma de gobierno directa es impracticable, debido a la densidad de la población y la extensión de los territorios, aunque estaríamos regresando en la actualidad, de una forma lenta pero progresiva, a la directa.

El paso de la figura preponderante del monarca a la de la figura de la Nación, como sujeto titular de la soberanía se vio favorecido por el notable influjo de la Revolución Francesa y de las Revoluciones Liberales. La Francia revolucionaria no se decantó en un principio por ningún sistema político concreto, pero posteriormente optó por un sistema representativo que dejó de lado la participación directa, propiciado por el interés burgués de que fuesen las asambleas las que dirigieran el devenir de la Nación. Para ello, el pueblo participa como titular de la soberanía eligiendo las asambleas, delegando así en ellas sus competencias.

Al igual que muchos de los términos de la discusión contemporánea, pesa sobre el concepto de *ciudadanía* una enorme sospecha por haber sido invocado inicialmente por el pensamiento neoliberal. Esta sospecha surge a partir del énfasis en su carácter individualista, sin tomar en cuenta que el concepto antecede con mucho al pensamiento liberal. La participación está en el centro de la política griega y romana, y ya desde Tomás de Aquino se le utilizó para deslindar al creyente que actúa en la esfera eclesiástica del ciudadano que interviene en el ámbito del Estado (Ullman, 1983).

De acuerdo con José Rubio (2007) existen tres notas constitutivas de ciudadanía en torno de las cuales parece haber un consenso. Estas tres notas son los derechos individuales, la pertenencia a una comunidad política y la participación en la vida pública. Pero incluso la referencia a derechos, base indudable de la categoría *ciudadano*, no está exenta de diversidad de opiniones, toda vez que las distintas tradiciones políticas identifican los derechos básicos de

ciudadanía con sus respectivas concepciones. Así, la versión liberal de derechos puso el acento en los derechos civiles, la teoría comunitaria es relacionada con los derechos económicos y sociales, mientras que la teoría republicana es vinculada con los derechos políticos Chantal (2001).

El efectivo ejercicio de los derechos que ostenta una persona en su categoría de ciudadano/a, es definido por la literatura como *ciudadanía pasiva* o *activa*. Canto (2011) argumentó que el reconocimiento ciudadano como portador de derechos fue -y es- una de las principales demandas de la democratización en América Latina frente a los regímenes autoritarios que violentan los derechos fundamentales. La postura identifica al solamente portador de derechos con el ciudadano pasivo, toda vez que, como garantía de sus derechos, demanda y recibe del Estado un conjunto de prestaciones. Por el contrario de esa postura conservadora, la ciudadanía activa se identifica con la virtud cívica; es decir, aquel ciudadano/a que antes de pensar en sus derechos, piensa en sus obligaciones para con la comunidad política.

Por otro lado, la teorización acerca de la ciudadanía de acuerdo con Beiner (1995), pasó por distintos debates: teoría liberal, comunitaria y republicana. Por la relevancia que implica esta conceptualización para la participación ciudadana como mi objeto de estudio, a continuación, me refiero a estas teorías de manera sintetizada. Comenzando por la Teoría Liberal, esta enfatiza la importancia del individuo y su capacidad de trascender al grupo o la identidad colectiva. La comunidad política se considera sólo como un mecanismo para maximizar los intereses particulares. Los individuos cooperan juntos para resolver problemas colectivos y lo hacen por medio del Estado que es el medio para resolver dichos problemas. Esta teoría pone énfasis en la igualdad de derechos, asegurando que los derechos civiles y políticos son disfrutados de igual manera por todos los miembros de la sociedad (Pattie, 2004). Respecto a la Teoría

Comunitaria, ésta enfatiza la importancia de la cultura del grupo étnico o la comunidad, vinculando a los individuos para trabajar juntos en la consecución de las políticas del Estado. La solidaridad entre los que comparten una historia o tradición confiere identidad a los que de otra manera serían individuos atomizados y esta identidad es lo que da las bases a la ciudadanía (Etzioni, 1995). Otros autores como Tönnies (1957) definen la comunidad como aquella referida a un mundo relativamente pequeño, tradicional y cohesivo, de lazos directos, que se distingue de la sociedad en que ésta se refiere a un mundo de gran escala, fragmentado, individualizado y de lazos indirectos. Para los comunitaristas la comunidad existía antes que los individuos y éstos son definidos y determinados por aquélla. Por último, la Teoría Republicana profundiza en los lazos cívicos del ciudadano y la comunidad los cuales son considerados como un todo y el Estado como la clave para mantener la lealtad ciudadana. Bajo esta visión, tanto la teoría liberal como la comunitaria constituyen una amenaza para una ciudadanía efectiva. Ambas la atomización del individuo no hace posible que los individuos luchen en conjunto de manera organizada para superar sus conflictos de interés y también porque ciertos intereses especiales pueden dominar la agenda, si no son subsumidos mediante la identidad colectiva (Pattie, 2004).

De las corrientes y acepciones antes expuestas, podemos deducir que, la participación ciudadana encuadra dentro del discurso republicano. Dicho estilo de ciudadano supone -bajo la visión republicana- una participación más activa dentro del proceso democrático y eso, según los republicanos, es considerado como un signo de vitalidad y una oportunidad para que el sistema político logre sus objetivos democráticos. En este sentido, para efectos de esta investigación, me centro en la concepción de la participación ciudadana dentro de la Teoría Republicana, en donde el individuo forma parte de un colectivo, interesado en atender problemáticas que afectan de manera colectiva a la sociedad en un enfoque de diálogo continuo y cercano con el gobierno.

1.2 El concepto de la participación ciudadana

Ya que se presentó la evolución de la concepción de la participación ciudadana, su desarrollo y las aportaciones de distintas sociedades para moldear lo que se conoce como acción cívica, doy paso a detallar la dimensión que implica la participación ciudadana y los diferentes ángulos en los que los teóricos la han conceptualizado. Lo que se ha constituido en materia de análisis para la Ciencia Política y las Políticas Públicas, así como tema de discusión política, es la diversidad de prácticas habituales, procesos reconocidos, instrumentos sancionados jurídicamente e, incluso principios institucionales -como es el caso de Brasil y Colombia-. Este tipo de prácticas dan cuenta de intervenciones de la ciudadanía en la vida pública a través de diversos instrumentos, programas o políticas, que implican tanto relaciones de poder y estrategias de actores específicos, como desafíos a la eficiencia de la acción pública.

En el año 1972, Verba y Nie realizaron su distinción clásica² entre participación electoral y participación ciudadana. El fenómeno se describió en el marco de la incidencia -más o menos indirecta- que pueden tener los ciudadanos comunes no sólo en la elección de los gobernantes, lo que habitualmente es entendido como participación electoral, sino también en las decisiones que éstos toman a lo largo de todo el período de gobierno.

Como se sabe, esta definición permitió separar analíticamente la participación electoral de la ciudadana al tiempo que ambas fueron cobijadas bajo el paraguas de la participación política. Durante años

²S. Verba y Norman Nie (1972: 2) la definen como *political participation refers to those activities by private citizens that are more or less directly aimed at influencing the selection of governmental personnel and, or the actions they take.*

los estudios empíricos sobre participación se vieron influenciados por esta primera aproximación conceptual al tema (Nie y Verba, 1975; Verba, Nie y Kim, 1978; Barnes y Kaase, 1979; Parry, Moysen y Day 1992). Al mismo tiempo, esta definición excluía las llamadas formas pasivas de participar (interés por la política, lectura de periódicos, sentimiento de patriotismo), la desobediencia civil, la protesta violenta, los esfuerzos por mantener o cambiar una determinada forma o estructura de gobierno. También, dejaba de lado los comportamientos provenientes por fuera de esta esfera, o, por el contrario, los comportamientos provocados/movilizados por el mismo gobierno y los resultados políticos no intencionales (Conge, 1988).

Más tarde algunos de estos mismos autores y otros provenientes de la literatura sobre movimientos sociales y la acción colectiva (Jennings, van Deth *et. al.*, 1990; Marsh, 1990; Parry *et. al.*, 1992; Tomasen y van Deth, 1998; Brady, 1999; Dalton, 2002) consideraron esta definición demasiado estrecha y buscaron ampliar los horizontes conceptuales del término. En primer lugar, Barnes y Kaase en *Political Action ...* señalaron la importancia de incluir formas no convencionales de comportamiento político³ en la definición de participación. Sostuvieron que la participación debe ser estudiada como “toda actividad voluntaria realizada por ciudadanos individuales tendentes a influir, directa o indirectamente, en las elecciones políticas en varios niveles del sistema político” (1979: 42). En segundo lugar, otros autores como Nelson (1979) y Seligson (1978) caracterizaron a la participación política en contextos sociales y políticos diferentes

³ Definen como no convencional a las actividades tales como peticiones, manifestaciones, boycotts, ocupación de edificios, bloqueos del tráfico, daños a la propiedad y violencia personal. Al mismo tiempo definen a las formas convencionales como lectura de periódicos, discusión política, contactos con funcionarios públicos, activismo partidario, y actividades relacionadas con el proceso electoral. Las dos primeras, posteriormente, fueron vistas por la literatura más bien como precondiciones de la participación. La participación política es por definición activa.

tales como los países en vías de desarrollo o ámbitos de pobreza urbana y para ello utilizaron una definición más amplia que la aportada por Verba. El primero, la definió como la “acción desarrollada por ciudadanos privados dirigida a influir en las acciones o en la composición de los gobiernos nacionales o locales” (1979: 9). Esta definición incluyó acciones ilegales o violentas destinadas a cambiar o alterar las formas de gobierno y, también, acciones producidas por la movilización que ejercieron algunos partidos o líderes, especialmente, sobre los pobres urbanos.

Pero es quizás el segundo quien realizó el aporte más original al definir la participación como “el comportamiento que influye o pretende influir en la distribución de los bienes públicos” (1978: 6), sean éstos consecuencia del accionar del Estado o de la propia comunidad. En este sentido, Seligson ubicó en un mismo plano la participación social -el involucramiento en proyectos barriales o en asociaciones comunitarias- y la participación política. Algunos trabajos, no obstante, subrayaron la conveniencia de dejar de lado los comportamientos que se sitúan por fuera de la esfera de gobierno o de la arena de la política, entendida ésta como las relaciones de poder y autoridad (Nelson, 1979; Conge, 1988). En tercer lugar, otros trabajos advirtieron que los resultados políticos no siempre vienen determinados únicamente por los funcionarios de gobierno. Otros actores importantes del sistema político y de la sociedad civil pueden convertirse en objetivos estratégicos de la participación, y el accionar de éstos puede finalmente impactar o influenciar en las decisiones de los gobernantes.

La definición propuesta por Brady (1999: 737) como “las acciones tomadas por los ciudadanos ordinarios que tienen como objetivo influir en los resultados de las políticas públicas”, permite ensanchar el concepto a la vez que precisa muy bien sus principales elementos definitorios. En el mismo orden de ideas Montero, Torcal y Teorell (2006) señalaron que la participación política implica, en

primer plano, acción; es decir, un comportamiento observable llevado a cabo por individuos. De este modo, se dejó de lado la discusión alrededor de las formas pasivas de participación. En segundo plano, se resaltó que es una acción realizada por individuos que no pertenecen a las élites políticas; y en tercer plano, se recalcó la existencia de una exigencia, demanda o influencia en las decisiones tomadas por otros al tiempo que se establece que mediante la participación se busca la producción de cualquier resultado político.

Retomando a Verba, éste recogió algunas críticas y aportes y junto con Schlozman y Brady (1995) podría parecer que estiraron significativamente los límites de aquella primera definición. En esta obra, incluyeron no sólo las acciones de los gobernantes como objeto de la participación sino en un sentido más amplio y a la vez más específico, las políticas públicas. Se refirieron a la participación como aquella actividad que tiene el propósito o el efecto de influenciar la acción de gobierno. Dicha influencia puede ser directamente afectando el proceso de elaboración e implementación de una política pública o indirectamente influenciando la selección de la gente que hace esas políticas. En cualquier caso, la participación surge como un instrumento que permite a la ciudadanía intentar hacer que el sistema político -más allá de los períodos electorales- tenga en cuenta su voluntad. Como señaló Verba (1996: 1) “la participación es un mecanismo para la representación, un medio por el cual los gobernantes son informados de las preferencias y necesidades de la sociedad y son inducidos a responder a esas preferencias y necesidades⁴”.

Hasta ahora se puede notar que, en general, todas las definiciones propuestas por la literatura presentada hasta este punto subrayan el carácter indirecto de la participación. Tal y como apuntaron Verba y otros (1996), por este medio los ciudadanos se

⁴ Traducción propia.

limitaron a informar de sus preferencias y necesidades y los gobernantes a dejarse inducir. La definición de Verba y otros (1996) se acercó más a ciertas versiones de la teoría democrática como la elitista y la representativa a la vez que se alejó de la participativa y aún de la deliberativa. Para otro conjunto de autores como Teorell (2006)⁵, Gould (1988) y Pateman (1970) la participación se da por definición cuando los ciudadanos ordinarios, además de tratar de influir, demandar o exigir por vías indirectas, toman directamente parte en la adopción de las decisiones. En todas estas definiciones el concepto de participación es muy amplio y corre el riesgo de convertirse en un cajón de sastre que acomoda formas muy diferentes de acción política que constituyen, o pueden constituir, fenómenos bien diferenciados (Huntington y Nelson, 1976).

Por último, es conveniente realizar una distinción entre las diferentes formas de participación, las funciones y los instrumentos de ésta. En primer lugar, expongo lo que algunos autores han llamado participación social, o más precisamente, participación asociativa. La participación asociativa es entendida como el involucramiento ciudadano en las actividades de una pequeña comunidad con el fin de producir bienes públicos o colectivos y/o en la operación de las organizaciones civiles y voluntarias por motivos sociales, políticos, culturales o recreativos. La participación social o asociativa comenzó a ser percibida también como una dimensión específica y diferenciada de la participación ciudadana sobre todo desde la aparición de estudios

⁵ De acuerdo con Toerell (2006: 21), la clave normativa de la definición más clásica de *participación* inaugurada por Verba y otros en 1972 responde a un modelo *responsive* de democracia. Este subyace y es congruente con la idea de la participación como intentos de influencia por parte de los ciudadanos para hacer llegar sus necesidades y preferencias. En cambio, la participación como el involucramiento inmediato de los ciudadanos en los asuntos de gobierno tiene su correlato obvio con los modelos normativos de la democracia participativa. Por último, la concepción de la participación como discusión política se inserta más cómodamente en los modelos deliberativos de democracia.

normativos y empíricos acerca de la sociedad civil (Putnam, 1993; Cohen y Rogers, 1995; Skocpol y Fiorina, 1999; Fishman, 2004).⁶

Cuadro 1. Formas de participación.

<p><i>Participación social</i> es la que se da debido a la pertenencia del individuo a asociaciones u organizaciones para la defensa de los intereses, y el interlocutor principal no es el Estado sino otras instituciones sociales.</p>	<p><i>Participación comunitaria</i> es el involucramiento de individuos en la acción colectiva que tiene como fin el desarrollo de la comunidad mediante la atención de las necesidades de sus miembros y asegurar la reproducción social; suele identificarse con la beneficencia. El interlocutor principal en estas acciones no es el Estado y, en todo caso, lo que se espera de él es revivir apoyo asistencial.</p>
<p><i>Participación política</i> tiene que ver con el involucramiento de los ciudadanos en las organizaciones formales y mecanismos del sistema político: partidos, parlamentos, ayuntamientos, elecciones. Es una participación mediada por los mecanismos de participación política.</p>	<p><i>Participación ciudadana</i> es aquella en la que los ciudadanos se involucran de manera directa en acciones públicas, con una concepción amplia de lo político y una visión del espacio público como espacio de ciudadanos. Esta participación pone en contacto a los ciudadanos y al Estado, en la definición de las metas colectivas y las formas de alcanzarlas.</p>

Fuente: elaboración propia a partir de Cunill (1991).

Por su parte, Cunill (1991, 1997) distinguió la participación social como la que se da debido a la pertenencia del individuo a asociaciones u organizaciones para la defensa de los intereses, y el interlocutor principal no es el Estado sino otras instituciones sociales.

⁶ No es que anteriormente no se haya abordado el tema de la participación en asociaciones civiles como una dimensión de la participación política *no convencional*, sólo que a finales del siglo XX ganó una extraordinaria atención y autonomía. Verba y Nie (1972: 112) y Verba, Nie y Kim (1978: 23) la incluían dentro de lo que llamaban “actos cooperativos”.

Además de la participación social o asociativa, Cunill (1991, 1997) argumentó que la participación ciudadana es solo una de las formas de interacción entre sociedad y gobierno en el espacio público. También describió las llamadas comunitarias, política y ciudadana. (Ver cuadro 1)

Por su parte, Ziccardi (1998) indicó que la participación ciudadana puede ser institucionalizada o autónoma. La primera se entiende como la que se encuentra implantada en el marco legal y normativo. Mientras que la segunda es aquella que no es organizada desde las instituciones gubernamentales sino desde la propia sociedad. Como se mencionó anteriormente, el tipo de participación que interesa a esta investigación es la ciudadana institucionalizada relacionada con la definición de políticas públicas, más allá de los procesos electorales que tiene como finalidad única la formación de autoridad legítima.

A su vez, Ziccardi formuló tres funciones de la participación ciudadana formal: “otorgar legitimidad al gobierno; promover una cultura democrática; hacer más eficaces la decisión y la gestión públicas” (2004: 250). Entre los instrumentos formales, Ziccardi distinguió los que implican una participación solamente de tipo individual, y los que contemplan una participación que puede ser individual o colectiva. Entre los mecanismos individualizados destacan la consulta pública, el referéndum y el plebiscito, que pueden tener efectos vinculatorios o no. Estos instrumentos pueden emplearse para la conformación de una orientación general de las políticas, la definición de una agenda pública y sus prioridades, o la aprobación del marco legal que les dará fundamento. En México, dichos mecanismos de participación están contemplados en el marco legal de más de 20 entidades federativas (Zayas, 2007). Sin embargo, algunos están considerados como obligatorios y otros como opcionales. En esta última concepción se encuentran las consultas públicas las cuales están catalogadas como una herramienta opcional y sus resultados no son obligatorios para la autoridad. En cuanto a los instrumentos formales

que pueden favorecer tanto la participación colectiva y organizada como la individual, Villarreal (2009) mencionó los siguientes:

- La iniciativa ciudadana para promover reformas o nuevos marcos legales que fijan reglas generales para el diseño e implementación de políticas públicas.
- Los buzones ciudadanos que permiten expresar opiniones, demandas o sugerencias que moldeen o corrijan las acciones gubernamentales.
- El monitoreo ciudadano, que proporciona información para dar seguimiento puntual a políticas específicas y abre canales formales para recibir y atender las observaciones.
- La contraloría social o ciudadana, como herramienta para auditar y evaluar la implementación de políticas.
- Los comités y consejos de participación ciudadana, que constituyen un mecanismo típico de intervención directa de actores no gubernamentales en distintas fases del proceso de políticas públicas.

En su momento, Villarreal (2009) argumentó que el diseño de estos mecanismos puede impulsar la participación de los ciudadanos de manera individual, o bien, colectiva, y dentro de ésta última puede impulsarse la intervención de grupos ciudadanos autónomos, o bien restringir la participación a las organizaciones creadas por iniciativa estatal. Todos estos instrumentos de participación constituyen dispositivos del control social sobre la acción estatal y la gestión desarrollada por su aparato administrativo. Este control social tiene como fin “evitar la privatización de las decisiones públicas” (Cunill, 2007: 452). Unos son controles a priori porque tratan de incidir en las decisiones sobre lo que se hará, y otros son controles a posteriori porque dan seguimiento a las acciones y resultados (Cunill, 2000).

El control que realiza la sociedad sobre las acciones del Estado puede llevarse a cabo mediante la evaluación de políticas o programas, o mediante la participación en la confección de las decisiones públicas, o en la gestión de los servicios. La realización del control social también permite diseñar mecanismos de participación ciudadana como los referendos y plebiscitos de carácter vinculatorio para orientar las decisiones, la gestión directa de servicios públicos por parte de organismos sociales, las contralorías ciudadanas para vigilar el uso de los recursos públicos, los consejos de carácter consultivo o resolutivo que participan en la formulación y diseño de las políticas.

Sin embargo, la eficacia de estos controles depende en buena medida de su externalidad con respecto a la administración pública y su autonomía con respecto al aparato estatal. Además, un control efectivo debe tener capacidad de generar consecuencias sobre los actores públicos. En el mismo sentido, Cunill expresó que la participación “puede configurarse como participación administrativa o como participación política” (2008: 118).

La participación ciudadana que apela a la racionalidad instrumental, que contempla solo a los beneficiarios o directamente involucrados, solo es administrativa, despolitizada, no implica redistribución real del poder social, sino legitimación de los poderes establecidos. En cambio, la participación ciudadana con carácter político busca intervenir en la determinación de los fines, los valores y los intereses sociales apelando a la racionalidad comunicativa mediante la presentación de argumentos racionales. “Además, ésta tiene como sujeto privilegiado a los intereses sociales sub-representados en la formación de las decisiones, precisamente porque busca afectar los balances de poder en el marco de la construcción de ciudadanía” (Cunill, 2008: 125).

Los diferentes modelos de democracia enfatizan distintas modalidades e intensidades. En la democracia de corte

predominantemente liberal, donde lo primordial es proteger las libertades individuales y limitar el poder estatal, se impulsa la participación convencional por la vía electoral. Mediante las elecciones se legitima la libertad de acción de los políticos para que atiendan los problemas públicos, sin requerir necesariamente de la participación de los ciudadanos, pues para representar a los ciudadanos fueron electos. En este sentido, cabe recordar las palabras de Bobbio (2003: 454) cuando menciona que “el pueblo no puede hacer nada por sí solo, sino que debe remitir todo a sus ministros, o bien, a sus representantes”.

Por su parte, la democracia republicana está basada en la civilidad entendida como el conjunto de actitudes y conductas sociales que muestran virtud cívica y buena ciudadanía. Este tipo de democracia se manifiesta en un tejido denso de asociaciones que practica una solidaridad que supera las fronteras del propio grupo familiar y de amigos. En la misma línea, Pettit (1999) argumentó que mientras más capital social exista, más amplia la civilidad y más intensa la participación de los ciudadanos orientada al bien público.

Roberto Gargarella (1999) señaló que lo distintivo de la república es la posibilidad de una intervención activa, compartida, colectiva, deliberada, sobre nuestro propio destino. En el modelo de la democracia deliberativa el debate político de los ciudadanos libres e iguales es el centro de la toma de decisiones políticas legítimas. Asimismo, Cohen (1998) expuso que en el intercambio de argumentos participan no sólo los expertos sino todos los ciudadanos afectados por una temática, y se confía en la capacidad de los individuos de ser racionales, de comunicarse, de dar y entender argumentos.

Habiendo profundizado en distintas posturas respecto a la participación ciudadana, sus características, alcances y conductos de manera detallada, resulta pertinente describir cinco causas consideradas la raíz de la generación de la participación ciudadana. Es importante mencionar que estas causas pueden surgir en modalidades

distintas dependiendo las coyunturas políticas, económicas y sociales particulares de cada caso.

1.3. Catalizadores de la participación ciudadana

La participación ciudadana es concebida por diversos autores como la consecuencia de diferentes causas surgidas en el plano de interacción entre gobierno y ciudadanos. A continuación, presento una serie de cinco causas generales vistas como las precursoras para explicar los motivos y las razones que tienen como resultado la acción participativa de la ciudadanía. El bloque de causas presenta dos enfoques distintos: uno desde la posición singular del individuo en relación con sus expectativas del entorno social; el otro desde un plano de grupo de individuos enfatizando las características de sus relaciones internas y las formas como ejercen acciones de participación.

1.3.1. Cinco causas generales

Como ya se mencionó anteriormente, el tema de la Participación Ciudadana en la conducción de la vida pública no es un asunto nuevo. Desde hace ya varias décadas el fenómeno ha sido abordado desde diferentes teorías y a través de distintas herramientas metodológicas. Es a finales de la década de los 60 cuando apareció una extensa literatura proveniente de la sociología y la ciencia política sobre la participación no electoral en sus variadas formas. Estos estudios se enfocaron en responder básicamente las siguientes cuestiones: ¿por qué algunas personas deciden actuar de manera colectiva?, es decir, ¿por qué ocurre el fenómeno de la participación? Y ¿cuáles y en qué condiciones es probable que el fenómeno suceda? En segundo lugar, ¿quiénes participan?, ¿cuáles son los recursos y/o incentivos fundamentales para tal fin? Y, por último, ¿cuáles son las principales formas en las que la participación ciudadana se manifiesta?

Las cuestiones anteriores serán respondidas a través de la descripción de las cinco causas que generan la participación ciudadana expuestas a continuación. Las tres primeras aproximaciones ofrecen explicaciones que de un modo u otro resaltan las causas individuales de la participación -desbalance entre expectativas individuales y realidad social, recursos personales y/o motivaciones y predisposiciones psicológicas-. Por el contrario, las siguientes dos ponen el acento más en los factores sociales -recursos organizativos, características de los líderes políticos, contexto de desarrollo, capital social, etc.-.

La primera tesis es descrita como: la participación, movilización y organización de los individuos ocurre cuando se da la disparidad entre las expectativas de ciertos sectores de la población y la capacidad para satisfacerlas. Toda vez que se producen situaciones de privación relativa se dan las condiciones para que los individuos participen. La llamada teoría de la privación relativa fue elaborada por Ted Gurr en los años 70⁷. A través de ésta el autor estableció las motivaciones y razones que impulsan a los ciudadanos a participar. Para esta teoría, la contradicción entre las expectativas y la realidad y los consiguientes sentimientos de privación se pueden manifestar de dos formas: la primera, cuando se produce un aumento de las aspiraciones de la población con el contacto con sectores más favorecidos mientras la capacidad para satisfacerlas permanece constante. Así se obtiene un sentimiento de privación respecto de las aspiraciones. La segunda, cuando disminuye la capacidad de obtención de bienes o valores mientras las expectativas se mantienen estables y se produce una privación por decrecimiento. Por tanto, para esta teoría la intensidad de los sentimientos de privación y las dimensiones del grupo afectado por esta inconformidad incide directamente en la ocurrencia del fenómeno.

⁷Gurr en su libro *Why Men Rebel* (1970: 33) se refiere específicamente a acontecimientos de naturaleza violenta o revueltas. Sin embargo, sus conclusiones han sido tomadas por años para elaborar estudios de participación y acción colectiva.

Fueron muchas las objeciones planteadas a este argumento. En primer lugar, nadie negó que en toda sociedad existen suficientes motivos de queja, situaciones de descontento, malestar y privación, y pese a ello, existe evidencia empírica que indica que son pocas las personas que deciden insertarse en grupos de protesta, ayuda mutua, asociaciones voluntarias, movimientos sociales, o incluso emitir el voto en períodos electorales. En muchas ocasiones la salida a la frustración es la pasividad o el retraimiento al ámbito privado. En segundo lugar, como lo expresaron Shorter y Tilly (1986), la ausencia de una explicación acerca de cómo -mediante qué mecanismos- el descontento que se transforma en acción colectiva y participación constituye un problema a resolver. En este sentido, estos autores criticaron el paso de los estados mentales de carácter individual al del carácter colectivo, y subrayaron la importancia que adquieren los aspectos organizativos en sí mismos:

“Los individuos no se movilizan por arte de magia para participar en alguna empresa colectiva por muy furiosos, abatidos, hostiles y frustrados que se sientan. Su agresión sólo se verá canalizada hacia fines colectivos por medio de funciones coordinadoras y dirigentes de una organización, ya sea de carácter formal o informal. Las interacciones habituales y estructuradas de una red de compañeros pueden considerarse una organización, lo mismo por supuesto, que las estructuras mucho más elaboradas, como las sociedades de ayuda mutua o los sindicatos. En cualquier caso, la organización es un factor imprescindible para explicar el descontento individual ya que, si no, los afectados se limitasen a auto compadecerse de forma pasiva sin hacer nada para intentar salir de la situación” (1986: 479-482).

La segunda tesis se define como: la participación ocurre cuando las personas poseen los recursos necesarios para poder embarcarse en

acciones colectivas. Es así como los individuos con altos niveles de ingreso, estatus laboral y grados de educación son más activos en política y más propensos a la participación en asuntos públicos. Por ende, las sociedades con mayores niveles de desarrollo socioeconómico son las que presentan mayores niveles de participación. El enfoque socioeconómico de la participación, sostenido originariamente por Milbrath y Goel (1977), aduce que la gente activa políticamente tiene un perfil muy definido: son educados, están insertos en el mercado de trabajo en puestos de relativa calificación y obtienen buenos ingresos. Estos recursos permiten obtener tiempo libre para ser dedicado a los asuntos colectivos. Esta es una de las tesis más probadas por los estudios clásicos de la participación. Los ciudadanos participan porque pueden hacerlo, cuentan con un conjunto de recursos que posibilitan esa actividad. Sin embargo, pese a que la proposición enunciada es exitosa en su esfuerzo por responder y predecir quién es probable que participe activamente en una sociedad dada, resulta ser, al menos, incompleta. El clásico trabajo de Verba, Schlozman y Brady (1995) señaló al respecto que no todo tipo de acción política requiere las mismas dosis de tiempo y dinero. En este sentido, los autores distinguieron en el análisis de la participación el repertorio posible de actividades políticas y públicas y los diversos recursos que cada acción requiere. Además, señalaron la importancia de otro recurso como las llamadas habilidades cívicas, entendidas como las competencias comunicativas y organizacionales que pueden ser más determinantes al suplir, por ejemplo, el déficit educativo formal. También, advirtieron la importancia del conocimiento político como un recurso que facilita y promueve la movilización al ser para la política lo que el dinero para la economía. Sin embargo, algunos autores (Verba y Nie 1972, Verba *et. al.* 1995) argumentaron que la perspectiva clásica de los recursos, humanos y físicos ignora la relevancia que pueden tener determinadas instituciones -asociaciones civiles voluntarias, iglesias, lugares de trabajo, etc.- en la creación de los requerimientos de la participación como las habilidades cívicas. Estas organizaciones son factores clave

para permitir la participación en contextos sociales donde la supervivencia diaria no está asegurada.

Como sostienen los enfoques anclados en los estudios del capital social o en la movilización estratégica, el acceso a las redes sociales -formales e informales- pueden también incrementar la probabilidad de que una persona sea reclutada para participar políticamente (Knocke 1990, Verba *et. al.* 1995, Rosenstone y Hansen 1993). Sin embargo, es innegable que los estudios enmarcados en esta tradición -en su versión más clásica o en su versión más renovada- pusieron de relieve una de las conclusiones más probadas y recurrentes en la literatura, que es: la experiencia de la participación varía enormemente en función de la distribución social de estos recursos y por ello, la participación resultante tiene una naturaleza necesariamente sesgada (Verba 1995 y 2001).

La tercera tesis se compone de la siguiente manera: la participación ocurre cuando además de los recursos, las personas tienen el deseo, la motivación y la predisposición de formar parte; quieren participar y creen que deben hacerlo. Dentro de esta tercera tesis podemos distinguir dos enfoques: aquél que acentúa los incentivos de tipo selectivo y una estricta racionalidad instrumental y el que recalca los incentivos de tipo expresivo como desencadenantes de la participación.

Tomando el tema de la lógica de la participación con criterios de racionalidad económica, Olson (1965) utilizó el empleo del método económico para explicar los tipos de acción cooperativa. Así, la escuela de la elección sostiene que, por regla general, un actor racional⁸ no cooperará con un grupo a fin de obtener un bien público, a menos

⁸ Dicha corriente de pensamiento describe que un individuo se comporta de forma racional en un sentido restringido, es decir, cuando cuenta con un conjunto dado de preferencias consistentes: establece una jerarquía entre ellas y busca los medios más adecuados para maximizar el beneficio.

que se vea obligado o motivado a hacerlo. Esto sucede porque a cada actor le conviene no participar si obtiene de forma gratuita los bienes colectivos que los demás contribuyen a generar.

Los individuos toman las decisiones teniendo en cuenta sus intereses particulares y, en virtud de éstos, rehúsan participar en acciones colectivas sean cuales fueren los beneficios que pudieren alcanzar. Por tanto, la participación sólo es posible cuando, en primer lugar, el beneficio que se obtiene es mayor que el costo y, en segundo lugar, cuando la existencia de incentivos selectivos⁹ es suficiente para promover la acción. Fuera de estas condiciones, resulta irracional participar si se obtiene de forma gratuita los bienes colectivos que los demás contribuyen a generar. Este planteamiento no explica por qué mucha gente participa en variadas actividades, coopera o asiste a votar en las elecciones. Es decir, bajo estrictas condiciones de racionalidad instrumental, explica las razones de la ausencia de cooperación, pero deja sin fundamento los orígenes y las causas de la participación efectiva. Así también, es incapaz de dar cuenta cómo surge un grupo o una asociación y cómo ésta supera inicialmente el problema del gorrón que, inevitablemente, según la teoría, se desarrolla.

El estudio de otros factores que contribuyeron a generar cooperación en situaciones donde ésta no viene inducida por incentivos selectivos o cuestiones de racionalidad instrumental constituyeron un gran vacío en el marco de este enfoque¹⁰. Por ejemplo, cabría diferenciar las acciones originadas en motivaciones racionales y

⁹ Los incentivos selectivos pueden asumir la forma negativa de castigos, amenazas o de fuertes normas; o positiva como las recompensas.

¹⁰ En opinión de Taylor (1988: 90) resulta probable que la racionalidad restringida explique exitosamente la cooperación y la participación individual en situaciones específicas donde se dan las siguientes condiciones: a) las opciones individuales son limitadas, b) los incentivos selectivos están bien definidos, resultan evidentes y sustanciosos, c) donde se obtiene mayor beneficios y menor costo mediante el curso de acción elegido, d) donde el marco de acción no es completamente nuevo para los actores, sino que está dado con anterioridad en situaciones similares.

egoístas orientadas hacia un fin, y las altruistas que están orientadas hacia un proceso, o aquellas determinadas estrictamente por las normas.

Otro conjunto de autores remarca que, entre las razones para participar en una acción colectiva, muchas no tienen que ver con la persecución de fines ni con los incentivos selectivos sino más bien con los incentivos de tipo expresivo. Las personas pueden participar simplemente porque quieren expresar su apoyo o reafirmar su identidad (Calvert, 2002). Otra corriente bibliográfica evidenció que hay quienes participan porque valoran la acción de protesta para adquirir experiencia política (Nagel, 1987), o porque desean coprotagonizar acontecimientos históricos significativos (Hardin, 1982) o simplemente porque quieren imitar a otras personas que lo han hecho anteriormente (Riker y Ordeshook, 1968). En tal caso, los beneficios que una acción le reporta a un individuo no son el producto de la diferencia entre el valor del resultado que se confía obtener y el valor del esfuerzo dedicado a la causa, sino la suma de ambas magnitudes, como lo argumentó Hirschman (1992). Entonces, cabe preguntarse si los incentivos de algún modo no son determinados o influenciados al menos parcialmente por los recursos como la educación, la socialización primaria y secundaria, incluso la experiencia de género, como lo expuso Teorell (2006). En resumen, esta tesis resultó atractiva desde el punto de vista teórico empírico, en su conjunción con la perspectiva de los recursos, permitió determinar quién es probable que participe; sin embargo, no alcanzó para poder precisar cuándo ocurrirá esta participación.

La cuarta tesis se compone como sigue: la participación sólo es posible cuando además de los recursos individuales y la predisposición psicológica, se movilizan, fundamentalmente, recursos organizativos sean de carácter formal o informal. La acción se canaliza hacia fines colectivos por medio de las funciones coordinadoras y dirigentes de una organización o de sus líderes.

Más allá de la perspectiva racionalista, hay quienes prestaron mayor atención a los elementos organizativos que facilitan el fenómeno de la participación y la acción. McCarthy y Zald (1977) subrayaron este factor a través de la definición de una teoría parcial de la movilización de recursos. Desde esta óptica, poco importa que las personas posean los recursos individuales necesarios y la predisposición psicológica para participar si no cuentan con el vehículo para hacerlo. Los vehículos de tipo organizacional hacen referencia a la capacidad de iniciativa y al perfil de los líderes, su capacidad de reclutamiento, su habilidad para manejar recursos o para utilizar los incentivos individuales con el fin de motivar una mayor participación y la pertenencia a asociaciones que aumenta los contactos con otras personas y con ello la posibilidad de ser reclutado. Algunos años después que McCarthy y Zald, Verba *et. al.* (1995) argumentaron que, a diferencia de los recursos y los incentivos, la inserción en una red de reclutamiento político o social es condición necesaria y suficiente para que ocurra la movilización e implicación ciudadana.

Dentro de ese mismo enfoque, Rosenstone y Hansen (1993) sostuvieron que el estudio de la participación debe ser encarado desde una perspectiva relacional líderes-participantes. La participación política no puede ser explicada enteramente por las orientaciones y dotaciones de recursos de los individuos. En todo caso, el bienestar económico, la educación formal y/o las competencias informales, la disponibilidad de tiempo, el sentido de la eficacia política y el sustento moral e ideológico aumentan las probabilidades de que se dé el fenómeno. En otras palabras, los costos de la participación dependerán de la distribución de todos estos factores.

Tampoco el argumento de los beneficios selectivos y colectivos es satisfactorio para explicar cuándo la gente se dispone a actuar políticamente. Las elecciones estratégicas de los líderes, en cambio, determinan la forma de la participación. Las presiones competitivas del

sistema democrático alientan a los líderes políticos -partidos políticos, grupos de interés, agitadores, organizadores, etc.- a movilizar a sus ciudadanos. Las estrategias que éstos implementan para captar sus apoyos y esfuerzos determinan quién participará y cuándo lo hará.

En el mismo sentido, Rosenstone y Hansen (1993) también resaltaron la naturaleza social de la vida política al tiempo que rechazaron una explicación de la participación en términos meramente individuales. En ello, las redes sociales juegan un rol clave en la resolución de los dilemas de la acción colectiva. Proveen información, son espacios de aprendizaje informal, coordinan la participación y otorgan premios y castigos a sus integrantes. La movilización política en ocasiones hace uso de estas redes para inducir a la participación.

Sintetizando, el fenómeno surge de la interacción entre los ciudadanos y los movilizadores políticos. Poca gente actúa espontáneamente en política, y para una gran mayoría ésta es algo remota a la experiencia cotidiana pese a que la atraviesa continuamente. Puede considerarse que no constituye una prioridad para muchas personas. Por ello, según esta tesis, concebir las prácticas de ciudadanía sostenidas únicamente por la acción independiente iniciada por los individuos hacia la arena política-pública es minimizar el contexto relacional en el cual la gente participa. En conclusión, la participación ocurre cuando las elecciones estratégicas de los líderes políticos movilizan -directa o indirectamente- a los ciudadanos a participar. La movilización estratégica determina la forma y la ocasión de la participación.

Por último, la quinta tesis que presento se define de la siguiente forma: el capital social puede ser un elemento clave para explicar la participación. Allí en donde existan altos niveles de capital social habrá mayores probabilidades de contar con ciudadanos participativos. A mediados de los años 90, el término de capital social generó una extraordinaria atención en las ciencias sociales. Fenómenos tan

variados y disímiles como la participación ciudadana, los problemas de conducta juvenil, la socialización primaria y secundaria, la capacidad asociativa, el desempleo, el desarrollo económico, cuestiones de salud pública, la calidad de la democracia y el desempeño de las instituciones, entre muchos otros, han sido explicados bajo esta misma óptica (Portes, 1998).

Pero sin duda, fue el trabajo de Putnam (1993) el que promovió el uso del término y generó posteriormente un debate sobre su utilidad. Putnam argumentó que la tradición asociativa y el compromiso cívico afectan diferencialmente el desempeño político institucional en las regiones del norte y del sur de Italia. Según concluye, el capital social consiste en el “conjunto de redes sociales y vínculos de reciprocidad que se generan entre los miembros de una comunidad en el marco de la cooperación social y la interacción” (1993: 221). Cuanto más estables son esas pautas de compromiso cívico más rica es esa sociedad en términos de capital social.

En la práctica, el autor lo midió a través de su principal indicador que llama sociabilidad cívica. La sociabilidad cívica está compuesta por las siguientes categorías: densidad de la vida asociativa, la asistencia a votaciones, asistencia a referéndum y lectura y suscripción de periódicos. En este sentido, se sostuvo que la inserción en redes sociales, los recursos que se generan y las actitudes cívicas que despierta, así como las oportunidades que ofrece para la movilización son elementos que no sólo influyen sobre la predisposición a participar en la esfera pública, sino que también incide en la forma en que se participa (Huckfeldt, 1979; Knoke, 1990; Leighley, 1990; van Deth, 1997).

Como previamente se comentó en el planteamiento de Rosenstone, la implicación en asociaciones o con grupos informales supone estar potencialmente más cercano a las redes de reclutamiento a través de las cuales los ciudadanos pueden ser movilizados (Verba *et.*

al. 1995). También son lugares en donde los individuos pueden desarrollar ciertas actividades -por ejemplo, tareas de coordinación de grupo- que pueden proporcionarles conocimientos y habilidades útiles para la participación. Y, en algunos casos, la implicación en redes sociales, principalmente mediante la colaboración en asociaciones voluntarias, puede favorecer la formación de actitudes positivas para el desarrollo de una sociedad más cívica, a través, por ejemplo, de la generación de mayores niveles de confianza social o interpersonal (Putnam, 1993; Newton, 1997).

Estas cinco causas y en diferentes contextos y circunstancias, pueden detonar iniciativas ciudadanas de participación a través de diversos mecanismos y conductos. Sin embargo, una variable fundamental debe ser considerada como constante para que el ejercicio de la participación ciudadana sea una realidad. Esta constante es la actitud que el individuo presenta respecto a los asuntos públicos que le conciernen.

La actitud de los ciudadanos respecto de la cosa pública es vinculada con el entorno de vida que rodea al ciudadano. El entorno integra aspectos como el nivel de desarrollo económico y educativo, oportunidades de desarrollo humano, contexto político, etc. Todas estas son claves que pueden ayudar a entender las posturas que se presentan en el escenario de Torreón. A su vez, dichas claves son englobadas por la cultura política. En el siguiente apartado describo la relación que existe entre cultura política y el contexto político para poder entender mejor los motivos que inhiben o impulsan la participación en los ciudadanos en Torreón.

CAPÍTULO II

CULTURA POLÍTICA Y CONTEXTO POLÍTICO

La cultura política y el contexto político han sido destacados por la literatura como factores explicativos importantes de la participación ciudadana. Para una mejor exposición, se presenta separadamente la discusión de su revisión y el análisis de los principales aportes realizados, así como la perspectiva histórica de la construcción de la cultura política en México, sus factores y contexto.

El estudio de la cultura política ha pasado por distintas fases. Gabriel Almond y Sidney Verba dieron pie a la construcción de una corriente de estudio que se ha ido reinventando al paso de los años. Por su parte, el contexto político es considerado un agente moldeador de comportamientos políticos. El entramado institucional que brinda cada contexto puede alterar la conformación de actitudes de participación ciudadana.

Este capítulo está integrado por cuatro apartados. En el primero presento una revisión de algunas de las aportaciones más relevantes al estudio de la cultura política y el contexto político. En el segundo, expongo un recorrido por la historia política mexicana a partir de la Revolución de 1917 y los acontecimientos que dieron paso a la transición democrática en el país. En el tercer apartado, hago un análisis de los datos presentados para el caso mexicano en el estudio de Almond y Verba referente a la cultura cívica. Por último, en el cuarto apartado incluyo un análisis de los datos recogidos por la Encuesta Nacional de Cultura Cívica 2012 (ENCUCI) y por la Encuesta Nacional de Cultura Cívica 2020 (ENCUCI), para identificar puntos comparativos respecto al estudio de Almond y Verba e identificar la evolución de los elementos que construyen la cultura política en México.

2.1. La cultura política y el contexto político como factores explicativos de la participación ciudadana

En primera instancia, es necesario revisar el significado, su implicación y los factores que integran el concepto de cultura. De acuerdo con Michael Kranert, “la cultura de una sociedad consiste en todo lo que cada miembro tiene que saber o creer para operar de una manera aceptable para todo el colectivo. La cultura [...] no consiste en cosas, personas, comportamiento o emociones. Es más bien una organización de estas cosas que conforma un sistema. Son las formas de las cosas que la gente tiene en mente, sus modelos para percibir las, relacionarlas y, de otro modo, interpretarlas” (2019:21). Aceptando que la cultura es entendida como un sistema, es necesario considerar que hoy, las sociedades modernas, se diferencian principalmente por aspectos particulares que cada una desarrolla en función del entorno en el que se desenvuelve. Kube (2012) identificó que estos subsistemas asumen factores como la política, religión, leyes, economía, etc. Cada uno de estos subsistemas sociales contiene elementos de cultura social, mental y material que forman la cultura general. Por lo tanto, la cultura política de una sociedad está determinada en parte por la cultura general.

Originalmente, el término cultura política aparecía en la escena del conocimiento científico gracias al clásico trabajo de Almond y Verba: *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. En este libro, los autores argumentaron que la cultura política de una sociedad puede convertirse en un factor explicativo potente de la modernización y la estabilidad democrática. El modo y la intensidad en que los ciudadanos se relacionan con los distintos aspectos del sistema político, sus opiniones y evaluaciones, fueron considerados factores para comprender el sistema democrático prevaleciente en aquellos años. Desde esta perspectiva, la cultura política fue definida como el conjunto de orientaciones cognitivas -conocimiento y creencias-, de evaluación -opiniones y juicios- y actitudes que una

población o colectivo manifiesta frente a diversos factores de la vida política. Fueron dos las principales conclusiones aportadas por el enfoque de Almond y Verba. En primer lugar, las actitudes, orientaciones y valores -la cultura- es una variable capaz de explicar comportamientos políticos -la estructura- que tienen manifestaciones a nivel macro. En segundo lugar, los distintos componentes que conforman la cultura política y la estructura -el comportamiento político- mantienen, o deberían hacerlo, una cierta relación de congruencia.

Este efecto o síndrome según sus autores, tiene básicamente tres características: la coherencia, su carácter agregado y su durabilidad a través del tiempo (Verba y Almond, 1963; Jackman y Miller, 1998). Es decir, la cultura política es conceptualizada como un reflejo relativamente coherente de un agrupamiento de actitudes, opiniones y evaluaciones. Efectivamente, en *The Civic Culture ...*, los autores afirmaron que una forma democrática del sistema político requiere igualmente una cultura política coordinada con ella. “Una relación de lealtad afectiva y evaluativa entre cultura y estructura es necesaria para que la democracia funcione adecuadamente” (Almond y Verba, 1963: 21). En segundo lugar, tales conjuntos de valores son considerados prevalecientes y, por ende, tratados como propiedades agregadas de la sociedad total. Y, por último, los efectos de la cultura perduran a lo largo de la historia y resulta muy difícil, aunque no imposible, su transformación.

El libro de Almond y Verba ha sido objeto de numerosas críticas y revisiones provenientes de distintas escuelas teóricas, incluida la propia del enfoque cultural (Barry, 1978; Almond y Verba, 1980; Inglehart, 1988; Muller y Seligson, 1994; entre otros). En este sentido, se planteó la necesidad de distanciarse de la primera postulación señalada por Almond y Verba respecto a la congruencia como una propiedad fundamental del síndrome. Montero, Torcal y Gunther (1998) demostraron a finales del siglo pasado que esta

congruencia y coherencia está lejos de ser una realidad y que esto no hace más que revelar la complejidad y multi-dimensionalidad del concepto cultura política. No obstante, el supuesto general que está detrás de este enfoque es el peso relativamente autónomo que tienen los valores, las opiniones y las creencias como posibles explicaciones de fenómenos políticos y la vinculación sistemática que existe entre ambas dimensiones: la cultural y la política.

En la primera década del siglo XXI, el tema volvió a tomar relevancia y fenómenos como la participación en sus variadas formas, el asociacionismo, la confianza social, el nacionalismo, etc., comenzaron a ser explicados en términos culturales. En este marco, nuevos indicadores se sumaron a los tradicionalmente usados -pertenencia a partidos políticos o ubicación en el espectro ideológico-, y fueron considerados buenos predictores de la participación política. Por ejemplo, el interés por los asuntos políticos y públicos, el sentido de la eficacia política, el valor cívico, la conciencia grupal -convierte a la participación en una especie de obligación moral-, la valoración de políticas específicas que a los ciudadanos les gustaría ver implementadas y por ello estarían dispuestos a participar, etc. (Montero y Torcal, 2000).

Desde un ángulo más sociológico, la importancia de la cultura en la acción humana se debe al argumento weberiano sobre los orígenes del capitalismo: el comportamiento económico y racional del capitalista es posible gracias a la influencia de la cultura bajo la forma de la doctrina calvinista. En este enfoque, el principal vínculo entre cultura y acción surge mediante la definición de valores, es decir, de los fines últimos que orientan y dirigen a la acción.

Ann Swindler en su artículo *Culture in Action: Symbols and Strategies*, se preguntó por el modo en que la cultura puede afectar realmente el comportamiento y la manera de interactuar con la estructura. Su respuesta se alejó de la utilización más clásica de Weber

y reafirmada por T. Parsons del término¹¹. Para Swindler, la cultura debe ser entendida como una caja de herramientas que contiene un repertorio de símbolos, de historias, rituales y visiones de mundo que la gente utiliza para resolver diferentes tipos de problemas. Cada una de estas herramientas definen estrategias de acción; estrategias que para los actores que las emprenden significan modos de organizar la propia experiencia. A diferencia de Almond y de Verba, Swindler sostuvo que la cultura no debe ser pensada como un sistema unificado, internamente consistente y sin fisuras. Este repertorio es internamente diverso y a menudo contradictorio. Al tiempo que resalta que la relación cultura-acción colectiva, varía a través del tiempo y de las condiciones históricas.

Swindler, no obstante, reconoció el importante aporte de los valores a las ciencias sociales en un contexto en donde casi todo se reducía a las condiciones materiales de existencia como único factor de análisis. Señaló que el desafío de la sociología -de la cultura- no consiste en estimar cuánta cultura es determinante, sino cómo ésta es usada por los actores, cómo facilita o constriñe los patrones de acción, y qué cambios históricos específicos determinan la vitalidad de algunos patrones culturales y la caída de otros. Estos aportes, de alguna manera o de otra, subrayan la importancia de la cultura en tanto puede facilitar o constreñir determinados tipos de comportamientos, facilitar o constreñir la cooperación entre actores y de un modo más general definir el sentido común de lo que es posible o no en una sociedad particular, en un tiempo histórico determinado.

¹¹ La autora sostiene que el aporte de los valores ha sido importante y atractivo para la sociología ya que vino a subrayar el papel explicativo que éstos pueden tener en un contexto en donde casi todo se reducía a las condiciones materiales de existencia como único factor de análisis. Pero el desafío actual de la sociología (de la cultura) no consiste en tratar de estimar cuánta cultura es determinante, sino como ésta es usada por los actores, como facilita o constriñe los patrones de acción, y qué cambios históricos específicos determinan la vitalidad de algunos patrones culturales y la caída de otros.

Sin embargo, a nuestro entender la explicación de la participación ciudadana desde esta variable hace necesario rescatar los aportes de ambos enfoques. Así como la visión más clásica - proveniente tanto de la ciencia política como de la sociología- de la influencia de los valores puso en primer plano la importancia de la cultura como variable independiente, la idea de ésta como caja de herramientas pone de relieve al actor y al uso que hace de ella para organizar la experiencia. Es decir, posicionándonos en el primer acercamiento, nos preguntamos qué hay detrás de ciertos comportamientos, qué andamiaje sustenta, por ejemplo, una participación más corporativa, clientelista o cívica; en cambio, situándonos en el segundo enfoque nos interesa analizar por qué es este el andamiaje y no otro, y qué usos y significado les da la gente a estos tipos de acciones.

Cuando la gente comparte herramientas o marcos culturales similares, probablemente también construya tipos similares de relaciones sociales. Pero, la clave para entender por qué se da la participación ciudadana, comprender sus diferentes intensidades, variantes y resultados, ¿reside en las características de la cultura o en las propiedades de un contexto político institucional determinado?

De acuerdo con Thoening (2003), el neo-institucionalismo, entendido como un conjunto de reglas que determinan los procesos de la reforma institucional a partir de los marcos de incentivos y restricciones impuestos a los comportamientos de los diferentes agentes y actores económicos, sociales y políticos para la formulación e implementación de políticas públicas, nos proporciona las primeras pistas por las cuales pensar que el contexto político institucional general puede ser un factor importante para explicar el surgimiento de la participación.

Representantes del institucionalismo sociológico como Powell y DiMaggio (1991) expusieron que las instituciones configuran la identidad de los actores, definen sus preferencias y moldean sus posibilidades de acción. Los seres humanos no eligen lo que ellos quieren como si se tratara de una orden a la carta. No sólo aquellas combinaciones que están culturalmente disponibles figuran en el menú como aseveran los culturalistas, sino que en ocasiones los arreglos institucionales son más decisivos a la hora de explicar cursos de acción. Las instituciones guían la acción, influyen las ideas, los valores y las preferencias de los actores.

Por su parte, el institucionalismo histórico presentado por Hall y Taylor (1996), argumenta que el comportamiento de los actores está constreñido por las decisiones pasadas *-pathdependence-*. Es decir, por las decisiones tomadas por otros actores y que definen reglas para el comportamiento. En tal sentido, los actores no actúan en un vacío institucional, y la estructura institucional de algún modo afecta sus acciones. Pero ¿de qué manera lo hace? Fundamentalmente asignando recursos e información mediante incentivos y reglas que inhiben o promueven un determinado comportamiento y que, por lo tanto, pueden posibilitar o no una mayor participación, incluso la participación de un determinado tipo de actores.

El segundo cuerpo teórico que ha brindado una destacada aportación al análisis del contexto político como facilitador de la participación proviene de la literatura acerca de los movimientos sociales y los dilemas de la acción colectiva. En este marco, el concepto de estructura de oportunidades políticas ha sido utilizado en las ciencias sociales como una de las variables explicativas fundamentales del surgimiento de los movimientos sociales y el inicio de la acción pública. Uno de los primeros teóricos en analizar el tema de los movimientos sociales fue Eisinger (1973). En su análisis de la incidencia e intensidad de las protestas sociales en un conjunto de ciudades americanas pone de relieve las vinculaciones existentes entre

el contexto político, o medio ambiente, y los patrones de comportamiento político. Estos elementos son básicamente la estructura institucional formal, el grado de concentración y centralización del poder, la capacidad de dar respuesta del sistema político a las demandas, la estabilidad social y las características que asume la estructura social. Cada uno de estos factores individualmente y en su conjunto pueden obstruir o facilitar la actividad ciudadana en la persecución de determinados objetivos políticos.

En general, la teoría de Eisinger estableció que cuantas más oportunidades ofrece el sistema para la representación formal de los distintos grupos e intereses, más abierta es su estructura. Mientras que cuanto más concentrado está el poder formal y menos permeable es a las demandas, su estructura es relativamente más cerrada y menos oportunidades habrá para la acción. En este marco, veinte años después, Tarrow sumó otros elementos a la definición proporcionada por Eisinger. Para Tarrow, el término alude a las “dimensiones congruentes –aunque no necesariamente formales- del entorno político que ofrecen incentivos para que la gente participe en acción colectiva” (2012: 129).

Tarrow distinguió cuatro factores que favorecen el cambio en la estructura de las oportunidades: la apertura del acceso a la participación, cambios en los alineamientos de los gobiernos, disponibilidad de aliados influyentes y, las divisiones entre las élites y en el seno de estas. Algunos de estos elementos fueron tomados en cuenta por los estudios empíricos específicos de la participación ciudadana, especialmente de la que se registra en los ámbitos locales. A continuación, se proseguirá con algunos de los principales aportes que expresan demás dimensiones a considerar.

El primero de estos aportes se refiere al tamaño de la comunidad política. La imposibilidad de la participación directa en los asuntos públicos derivada del tamaño de la comunidad ha sido ya

subrayada en numerosas ocasiones por los críticos de la democracia participativa (Sartori, 2007; Dahl y Tufte, 1973). El gobierno democrático en su forma clásica sólo ha sido posible en comunidades de escala muy reducida y con grados muy altos de homogeneidad social, ambas características muy lejanas de las realidades actuales. Pese a que la democracia ateniense evoca una imagen muy atractiva de la participación ciudadana, las sociedades actuales están muy lejos de ser la Atenas del siglo V. En nuestras sociedades -más complejas, populosas y diferenciadas- la probabilidad de contar con el ciudadano total del que disponía la democracia griega¹² es muy baja-. Por todo ello, Sartori concluyó que “la democracia directa a distancia y un autogobierno entre ausentes es imposible” (2007: 67).

Algunos estudios (Parry *et. al.*, 1992; Subirats y Mota, 2000; Font, 2001; Díaz, 2014) consideraron dichos aspectos y remarcaron la importancia de la escala o tamaño de la sociedad para los costos de la participación. Así, se subrayó la probabilidad de que los ciudadanos se sientan más motivados a participar en el ámbito local que en el nacional. Esto, especialmente porque los grandes proyectos nacionales generan escepticismo y la construcción de consensos y las formas más eficaces para dirimir los conflictos se desplazaron hacia las esferas locales.

En el mismo orden de ideas, podemos advertir una serie de investigaciones que destacan la existencia de una relación entre la ideología política del gobierno local en turno y la promoción de la participación, o al menos, el origen de la oferta participativa. Varios casos figuran como antecedentes que podrían abonar a esta tesis: el presupuesto participativo implementado por el Partido de los Trabajadores en los años 80 en Porto Alegre (Fedozzi, 2012), la

¹² El autogobierno al estilo griego requería que el ciudadano se dedicará al servicio público de tiempo completo. Tal como lo expresa Sartori, este requerimiento es imposible de entender en la modernidad donde la separación entre Estado-Sociedad y vida pública-privada es uno de sus principales constitutivos.

descentralización participativa del gobierno de Montevideo desarrollada por el Frente Amplio a inicios de los años 90 (Veneziano, 2005), o la reforma descentralizadora de carácter político-económico de los años 90 promovida por el Movimiento Nacionalista Revolucionario en La Paz (Bardhan y Mookherjee, 2006).

Al mismo tiempo, otros autores sostuvieron la inexistencia de variaciones significativas que permitan apoyar la relación entre la orientación ideológica del partido en el gobierno y experiencias o políticas de participación. Colino, del Pino, Ramió y Salvador (2003) señalaron, por ejemplo, que en el Reino Unido el promedio de experiencias participativas realizadas durante el 2001 en ciudades gobernadas por el Partido Laborista fue de 11, también 11 fueron las ciudades gobernadas por el Partido Liberal, mientras que fueron 10 ciudades en donde gobernó el Partido Conservador. Aunque los autores sí destacaron una influencia sobre el carácter de las iniciativas que se emprendieron o promovieron. Las de tipo innovador, de carácter más deliberativo y transformador o las que generan menos conflicto con el sistema representativo son implementadas en general por partidos de izquierda. Tal como sostuvo Stoker (1997; 2004), es el carácter de las iniciativas que se implementan lo que diferencia a unos partidos de otros. Este autor afirmó que mientras el Partido Laborista destacó en las formas de democracia deliberativa y en las consultivas; el Partido Liberal destacó en las de tipos más tradicionales basadas en la lógica de cliente.

A continuación, presento un recorrido histórico conciso por el sendero político mexicano a partir de la Revolución de 1917 con el propósito de representar los factores más importantes que han moldeado la cultura política mexicana. Desde la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), pasando por la configuración de una figura presidencial fuerte desarrollándose en un sistema de partido hegemónico y autoritario, hasta la llegada de un nuevo paradigma

democrático en México con la llegada de Andrés Manuel López Obrador a la Presidencia de la República.

2.2 El escenario mexicano: una visión histórica

De acuerdo con José Woldenberg (2002), expresidente del Instituto Federal Electoral -ahora Instituto Nacional Electoral (INE)-, la transición a la democracia en México es un período histórico. No es una idea, ni un esquema preconcebido; no es el proyecto de un grupo ni de un partido; no tiene un o una protagonista privilegiada, ni un sujeto único; no es una fecha, una coyuntura, una reforma, un episodio y mucho menos una campaña electoral. La transición democrática en México alude a un proceso de mayores proporciones: su tema de fondo es el de una sociedad modernizada que ya no cabía ni quería hacerlo en el formato político de partido hegemónico. México se hizo más complejo, diverso, plural: un solo partido, una sola coalición, ya no podía conciliar ni representar todos los intereses, proyectos y pulsiones de un país que crecía y se diversificaba aceleradamente. La transición democrática es, en realidad, la historia de ese acomodo: encontrar una fórmula para una vida política moderna acorde con nuestra verdadera modernidad social.

En el año 2000, el país transitó de un régimen presidencialista -en donde el Presidente aglutinaba una excesiva esfera de influencia sobre los poderes Legislativo y Judicial- a un sistema presidencial en donde los equilibrios del sistema de pesos y contrapesos acotaron las facultades meta-presidenciales del titular del Ejecutivo. Héctor Aguilar Camín (1987) explicó que el régimen político instaurado después del período revolucionario fue el causante de que se tuviera gran estabilidad política y cohesión; resultado de un diseño institucional que garantizaba constitucionalmente fortaleza al portador del Poder Ejecutivo, declarándolo una instancia altamente centralizada, así como personalizada, cuyo objetivo principal no era el desarrollo de la

democracia, sino mantener la unidad política del país. Manuel Camacho Solís (1977) indicó que las funciones que hicieron tan poderoso al presidente mexicano recayeron en: el ejercicio de sus poderes constitucionales; en haber sido el jefe de la clase política; en haber sido el árbitro en las pugnas mayores de todas las fuerzas que participaban en la contienda política; en haber sido el vértice de la transmisión del poder y; en haber tenido un amplio dominio sobre el proceso de distribución de los recursos públicos.

La fundación del PNR -antítesis del Partido Revolucionario Institucional PRI- tuvo como base un acuerdo político orientado a lograr un monopolio del poder por parte de la fracción revolucionaria aun por encima de lo establecido por la Constitución. Esto quedó de manifiesto en las primeras elecciones en las que el PNR participó, en 1929, y en las que la fracción revolucionaria echó mano del fraude y la represión contra los opositores para asegurar el triunfo de sus candidatos (Blum, 1996). El régimen pos-revolucionario mexicano adoptó las características de un régimen autoritario en el que las elecciones fueron un mero ritual para legitimar al grupo en el poder. La norma constitucional se cumplía hasta donde no pusiese en peligro su hegemonía. El poder del Estado, incluida la fuerza militar, fue utilizado para asegurar la continuidad del régimen, condición indispensable desde la óptica del grupo gobernante para unificar a la nación y emprender la reconstrucción del país.

González (2004) se refirió a esta desviación del precepto democrático constitucional explicándolo en términos de la relación entre el modo de producción capitalista y la democracia liberal. El autor sostuvo que en el México pos-revolucionario no se presentaban condiciones óptimas para el desarrollo de una democracia liberal al estilo europeo o norteamericano. La presencia del imperialismo en México en las primeras décadas del siglo XX impidió el desarrollo de una estructura capitalista madura. Este estado pre-capitalista del desarrollo nacional hizo inoperante un texto constitucional liberal

avanzado como el surgido de la Revolución Mexicana en virtud de que la debilidad del capitalismo mexicano en ese momento convertía el juego democrático en una amenaza para el poder de una naciente burguesía, y que ésta no estaba dispuesta a tolerar. Es decir, que, dado el grado de desarrollo del capitalismo mexicano en esa época, lo conveniente para impulsar el desarrollo del país en el marco del capitalismo era precisamente, un régimen de partido hegemónico que concentrara el poder y ejerciera un control político total. El PNR nació como parte fundamental de un proyecto para la nación impulsado desde el Estado, donde la democracia era sólo pieza de oratoria.

Giovanni Sartori adoptó el estudio de este tipo de gobierno particular del contexto mexicano y lo describió de la siguiente forma: “así fue como se construyó el sistema de partido hegemónico, en donde no se permitía una competencia oficial por el poder, ni por una competencia de facto; se permitía la existencia de otros partidos, pero como partidos de segunda, autorizados, pues no se les permitía competir en igualdad de condiciones con el PRI. No sólo no se producía el hecho de la alternancia política, sino que no podía ocurrir dado que no se contemplaba la posibilidad de una rotación en el poder. Esto implicaba que el partido hegemónico continuara en el poder tanto si lo quisiera o no. No existía oposición alguna que comprometiera al PRI a actuar con responsabilidad. Cualquiera que fuese su política, no se podía poner en tela de juicio su dominio” (1992:182).

Durante la consolidación del sistema de partido hegemónico, a su vez inmerso en un sistema autoritario, se fueron delineando valores, normas, costumbres y actitudes que sustentaron las prácticas políticas durante la mayor parte del siglo XX. A la naturaleza autoritaria del régimen se sumó una estructura social caracterizada por el subdesarrollo. Esta estructura social presentaba vastas capas de la población sumidas en la pobreza y con bajos niveles educativos, así como un proceso de urbanización que transformó a la sociedad mexicana de una sociedad eminentemente rural en una sociedad urbana

que acusa enormes grados de marginación. La combinación de estos factores constituyó el caldo de cultivo de una cultura política autoritaria con claras consecuencias en el comportamiento político de los mexicanos. En este contexto, un sistema educativo de calidad fue un factor ausente en el andamiaje histórico del país.

Por principio de cuentas, el Estado implementó entre los ciudadanos una labor educativa orientada a reproducir el modelo autoritario. González afirmó que “dentro de toda estructura social hay una educación política. O hay educación democrática o hay educación autoritaria. El pueblo es constantemente educado, y es educado de forma autoritaria en donde es autoritaria la estructura de poder y la actitud de los estratos dominantes” (2004: 211). Ornelas (1993), en su estudio del sistema educativo mexicano hizo referencia a la manera de cómo la educación formal en México produjo y reprodujo los valores de la ideología autoritaria afectando la personalidad de los sujetos, tratados más bien como objetos del proceso educativo. Pero no sólo a través de la educación formal el individuo socializa los elementos de la cultura política, sino que lo hace además en la acción de las instituciones y de los grupos sociales, así como en la interacción con los demás individuos dentro de esos mismos grupos.

En este campo, la acción del Estado mexicano jugó un papel de primera importancia. González (2002), al referirse a las características del autoritarismo mexicano, hizo alusión al hecho de que el grupo gobernante se integró con núcleos sociales provenientes tanto de los sectores medios, urbanos y rurales, así como de las organizaciones obreras. Este hecho, que fue resultado de la participación de las masas en la lucha por el poder y que fue determinante para derrotar a la oligarquía latifundista y sus aliados metropolitanos, base del régimen porfirista, dio origen a una cultura política en la que se fundieron la cultura de origen oligárquico con la cultura de las masas, de origen popular.

Así, el Estado mexicano desarrolló una política paternalista-popular y a la vez, de acuerdos y concertaciones. En este tipo de política se alternaban el uso de la represión con la concesión, de la ruptura con la negociación y el convenio. Los grupos políticos y sociales, en sus relaciones con el Estado, se vieron obligados a asimilar esa política y aprendieron a actuar con base a ella. Se convirtió en “una especie de lenguaje mediante el cual, el Estado y la sociedad, o al menos una parte de ella, se comunicaban” (González, 2002:62-63). Durand (2004) sostuvo que este hecho permitió al autoritarismo del sistema político mexicano disfrazarse bajo un discurso y prácticas democráticas o pseudo-democráticas. Fue entonces a través de estos procesos que la sociedad mexicana hizo suyos, a lo largo de décadas, los elementos de una cultura política autoritaria muy peculiar, de rasgos oligárquicos y populares. Fueron dichas prácticas cupulares junto con una creciente pérdida de legitimidad, que en 1977 el PRI decidió abrir el espacio de contienda política para la oposición.

El descontento social ante una institucionalidad que era incapaz de encauzar y representar la realidad del país y un ritual electoral que no reflejaba lo que estaba pasando en esa sociedad condujeron a la emanación de la reforma electoral de 1977. Dicha reforma abrió paso, por primera vez, a la posibilidad del libre desarrollo de las plataformas políticas. Este hecho permitió así mayores opciones de elección para la sociedad. Una intensa movilización y disputa en el mundo sindical, dentro y fuera de las organizaciones oficiales, desarrolló importantes movimientos de inconformidad con fuertes demandas de cambio. Una nueva efervescencia política se extendió por las universidades públicas del país construyéndose nuevas agrupaciones y amplias movilizaciones agrarias. Grupos empresariales protagonizaron abiertos desafíos al gobierno y sus políticas; surgieron movimientos armados en el campo y en la ciudad y se abrieron nuevos espacios de crítica y discusión pública, periódicos, revistas, editoriales (Becerra, 2000).

Cabe subrayar que el hecho de la discusión del sistema presidencial mexicano implica el problema de todo su sistema político, como ocurrió en la mayoría de las demás naciones latinoamericanas. Loewenstein (1949), identificó que el problema, y a la vez su solución, debe centrarse en la vieja preocupación de cómo armonizar la libertad y el orden, así como también encuadrar la libertad y la autoridad. En ese sentido, es primordial encontrar la manera de limitar un poder que creció en forma tal, que determina el destino del país y en buena parte, las libertades de sus habitantes. Dicha preocupación permitió la consolidación del sistema presidencialista en México, que indudablemente es un factor de influencia en la cultura política de la ciudadanía. El sistema presidencialista mexicano inculcó en la población, prácticas que coartaron la expresión participativa libre y autónoma, como el clientelismo.

La academia entiende al clientelismo como el intercambio de bienes a cambio de apoyo político. Hay consenso en que es una relación asimétrica y recíproca, pero no en si hay una definición única o debe adaptarse para cada variante del fenómeno. Para efectos de esta investigación, presento el concepto de clientelismo relacional originalmente de Alberto Simpser, que posteriormente ayudará a explicar actitudes como parte de la cultura política y el contexto político de los actores entrevistados. Simpser (2017) expuso que el clientelismo relacional, o de redes a largo plazo, es una relación personal dirigida a personas cercanas al partido político en cuestión. Es una relación que lleva de por medio la distribución de empleo público a cambio de apoyo político. Magaloni (2016) retrata que el clientelismo mexicano moderno se da a través del condicionamiento de programas y apoyos sociales. Así, con el clientelismo, el gobierno acostumbró a la población mexicana a esperar las soluciones a diversos problemas como el empleo y la pobreza. También aletargó la posibilidad de adquirir de forma temprana la responsabilidad compartida, acompañada de una constante rendición de cuentas (Carpizo, 2004). En suma, el clientelismo impide una participación ciudadana libre,

autónoma y efectiva (Leal, 2021). En México, la práctica clientelar es parte de la cultura política mexicana y producto del contexto político. Entre otras variables, Leal (2021) relaciona al clientelismo mexicano con el bajo nivel educativo general de la población. Son variables correlacionadas: entre menor el grado de educación, menor la intensidad participativa aumentando la profundidad del clientelismo.

El triunfo electoral de Vicente Fox en el año 2000 significó la alternancia en la Presidencia de la República. Después de más de 70 años de régimen priísta, se dio paso a una democracia electoral que se avizoraba podía contribuir a consolidar los canales de participación social en la toma de decisiones públicas. A pesar de que, en el año 2000, antes de la elección presidencial, el 46.6% de la población a nivel municipal y el 32.5% a nivel estatal estaba gobernada por un partido distinto al PRI, es con el cambio de partido en el ámbito federal que el sentimiento participativo comenzó a esparcirse como una realidad entre la población (Lujambio y Vives, 2000). Sin embargo, el sentimiento no logró traducirse en una realidad generalizada a lo largo del país. El proceso de generación de políticas de participación ciudadana ha sido lento y en muchos casos, obstaculizado por los mismos gobiernos (Ziccardi, 2012). Esta obstaculización de la participación en el país responde a un régimen político cerrado, como lo fue el régimen priísta. Los gobiernos panistas de alternancia del 2000 y 2006 se vieron inmersos en esta dinámica lo que debilitó sus esfuerzos para implementar canales reales de participación. Además, una parte importante de sus administraciones operaron bajo la inercia autoritaria priísta. La llegada de Enrique Peña Nieto a la Presidencia de la República en 2012 significó el regreso de un proyecto restaurador autoritario, con tendencias corporativistas, clientelares, con una profundización en las políticas neoliberales, pero con una *nueva* presión ciudadana que reclamaba transparencia, rendición de cuentas y mayor participación en la definición de soluciones a problemas públicos (Olvera, 2015).

Dicha nueva presión ciudadana se tradujo en la reforma constitucional de 2014. La reforma constitucional fue una aliada de la ampliación de los derechos ciudadanos en materia de participación. Incluyó la facultad de iniciación de leyes por parte de los ciudadanos y la votación a través de consultas populares sobre temas de trascendencia nacional. Sin embargo, Sánchez (2014) argumentó que esta nueva instrumentación jurídica no garantizó mayor participación ciudadana. Los mecanismos de participación integrados en la reforma constitucional de 2014 no habían sido utilizados plenamente hasta la asunción de AMLO como Presidente de la República. Sin embargo, aún continúa existiendo desconocimiento de su utilidad o de su procedimiento, tanto entre la población como entre las propias autoridades políticas.

La tradición centralista de más de 70 años echó raíces profundas en el sistema político mexicano. Los mecanismos de participación establecidos en los marcos jurídicos de los distintos ámbitos de gobierno durante las administraciones de Felipe Calderón y de Enrique Peña Nieto, se han quedado realmente solo en papel jurídico. Estos marcos jurídicos no han logrado permearse en las calles, barrios, vecindades, escuelas y universidades; no han conseguido estimular la voluntad ciudadana para implementarlos. De acuerdo con Arredondo-Sibaja (2014), durante el gobierno de Peña Nieto aún se observaba, de forma clara, la cooptación de la participación ciudadana por medio del corporativismo político y el sometimiento clientelar de las más representativas organizaciones sociales del PRI. Ante este escenario, AMLO decidió incluir el fomento de la participación ciudadana y la democracia directa como un elemento clave en su plataforma política.

El primero de julio de 2018, AMLO fue elegido como el próximo Presidente de la República. El elemento central de su discurso político fue la necesidad de crear una Cuarta República o Transformación bajo el argumento de que el neoliberalismo mexicano,

dominante durante los últimos 30 años, intenta convencer a la población de que es ineludible dar la espalda al pasado para poder avanzar hacia el futuro. Por tanto, AMLO planteó su principal objetivo no en perfeccionar o rehacer la transición política y económica de los últimos decenios, sino en implementar un movimiento mucho más profundo que asegure su legado transformador en la historia de México: la Cuarta Transformación.

La Cuarta Transformación es el deseo de AMLO por hacer de su presidencia un hito histórico basado en el cambio estructural del sistema político mexicano. Como marco general, el movimiento López Obradorista busca reestablecer los límites entre el poder político y el poder económico bajo una ideología nacionalista. A su vez, la Cuarta Transformación fija, como objetivos primordiales, la operación de la administración pública bajo criterios de austeridad y el combate a la corrupción y a la impunidad. Además, busca brindarle más poder al pueblo a través de una democracia participativa, para que, supuestamente, la gente verdaderamente pueda decidir sobre los asuntos relevantes del país. El dirigente nacional del Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), Mario Delgado (2021), recientemente afirmó que “el proyecto de Transformación que encabeza el Presidente de la República busca que el pueblo mande, que el pueblo decida, darle todo el poder al pueblo. No basta nada más con que el pueblo pueda poner presidentes, sino que también, si sale mal, si sale corrupto, si sale ladrón, la gente lo mande de regreso a su casa”.

Según John Ackerman (2020), la Cuarta Transformación debe realizar una serie de ajustes en aras de mejorar la incidencia de la teoría en la realidad. Entre estos ajustes se considera la necesidad de reimpulsar la participación ciudadana como motor de la expansión de los derechos y las libertades ciudadanas. Además, recomienda revalorar las fortalezas y las debilidades de la cultura política mexicana mediante la profundización en los problemas endémicos -cultura de la

ilegalidad, desconfianza en las instituciones, etc.- para favorecer los procesos de acción colectiva.

AMLO inició su gestión democratizadora incluso antes de ser investido como Presidente de la República. La consulta popular llevada a cabo para definir la continuación de la construcción del nuevo aeropuerto de la Ciudad de México fue el inicio de su transformación democrática. El ejercicio se realizó en octubre de 2018 y careció de fundamentos jurídicos al tiempo que fue objeto de sólidos cuestionamientos respecto a la legitimidad de su resultado. El segundo proceso de consulta ciudadana se efectuó durante los días 24 y 25 de noviembre de 2018, aun cuando AMLO no era presidente constitucionalmente. El proceso tuvo como propósito consultar a la ciudadanía si estaba de acuerdo, o no, con la construcción del Tren Maya y del Tren del Istmo de Tehuantepec, la refinería de Dos Bocas en el estado de Tabasco, el aumento de la pensión a adultos mayores, entre otras cuestiones. Los resultados también fueron favorables a la postura de AMLO. El tercer ejercicio está programado para realizarse el 10 de abril de 2022 y consultará a la ciudadanía si está de acuerdo en que AMLO se le revoque el mandato por pérdida de confianza o siga en la Presidencia de la República hasta que termine su período. La participación ciudadana que ha promovido AMLO hasta el momento ha sido catalogada como simplemente una herramienta que el presidente utiliza para aumentar el culto a su personalidad en detrimento de la democracia real.

De acuerdo con Favela (2020), una de las características de los buenos gobiernos, es precisamente el fomento de la participación ciudadana para el diseño e implementación de las políticas públicas. En esa línea, todas las decisiones y políticas públicas tienen que reflejar tres criterios fundamentales: primero, deben ser jurídicamente válidas; segundo, tienen que ser políticamente correctas y; tercero, deben ser socialmente útiles. Hasta el momento de la redacción de esta tesis, los ejercicios de democracia participativa de AMLO no cumplieron con

los tres criterios anteriormente señalados. Mellado (2019) concluye que las consultas ciudadanas de AMLO fueron diseñadas a modo y han ido en sentido opuesto al de su utilidad original. Además, argumenta que los procesos contienen vicios ocultos que buscan confundir y polarizar a la sociedad.

En suma, México sigue afrontando importantes retos para consolidar su espíritu democrático. El sistema político mexicano continúa inmerso en un contexto de crisis democrática. Por un lado, la alternancia entre partidos políticos todavía no ha generado una transformación de fondo con respecto a la relación entre Estado y sociedad. Por otro lado, los constantes enfrentamientos entre López Obrador y algunos organismos autónomos, entre ellos el INE, así como la intención de desarticular instituciones garantes de la democracia mexicana, ponen en tela de juicio el objetivo de extirpar de raíz las prácticas de simulación, corrupción y manipulación de la voluntad popular.

México ha estado inmerso en un sistema autoritario de partido hegemónico desde el siglo XX hasta la segunda década del siglo XXI. El modo y la intensidad en que los ciudadanos se relacionan con los distintos círculos del sistema político, sus opiniones y evaluaciones, siguen siendo moldeados por el sistema prevaleciente. Pero los valores, creencias, juicios, opiniones y actitudes del México de la década de los sesenta, ¿han cambiado en comparación de las registradas durante el gobierno de AMLO? Los siguientes apartados analizan los datos registrados, en primer lugar, en el estudio de Almond y Verba respecto a la cultura política de México, y en segundo lugar, los obtenidos a través la ENCUP 2012 y la ENCUCI 2020.

2.3 La cultura política mexicana de 1963 en base al estudio de Almond y Verba

Este apartado retrata la cultura política mexicana de acuerdo con el análisis llevado a cabo por Gabriel Almond y Sidney Verba en 1963. En esta investigación entendemos que comparar lo que aconteció hace 60 años con la realidad actual resulta forzado debido a la distancia de tiempo y la diferencia de elementos propicios de cada época. Sin embargo, nos parece de gran utilidad presentar los resultados de 1963 como un punto de partida antes de dar paso a los datos arrojados por estudios más actuales.

Un contexto profundamente distinto al actual marcaba las características de la sociedad mexicana de mitad del siglo XX. Durante 1963, el país vivía bajo un sólido sistema de partido hegemónico, en donde el autoritarismo priísta cooptaba todos los canales de participación, al tanto que la economía nacional estaba dominada por actividades del sector primario. Aunque el país atravesaba por una migración de las comunidades rurales a los centros urbanos, los niveles de marginación se incrementaban a medida que la desigualdad social se intensificaba. La participación política de partidos de oposición al régimen sólo servía para justificar el ritual electoral y legitimar los resultados de éste; los procesos electorales eran una simulación.

Esta sección no pretende exponer todas las preguntas del análisis, más bien toma una muestra representativa de cuatro ámbitos de medición: el primero se refiere a la importancia que se le atribuye tanto al gobierno nacional como al local; el segundo consiste en el grado de conocimiento que la sociedad tiene de los asuntos políticos y públicos; el tercero refleja la cantidad de información política que la sociedad posee; y por último, el cuarto indica la disposición de la población para elegir o mantener opiniones sobre los problemas y resultados políticos.

El estudio de Almond y Verba está inspirado por lo que los antiguos griegos denominaban las virtudes cívicas y sus consecuencias para la efectividad y estabilidad de un gobierno democrático. Las virtudes cívicas se fincan en la eficacia política, la competencia judicial, la tolerancia y la confianza interpersonal. En este sentido, Almond y Verba argumentaron que todo gobierno democrático debe estar estrechamente relacionado con estas virtudes cívicas para armonizar la clase de vida comunitaria, la organización social y la educación de los hijos. Expresan que una forma democrática del sistema político de participación requiere igualmente una cultura política coordinada con un buen gobierno. Sin embargo, la aplicación de la cultura política en los países desarrollados, en ese momento, se encontró con dos grandes retos: en primer lugar, el nivel de entendimiento que requería comprender la naturaleza de lo que significa un sistema democrático y en segundo lugar, el conflicto que se presentó con la intención de implementar un sistema político tecnocrático y la propia cultura tradicional (Almond y Verba, 1963). México se encontraba en una fase distinta de desarrollo al mostrado por los países desarrollados estudiados en esa época. Los resultados ayudaron a poner en contexto la realidad mexicana en comparación de las de estas naciones. Entonces veamos los resultados que fueron arrojados para el caso mexicano.

El primer aspecto por examinar es el del conocimiento de la acción administrativa del Gobierno. Almond y Verba determinaron hasta qué punto se daba cuenta la gente de la presencia del Gobierno y en cuánto influía sobre ellos como individuos en su vida cotidiana. La Tabla 2 muestra los resultados del caso mexicano. Éstos se encontraron en el extremo opuesto de los países analizados. Mientras que en Estados Unidos el 41% manifestó que su gobierno nacional mantuvo una gran influencia en sus vidas cotidianas y el 11% expresó lo contrario, en México el 66% de los encuestados no atribuyeron influencia del gobierno nacional en sus vidas cotidianas, mientras que sólo el 7% dijo lo contrario.

Tabla 2. Grado estimado de la influencia del gobierno nacional sobre la vida cotidiana en México.

<i>Porcentaje que afirma que el gobierno nacional posee:</i>	<i>EE.UU.</i>	<i>Gran Bretaña</i>	<i>Alemania</i>	<i>Italia</i>	<i>México</i>
Gran influencia	41%	33%	38%	23%	7%
Alguna influencia	44%	40%	32%	31%	23%
Ninguna influencia	11%	23%	17%	19%	66%
Otras respuestas	0	0	0	3%	0
No lo sé	4%	4%	12%	24%	3%

Fuente: elaboración propia a partir de los datos presentados en Almond y Verba (1963). *Valores redondeados al cien por ciento.

La Tabla 3 presenta las respuestas a una pregunta similar acerca de la influencia del gobierno local. Los resultados de la medición fueron casi los mismos que los presentados para el gobierno nacional. Es decir, los mexicanos tenían un menor grado de consciencia de la influencia del Gobierno o bien, conscientes, rechazaron dicha influencia por considerar que no tenía importancia para ellos. Al haber obtenido casi los mismos valores en ambas tablas, es posible que se reflejase una noción en la cual los mexicanos consideraban iguales, o casi iguales, las actividades realizadas por el gobierno federal y el gobierno local. Esto tal vez por desconocimiento o por la confusión que generaba la tradición de un gobierno centralista¹³.

¹³De acuerdo con Enrique Cabrero (2003: 81), cabe destacar que, a pesar de la tradición centralista, con el paso de los años el nivel de gobierno local en México ha adquirido mayor dinamismo y eventualmente, se ha ido considerando como el nivel de gobierno más influyente en la vida cotidiana de los ciudadanos. Esto por la evolución en la prestación de los servicios que hoy en día son atribuibles al gobierno local, como la atracción de inversión y generación de empleos, educación, salud, drenaje, seguridad pública, programas sociales de combate a la pobreza, entre otros.

Tabla 3. Grado estimado de la influencia del gobierno local sobre la vida cotidiana en México.

<i>Porcentaje que afirma que el gobierno local posee:</i>	<i>EE.UU.</i>	<i>Gran Bretaña</i>	<i>Alemania</i>	<i>Italia</i>	<i>México</i>
Gran influencia	35%	23%	33%	19%	6%
Alguna influencia	55%	51%	41%	39%	23%
Ninguna influencia	10%	23%	18%	22%	67%
Otras respuestas	0	0	0	2%	0
No lo sé	2%	3%	8%	18%	3%

Fuente: elaboración propia a partir de los datos presentados en Almond y Verba (1963). *Valores redondeados al cien por ciento.

Ahora bien, en su esfuerzo por determinar si la influencia del Gobierno en sus vidas cotidianas se consideraba favorable o no, los autores formularon la siguiente pregunta: ¿Tienden las actividades del gobierno nacional a mejorar las condiciones de vida o estaríamos mejor sin ellas? Los resultados son mostrados en la Tabla 4, en la cual los mexicanos presentaron el índice más bajo de respuestas favorables. En mayor medida que los demás casos, afirmaron que estarían mejor sin las actividades del gobierno nacional.

Tabla 4. Carácter del impacto del gobierno nacional.

<i>Porcentaje que dice que:</i>	<i>EE.UU.</i>	<i>Gran Bretaña</i>	<i>Alemania</i>	<i>Italia</i>	<i>México</i>
El gobierno nacional mejora las condiciones de vida.	76%	77%	61%	66%	58%
Algunas veces las mejora, otras no.	19%	15%	30%	20%	18%
Sería mejor sin gobierno nacional.	3%	3%	3%	5%	19%
El gobierno nacional no influye.	1%	1%	1%	1%	2%
Otras respuestas.	0	1%	0	2%	1%
No lo sé	1%	2%	4%	5%	2%

Fuente: elaboración propia a partir de los datos presentados en Almond y Verba (1963). *Valores redondeados al cien por ciento.

Respecto a la misma pregunta, pero refiriéndose al ámbito local de gobierno, los resultados arrojaron la misma pauta. Si se combinan los resultados de ambas preguntas, se puede inferir que sólo la minoría de mexicanos -menos de una tercera parte- daba importancia a las actividades del gobierno, sea nacional o local. Incluso, en ese tercio una parte sustancial, o bien se colocaba en una posición escéptica sobre la acción benéfica del Gobierno o lo consideraba como muy dañino por sus efectos. Además, es factible que la sensación de los mexicanos respecto a su Gobierno haya sido moldeada por el desencanto con la clase política que comenzó a fraguarse derivado de un sistema de gobierno autoritario.

Una vez que el estudio cubrió la serie de preguntas destinadas a indagar el conocimiento administrativo sobre si la población estaba consciente del grado de influencia que el Gobierno tenía sobre ella misma, sus familias y sus comunidades, los autores continuaron con la serie de preguntas referentes al conocimiento político. Esta categoría apuntó al grado de atención que los ciudadanos prestaban a los asuntos políticos y gubernativos -incluyendo las campañas electorales-. Estas preguntas se acercaron más al análisis sobre la frecuencia de las orientaciones de participación. Cabe recordar que Almond y Verba consideraron a la participación en su estudio exclusivamente como participación electoral. Los autores supusieron que, si la gente seguía con detenimiento los asuntos políticos y gubernativos, ésta, en algún sentido, se hallaba implicada en el proceso mediante el cual se realizaban las decisiones. La cultura cívica, tal como los autores utilizaron el término, incluyó un sentido de obligación de participar en las actividades políticas, lo mismo que un sentido de competencia para participar. Sin este ingrediente, no podía existir una cultura cívica.

La Tabla 5, muestra el nivel de conocimiento cívico en los países estudiados. Respecto al caso mexicano, los números fueron bajos. Esto quiere decir que el interés por seguir los acontecimientos políticos y gubernativos era limitado. Después de Italia, los mexicanos expresaron seguir con menor frecuencia los acontecimientos políticos cotidianos. Es posible que lo anterior haya sido producto de la sensación de alejamiento que la población sentía en relación con su gobierno¹⁴.

Tabla 5. Interés por seguir las informaciones sobre asuntos políticos y gubernamentales.

<i>Porcentaje de los que confiesan que siguen las informaciones:</i>	<i>EE.UU.</i>	<i>Gran Bretaña</i>	<i>Alemania</i>	<i>Italia</i>	<i>México</i>
Con regularidad.	27%	23%	34%	11%	15%
De vez en cuando.	53%	45%	38%	26%	14%
Nunca.	19%	32%	25%	62%	44%
Varios y no sé.	1%	1%	3%	1%	1%

Fuente: elaboración propia a partir de los datos presentados en Almond y Verba (1963). *Valores redondeados al cien por ciento.

Datos similares se presentan en la Tabla 6. Ésta muestra datos sobre la frecuencia en que las personas interrogadas prestaron atención a las campañas electorales. Los resultados para México mostraron que las personas tendían a ignorar las campañas electorales; apenas

¹⁴ En las preguntas biográficas del estudio, los resultados arrojaron que las respuestas de los mexicanos estaban condicionadas al grado de estudios que poseían. Entre más bajo el nivel de educación, más alejados y desinteresados se sentían de las actividades del Gobierno. El 20% de los mexicanos interrogados no había asistido a ninguna escuela. Así, entre los formalmente no educados, el grado de conocimiento del significado de los gobiernos nacional y local fue extremadamente bajo: 25%. Al mismo tiempo, lo sorprendente en las conclusiones para el caso mexicano en este aspecto, fue que incluso las personas con educación secundaria y universitaria demostraron un nivel relativamente bajo de conocimiento de la importancia del Gobierno: 35% para los mexicanos con educación secundaria y 57% para los mexicanos con educación universitaria.

superados por los italianos. Se puede inferir que la actitud presentada por los mexicanos tuvo que ver con el contexto político que vivió el país durante esos años: el proceso electoral era concebido como elecciones de Estado en donde presuntamente el partido oficial inclinaba la balanza a favor del candidato oficial y la oposición fungía sólo como agente legitimador del mismo proceso.¹⁵

Tabla 6. Interés en las campañas políticas.

<i>Porcentaje de los que:</i>	<i>EE.UU.</i>	<i>Gran Bretaña</i>	<i>Alemania</i>	<i>Italia</i>	<i>México</i>
Prestan mucha atención.	43%	25%	34%	17%	15%
Prestan poca atención.	44%	47%	34%	25%	38%
No prestan atención.	12%	29%	27%	54%	45%
Otras respuestas y no sé.	1%	0%	5%	4%	2%

Fuente: elaboración propia a partir de los datos presentados en Almond y Verba (1963). *Valores redondeados al cien por ciento.

Los datos mexicanos presentaron un contraste interesante. En las cuestiones sobre percepción de influencia de los gobiernos nacional y local en la vida cotidiana de las personas, los datos demostraron de manera sobresaliente, en comparación con los demás casos, que los mexicanos no consideraban al Gobierno como un agente influyente en sus vidas cotidianas. Sin embargo, en cuanto al conocimiento de la función administrativa gubernamental, es decir, al carácter del impacto de las actividades gubernamentales sobre las condiciones de vida de los interrogados, los mexicanos expresaron, a través de una marcada mayoría, que el Gobierno sí mejoraba las condiciones de vida. Es decir,

¹⁵ Por ejemplo, la entrevista biográfica a un trabajador mexicano de una cantera ilustra el descontento para con la actuación del Gobierno y los asuntos públicos. Respecto a los partidos políticos y el Gobierno, el entrevistado expresa su repudio a los asuntos políticos manifestando que apoyaba al PRI “en general, es el partido que siempre gana, y porque si quiero votar por otro partido, no me lo permiten. Para mí no representa nada. Voto porque soy un ciudadano. La idea es la designar a los presidentes de la República para que puedan ayudar a la gente en sus asuntos, como el no permitir que los precios suban y el ofrecer muchos puestos de trabajo” (Almond y Verba, 1970: 471).

por un lado, se negó la influencia del Gobierno sobre la vida cotidiana, y por el otro, se afirmó la importancia de las actividades del Gobierno para lograr una mayor calidad de vida.

Además, respecto a los datos que representan las cuestiones referentes a la participación política, los mexicanos demostraron tener un nivel muy bajo de interés respecto a las campañas políticas. Esto, en comparación con la relevancia que se les da a las actividades del gobierno para impactar de manera positiva su calidad de vida, dejó entrever un grado de incongruencia. Es decir, los mexicanos mostraron un desinterés consistente por la elección del futuro gobierno que condicionaría su nivel de bienestar.

Cuando se emplearon otras medidas de conocimiento político, se repitió la misma pauta que en la que se mostró el interés por los asuntos y campañas políticas. Cuando se compara la exposición a la comunicación política en los diferentes medios masivos (*ver Tabla 7*), los mexicanos se situaron mejor que los italianos, quienes se posicionaron con el nivel más bajo de los que siguen las informaciones sobre asuntos públicos en los diferentes medios de comunicación.

Tabla 7. Los que siguen las informaciones sobre asuntos públicos en los diferentes medios de comunicación.

<i>Porcentaje que sigue las informaciones:</i>	<i>EE.UU.</i>	<i>Gran Bretaña</i>	<i>Alemania</i>	<i>Italia</i>	<i>México</i>
En periódicos, al menos semanalmente	49%	43%	53%	16%	31%
En la radio o televisión, al menos semanalmente	58%	36%	52%	20%	28%
En las revistas, siempre	57%	21%	45%	26%	25%

Fuente: elaboración propia a partir de los datos presentados en Almond y Verba (1963). *Valores redondeados al cien por ciento. **Sólo se refieren aquí los porcentajes de aquellos que manifestaron su exposición a los medios de comunicación de masas.

Como ya se dedujo a través de los datos presentados por el análisis, el conocimiento administrativo del Gobierno está estrechamente relacionado con el nivel de educación, y éste a su vez con el nivel socioeconómico. En la Tabla 8 se demuestra que la educación se encontraba fuertemente relacionada con el conocimiento político. En el caso mexicano, a medida que incrementaba el nivel de educación, aumentaba el interés por seguir los asuntos políticos del país.

Tabla 8. Quienes siguen los asuntos políticos regularmente o de vez en cuando, por nivel de educación.

<i>Nación</i>	<i>Total de Casos (%) (Núm.)*</i>	<i>Educación Primaria o menos (%) (Núm.)</i>	<i>Educación Secundaria (%) (Núm.)</i>	<i>Educación Universitaria (%) (Núm.)</i>
Estados Unidos	80% (970)	67% (339)	84% (442)	96% (188)
Gran Bretaña	68% (963)	60% (593)	77% (322)	92% (24)
Alemania	72% (955)	69% (790)	89% (124)	100% (26)
Italia	36% (995)	24% (692)	58% (245)	87% (54)
México	55% (1007)	51% (877)	76% (103)	92% (24)

Fuente: elaboración propia a partir de los datos presentados en Almond y Verba (1963). *Valores redondeados al cien por ciento. *Los números entre paréntesis se refieren a las bases sobre las que se han calculado los porcentajes.

Resulta pertinente resaltar que los datos arrojados para presentar el nivel de educación universitaria en México se encontraron por encima de los de Italia y a la par de los de la Gran Bretaña. Como se mencionó anteriormente, en la década de los 60 las universidades

públicas en México representaban centros de discusión política mayormente opuestos a las políticas gubernamentales¹⁶.

Hasta aquí, las mediciones hechas por Almond y Verba fueron acerca del conocimiento del sistema político en un sentido subjetivo, sobre la importancia del gobierno y la exposición a los asuntos políticos y de gobierno. Teniendo en cuenta que la competencia democrática estaba estrechamente relacionada con el hecho de poseer información válida sobre los resultados y procesos políticos, así como con la capacidad para utilizar dicha información en el análisis de esos resultados y en la percepción de las estrategias de influencia, los autores dieron paso a discernir el acervo de información sobre el gobierno y las cuestiones políticas que realmente poseían los interrogados. La Tabla 9 muestra información en dos medidas: la primera está basada en la capacidad para identificar a los líderes nacionales de los principales partidos políticos, y la segunda se fundó en la capacidad de identificar los Ministerios o Departamentos a nivel nacional de Gobierno.

Cabe resaltar que como las estructuras de gobierno y de partido diferían en los cinco países estudiados, no se puede suponer que estas medidas cuantitativas de la información política son estrictamente comparables. Por ejemplo, la capacidad para identificar a los líderes de los partidos políticos más pequeños en Italia y México pudo haber representado un orden superior de conocimientos que la presentada para identificar a un número mayor de líderes en el sistema bipartidista

¹⁶ El interés de los estudiantes universitarios por incidir en la toma de decisiones se reflejó en los movimientos estudiantiles de 1968 y posteriormente, en 1971. A pesar de que las movilizaciones estudiantiles nacieron en las universidades públicas del país, especialmente en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y en el Instituto Politécnico Nacional (IPN), la lucha política fue permeando hacia afuera de las universidades, principalmente en el campesinado, en la masa obrera y en otros sectores de la población. No nada más era la lucha económica de cada uno de los sectores de la población, se articuló una lucha conjunta con un fin común: la transformación del país con condiciones más justas (Aguilar, 1987: 45).

de Estados Unidos. Sin embargo, analizando estrictamente el caso mexicano, los datos vuelven a resultar interesantes. Aun cuando se afirmó, con una frecuencia relativamente grande, que se seguían los asuntos y las campañas políticas, los mexicanos resultaron ser los más pobremente informados. Aproximadamente, la mitad de los mexicanos interrogados -incluyendo a muchos que afirmaron seguir los asuntos políticos- no pudo nombrar correctamente a ningún líder político o ningún Ministerio.

Tabla 9. Capacidad para nombrar líderes de los partidos políticos y Ministerios gubernamentales.

<i>Porcentaje del muestreo total que pudo:**</i>	<i>EE.UU.</i>	<i>Gran Bretaña</i>	<i>Alemania</i>	<i>Italia</i>	<i>México</i>
Citar cuatro o más líderes de partido.	65%	42%	69%	36%	5%
No pudo citar un solo líder de partido.	16%	20%	12%	40%	53%
Citar cuatro o más Ministerios.	34%	34%	40%	23%	21%
No pudo citar un solo Ministerio.	28%	23%	20%	53%	47%

Fuente: elaboración propia a partir de los datos presentados en Almond y Verba (1963). *Valores redondeados al cien por ciento. **Aquellos que poseían un nivel medio de información, es decir, los que pudieron citar de uno a tres en cada categoría, han sido omitidos en la tabla.

Hasta este momento, Almond y Verba caracterizaron a la cultura política mexicana como una combinación de un elevado auto-aprecio cognitivo con una pobre realización de conocimientos. En otras palabras, un porcentaje alto de los interrogados que registró un bajo nivel de información manifestó un alto nivel de opinión. Las Tablas 10 y 11 expresan los datos referentes al índice de opinión política que confirman lo anterior. El índice de opinión política es reflejado por la frecuencia con que los interrogados, en lugar de afirmar que no sabían nada del asunto, expresaron sus opiniones sobre una serie de seis

preguntas referentes a actitudes políticas genéricas. Estas preguntas hacían referencia a materias tales como el contenido de las obligaciones cívicas, los juicios sobre grupos de interés y partidos políticos, y la necesidad de promover campañas políticas¹⁷.

Tabla 10. Graduación de opiniones políticas.

<i>Porcentaje que:</i>	<i>EE.UU.</i>	<i>Gran Bretaña</i>	<i>Alemania</i>	<i>Italia</i>	<i>México</i>
Contestó a las seis preguntas políticas.	63%	56%	47%	26%	46%
Dijo “no sé” a una o dos preguntas.	29%	37%	46%	37%	35%
Dijo “no sé” a tres o más preguntas.	7%	7%	7%	36%	19%
<i>Total por ciento</i>	<i>99</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>99</i>	<i>100</i>
<i>Total de casos</i>	<i>970</i>	<i>963</i>	<i>955</i>	<i>995</i>	<i>1007</i>

Fuente: elaboración propia a partir de los datos presentados en Almond y Verba (1963). *Valores redondeados al cien por ciento.

La Tabla 10 representa la frecuencia con que los interrogados respondieron a estas preguntas de opinión general. Mientras que la Tabla 11 muestra el porcentaje de interrogados que combina un bajo

¹⁷ Las seis preguntas formuladas para calibrar el índice fueron: 1. Uno oye a veces que determinadas personas o grupos tienen una influencia tan grande sobre el Gobierno, que los intereses de la mayoría quedan ignorados. ¿Está Ud. conforme o disconforme, en que existan tales grupos? 2. Sabemos que el hombre de la calle tiene muchos problemas que le ocupan su tiempo. Teniendo esto en cuenta, ¿qué papel cree Ud. que debe desempeñar el hombre corriente en los asuntos comunitarios de su ciudad o distrito? 3. La gente habla de las obligaciones que tiene para con su país. En su opinión, ¿cuáles son las obligaciones que cada uno tiene contraídas con su país? 4. Algunas personas afirman que el realizar campañas políticas es necesario para que el público pueda juzgar al candidato y sus objetivos. Otros dicen que estas campañas producen tal amargura y son tan poco dignas de fiar que estaríamos mejor sin ellas. ¿Qué piensa Ud., ¿son necesarias o estaríamos mejor sin ellas? 5. El partido ____ controla ahora el Gobierno. ¿Piensa Ud. que su política y actividades pueden poner seriamente en peligro el bienestar del país? ¿Cree Ud. que eso sucederá *probablemente*, que es *posible* que suceda o que *probablemente* no sucederá? 6. La misma que la pregunta 5, pero con referencia al principal partido de la oposición.

nivel de información con un alto grado de disposición a expresar sus opiniones. El comparativo de ambas tablas confirma el hecho de que México contenía un mayor porcentaje de baja información y una elevada opinión.

La Tabla 10 expresa que dicha combinación de un elevado auto-aprecio cognitivo con una escasa información es especialmente característica de México. Al mismo tiempo, los datos de la Tabla 10 descubren que dos de cada tres mexicanos escasamente informados dieron alguna respuesta a cuatro o más de las seis preguntas formuladas.

Tabla 11. Disposición a expresar opiniones políticas entre los interrogados con escasa información política.

<i>Nación</i>	<i>Porcentaje de la muestra total con escasa información política**</i>	<i>Porcentaje de la muestra total con escasa información pero que contestó cuatro o más de las preguntas formuladas</i>
Estados Unidos	13%	11%
Gran Bretaña	13%	10%
Alemania	8%	8%
Italia	33%	11%
México	36%	23%

Fuente: elaboración propia a partir de los datos presentados en Almond y Verba (1963). *Valores redondeados al cien por ciento y representantes, en cada caso, al total de la muestra. **Escasa información política quiere decir que la persona interrogada no pudo nombrar ningún líder de partido ni ningún puesto ministerial del Gobierno.

Los datos de la Tabla 10 arrojan dos conclusiones importantes para el caso mexicano: primero que México era parecido a las democracias desarrolladas en cuanto a que las personas con un grado alto de ignorancia, se sentían libres de manifestar sus opiniones y; segundo, que en México había un número mucho mayor de personas

con educación primaria, o nula, que poseían escasa información sobre los asuntos políticos pero que tenían una gran voluntad de dar su punto de vista sobre cuestiones de política general.

En suma, el estudio concluyó que el caso mexicano de cultura política se caracterizaba por sus desequilibrios e inconsistencias. México resultó el país con el nivel más bajo, entre las cinco naciones, respecto a la frecuencia en que se atribuye importancia al Gobierno. El caso fue el mismo para las expectativas de sus ciudadanos respecto a un trato igualitario por parte de la burocracia y la policía. Asimismo, es notable el grado de orgullo que los mexicanos expresaron respecto a su sistema político, destacando la revolución mexicana y la institución presidencial.

Parte de estos desequilibrios e inconsistencias que presentó el caso mexicano puede explicarse por la historia política mexicana. Antes de 1910, el sistema político mexicano era, primordialmente, de carácter explotador, encabezado por un régimen central déspota que cobijaba a cacicazgos locales dados al pillaje y a la opresión de la población. La revolución mexicana representó la ruptura con este pasado, pues el Gobierno surgido de este movimiento empezó a influir sobre la población positivamente. Sin embargo, la corrupción y el espíritu autoritario persistieron. De acuerdo con Robert Scott (1962), el resultado de la combinación de los factores anteriores está en una ambivalencia de las reacciones de autoridad. Los mexicanos habían tenido contacto directo con las autoridades burocráticas y la rechazaban como corrompida y arbitraria. Al mismo tiempo, los sentimientos de la revolución benigna reflejaban la admiración por el presidencialismo, por el carisma institucional que la presidencia mexicana había adquirido en las décadas anteriores.¹⁸

¹⁸ Sobre la base de estudios sociales, psicológicos y antropológicos, Scott (1962: 22) expone que la mayoría de los mexicanos se encuentra orientada hacia el sistema político en calidad de súbditos. Pero la orientación mexicana de súbdito es ambivalente; se caracteriza tanto por firmes necesidades de dependencia como por

Otra inconsistencia que presentó el caso mexicano, y que merece la pena remarcar, es la resultante por índice más bajo en cuanto a participación política de los cinco casos estudiados. Los mexicanos presentaron la frecuencia más baja entre la realización política -medida por los índices de información política, integración en asociaciones voluntarias y actividad política-. Por una parte, los mexicanos habían sido expuestos a una ideología revolucionaria, ideología que concedió un alto valor a la participación política y que no explica el bajo nivel de realización política. Por otra parte, los mexicanos expresaron un alto índice de movilidad social, lo que puede explicar una intermitente socialización y la aparición de conflictos de valores que dieron pie a una frecuencia elevada de crisis de identidad personal. Los aspectos personales de esta movilidad fueron el conflicto de valores y una frágil estimación propia. Esto puede explicar la inconsistencia lógica de las respuestas mexicanas: una elevada apreciación de la propia competencia, unida a inadecuación cognitiva e inexperiencia política.

Sin embargo, la tendencia cívica aspiracional de la cultura política mexicana fue una prueba importante de que la aspiración democrática de la Revolución Mexicana y la élite política poseían pleno sentido para la población. De acuerdo con los autores, las normas en México comenzaron a echar raíces en gran número de mexicanos. El sistema político mexicano comenzó a ofrecer mayores oportunidades de experiencia política que pudieron empezar a prestar solidez a las aspiraciones de una categoría de ciudadano completo. No obstante, es conveniente recordar que la abrumadora mayoría de oportunidades políticas que se ofrecían eran bajo el amparo del PRI. El

tendencias rebeldes. Scott describe esta ambivalencia como la cualidad que invade todas las relaciones de autoridad en la sociedad mexicana –la familia, la escuela, los grupos de trabajo y el sistema político-gubernativo-. El síndrome de autoridad supone un ejercicio explotador y dominante del poder por las personas que ocupan puestos de autoridad y reacciones mixtas de rebeldía y dependencia por aquellos que desempeñan los roles subordinados.

partido oficial que aglutinaba tanto a organizaciones obreras como patronales, profesionistas, deportistas, organismos no gubernamentales y sociedad civil en general.¹⁹

El siguiente apartado presenta los resultados aportados por la ENCUP 2012 y por la ENCUCI 2020. Esto permitirá identificar las características de la cultura política en México, primero durante el gobierno derechista de Felipe Calderón y después durante la administración izquierdista de AMLO. Solo para cerrar el ángulo de este apartado, ambos estudios serán contrastados con los resultados aportados por el análisis presentado por Almond y Verba de 1963.

2.4 Análisis de la cultura política y prácticas ciudadanas de México en el siglo XXI

La realidad del país en el 2012 fue notablemente distinta a la que se presentó en 1963. Una economía que, si bien el sector primario aún conservaba un importante porcentaje en la producción nacional, la industrialización de los sectores productivos se había incrementado, los niveles de analfabetismo se habían reducido y los canales de participación política se habían flexibilizado. Lo anterior debido a las exigencias ciudadanas por obtener un espacio en la toma de decisiones públicas.

Este apartado presenta un análisis comparativo de los resultados presentados por la ENCUP 2012 y la ENCUCI 2020. El análisis también toma como punto de referencia los datos arrojados por el estudio de Almond y Verba en 1963. El propósito del ejercicio se

¹⁹ En su estudio sobre la realidad política mexicana, Sartori (1992: 83) identificó que fundamentalmente el sistema de partidos en México no provocaba ni incentivaba la competencia, básicamente era un solo partido el que tenía preeminencia en todos los escenarios, logrando con ello una hegemonía en el Gobierno Federal, Estatal y Municipal.

centra en identificar puntos simétricos y asimétricos de la cultura política y prácticas ciudadanas entre los gobiernos de Enrique Peña Nieto y de AMLO que nos puedan ayudar a entender mejor el tipo de respuestas y las posturas que se presentarán en el Capítulo IV. Es importante mencionar que la formulación de las preguntas en la ENCUCI cambió respecto de las presentadas en la ENCUP. No obstante, las categorías consideradas en este análisis aplican para ser contrastadas ya que se mantuvieron bajo el mismo enfoque.

La ENCUP 2012 tuvo como enfoque primordial ofrecer datos sobre las percepciones, el conocimiento, las actitudes y el comportamiento de los mexicanos en torno al funcionamiento del sistema político. Las dos finalidades fundamentales de la ENCUP 2012 fueron aportar elementos para enriquecer la toma de decisiones en materia de política pública y brindar información empírica a investigadores de distintas ramas de las ciencias sociales. El estudio se realizó con el propósito general de contar con una base estadística en México sobre las características de la cultura política y lo concerniente a las prácticas de participación en asuntos de interés público, relacionando dichas condiciones con los factores sociodemográficos y económicos. Con el inicio del gobierno de AMLO, la ENCUP cambió de nombre a ENCUCI. La ENCUCI fue rediseñada para recabar información relevante sobre los valores y prácticas de los ciudadanos. Sus principales objetivos se enfocan en entender el involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos, conocer las características de la cultura cívica y el ejercicio de la ciudadanía, con el fin de diseñar estrategias para promover la participación y la interacción constructiva con autoridades e instituciones.

El primer aspecto comparativo que presento entre ambas encuestas es el grado de interés que los interrogados manifestaron tener por los asuntos políticos (*ver Tabla 12*). En 2012, el 64.67% de los encuestados expresó tener algo interés, mientras que el 19.15% manifestó poco interés por los asuntos políticos. Evidentemente, el

contraste más significativo se dio en el porcentaje de personas que manifestó tener mucho interés. Mientras que en 2012 solo el 15.7% expresó tener un alto nivel de interés, en 2020 más de la mitad de los entrevistados dijo tener mucho interés. Posiblemente, esto se dio debido a la coyuntura política que significó la tercera vez que AMLO contendió para Presidente de la República y el hecho de que haya ganado. La victoria de AMLO provocó un clima de polarización social generado a partir de su propio discurso político. Otro dato relevante arrojado por la ENCUP es que, si sumamos ambos porcentajes englobándolos en una percepción negativa respecto al interés por los asuntos políticos, es decir, interrogados que mostraron desinterés parcial o total por el tema, el resultado arroja que el 84.3% de los interrogados mostraron una actitud de desidia y/o desinterés.

Tabla 12. Interés por la política.

<i>Opción de respuesta</i>	<i>ENCUP 2012</i>	<i>ENCUCI 2020</i>
Mucho	15.7%	55.8%
Algo	64.7%	27.3%
Poco	19.2%	12.4%
Nada	0.4%	4.2%
No contesta	0.13%	0
<i>Total</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>

Fuente: elaboración propia a partir de los datos presentados en ENCUP 2012 y ENCUCI 2020.

Si este último indicador lo comparamos con los resultados presentados en la Tabla 5 del estudio de Almond y Verba, en donde la suma de los porcentajes que representan un sentido negativo –opciones de respuesta: *de vez en cuando* y *nunca*- arrojaron 58%, podemos apreciar que con el paso de los años el nivel de desinterés por seguir los asuntos políticos creció en México, al presentar en el año 2012 una suma de porcentajes negativos –opciones de respuesta: *poco* y *nada*- de 84.3%. Resulta interesante remarcar que, si se tiene en cuenta que en el 2012 se percibió tener un sistema político más flexibilizado, abierto y en pleno período de transición democrática, entonces resulta

complejo entender el crecimiento del grado de desinterés de la población por los asuntos políticos. Finalmente, el crecimiento sustantivo en el grado de interés presentado en la ENCUCI, muy probablemente se debe al factor de que la llegada de AMLO a la presidencia vino a percibirse como un disparador en el seguimiento puntual del acontecer político del país.

La Tabla 13 muestra los porcentajes referentes a la percepción que se tiene de la contribución de la política al mejoramiento del nivel de vida de las personas. Primero que nada, al hacer un contraste solo entre los resultados de la ENCUP de esta y la Tabla 12, podemos apreciar que existe un cierto grado de incongruencia en las respuestas de los interrogados. Mientras que el 35.4% manifestó que la política sí contribuye con el bienestar de las personas, apenas el 15.7% se inclinó por tener mucho interés en ésta. Es decir, podemos interpretar que los interrogados admitieron que las decisiones de los políticos influyen en la calidad de vida de las personas, y, aun así, conceden un nivel alto de abandono de los asuntos políticos. Por su parte, nuevamente vemos que la percepción de la población sobre la importancia de la política en el mejoramiento de la vida de las personas subió considerablemente de 2012 a 2020. El discurso político de AMLO, enfocado en la esperanza como eje rector, pudo impulsar este hecho.

Tabla 13. La política mejora, o no, la vida de los mexicanos.

<i>Opción de respuesta</i>	<i>ENCUP 2012</i>	<i>ENCUCI 2020</i>
Sí contribuye	35.4%	47.3%
Contribuye en parte	41.8%	21.2%
Contribuye poco	20.7%	13.9%
No contribuye	1.9%	17.6%
No contesta	0.2%	0
<i>Total</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>

Fuente: elaboración propia a partir de los datos presentados en ENCUP 2012 y ENCUCI 2020.

Respecto a la posición que debe adoptar la sociedad en la solución de los problemas públicos, las Tablas 14, 15 y 16 muestran datos que también revelan un grado de incongruencia entre los arrojados por la ENCUP. Los datos ofrecidos por la Tabla 14 muestran que la noción del paternalismo gubernamental implementado por el priísmo en la mitad del siglo XX, de algún modo seguía vigente. Más de la mitad de los encuestados manifestaron que era responsabilidad del gobierno resolver todos los problemas públicos con los inconvenientes que eso conlleva. La exigencia de que el gobierno debía resolver todas las problemáticas a cualquier costo pudo haber sido factor de provocación de un sistema débil de transparencia y rendición de cuentas. Sin embargo, desde una perspectiva optimista, poco menos de la mitad de los interrogados manifestaron, por lo menos, no estar de acuerdo del todo en que el gobierno sea el único actor involucrado en la solución de problemas públicos. Esto pudo vislumbrar que, en parte de los interrogados, la necesidad de la participación de la sociedad en la solución de problemas y demandas públicas existía.

Tabla 14. Los problemas de la sociedad deben ser resueltos por el gobierno.

<i>Opción de respuesta</i>	<i>ENCUP 2012</i>	<i>ENCUCI 2020</i>
Sí está de acuerdo.	50.8%	52.1%
Ni acuerdo ni en desacuerdo.	23.5%	20.7%
No está de acuerdo.	24.2%	27.2%
No contesta	1.5%	0
<i>Total</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>

Fuente: elaboración propia a partir de los datos presentados en ENCUP 2012 y ENCUCI 2020.

Pero cuando se reformula la pregunta incorporando expresamente, además del gobierno, a la sociedad como actor clave en la solución de los problemas públicos, los porcentajes presentan un giro importante. Más de tres cuartas partes de los interrogados manifestaron que era necesario el involucramiento de la sociedad en el proceso de

política pública. Pero lo anterior puede entenderse mediante dos perspectivas. Por un lado, los datos presentados por la Tabla 15 pueden llevarnos a pensar que la sociedad mexicana evolucionó en la percepción de cómo afrontar y resolver problemas y demandas públicas. Mientras que, por el otro, el eslabón de qué grado de voluntad existe en los interrogados para involucrarse en actividades puntuales de participación ciudadana, queda pendiente. Además, tomando los datos presentados por la Tabla 16, podemos inferir que el escepticismo priva en los interrogados respecto a la efectividad de los mecanismos de participación ciudadana en las decisiones públicas. La suma de los sentidos negativos -poco y nada- representa más del doble de aquellos interrogados que expresaron confiar en que la participación ciudadana sí tiene un efecto determinante en las decisiones públicas.

Tabla 15. Los problemas de la sociedad deben ser resueltos con la participación de la sociedad y del gobierno.

<i>Opción de respuesta</i>	<i>ENCUP 2012</i>	<i>ENCUCI 2020</i>
Muy de acuerdo	77.73%	69.2%
Algo de acuerdo	14.70%	19.5%
Algo en desacuerdo	6.58%	5.8%
Muy en desacuerdo	0.91%	4.3%
No contesta	0.08%	0
<i>Total</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>

Fuente: elaboración propia a partir de los datos presentados en ENCUP 2012 y ENCUCI 2020.

Los datos de las Tablas 14, 15 y 16 nos llevan a afirmar que, en 2012, los mexicanos se negaban a dejar ir la noción del paternalismo gubernamental. Este paternalismo se entiende como aquel contexto en el cual la ciudadanía espera que el gobierno solucione todos los problemas y demandas surgidas combinando insumos políticos, económicos y sociales para mantener gobernabilidad en el país. En el mismo sentido, poniendo en una posición protagónica a la sociedad en la solución de los problemas públicos, los mexicanos admitieron la

importancia de la participación social y la necesidad de obtener un espacio más amplio en la toma de decisiones públicas. Sin embargo, en la práctica se mostró diferente dado que el nivel de confianza de los mexicanos en que sus acciones ayudarían a obtener dicho espacio de influencia fue bajo.

Ahora bien, comparando los datos de la ENCUP con los de la ENCUCI podemos ver que la percepción en el nivel de influencia de la sociedad en la toma de decisiones públicas no ha cambiado de manera significativa. Los valores que destacan más por su relativa incongruencia son los arrojados por las tablas 15 y 16. De acuerdo con la Tabla 16, en 2020 los encuestados manifestaron que el grado de influencia de la ciudadanía en las decisiones del gobierno es mayor en relación con 2012. Sin embargo, esta distinción resulta poco relevante para el beneficio social cuando se considera que en 2020 los encuestados expresaron, en mayor medida, que las soluciones a problemas y demandas públicas deben ser responsabilidad exclusiva del gobierno. Entonces, para los encuestados en 2020, ¿de qué sirve tener un mayor grado de influencia en las decisiones del gobierno si se considera que tales decisiones son responsabilidad exclusiva de éste? Una interrogante que reafirma el comportamiento político errante como el hallado por Almond y Verba en 1963.

Tabla 16. Grado de influencia de los ciudadanos en las decisiones del Gobierno.

<i>Opción de respuesta</i>	<i>ENCUP 2012</i>	<i>ENCUCI 2020</i>
Mucho	28.6%	34.8%
Algo	55.7%	30.1%
Poco	14.7%	15.6%
Nada	0.9%	18.3%
No contesta	0.1%	0
<i>Total</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>

Fuente: elaboración propia a partir de los datos presentados en ENCUP 2012 y ENCUCI 2020.

Retomando la idea del presidencialismo mexicano del siglo XX, las tablas 17 y 18 confirman que la figura presidencial en México continúa siendo un símbolo paternalista entre la población. El Presidente de la República sigue percibiéndose como la figura en quien reposa la responsabilidad de *brindar* bienestar a la población. Para tal propósito, pareciera que el Presidente debe tomar decisiones unipersonales y, tomando en cuenta sobre todo los resultados de la Tabla 18, al Presidente pareciera que se le tendría que *perdonar* las decisiones tomadas fuera de los márgenes de la legalidad, propias del autoritarismo.

Tabla 17. Influencia del Presidente de la República en la vida política de México.

<i>Opción de respuesta</i>	<i>ENCUP 2012</i>	<i>ENCUCI 2020</i>
Mucho	70.7%	78.2%
Algo	22.5%	10.6%
Poco	5.7%	6.1%
Nada	0.9%	5.1%
No contesta	0.1%	0
<i>Total</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>

Fuente: elaboración propia a partir de los datos presentados en ENCUP 2012 y ENCUCI 2020.

Posiblemente, la figura del *Gran Tlatoani* -detentador único del máximo poder político en la cultura Azteca-, continúa presente ahora en la investidura presidencial desde una perspectiva del ejercicio del poder. Vale la pena resaltar que respecto de los resultados presentados en la Tabla 18, es preocupante observar que más del 50% de los encuestados respondieron de manera condescendiente con otorgar al Presidente facultades meta-constitucionales para actuar en situaciones extraordinarias.

Los datos presentados por la Tabla 18 son preocupantes. Primero que nada, destaca que casi la mitad de los encuestados por la ENCUP 2012 no expresó preocupación en pasar por encima de las

leyes para solucionar problemas. Tal vez ahí está una gran parte de los problemas que se viven hoy. Según estos datos, el valor de las leyes es relativo en México. Entre otros factores, la profunda desigualdad social que priva en el país relaciona el nivel socioeconómico con la capacidad de inmunidad ante la ley. Esto nos lleva a cuestionarnos en México, si no hay igualdad ante la ley, ¿cuánto vale la ley? Además, vale la pena subrayar que el grado de aceptación se redujo en 2020 de acuerdo con la ENCUCI. Es posible que, una vez más, el discurso político inicial de AMLO sobre el respeto e igualdad ante la ley haya permeado en la opinión pública.

Tabla 18. Facultades meta-constitucionales del Presidente.

<i>Opción de respuesta</i>	<i>ENCUP 2012</i>	<i>ENCUCI 2020</i>
Muy de acuerdo	7.37%	14.7%
De acuerdo	43.25%	16.4%
En desacuerdo	40.11%	65.2%
Muy en desacuerdo	7.25%	2.0%
No sabe	1.83%	1.7%
No contesta	0.19%	0
<i>Total</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>

Fuente: elaboración propia a partir de los datos presentados en ENCUP 2012 y ENCUCI 2020.

Por su parte, los resultados de la Tabla 19 referente a los medios más utilizados como fuente informativa de los asuntos públicos, contrastan significativamente con los datos arrojados por la Tabla 7 de la encuesta de Almond y Verba. La ENCUP muestra que el 76.1% de los encuestados utilizan a la televisión con medio para informarse de lo que está sucediendo en su entorno político, mientras que en el México de la década de los 60, la televisión sólo reflejaba un 28%. En este mismo sentido, la ENCUCI arroja que solo el 15.3% de la población en 2020 utilizó la televisión como medio de información. Evidentemente, un factor que pudo marcar tal diferencia es la proyección que las transmisiones televisivas en México obtuvieron bajo el régimen priísta. Sin embargo, la transición del año 2000

también significó una reorganización de las relaciones entre el Estado y los medios de comunicación; los medios se desmarcaron de la línea editorial del Estado con el fin de legitimar sus contenidos. El *homo videns*, como lo llamó Sartori, muestra su interés por informarse mediante imágenes videograbadas que resalten, la mayoría de las veces disminuyendo objetividad al hecho, las características de la situación. Este escenario fue capitalizado por el PRI durante sus gobiernos. Para el 2020, destaca la importancia que las redes sociales adquirieron como medio de información. El avance tecnológico, su respuesta en tiempo real, así como las costumbres y los hábitos de comunicación entre las nuevas generaciones, han hecho de las redes sociales el vehículo más utilizado para establecer diálogo e intercambiar información.

Tabla 19. Medio más utilizado para informarse de lo que pasa en política.

<i>Opción de respuesta</i>	<i>ENCUP 2012</i>	<i>ENCUCI 2020</i>
Radio	9.0%	6.7%
Televisión	76.1%	15.3%
Periódicos o revistas en papel	5.5%	4.1%
Redes sociales	0.7%	29.8%
Internet	4.8%	7.7%
Por comentarios o rumores	1.8%	6.4%
No converso/No me interesa informarme de política	1.6%	2.0%
Entorno familiar	0.32%	16.2%
Mensaje de teléfono celular	0.08%	11.8%
No contesta	0.08%	0
<i>Total</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>

Fuente: elaboración propia a partir de los datos presentados en ENCUP 2012 y ENCUCI 2020.

Sobre la frecuencia con la que el ciudadano recurre al tipo medio para obtener información, los datos mostrados por la Tabla 20 pueden concebirse en un sentido positivo. Sin duda el hecho de que el ciudadano se interese diariamente por lo que está ocurriendo en su

entorno, resulta positivo para la cultura política del país. Sin embargo, este dato también debería resultar en un nivel alto de participación ciudadana, y no es así. Los resultados de la Tabla 12 demuestran poco interés de los mexicanos por la política, entonces, una vez más, este contraste refleja una situación de incongruencia. Lo anterior también sin mencionar que, observando los datos de las Tablas 14 y 16, éstos no retratan a un ciudadano informado de manera cotidiana. Vale la pena entonces traer a colación el factor contenido televisivo. Más allá de la frecuencia con que el ciudadano se informa, resulta más importante poder conocer la calidad y el tipo de contenido en la televisión que el ciudadano utiliza para informarse.

Tabla 20. Frecuencia con que se recurre al medio para obtener información.

<i>Opción de respuesta</i>	<i>ENCUP 2012</i>	<i>ENCUCI 2020</i>
Diario	68.7%	71.0%
Una vez a la semana	7.1%	2.6%
Varias veces a la semana	14.6%	10.1%
Una vez cada 15 días	0.8%	6.8%
Nunca	8.3%	9.5%
No contesta	0.2%	0
<i>Total</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>

Fuente: elaboración propia a partir de los datos presentados en ENCUP 2012 y ENCUCI 2020.

Respecto a los datos arrojados por la Tabla 21, es evidente un incremento en el conocimiento básico del gobierno por los ciudadanos entre 1962 y 2012. Si comparamos los datos mostrados por la Tabla 9 en donde en el México de la década de los sesenta más del 50% fue incapaz de nombrar algún ministro, en 2012 el 40.6% de los encuestados tuvieron la virtud de reflejar un conocimiento básico sobre la estructura del sistema político mexicano. para el año 2020, el nivel de conocimiento subió poco más de cuatro puntos porcentuales. Una vez más, la coyuntura política suscitada con la llegada de AMLO a la

presidencia puede tomarse como un catalizador entre la población para involucrarse en el diálogo referente a los asuntos públicos.

Tabla 21. Conocimientos básicos del Gobierno²⁰.

<i>Opción de respuesta</i>	<i>ENCUP 2012</i>	<i>ENCUCI 2020</i>
Respuesta correcta	40.6%	44.7%
Respuesta incorrecta	30.5%	27.1%
No sé	28.4%	28.2%
<i>Total</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>

Fuente: elaboración propia a partir de los datos presentados en ENCUP 2012 y ENCUCI 2020.

Ahora, el nivel socioeconómico de la población es un indicador poderoso a la hora de examinar el grado de democracia en un país. Los datos que la Tabla 22 indican el grado de preferencia del encuestado entre obtener un mayor nivel de desarrollo económico o mantener sus libertades individuales y colectivas en un contexto democrático. El primer punto para destacar es el hecho de que, en 2012, las respuestas favorecieron casi en un 50% a la opción del desarrollo económico por encima de la democracia. Una explicación para esta tendencia podría encontrarse en el descontento generalizado que la población latinoamericana manifiesta en contra de sus respectivas élites políticas, a quienes, en muchos de los casos, culpan de las constantes crisis económicas y a que quienes perciben como únicos beneficiarios de éstas últimas. El Informe Latinobarómetro 2018 mostró que, en México, menos del 10% de la población declaró que había buena situación económica. Este hecho pudo abonar a los resultados de la elección presidencial de 2018, en donde el movimiento de AMLO irrumpió en la escena política dejando en el camino a los partidos políticos tradicionales. En dicho proceso electoral, la situación económica fue uno de los temas transversales en todas las plataformas políticas de los candidatos. Ciertamente, el candidato del PRI estuvo

²⁰ Los datos fueron obtenidos a partir de la pregunta, ¿Me podría usted mencionar cuáles son los tres Poderes de la Unión?

en desventaja en esta categoría justo por el débil crecimiento económico y la complejidad del índice inflacionario heredado por el gobierno saliente. A ello, habría que añadirle los escándalos de corrupción que rodearon al expresidente Peña Nieto.

Varios factores han provocado la pérdida de credibilidad y el incremento de la desconfianza en la democracia. Procesos electorales cuestionables, el grado de desigualdad entre la élite política y el resto de la población, el incumplimiento de promesas de campaña, así como la evolución de proyectos de nación en regímenes autoritarios, son algunos componentes que dan paso al desencanto con la democracia. Muchas veces concebida como innecesaria e inútil para los ciudadanos en sus intentos diarios por sobrevivir, la democracia no es considerada como un valor fundamental que impulse, en el corto plazo, su nivel socioeconómico.

Tabla 22. Elección entre democracia y desarrollo económico.

<i>Opción de respuesta</i>	<i>ENCUP 2012</i>	<i>ENCUCI 2020</i>
El desarrollo económico	49.9%	47.1%
La democracia	20.8%	25.7%
Ambos aspectos son igualmente importantes	27.2%	24.2%
Me da lo mismo	1.8%	2.9%
No contesta	0.3%	0.1%
<i>Total</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>

Fuente: elaboración propia a partir de los datos presentados en ENCUP 2012 y ENCUCI 2020.

Esto es un patrón que se ha venido registrando en la región latinoamericana en los últimos años. El Informe Latinobarómetro 2018 fue enfático en señalar el lento y sostenido declive de indicadores de la democracia llamándola la diabetes democrática, por sus similitudes con una enfermedad invisible en su generación, que, si bien no mata de inmediato, una vez que aparece es extremadamente difícil de erradicar y mortal. Pero los resultados que se presentan en la edición 2018

muestra que éste es el peor de todas las mediciones anteriores. El Informe menciona que el problema de la región no es, primordialmente, los países que han salido de la categoría de democracia porque dejaron de cumplir los requisitos para ser democráticos, sino que el problema radica en los países en donde se presentan problemas en el funcionamiento de sus democracias y están con importantes grados de peligro en dejar de serlo. En este sentido, los datos de la Tabla 23 confirman la relación entre el grado de percepción de la corrupción y el grado de aceptación de los valores democráticos.

La Tabla 23 muestra una opinión abrumadora sobre el estado de la corrupción en México. Más del 71% de los encuestados en 2012, manifestaron percibir un contexto total de corrupción. De este modo, podemos inferir que la élite política y la económica, junto con la corrupción juegan un rol protagónico en los problemas de la democracia en México.

Tabla 23. Grado de percepción de corrupción en el país²¹.

<i>Opción de respuesta</i>	<i>ENCUP 2012</i>	<i>ENCUCI 2020</i>
0	0.6%	1.0%
1	0.5%	2.4%
2	1.4%	30.7%
3	8.9%	5.2%
4	16.6%	37.2%
5	71.4%	23.4%
<i>Total</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>

Fuente: elaboración propia a partir de los datos presentados en ENCUP 2012 y ENCUCI 2020.

²¹ Los datos se obtuvieron a partir de la pregunta: en una escala del 0 al 5, en donde 0 significa que no existe corrupción y 5 que existe total corrupción, ¿qué tanta corrupción cree que hay en el país?

Dos factores minan el impulso de los avances democráticos en la población: la situación económica y la percepción de corrupción e impunidad en el país. Esto último conlleva a que el ciudadano en México tenga un valor relativo de las leyes; es decir, que el trato superior que obtienen las élites política y económica en comparación con el resto de la población ha detonado un escenario de animadversión generalizado que inhibe el respeto por el Estado de Derecho. El primer punto comparativo que destaca es el significativo descenso en la percepción de corrupción. La ENCUCI retrató una caída de casi cincuenta puntos porcentuales en el grado máximo de percepción de corrupción durante el segundo año de gobierno de AMLO. Sin embargo, el nivel 4 reflejó un incremento, pero a la inversa, pasando de 16.6% a 37.2%. AMLO registró una caída de 19 puntos en su aprobación como presidente de marzo de 2019 a marzo de 2020 - periodo en el que la ENCUCI fue desarrollada-. Esta caída fue el reflejo de la pérdida de apoyo ciudadano hacia las acciones gubernamentales. Si recordamos que uno de los ejes del discurso político de AMLO es el combate a la corrupción y a la impunidad, podemos inferir que las medidas anticorrupción implementadas por su gobierno no han sido efectivas.

La corrupción ha ocupado un lugar sobresaliente de la discusión pública en México durante los últimos 20 años. Muestra de ello fue que la elección general de 2018 orbitó alrededor de este asunto y actualmente continúa en el núcleo del discurso del gobierno federal. Sin embargo, el contexto de polarización que AMLO ha creado, así como escándalos de tráfico de influencias suscitados en algunos de sus colaboradores más cercanos, han puesto en duda la legitimidad de su estrategia para acabar con la corrupción sistémica. Sofía Ramírez (2020) argumenta que la Administración de AMLO aún tiene la oportunidad de revertir la inercia negativa alrededor de la imagen del presidente. Para ello, la autora expone que es necesario impulsar acciones institucionales que cuenten con gran aceptación para disminuir la prevalencia de este fenómeno: difundir los mecanismos de

denuncia, transparentar las decisiones públicas, reducir los espacios para el intercambio ilegal de favores y extorsión, así como priorizar acciones que beneficien a la ciudadanía, sobre todo a los más vulnerables.

En suma, Teresa González (2011) mencionó que la cultura política es un fenómeno complejo, además de explicar que en México se estaba pasando por una época de desencanto por la vida política antes de la elección de Peña Nieto como Presidente de México. En ese tiempo, la puesta en entredicho de si la vida política contribuía, o no, a mejorar el nivel de vida de los mexicanos, se encontraba en el centro del debate público. A pesar de la postura de izquierda adoptada por el gobierno de AMLO, la discusión continúa siendo la misma. Por su parte, González (2011) también señaló que el estudio y medición de la cultura política en México era un proceso en construcción. Si bien es cierto que desde 1954 se realizaron estudios sobre aspectos electorales en México, también es cierto que en México no había existido la tradición cultural e intelectual para fomentar el análisis de las prácticas ciudadanas y de las dimensiones de la cultura política de manera integral; “es reciente el interés que las instituciones del Estado y los organismos académicos, incluso los mismos ciudadanos empiezan a mostrar por el tema” (p. 84).

Muestra de lo anterior es que, en México, a partir del año 2000 se registraron diversas encuestas y sondeos realizados por centros académicos e instituciones del Estado para evaluar aspectos de la cultura política mexicana. Como ejemplo significativo, encontramos la ENCUP en 2012 y la ENCUCI en 2020. Los resultados de estas confirman el descontento con las instituciones políticas en los últimos 10 años. Además, destaca que los valores arrojados por ambos estudios no demuestran un cambio significativo en la cultura política de los mexicanos. Según Carlos Malamud (2008: 22), “mucha gente, durante mucho tiempo, ha pensado que el problema de México era el PRI”. El autor enfatizó, contrario a tal afirmación, que el problema es el Estado

y la sociedad mexicana, adaptados a una forma de vida que durante años les fue cómoda. De ahí el gran apoyo social y la longevidad del régimen. Podemos observar que gran parte de la población mexicana consideró que el régimen hegemónico era el responsable de la falta de avance del país y relacionaron el éxito del modelo democrático con su calidad de vida en materia económica. Esto es un factor de cultura política, pues como señaló Juan Gabriel Tokatlian (2004: 83): “un cambio de partido en el Ejecutivo no significa la transformación radical de una arraigada cultura autoritaria”.

Con base en lo previamente expuesto, es posible argumentar que, bajo la descripción de Almond y Verba (1963), la ciudadanía mexicana ha transitado de una cultura política parroquial, en donde el interés por el sistema político era mínimo, hacia una cultura del súbdito o subordinada; en la que a pesar de tener preferencias ideológicas partidistas, los ciudadanos prefieren no involucrarse en las tareas del gobierno. No obstante, hay que considerar la existencia de fluctuaciones que en ocasiones nos llevan hacia una cultura parroquial y de súbditos, y, en otras ocasiones, hacia una cultura cívica. Alcanzar una cultura participativa se antoja complejo pues aún se identifican actitudes errantes que impiden el desarrollo y establecimiento de este tipo de cultura. Una cultura cívica se alcanzará mediante instituciones sólidas, con ciudadanos que ejerzan su derecho al voto y exijan transparencia y rendición de cuentas al gobierno. El factor que puede definir el nivel de democracia en México es la capacidad para extender la cultura política activa a más ciudadanos. Es necesario generar un interés no sólo en los procesos electorales sino en proyectos en donde se asuma el liderazgo de la sociedad, posicionando al Estado en un continuo puesto de escrutinio en su desempeño gubernamental. Además, es importante destacar el elemento económico. Es imprescindible elevar la calidad de vida de la población para tener una democracia que satisfaga las demandas de la ciudadanía.

En el siguiente capítulo comienzo a profundizar en las prácticas participativas en el ámbito local. Primero, abordo el tema desde una perspectiva general de la materia, para después enfocarlo en el espacio municipal mexicano. También, ahondo en el alcance e impacto que tiene la participación ciudadana dentro de los procesos de modernización de la administración pública local, así como si la implementación de aquella puede significar un nuevo paradigma dentro del espacio público local.

CAPÍTULO III
DEMOCRACIA PARTICIPATIVA ¿UN NUEVO
PARADIGMA EN EL ÁMBITO LOCAL?

Impulsar los distintos mecanismos de participación ciudadana en la acción pública que contribuya a la modernización de la administración local para mejorar la gestión pública y permitir a los ciudadanos obtener más y mejores servicios públicos que beneficien su calidad de vida, es el tema que en diferentes escenarios se cuestiona como establecimiento de un nuevo paradigma para el ámbito local. Después de algunos años, las experiencias participativas en el ámbito local se multiplicaron poco a poco por todo el mundo. Estas experiencias fueron transmitidas y difundidas por diversos actores con objetivos distintos: expertos del Banco Mundial y partidos de izquierda radical, colectividades públicas, organizaciones no gubernamentales y líderes sociales o comunitarios. El ejemplo más sobresaliente de este aparente consenso es la difusión de la experiencia del presupuesto participativo inventado en Porto Alegre y distinguido en su momento como la mejor práctica por el Banco Mundial. El presupuesto participativo fue presentado como modelo durante foros sociales e imitado en municipios tanto en América Latina como en Europa.

Blondiaux y Sintomer (2002) aseveraron que la participación y la deliberación deben ser imperativos de las políticas públicas, particularmente de las políticas públicas urbanas. Para ello, es necesario profundizar en la orientación, rol y esquema que ha adoptado -o puede adoptar- la participación ciudadana dentro del espacio público local. Si bien existen factores que obstaculizan el desarrollo e implementación de ejercicios participativos a nivel local, también hay facilitadores que propician un escenario más plural cobijado por marcos normativos institucionalizados que uniforman los canales de participación para todos los actores. En este sentido, es preciso conocer los elementos que dieron origen a la evolución de la administración pública tradicional buscando proveer servicios más eficientes y eficaces.

3.1 Hacia una nueva naturaleza de la administración pública

En las últimas décadas, la administración pública experimentó presiones que produjeron cambios en ella. Estos cambios se han examinado principalmente desde la óptica de la llamada Nueva Gestión Pública (NGP). La NGP introdujo una nueva concepción en la naturaleza de la administración pública: gradualmente inclinar el ángulo directivo de gobierno, de uno vertical a uno horizontal en donde el gobierno deja de ser el único actor que toma las decisiones en la hechura de las políticas. Las transformaciones que sufrió la administración pública tradicional obedecieron a un cambio en el estilo y en los mecanismos para proveer los servicios públicos. La obligación de rendir cuentas y el control de la discrecionalidad son factores que provocaron un giro significativo en el modelo tradicional de la administración pública. Dichos factores no coinciden mucho con el esquema vertical de gobierno, inherente al modelo tradicional.

Podemos decir que los nuevos medios que surgieron para garantizar la obligación de rendir cuentas dependen más del profesionalismo del personal involucrado y de la movilización política de fuerzas externas al mismo gobierno. En cierto modo, esto presionó para que el paradigma establecido para administrar el sector público cediera en su forma. Si bien había diferencias en la forma en que cada país practicaba la administración, existía un consenso respecto de la naturaleza de la administración pública que reflejaba un acuerdo generalizado en torno a la naturaleza del Estado, a cuáles eran las formas apropiadas de organización del sector público y a cómo debía ser practicada la administración pública.

A pesar del evidente consenso generalizado, el mundo del administrador cambió notablemente durante las últimas dos décadas. De acuerdo con Guy Peters (2011), este cambio en la administración pública ocurrió, en parte, con la práctica misma; por la necesidad de crear nuevos mecanismos que ayudaran a cumplir las nuevas demandas y resolver las nuevas problemáticas públicas. La mayor parte de estos

mecanismos para mejorar el desempeño fueron concebidos bajo la premisa de que la administración pública y la privada, comparten orígenes y fines y por ende, son lo mismo. Esto puede pensarse si se toman como punto de partida las ideas de la derecha política de Savoie (1994), pero en muchos casos ha sido la izquierda política quien ha impulsado la idea de que la administración privada tiene mucho que aportar a la pública, como sucedió inicialmente en Nueva Zelanda. Guy Peters también argumentó que, bajo esta nueva concepción de la administración, lo que cambió fue solo la práctica, mas no las ideas; la información que se daba por lo general señalaba qué podía hacerse, pero no por qué (2011: 71).

Fue entonces así que muchos de los cambios aplicados a la administración pública se le atribuyen a la NGP. No obstante, existió otro camino por donde un enfoque alternativo se gestó y comenzó a transitar, un enfoque alternativo que se conoce como gobernanza. Esta nueva alternativa corresponde a la idea esencial de que el gobierno deja de ser el actor autónomo y autoritario que era (Peters y Pierre, 1998). Bajo la gobernanza se concibe una especie de relación dependiente del sector público del privado; una relación que se desarrolla en un nuevo escenario en donde las políticas públicas se elaboran e implementan mediante la interacción de los actores públicos y los privados. Pero para entender mejor el proceso de transformación por el que la administración pública ha transitado en las últimas dos décadas, es necesario remontarnos a los orígenes de las concepciones convencional y pública de la administración para examinar los cambios que han sufrido y las diferencias que han derivado.

Durante el inicio del siglo pasado, la concepción tradicional de la administración se traducía en resolver los problemas públicos con respuestas relativamente sencillas. Estas respuestas son parte de las teorías de Max Weber y de Woodrow Wilson en donde se veía al servidor público de carrera, neutralmente competente, que trabajaba dentro de una estructura de autoridad jerárquica, como el mejor medio

para traducir las políticas en acción (Gawthrop, 1969; Derlien, 1999). Aunque con el transcurrir del siglo XX estas teorías fueron criticadas a partir de nociones como la administración de las relaciones humanas, la teoría de sistemas, el desarrollo organizacional, entre otras, los modelos de Weber y Wilson continuaron representando el pilar de la administración pública.

Bajo la misma tesitura, encontramos un nuevo modelo basado en cinco ideas fundamentales que Walsh y Stewart (1992) definieron para explicar cómo funcionaba la administración pública:

1. *Autonomía y autosuficiencia organizacional.* Esta característica del sistema tradicional suponía que, para actuar, el gobierno se equipaba y organizaba con el fin de elaborar e implementar programas. En otras palabras, el gobierno era un actor autosuficiente que podía manejar de manera autónoma la economía y la sociedad.
2. *Control de los empleados públicos.* Además de ser autosuficiente con respecto a la sociedad, el gobierno estaba estructurado internamente mediante autoridades y jerarquías, de tal modo que a los individuos que se hallaban en el punto de las pirámides organizacionales se les suponía capaces de ejercer el control dentro de sus organizaciones.
3. *Obligación de los organismos públicos de rendir cuentas.* En esta concepción del gobierno, la obligación de rendir cuentas debía fluir de abajo hacia arriba, es decir, los funcionarios de gobierno debían responder ante sus superiores políticos, y éstos a su vez ante los ministros, quienes de la misma forma lo tendrían que hacer ante los legisladores. Esta modalidad de rendición de cuentas constituía la forma primordial de vinculación de la administración con el sistema político y con el sistema social circundante.
4. *Uniformidad de los servicios públicos.* En el sistema tradicional se presumía que el gobierno daba el mismo trato a

todos sus ciudadanos, y los mismos beneficios y privaciones a todas las personas que vivían en condiciones similares.

5. *La idea de un sistema burocrático.* Walsh y Stewart describen este principio del sistema tradicional como procedimientos estandarizados del grupo dirigente, una frase británica que significa que el personal del sector público debía ser gobernado por medio de una función pública formalizada para todo lo relativo a su contratación, nómina, escalafón y otros aspectos de la administración interna.

Según Walsh y Stewart (1992), estos cinco puntos reflejan cómo se entendía a la administración pública antes de la reforma introducida mediante la NGP y el modelo de gobernanza. Reflejaron que, en la concepción convencional de la administración pública, los organismos del sector eran autónomos respecto de la sociedad y se consideraba que toda vinculación que tuvieran aquéllos con ésta se tenía que dar a través del sistema político. Por tanto, esta teoría dejaba de lado los lazos que se establecían con las redes sociales o por la acción conjunta que realizaran con organizaciones del sector privado. Más aún, de acuerdo con esta concepción del gobierno, la administración interna de los organismos públicos debía realizarse mediante criterios basados en reglas -no en el mercado- y tenía que haber un alto grado de coherencia para la contratación y retribución de los empleados públicos (Peters, 2011).

Además de los puntos expuestos por Walsh y Stewart, Guy Peters propuso la necesidad de incluir dos puntos más para completar el cuadro que refleja la operación de la administración pública antes del cambio de paradigma. Sobre esto, es importante advertir que, bajo las concepciones de Weber y Wilson, se omitieron los aspectos políticos de la administración al asumir que toda burocracia mantiene una neutralidad política. De acuerdo con Peters y Pierre (2002), la politización de las burocracias debe considerarse en todo momento al estudiarse las implicaciones de la administración pública.

Peters (2011) expresó la necesidad de incluir a la evaluación legal y procedimental del desempeño, además de a la democracia acotada, como puntos para poder complementar un reflejo completo del andamiaje administrativo público tradicional. Sobre la primera, Peters aseguró que el problema era que el desempeño de las organizaciones públicas se juzgaba con base en criterios legales y contables, más que en función del cumplimiento real de las tareas y los resultados para los ciudadanos. Peters precisó que el problema no radicaba en la falta de evaluaciones -públicas o privadas- sino en la naturaleza de las evaluaciones. En ese momento, las evaluaciones eran de carácter más legal y mecánico y tendían a generar respuestas de si o no concibiendo a los ciudadanos solo como siervos del gobierno en lugar de priorizar el grado de satisfacción de éstos y considerarlos como clientes, consumidores o ciudadanos del Estado.

Respecto al punto de la democracia acotada, Peters aseveró que, además de la visión del desempeño, la concepción que regía sobre la democracia y la política recaía solamente en la democracia representativa. Ello, según Peters, aludía a que, en los sistemas parlamentarios y presidencialistas, las iniciativas tendientes a generar una participación más directa del público en las decisiones no se consideraban ni necesarias ni apropiadas. Detrás de esa idea de democracia se hallaba una concepción vertical de gobierno, en la que el público era importante para el proceso solo en tiempos de elecciones. En este sentido, el resultado de la concepción tradicional de la administración pública se reflejaba en la poca participación de la administración en el proceso de política pública. Atendiendo a la conocida dicotomía política-administración de Wilson, se trasluce la idea de que los burócratas no debían desempeñar algún papel en lo que a las políticas públicas concernía, siendo ésta una tarea exclusiva de los políticos (Rose, 1974). Los burócratas debían ser, en el mejor de los casos, una fuente de asesoría e información objetivas para los verdaderos formuladores de políticas del gobierno (Ethredge, 1985).

La escasa participación de la burocracia en la formulación de políticas públicas la eximia del deber de rendir cuentas de manera directa y pública. Este asunto reflejaba una especie de acuerdo, tácita o explícitamente, en donde la burocracia se limitaba a fungir como asesores detrás del escenario protegidos de las críticas de la opinión pública. Mientras tanto, los políticos obtenían una asesoría leal, pero manteniendo un orden jerárquico vertical y el control absoluto en el proceso de las políticas públicas. Estos principios propios de la administración pública tradicional funcionaron, en cierto modo, moldeando un sistema de gobierno que, si bien presentaba fallas, proveía un servicio público, en general, efectivo. Sin embargo, las críticas aparecidas durante el desarrollo del siglo pasado sobre la falta de un gobierno con sentido humano, además de la demanda de mayor eficiencia en los servicios que brindaba, presionaron por la reestructuración de la administración pública, trayendo como resultado la introducción del entonces NGP y la gobernanza.

Ahora, examinaremos estas dos visiones que se presentan como alternativas para los dirigentes políticos y administrativos del sector público. Para ello, utilizaremos los mismos principios previamente expuestos para caracterizar el modelo tradicional de la administración pública. esto permitirá ofrecer un reflejo más claro sobre los cambios en su naturaleza. Dado que más adelante se examinará de manera más profunda el modelo de gobernanza, en este apartado solo se presentará la visión ajustada para contrastar los elementos anteriormente descritos.

La sensación generalizada de descontento surgida durante finales de la década de los 70, atendía el pensamiento de que había algo mal en la forma en que funcionaba el gobierno. este pensamiento dio paso al inicio de la reforma de la administración pública. Distintos autores (Pollitt y Bouckaert, 2002; Hood, 1991) difieren si el origen de la NGP proviene de la izquierda o la derecha políticas, aunque podría parecerse

más a las ideas de ésta última. Por su parte, Savoie (1994) expresó que esta oleada reformadora quizá provino de la elección de políticos como Reagan, Thatcher y Mulroney, o bien, con el ascenso al poder del gobierno laborista en Nueva Zelanda. La idea fundamental de la NGP es que la administración del sector público no presenta ninguna diferencia importante con respecto a la del sector privado. No obstante, se reconoció como el principal problema de la administración pública tradicional, al control excesivo que los líderes políticos mantenían sobre la burocracia. Si ésta podía conseguir liberarse de aquellos, entonces la operación sería más eficiente (Peters, 2011). A continuación, se analizan los cinco principios bajo la lógica de Peters.

1. *Autonomía y autosuficiencia organizacional.* Según Osborne y Gaebler (1992), la NGP exhorta a timonear, pero no remar *-steer, not row-* lo que puede tomarse como el rechazo a que los organismos del gobierno ejerzan una función clave en la provisión directa de los servicios públicos, debiendo actuar más bien de manera indirecta y permitiendo la intervención de las organizaciones privadas como los prestadores efectivos de los servicios, de manera que el gobierno fungiría como contratante de éstas. Bajo esta dinámica, Fortin y Van Hassel (2000) argumentaron que ambos sectores se volvieron mutuamente necesarios, dado que los contratistas dependen del gobierno para existir y el sector público depende del privado para llevar a cabo sus tareas esenciales.
2. *Control de los empleados públicos.* La idea que considera la NGP no es muy distinta a la que expresa el modelo tradicional. Peters y Pierre (2002) argumentaron que, en ambas, los administradores y los funcionarios de alto nivel deben tener el control de los empleados públicos. La diferencia entre ambas visiones radica en el modo en que debe ejercerse el control. En el modelo tradicional, éste se basa en leyes y reglamentos, mientras que en la NGP se hace básicamente mediante incentivos financieros y la creación de

una cultura organizacional, una forma de control que se interesa menos por los principios legales que por la ejecución de ciertas tareas de manera eficiente y efectiva.

3. *Obligación de los organismos públicos de rendir cuentas.* Sobre este aspecto, Barberis (1998) aseguró que el tipo de rendición de cuentas inherente a la NGP es menos político que el del modelo tradicional. Aunque en teoría, la NGP sí consideró importante que las políticas públicas sigan una dirección política, la exaltación de los administradores como figura central del modelo hace que la rendición de cuentas tenga un carácter más interno y profesional, comparada con el producto de controles políticos ejercidos desde instituciones externas.
4. *Uniformidad de los servicios públicos.* La preocupación de la NGP por la uniformidad es mucho menos marcada que en el modelo tradicional. En la NGP, se parte de la idea de que los clientes del sector público desean distintos tipos de productos en educación, salud, etc., por lo que es necesario ampliar la oferta y darles la oportunidad de elegir (Steuerle, 2000). De esta forma, se desplazó al gobierno como proveedor único de servicios.
5. *La idea de un sistema burocrático.* La introducción de la NGP también tuvo repercusiones en el rol del administrador público en el proceso de formulación de las políticas. A pesar de que la teoría de la dicotomía político-administrativa continúa presente en la NGP, se hace hincapié en impulsar la autonomía profesional de los administradores públicos de alto nivel asignándoles un grado de participación significativo tanto en el diseño de las políticas como en la administración (Halligan, 2002; Premfors, 1991).

Si bien el modelo del sector privado en el que la NGP basó sus principios ha sido fundamental para la reforma de la administración pública, continúan existiendo elementos propios del sector público que

permanecen en su naturaleza. Estos se elementos se ponen de manifiesto cada vez que se intenta reformarlo. Por ejemplo, cuando se intentó otorgar mayor independencia a la burocracia, el resultado se tradujo en el riesgo para los dirigentes políticos de perder autonomía. Por tanto, éstos siempre encuentran nuevas formas para ejercer su control sobre la burocracia (Hesse, Hood y Peters, 2002).

Ahora bien, además de la vertiente reformadora ejemplificada en la NGP, apareció el modelo de gobernanza. La premisa fundamental de la gobernanza recayó en que el acto de gobernar consiste en timonear la economía y la sociedad. Esto expone la necesidad de examinar diversas alternativas para ello; incluso, la de ignorar del todo al gobierno (Peters, 2011). Sin embargo, pese a la importancia de las redes y vínculos del gobierno con las organizaciones de la sociedad civil, en la gobernanza, el gobierno seguiría ocupando un lugar clave en la definición de los objetivos para la sociedad y en vigilar la implementación de los programas (O'Toole, 2000).

Como instrumento para definir metas y objetivos colectivos, la gobernanza fue concebida bajo varias implicaciones. Primero, el análisis de la gobernanza se ha centrado mayormente en examinar el rol que desempeñan los actores no gubernamentales en la formulación de políticas públicas. Y segundo, esta teoría contempla que el gobierno ha dejado de ser parte de un Estado jerárquico y ordenador, que gobierna bajo su propia autoridad, “para ser parte de un Estado facilitador” (Hall, 2002: 23). En este sentido, la gobernanza integró instrumentos de cooperación traducidos en acciones que cada vez son más habituales para atender problemáticas colectivas. A su vez, estas acciones se tradujeron en programas y políticas públicas. Bajo dicha premisa, los gobiernos pueden recurrir a subcontrataciones, sociedades, coproducciones, cofinanciamientos y otros acuerdos creativos que tienen como fin poner en marcha el proceso de las políticas. Ahora, pasaremos a examinar las características

diferenciadoras de la gobernanza respecto del modelo tradicional de la administración pública.

1. *Autonomía o autosuficiencia organizacional.* Uno de los rasgos distintivos de la gobernanza es que la burocracia adopta un bajo grado de autonomía. En este enfoque, el gobierno tiende a utilizar organizaciones del sector privado para sustituir tareas que habitualmente llevaba a cabo la administración pública, bajo el argumento de que los servicios pueden brindarse mejor por medio de los vínculos con el sector privado. Peters (2011) advirtió que, en el caso del adjetivo mejor, éste tiene dos dimensiones: la empírica y la normativa. La primera refiere a que, bajo la teoría de la gobernanza, el gobierno puede proveer, de manera más eficiente, los servicios si la estructura de suministro incluye a actores del sector privado. En cuanto a lo normativo, las organizaciones privadas mantienen un grado más alto de legitimidad frente a los receptores de los servicios, sobre todo cuando éstos han expresado experiencias negativas en la recepción de los servicios.
2. *Control de los empleados públicos.* Tanto en el modelo tradicional de la administración pública como en la NGP, se expresan ideas negativas sobre los empleados públicos, exceptuando, tal vez, a aquéllos posicionados en niveles altos. Mientras que en el modelo tradicional se consideraba necesario ejercer la autoridad para controlar la autonomía de los administradores en un estricto marco de legalidad, en la NGP se utilizan instrumentos para incentivar comportamientos, pero que también tienden a negar autonomía sobre todo a los servidores públicos de niveles inferiores. En cambio, la gobernanza brinda una visión más positiva y confiable a los administradores, priorizando la necesidad de facultar a los niveles inferiores del sector público para que tomen sus propias decisiones, pero sin dejar

de lado la importancia de establecer relaciones entre el sector público y el privado para proveer servicios de calidad.

3. *Obligación de los organismos públicos de rendir cuentas.* La obligación de rendir cuentas cambia cuando se aplica el modelo de gobernanza al sector público. En principio, se amplía la obligación de rendir cuentas a todos los participantes del sector privado responsables de proveer los servicios. Esto deriva en que la rendición de cuentas sea menos una operación interna del gobierno que una colaboración entre los diversos actores involucrados. Pero, de acuerdo con Greve (1999), el cambio más importante residió en la introducción de las acciones de gestión de la calidad del desempeño *-performance management-*. En esta lógica, el elemento fundamental de la rendición de cuentas deja de radicar en el control político y del proceso, para ubicarse en el desempeño y los hechos demostrables.
4. *Uniformidad de los servicios públicos.* Al igual que en la NGP, la idea programada de que el gobierno es el único proveedor de servicios es relegada. Este hecho da paso a una visión en la que, más que producto de un decreto emitido por el propio gobierno, los instrumentos necesarios para alcanzar objetivos en el sector público son definidos mediante convenios de cooperación entre todos los actores implicados (Walsh y Stewart, 1992).
5. *La idea de un sistema burocrático.* El giro hacia la gobernanza como modelo para la administración pública implicó que el concepto de una burocracia permanente y jerárquicamente organizada es poco viable. En cuanto al sistema de personal, éste es más flexible, abriéndose a esquemas de subcontratación y otros medios similares que hacen participar a personal externo en el gobierno. Sin embargo, según Wright (2000), más allá de estos cambios, el aspecto central es preservar el carácter público del sector público.

Los cambios que se consideraron la implementación del modelo de gobernanza en la administración pública se orientaron a flexibilizar el sistema rígido y jerárquico del modelo tradicional. Sin embargo, Chapman (2000) expuso que tanto la mayor contratación de administradores externos al sistema de carrera como el empleo de gente proveniente de organizaciones lucrativas, no lucrativas o de beneficiarios para implementar los programas significó que muchas de las personas que decidan en materia de gobernanza no habrán sido socializadas en los valores del servicio público. Esto podría provocar un riesgo de perder de vista la naturaleza de la política y sus objetivos. En el mismo sentido, Peters (2011) expresó que antes de aplicar el modelo de gobernanza es fundamental contar con un diagnóstico claro que muestre una burocracia bien establecida. Este diagnóstico debe considerar que los valores del servicio público permeen a largo de toda la cadena jerárquica. De lo contrario, en caso de carecer de un sistema burocrático semejante, las alianzas estrechas de gobierno con el sector privado pueden convertirse en un caldo de cultivo para la corrupción y la mala administración.

Por lo anterior, se podía inferir que las propuestas reformadoras de la NGP y de la gobernanza difícilmente podrían implementarse en sociedades no industrializadas, en sistemas políticos que no fueran democráticos, y que no contaran con sistemas burocráticos plenamente institucionalizados. Además, el riesgo de perder de vista los objetivos y el sentido humano en la formulación de políticas, sería alto en sistemas en donde la eficiencia, definida en términos económicos, es antepuesta a los valores, la ética y otros conceptos similares propios a la función pública. Así, la viabilidad de ambos modelos alternativos al tradicional de la administración pública, tanto la NGP como la gobernanza, depende del desarrollo de la sociedad civil y de la posibilidad de que el gobierno encuentre socios confiables para proveer los servicios. Por tanto, obviamente, la viabilidad se reduce cuando el estado de derecho que prevalece es débil.

Este cambio de paradigma que implicaron las dos transformaciones partió de una idea central sobre reevaluar la acción del gobierno. Ambos modelos consideraron en su momento, que el sistema tradicional de gobierno ya no era deseable. Osborne y Gaebler (1992) sintetizaron aludiendo que, para la NGP, el hecho de recurrir a actores no gubernamentales tuvo el objetivo de reducir costos, incrementar la eficiencia y acotar el poder del gobierno. Mientras que, en el modelo de gobernanza, a pesar de que existen elementos que buscan la eficiencia, la justificación principal era involucrar a la sociedad civil, elevar la participación y reconocer las capacidades de las redes de ésta para ejercer un cierto grado de autoadministración en el proceso de política pública.

Ambos modelos coinciden en el sentido de que buscan derrocar el sistema jerárquico y vertical del gobierno propio del esquema tradicional de administración pública. También, ambos modelos convergen en la idea de descentralizar las funciones de gobierno, como también, ambos coinciden en la gestión de la calidad del funcionamiento y en que la importancia de medir los productos del gobierno podría facilitar el uso de actores no gubernamentales para suministrar los servicios de los programas. Pero como hay puntos en que ambos modelos coinciden, también hay elementos que no son compatibles y que, de mezclarlos, pueden producir resultados negativos para el gobierno. Por ejemplo, Peters y Pierre (1998) argumentaron que el desarrollo de organizaciones autónomas para proveer los servicios públicos podría reducir la capacidad del núcleo del gobierno para garantizar que se cumpliera la obligación de rendir cuentas. Los autores también aseguraron que, si este cambio en el gobierno se combinaba con algunos elementos del modelo de gobernanza, se crearía entonces una cadena de acción y de rendición de cuentas extremadamente larga.

En suma, el surgimiento de estas dos alternativas al modelo tradicional de la administración pública supuso la posibilidad de que la manera de ejercer el servicio público puede cambiar. Entre la NGP y la gobernanza existen similitudes y diferencias, pero lo que es cierto es su objetivo principal de romper con el esquema jerárquico vertical por uno más horizontal. La idea de que la implementación de ambos modelos tiene bajas probabilidades de obtener éxito en sociedades no industrializadas, significa que aquellas en donde la democracia no ha alcanzado la madurez, estarían condenadas a continuar con el modelo tradicional. Más aún, en caso de que se contemple la implementación de alguno de estos dos modelos en sociedades no industrializadas, el modelo por sí mismo no garantizaría el éxito en los resultados de las políticas. Lo anterior sobre todo en el caso de la NGP, la cual ha sido llevada a considerarse como un modelo sostenido con alfileres incluso en sociedades industrializadas.

Por tanto, la gobernanza pareciera el modelo al que se le conceden más oportunidades de éxito incluso en sociedades con un contexto democrático en vías de consolidación, como es el caso mexicano. A continuación, se hablará sobre el efecto transformador que la participación ciudadana tiene en el proceso de modernización de la administración pública local, y que pudiera plasmarse dentro del modelo de la gobernanza.

3.2 El rol de la participación ciudadana en la modernización de la administración local

Según Bacqué y Sintomer (2001b), algunas experiencias de participación describen configuraciones constantes en las relaciones entre habitantes, asociaciones e instituciones o en la articulación de lo local y lo general. En ese sentido, los autores argumentaron que todas vinculan gestión de proximidad y arranque participativo en torno a tres

tipos de objetivos; sin embargo, éstos se desenvuelven de manera diferente. Por tanto, según los contextos, los resultados de las políticas proclamadas pueden ser distintos. Aunque con frecuencia estén incluidos en los discursos de los actores, consideramos necesario distinguirlos analíticamente. A continuación, presento una descripción del rol que juega la participación ciudadana en la modernización de la administración pública local, basado en tres objetivos principales. El primero refiere al mejoramiento de la gestión local; el segundo hace énfasis en el orden social, es decir, busca responder temas de la cuestión social; por último, el tercero es de orden político, consiste en la relegitimación del sistema político.

Bajo el primero objetivo, Bacqué y Sintomer (2001b) expusieron que el mejoramiento de la gestión local atendía a la búsqueda de la optimización de la gestión urbana, en muchos escenarios considerada inadaptada o insuficiente. En particular en los países en vías de desarrollo, este objetivo intentó transformar las condiciones de vida de la población pobre favoreciendo el acceso a los servicios urbanos. A nivel local, la mayor parte de los mecanismos de participación ciudadana se basan en la idea de que una gestión de acercamiento a servicios urbanos y el trabajo con los habitantes puede ser más eficaz, pues sería más adaptable a las necesidades de las poblaciones y los territorios concernientes.

De acuerdo con Becqué *et. al.*, (2005), estas medidas se acompañan del principio de transversalidad o de *comprehensiveness*, según el cual la gestión articulada, debe superar los modos de intervención verticales y parcelados llevados al límite por las administraciones públicas. Al final, se reconocen competencias de uso en los habitantes o usuarios, quienes son solicitados para intervenir en la elaboración, gestión o puesta en marcha de los proyectos. Esta noción de competencia puede, en ciertos casos, llevar a la responsabilización de los individuos, tanto en las decisiones como en la realización concreta de la actividad. Las autoridades institucionales

voltean entonces hacia las asociaciones o los grupos de interés para delegarles las misiones del servicio público.

Más allá de los consejos de barrio²², los autores argumentaron que la participación es frecuentemente utilizada en una perspectiva de modernización del estado local. A pesar de que no todos los mecanismos que promueven la modernización de la acción pública recurren forzosamente a la participación, ésta es comúnmente referida como un posible eje de desarrollo. Toma su lugar a lado de la orientación hacia el mercado -que introduce criterios como la rentabilidad, la externalización, la intermediación y la concurrencia entre los proveedores de servicios públicos y privados, favoreciendo la constitución de empresas autónomas de capital público, pero de estatus jurídico privado, estimulando las privatizaciones y las sociedades público-privadas-. En esta óptica marcada por la NGP, la modernización está censada tornándose hacia los ciudadanos y apoyándose en sus aportes, volviéndose más eficaz en términos de los servicios proporcionados y más dinámica debido a la presión externa ejercida por la sociedad civil. En particular está dirigida a favorecer la transparencia permitiendo luchar contra la corrupción y las formas de gestión clientelares.

La reforma de la gestión pública local refiere que los ciudadanos pueden ser requeridos a diferentes niveles. Pueden intervenir como consumidores -usuarios de servicios públicos o clientes de servicios semiprivados o privatizados- a los cuales los prestadores de servicios deben otorgar garantías de calidad y de

²²Los consejos de barrio, de acuerdo con Bacqué *et. al.*, (2005: 74), son conformados por un pequeño número de ciudadanos designados en función de diversas modalidades, constituyen una instancia que dura el tiempo acordado para ser portavoz de los habitantes. Es sin duda la forma de participación más extendida en Europa, y Francia se distingue en la materia después de la publicación de la Ley Vaillant de 2002 que impuso su utilización en las comunidades mayores a 80 mil habitantes.

accesibilidad -a través del acceso a la información, garantías de calidad, servicios administrativos disponibles en internet, etc.-. Además, la intervención debe ocurrir en un espacio en donde se deben medir los tiempos de espera y la satisfacción -a través de encuestas, paneles, entrevistas directas, etc.-. En su momento, la apuesta se dirigía particularmente a mejorar la respuesta de la administración frente a los tiempos de espera, las dudas o las quejas de los usuarios.

Por ejemplo, en Francia, los ciudadanos pueden ser bienvenidos igualmente a participar para brindar orientación y discutir modalidades del funcionamiento de los servicios. Los grupos de calificación mutua que elaboran los proyectos de servicios funcionan bajo este principio, al igual que los inicios del presupuesto participativo, a una escala sobre apuestas mucho más amplias. Es sobre todo en este nivel de asociación que se da la toma de decisiones -donde la intensidad puede llevar de una simple consulta a una verdadera codecisión- conocida en la zona metropolitana (Rosenberg y Carrel, 2002).

En la co-realización o la delegación de servicios, los ciudadanos-beneficiarios están involucrados en la realización o la gestión de los proyectos. Esta dinámica puede llevar a la creación de un tercer sector. Las relaciones que ligan este tercer sector al poder público y a los mercados son la autonomía, su estructuración propia y su anclaje democrático, que son determinantes para las dinámicas comprometidas. Continuando con el ejemplo de Francia, Becqué *et. al.* (2005) argumentaron que, si el Estado recurre de manera creciente a las asociaciones para delegarles asuntos que éste asume mal, esto es bastante marginal de la acción social y sobre todo muy controlado. El sector intermediario permanece completamente dependiente del poder público. Muy diferente es la experiencia estadounidense, en la que las empresas comunitarias, ancladas a la escala de la comunidad y emergentes en parte de movimientos sociales, dan testimonio de una capacidad de intervención y de movilización local. Ya sea si se les

solicita un proceso de profesionalización o si el Estado les propine apoyarse cada vez en el mercado (Bacqué, 2000a).

Los ciudadanos pueden también ser llamados a ejercer una función de control de la acción pública, ya sea como usuarios directamente interesados o jugando el rol de dador de órdenes, el cual comúnmente el político es el encargado de ejercer. La idea es entonces que una participación mejora el *accountability* de los servicios públicos y de su calidad. Esto puede pasar por diferentes estructuras, como los grupos de *crimewatch* estadounidenses -donde las fuerzas de policía locales presentan sus actividades frente a los habitantes-, los consejos de barrio en Francia o los consejos del presupuesto participativo en América Latina (Bacqué *et. al.*, 2005). En este mismo sentido, los ciudadanos también pueden participar como trabajadores. Si la idea de democracia participativa fue desarrollada en los años sesenta y setenta con un mayor énfasis en la cuestión laboral que en lo local, esta dimensión cambió a partir de los años ochenta y entró en crisis. Sin embargo, los autores mencionaron que, en algunos casos, una gestión pública participativa fue desarrollada, dirigida a sensibilizar a los funcionarios locales sobre las dinámicas participativas en su conjunto o a contrabalancear los esfuerzos suplementarios que eso demandaría.

Pero, los objetivos de mejoramiento de la gestión, apoyándose en la participación, ¿son seguidos de efectos reales? El balance es, en este plano, positivo. En la mayor parte de los casos la incorporación de los habitantes a los dispositivos de gestión parece tener consecuencias positivas a escala microlocal. Y, además, parece favorecer el mejoramiento de los servicios de proximidad.

Los resultados generados por estas líneas de democracia técnica en la gestión también tendieron a enterrar las propuestas elitistas que oponían democracia y eficacia. Esta dinámica permaneció, sin embargo, limitada cuando iba aparejada a un sistema de dos velocidades que beneficiaba, por un lado, a los ciudadanos solventes,

pero permanecía cerrada a la escala microlocal. Más allá de lo microlocal, los efectos fueron limitados cuando la participación no se articuló con un proceso de modernización interna de la administración. Cuando las dos se llevaron a cabo, un círculo virtuoso pareció, por el contrario, susceptible de incorporarse. Ciertas experiencias fueron, desde este punto de vista, muy prometedoras, especialmente en ciudades en países en vías de desarrollo, donde la modernización de los servicios públicos es, algunas veces, más dinámica que en ciudades desarrolladas (Bacqué y Sintomer, 2001a).

El segundo objetivo distinguió el papel que juegan las redes sociales. Éstas pueden transformarse a través de la participación. Sin ser una regla, esta dimensión no está más extendida porque los mecanismos de participación han sido en diferentes barrios y ciudades afectados por la crisis urbana. Los objetivos sociales son diferentes según los contextos. La constante inicial es casi la misma en todos lados: la crisis económica o la globalización neoliberal se traducen localmente en el debilitamiento de la cohesión social o comunitaria y en la marginación de grupos enteros. Esto amenaza el bienestar de los habitantes en su conjunto, su seguridad, y en términos generales, la paz social.

Desde entonces, la participación apuntó a diferentes formas de movilizar a los habitantes, de recrear su lugar, de abrir espacios de reencuentro y de intercambio para reemplazar las formas más antiguas de sociabilidad y de encuadramiento. La mayor parte de los trámites participativos reconoció la existencia de causas estructurales tales como las reestructuraciones económicas, el desempleo y la decadencia de identidades colectivas o de formas de encuadramiento tradicionales. Estas formas se opusieron a los acercamientos que buscaban dejar sobre los individuos excluidos la responsabilidad de su situación y los estigmatizaban como una *subclase* portadora de una cultura de la pobreza o como una nueva clase peligrosa (Katz, 1993; Rey, 1996; Bacqué y Sintomer, 2001b).

Los acercamientos participativos más consensuales llamaron a reconstruir el tejido social -Francia- o comunitarios -Estados Unidos-, a aumentar el capital social de los más desfavorecidos (Putnam, 2000), o más aún, a incluir a los excluidos o a aquellos que se veían afectados por la marginalidad -América Latina-. Las perspectivas se polarizaron por aquellos que padecían más formalmente las crisis estructurales. Dicha polarización iba bajo la idea de que era necesario reintegrar a las comunidades en situación de vulnerabilidad, en el sistema. La participación pareció ser una de las posibles claves para actuar, en la medida en la que se trató de reinvertir la espiral de la desocialización, del asilamiento y del repliegue, de retejer los lazos, de dar premios a los excluidos y de tomarlos en cuenta (Bacqué, 2000a). Desarrollando un acercamiento consensual, otras perspectivas pusieron, por el contrario, el acento sobre las dinámicas de la movilización, individuales o colectivas de los grupos; dinámicas que las estructuras institucionalizadas de participación podrían facilitar (Bacqué y Sintomer, 2001b; Behrer, 2004). El término de capital social pudo también contribuir a esta óptica, al igual que el de inclusión social. La noción de empoderamiento, en cuanto a ella misma, se extendió por el mundo entero al tiempo que fue sometida a todo tipo de interpretaciones.

Retomando el concepto de empoderar, en algunos casos, implica solamente la integración a la clase media o al mercado. Por ejemplo, para la adquisición de una propiedad inmobiliaria o la formación de actores aptos para administrar un subsector económico. Más frecuentemente, el empoderamiento describe a la vez un objetivo y un método colectivo, un proceso de aprendizaje de los miembros de grupos desfavorecidos y su inserción social donde pueden hacer valer su cultura y sus intereses.

En las perspectivas de conflicto que existían al inicio del movimiento afroamericano en Estados Unidos y que perduran aún en

ciertos movimientos, Bacqué, Rey y Sintomer (2005) argumentaron que se trató de una verdadera emancipación y del acceso al poder. Así, la participación debe ser, ante todo, una dinámica *bottom-up* mientras que la institucionalización de estructuras participativas debe presentar la autonomía del movimiento.

En América Latina y en particular en Porto Alegre, otras perspectivas retomaron esta dimensión conflictiva de empoderamiento insertándose en una perspectiva de transformación más global de la sociedad. La consigna que guio el contenido social de las iniciativas participativas fueron entonces la inversión de las prioridades que, en el papel, asume menos de la acción afirmativa que de una acción global de justicia social que favorece a los dominados.

Debido a la variedad de objetivos sociales de contexto perseguidos en los cuales las experiencias se realizan, es difícil sacar un balance global de las políticas participativas en cuanto a su impacto sobre las relaciones sociales. En la mayor parte de los casos es poco probable que tengan un efecto significativo: las políticas participativas no influyen más que al margen en la repartición de recursos, los individuos de grupos dominados no están presentes en las estructuras formadas por las clases medias o las fricciones superiores de las clases populares y los objetivos consensuales anunciados tienden a descuidar los conflictos sociales y a hacer de las clases medias una norma de referencia sobre la cual deben alinearse las clases populares (Bacqué y Sintomer, 2001b).

Por su parte, en algunas experiencias africanas, los dispositivos participativos fueron monopolizados por los actores más poderosos a la escala local y contribuyeron a estructurar nuevas formas de dominación. Por el contrario, en otros contextos, principalmente en América, los acercamientos fundados en asociaciones comunitarias favorecieron la organización de las clases populares a escala local y

contribuyeron a desarrollar la capacidad de intervención de los individuos y grupos.

Cuadro 2. Los objetivos sociales de la participación

Acercamientos consensuales mainstream	Acercamientos consensuales “solidarios”	Acercamientos conflictivos centrados en los grupos dominados	Acercamientos conflictivos en busca de otro orden social
Restaurar las ligas sociales o la comunidad (Paz Social)	Ciudad solidaria (capacitación)	Estrategias conflictivas de empoderamiento	Invertir las prioridades sociales (Porto Alegre)
Inclusión social, lucha contra la exclusión			
Aumentar el capital social de las personas desfavorecidas (estrategias consensuales de empoderamiento)			
Lucha contra el comunitarismo	Acción afirmativa institucional		

Fuente: Elaboración propia a partir de Bacqué, Rey y Sintomer (2005).

El tercer objetivo de la participación fue inscrito en una perspectiva más directamente política. Este sentido no incluyó únicamente la ingeniería de gestión ni desembocó en una transformación de las relaciones cívicas. No permaneció únicamente en la *policy*, sino que implicó también la *politics*. Frecuentemente los dispositivos participativos se dirigen a transformar la cultura cívica de los ciudadanos y busca construir una escuela de la democracia. La idea del aprendizaje de los ciudadanos o de la formación de actores capaces de organizarse y de hacerse cargo de la vida colectiva está presente en este tipo de objetivo de la participación (Bacqué, 2000a).

A través de la participación, Bacqué (2000^a) aseguró que los ciudadanos comprenden más claramente la lógica y las apuestas de la gestión pública. Paralelamente, extienden su visión más allá de los intereses inmediatos o particulares e integran una cultura de propuestas en lugar de permanecer en posturas puramente reivindicativas. En este sentido, las acciones participativas pueden apuntar a modificar las acciones entre los ciudadanos y el sistema político. Una de las ideas principales es que la participación puede contribuir a la legitimación del sistema político. Sería un instrumento para luchar contra la abstención y para mejorar las oportunidades de reelección. Sin embargo, más allá del discurso, es por el contrario difícil medir el impacto de la participación sobre la abstención o sobre la orientación del voto. La contribución de Henri Rey (2004) probó que los dispositivos participativos no engendran automáticamente una baja en la abstención.

Otra investigación (Font y Blanco, 2005) mostró que la existencia de una dinámica participativa no tiene efectos sobre los resultados electorales: la institucionalización de la participación es un catalizador que amplía los éxitos o las dificultades de los gobiernos locales. Por ejemplo, los éxitos y fracasos electorales del PT en Porto Alegre apoyan estos argumentos. El efecto de legitimación que provocarían las actividades participativas parece poca prueba si se les considera de manera independiente de otros factores de impacto en términos de gestión o de justicia social. Desde otra perspectiva se anticipa, al contrario, que un nuevo canal de comunicación se abriría de esta manera entre los gobernantes y los gobernados. Este nuevo canal vendría a contrabalancear la profesionalización creciente de la política y la crisis de las antiguas mediaciones partidarias. También, este canal diferiría de los sondeos por la posibilidad de los ciudadanos de tomar activamente parte en las deliberaciones. También, se diferenciaría de los retrocesos obtenidos por la acción de los gobernantes, por el lado más formal y procedimental.

Efectuado bajo los auspicios de la discusión pública más que a través de las discusiones y de las transacciones de pasillo, esta apertura se opondría también a las relaciones clientelistas. En particular ahí donde la demanda participativa rebasa una simple estrategia de comunicación, se apoya en reglas claras y permite una verdadera autonomía de la sociedad civil. En ciertas ciudades, los objetivos fueron, por el contrario, más precisos y los dispositivos participativos apuntaron a absorber la fractura entre la izquierda y las clases populares que se abrió en algunos países (Rey, 2004). Los dispositivos participativos, según Bacqué y Sintomer (2011b), también representan una nueva forma de agrupar tocando las fracciones más activas de los habitantes de los barrios populares. Desde este punto de vista, el balance es muy contrastante: si las acciones participativas incluyen a las clases populares en numerosas experiencias en América, esto no se traduce más que en ciertos casos en adhesión partidista. Este hecho es aún más moderado en Europa, donde el carácter popular de la participación es mucho más aleatorio.

Pero más allá de las clases populares, es la solidez y la naturaleza de los lazos entre el sistema político y los ciudadanos lo que se está cuestionando. Según los contextos, encontramos o una o la otra de las modalidades de articulación entre participación convencional y participación no convencional. Bacqué y Sintomer (2001b) mostraron que, en el caso francés, las modalidades de participación fueron de tres tipos: la re-movilización por la puesta en marcha de dinámicas participativas, la sustitución de un modo de participación a otro, o la combinación dinámica de las formas de participación. Por su parte, en Estados Unidos los grupos comunitarios juegan, ante todo como grupos de presión, con una influencia más o menos fuerte sobre los poderes públicos. Constituyen formas de representación de minorías, pero, en lo esencial, dejan intacto el sistema político tradicional. Mientras tanto, las experiencias de gestión participativa en países en vías de desarrollo, iniciadas por las ONG se apoyan rara vez en los poderes locales y sus administraciones.

Otras aproximaciones (Bacqué, 2000a, Bacqué y Sintomer 2001a) concibieron como ventaja las gestiones participativas en una perspectiva de nueva movilización. Esta nueva perspectiva fue concebida como un complemento de proximidad a la democracia representativa -sea que las decisiones permanezcan en el monopolio de los funcionarios electos o de la administración, habilitada para definir el interés general sólo después de haber escuchado los intereses particulares, sea que un poder muy delimitado y que no influya en las principales orientaciones de la política municipal se confíe a las instancias de proximidad-. Este es generalmente el caso de los consejos de barrio franceses.

En suma, la variedad de aproximaciones propuso como hipótesis la combinación de formas convencionales y no convencionales de participación dentro de un juego que no sea una suma anulada. La idea fue dotar a las estructuras participativas de un verdadero poder re-dinamizando. Es en esta perspectiva que las experiencias del presupuesto participativo brasileño se dirigen a los menos favorecidos, que cuestionan la monopolización del poder por las clases dominantes y que luchan por una rehabilitación de la política frente a los poderes crecientes del capital financiero (Avritzer y Navarro, 2003; Gret y Sintomer, 2002). De esta manera, la participación ciudadana contribuye a la modernización de la administración mediante el involucramiento activo de la ciudadanía, ya sea en título individual o colectivo, en tres dimensiones de los asuntos públicos -administrativo, social y político-, intentando romper con esquemas arcaicos de gobiernos autoritarios que, en cierta medida, se resisten a ceder espacios de decisión a la sociedad.

Pero este involucramiento activo de la sociedad en los temas de decisión pública requiere un cierto grado de impacto para poder establecer canales de participación institucionales y neutralizar perspectivas subjetivas de los gobiernos en turno. Sólo así se asegura

una participación efectiva y continuada. Todas las acciones que se toman con el propósito de conseguir la institucionalización de la participación ciudadana, además, dan paso hacia la instalación de un cuarto poder liderado por grupos sociales que redefinen la relación entre gobernados y gobernantes. En este sentido, vale la pena revisar el camino que falta de recorrer por la ciudadanía para conseguir un estatus que impulse la modernización de la gestión pública y redefina la relación entre ambas partes.

En una primera interpretación, la institucionalización de la participación llegaría a completar o corregir la democracia representativa reforzando la comunicación entre representantes y representados. Bernard Manin (1985) definió un tipo ideal de gobierno representativo a partir de cuatro dimensiones: 1) la elección de los gobernantes en intervalos regulares; 2) la independencia de los gobernantes en relación con los gobernados en la toma de decisiones; 3) recíprocamente, la autonomía de la opinión pública en relación con los gobernantes y; 4) el hecho de que las decisiones políticas se tomen después de haber pasado de la deliberación pública.

Bajo esta perspectiva de Manin, el gobierno representativo constituye un régimen mixto, parcialmente oligárquico, en el que los gobernantes acaparan lo esencial del poder de decisión -contrario a la divisa constitucional, los regímenes occidentales contemporáneos no son gobiernos del pueblo, para el pueblo y por el pueblo-, y parcialmente democrático porque estos representantes no son elegidos y los ciudadanos pueden ejercer una presión sobre ellos a través de la opinión pública e indirectamente a través de la prueba de la deliberación.

Siguiendo esta lógica, sería posible afirmar entonces que las estructuras institucionalizadas de participación refuerzan estas últimas dos dimensiones -la autonomía de la opinión pública en relación con los gobernantes y las decisiones políticas tomadas después del proceso

de deliberación pública-. Podría inferirse entonces el surgimiento de una variante nueva de la democracia representativa. Esta nueva variante rompería con las variantes más oligárquicas, pero no se saldría del marco político-constitucional definido por las revoluciones democráticas modernas.

En una segunda interpretación, Lóic Blondiaux (2002) tendió a redefinir los términos de esta cuestión relativizando la referencia al gobierno representativo y teorizando el surgimiento potencial de una democracia deliberativa. Tomando como referencia a Habermas (1997 y 1998), esta problemática identificó el poder constituido en el espacio público de deliberación e hizo de este espacio el corazón de la sociedad política.

El paso crucial que separa el modelo deliberativo de la definición de Manin es la fusión de la opinión pública y la deliberación. En lugar de hacer de la deliberación una dimensión que caracteriza la actividad de los representantes y que siempre es susceptible de encontrar oposición en la opinión pública irracional de la masa, el modelo deliberativo sitúa resueltamente la deliberación en las discusiones ordinarias de los ciudadanos simples. El momento decisivo ya no es la elección sino la formación de la opinión pública: la elección no representa más que un momento particular en un debate ininterrumpido. Esta óptica democrática radical retoma en parte el ideal de la democracia cuando afirma que todos, en cada uno, pueden deliberar razonablemente y que esta actividad no es el monopolio de los bien nacidos, a menos que pocos medios procesales adecuados sean puestos a disposición. Ciertamente, la fusión de la deliberación y el espacio público no es total, ya que la deliberación se institucionaliza también en los procedimientos jurídicos o en las instituciones del Estado de Derecho, pero es este espacio público que constituye la fuente primordial de la democracia.

También, se admite que la toma de decisiones políticas en sí mismas, permanecen en monopolio de los políticos elegidos. El punto central de la representación en la política contemporánea no es algo que cree problemas, en la medida en la que la representación tienda a fundirse con la deliberación. Desde ahora, lo esencial es pensar teórica y prácticamente en una deliberación abierta, inclusiva y de calidad y que ponga en marcha los procedimientos que permitan su despliegue.

En una tercera perspectiva, la ampliación de la definición del gobierno representativo o la puesta en marcha de un paradigma deliberativo, aunque necesarias, no son nociones suficientes para tomarse en cuenta en los mecanismos participativos más dinámicos. Es necesario interpretar en un sentido más estricto la democracia representativa a fin de no hacer una noción que sería demasiado globalizada para ser operativa.

La definición dada por Manin, aunque ampliada, resulta relevante. Sus dos primeras dimensiones -la elección de los representantes que tienen el monopolio de la toma de decisiones, y su independencia en relación con los gobernados-, excluyen del campo del gobierno representativo las formas que permiten una codecisión entre los funcionarios electos y los ciudadanos ordinarios. Y más aún, los procedimientos que implican una toma de decisión directa por parte de los ciudadanos. Estas dos dimensiones se inscriben también en oposición a los mecanismos que se apoyan en el azar -jurados- sobre la designación de los delegados con mandato -presupuestos participativos, democracia asociativa-.

Estas formas político-institucionales de participación surgieron del campo del gobierno representativo. Éstas constituyen una democracia participativa en el sentido más preciso de este concepto: la atribución de las formas clásicas del gobierno representativo con los procedimientos de democracia directa o semidirecta. Esta perspectiva conceptualiza el surgimiento de un cuarto poder, aquel de los

ciudadanos cuando participen directamente en la toma de decisiones - en asambleas generales o a través de referéndums-, a través de pequeños grupos al azar -jurados-, o a través de delegados estrechamente controlados -presupuestos participativos, estructuras de desarrollo comunitario-, más que retomar a los representantes clásicos.

Pero más que el impulso de un cuarto poder en donde la ciudadanía se equipare a los tres poderes clásicos -Legislativo, Ejecutivo, Judicial-, Bacqué, Rey y Sintomer (2005) argumentaron que no era necesario enfocarse en elevar el poder de la ciudadanía a un poder de Estado, toda vez que las decisiones fundamentales fueron tomadas siempre por las personas no electas. Aún más, los autores aseveraron que más que el surgimiento de un cuarto poder se definió más como el desarrollo de nuevas formas institucionales de toma de decisiones en el marco de una dinámica más global que relativiza el peso de las organizaciones legislativas. Tendríamos, entonces, la inflexión de un modelo clásico de gobierno hacia modelos diversificados de gobernanza. La democracia participativa no es más que una variable de ésta.

La teoría de la gobernanza frecuentemente se cuestiona y es poco consistente (Gaudin, 2002). Aborda, marginalmente, el tema de la democracia (Lafaye, 2002). No pone el acento sobre el fenómeno real de la transformación de los modos de regulación pública, donde se puede discutir la amplitud y la temporalidad (Fontaine y Hassenteufel, 2002).²³

²³La noción de gobernanza contiene una dimensión descriptiva y una dimensión prescriptiva. Su significado es objeto de numerosos debates, pero es posible sintetizarla en cuatro elementos esenciales: 1) el involucramiento de varias instituciones en una misma acción; 2) el desarrollo de asociaciones pública-privada; 3) una aproximación pragmática precedida por la resolución de problemas, más que por la aplicación jerárquica de grandes orientaciones; 4) los procesos de decisión que pasan por visiones menos institucionales, por partidos no anclados en forma de representación clásicas, a través de redes de negociación, de alianzas o de agrupamientos.

En este sentido, resulta relevante adentrarse en el plano de la gobernanza, sus orígenes, alcances y efectos en la modernización de la gestión pública. Bajo esta óptica, es preciso enfocar cuestiones como ¿quiénes participan en el modelo de la gobernanza y bajo qué esquema de balanza de poder? ¿Es la gobernanza la respuesta de los sectores no públicos para presionar en la reestructuración del modelo de gestión pública actual? En el siguiente apartado se atenderán estas y otras cuestiones que enriquezcan el alcance de este trabajo.

3.3 De la crisis a la gobernanza

En asuntos de gobierno y administración pública es lógico que la referencia intelectual y profesional sea la acción del gobierno. Esta acción del gobierno, en América Latina y durante un gran tramo del siglo XX, se desplegó en el marco de un Estado social desarrollador de limitada naturaleza republicana y democrática. La referencia fue cambiante, pues las ideas y las prácticas de la gobernación y de la administración pública se fueron modificando a lo largo del tiempo. Este proceso de transformación se dio al compás del auge, del estancamiento, la decadencia, la crisis y la reforma -inconclusa- del Estado desarrollador. En ese sentido, también se dio en correspondencia con el esplendor y agotamiento del régimen político autoritario populista y la larga batalla cívica -inconclusa- por el establecimiento del estado de derecho y la democratización del régimen.

La referencia intelectual es, en mayor o menor grado, el enfoque aportado por la NGP y la gobernanza. Ambos modelos surgieron con el propósito de neutralizar las malformaciones fiscales y administrativas de los gobiernos -autoritarios o no- de los Estados sociales del pasado. También, buscaban ofrecer respuestas gubernativas a las transformaciones sociales y económicas que

experimentaban las sociedades contemporáneas y dejar atrás las críticas que desde varios frentes cuestionaban la obsolescencia de la teoría aceptada de la administración pública y sus deficiencias.

Aunque la gobernanza apareció en la literatura con distintos significados, Guy Peters (2011) comentó que su idea central es que el acto de gobernar debe consistir, fundamentalmente, en timonear la economía y la sociedad, por lo que los administradores deben examinar toda la gama de posibles opciones que permitan decidir el rumbo. En el campo específico de la administración pública, Luis Aguilar Villanueva (2016) describió que los interesados intelectual o profesionalmente en su estructura, normas, recursos, dirección, procesos y personal tuvieron como referencia inicial, a la mitad del siglo XX, el protagonismo gubernamental. Bajo esta noción, el protagonismo gubernamental fue considerado como la condición necesaria para que las sociedades en vías de desarrollo salieran de su atraso y precariedad producidos por un colapso fiscal, político y administrativo a fines de la década de los 70 del siglo pasado. La urgencia de modernizar la gestión pública surgió a partir de este contexto de desesperanza en donde las crisis económicas y políticas ensombrecían el futuro de los países en vías de desarrollo fomentando una administración ineficiente e inoperante.

Se puede inferir, entonces, que gran parte de la producción mundial de la ciencia política y la administración pública de fin de siglo tuvo como horizonte la crisis: la crisis efectiva de los Estados sociales y de las sociedades socialistas estatizadas, la probabilidad del derrumbe del capitalismo por su contradictoria estructura interna o la probabilidad de que la democracia de los Estados sociales industrializados entrara en crisis o la probabilidad de que las democracias emergentes entraran en crisis por no haber construido a tiempo sus capacidades básicas de gobierno.

La crisis de la política y la economía de la sociedad desarrollada o en vías de desarrollo, alcanzó tal popularidad en el lenguaje cotidiano, académico y mediático que no sólo se utilizó para describir las nefastas situaciones sociales que padecían numerosos sectores de la población, sino que se convirtió en la categoría principal para describir, explicar y superar el agotamiento de la política y la economía industrial con su cauda de males personales y sociales. Desde fines de los años sesenta, los Estados sociales comenzaron a dar señales de vulnerabilidad y desarrollaron tendencias de crisis desde su interior. La ingobernabilidad social, derivada estructuralmente del intercambio desigual entre capital y trabajo, se manifestó en conflictos permanentes y crecientes entre las clases, que ocasionaron inestabilidad política y provocaron el decaimiento económico. La ingobernabilidad pudo ser neutralizada por la acción legal, administrativa, política y social del gobierno, pero no eliminada, debido a que la naturaleza injusta de la sociedad en la base de sus relaciones de producción permaneció intocada, incluso atenuada (Villanueva, 1999).

El gobierno del Estado social se había acreditado y prestigiado a lo largo del siglo XX como un conductor y coordinador efectivo de su sociedad mediante múltiples acciones de arbitraje y conciliación de conflictos, solución de problemas y promoción de condiciones de bienestar y seguridad social para los trabajadores, empleados y capas sociales desfavorecidas (Offe, 1979). Por consiguiente, los problemas y/o crisis que comenzó a padecer el Estado social en términos de legitimidad valorativa y política -pérdida de confianza y lealtad social, así como desmotivación de los ciudadanos a participar y pertenecer- y en términos de racionalidad financiera-administrativa -pérdida de capacidad de respuesta a la demanda social en ascenso por bienes, servicios y oportunidades-, eran señales que vaticinaban la crisis de la sociedad capitalista industrializada, integrada en forma de Estado social (Offe, 1984).

Por consiguiente, se llegó a un punto en el que circulan teorías, tecnologías, normas y prácticas que ya no cuestionan la necesidad o la importancia de una gestión pública eficiente, pero sí reclaman con urgencia la modernización, reforma, reinención, reingeniería, reestructuración, innovación, etc., de su organización, dirección y operación. Lo anterior con el fin de que los gobiernos acrediten ser agentes capaces de prestar con eficiencia y calidad los servicios públicos, resolver los problemas de sus sociedades, conducirlos y mejorar metas de convivencia y reconstruir así la confianza social perdida en su capacidad y seriedad. Para iniciar una revisión descriptiva sobre el alcance del modelo de gobernanza, resulta pertinente traer a colación la perspectiva de Aguilar Villanueva sobre las dos tendencias de acción en la administración pública contemporánea que comenzaron a vislumbrarse a inicios del siglo XXI.

De acuerdo con Aguilar Villanueva (2001), dos tendencias animaron y reorientaron a la administración pública, entendida ésta como estructura y proceso administrativo de las decisiones de gobierno, como ejercicio profesional y como disciplina académica (Olías de Lima, 2001). La primera tendencia se orientó a reivindicar, recuperar y reconstruir la naturaleza pública²⁴ de la administración

²⁴ Por *naturaleza pública* el autor describe que se refiere a que, en administración pública, hoy en día el acento se pone en la legalidad de la elección, designación y actuación de las autoridades y los funcionarios, lo que significa combatir la arbitrariedad, la discrecionalidad, la excepción, la discriminación en el trato y la impunidad. Se refiere también al ejercicio respetuoso de los recursos públicos, que se traduce en bloquear cualquier forma de patrimonialismo y corrupción, el acceso a la información sobre la actuación del gobierno y las condiciones de la sociedad, así como la rendición de cuentas al público ciudadano mediante la cual los gobernantes informan y justifican las razones que sustentan las decisiones del gobierno y los resultados alcanzados por su acción. Además, dentro de la naturaleza pública toma en cuenta la exigencia de que las políticas públicas y los actos de autoridad perseveren incansablemente en su orientación hacia el interés y beneficio público de la comunidad política (en contrapunto a las tradiciones particularistas de clientelas y prebendas, con o sin destinatarios corporativizados) y la exigencia de que los

pública; mientras que la segunda buscó reactivar, recuperar y reconstruir la capacidad administrativa²⁵ de la administración pública. Las dos tendencias tuvieron puntos de convergencia y de complementariedad, pero también orientaciones, preferencias, temas y acentos distintos, sin faltar tensiones recíprocas.

La primera tendencia, sobre la reactivación de lo público de la administración pública, fue una consecuencia directa de la lucha de muchos países por democratizar a sus regímenes políticos de carácter autoritario, prerpublicanos y predemocráticos. Además, también fue resultado del despertar de los ciudadanos y las agrupaciones de la sociedad civil, que comenzaron a dar seguimiento y a evaluar la actuación de los poderes públicos. También, empezaron a pronunciarse frente a los asuntos públicos que eran de interés para la supervivencia, convivencia y calidad de su vida personal y social y que luchan por determinar la agenda de los temas de gobierno y la política pública. Así, Olías de Lima (2001) expresó que también fue resultado del descubrimiento social de la importancia del estado de derecho, en el sentido específico de que la ley -su observancia y aplicación mediante un sistema de justicia eficiente e imparcial- constituye el principio básico de la coordinación social y convivencia en las sociedades libres, diferenciadas y abiertas, y en sociedades que se han vuelto inseguras y

ciudadanos tomen parte en el proceso de deliberación de los asuntos públicos y en la puesta en práctica y evaluación de las políticas públicas.

²⁵ Por capacidad administrativa, el autor implica el énfasis que se tiene que poner en las estructuras administrativas para que éstas incorporen nuevas formas organizativas y nuevos métodos gerenciales a fin de que los gobiernos den sentido de dirección a sus comunidades, estén en condición de manejar sus entornos adversos o favorables, sean factores de éxito y agentes de futuro, aseguren economía-eficacia-eficiencia (las tres E) y calidad en la provisión de bienes y servicios públicos, y sobre todo, aseguren que la acción de gobierno y administrativa tenga como propósito y resultado la creación/agregación de valor a los activos de sus comunidades, sea porque desarrollan la capacidad de sus ciudadanos (particularmente entre los pobres y vulnerables) o porque incrementan la utilidad general de la comunidad y le disminuyen costos y daños.

violentas por el crecimiento del delito, la impunidad y la desafección social.

La segunda tendencia, la que acentúa la reconstrucción de la capacidad administrativa de la administración pública, guarda relación directa con las medidas de ajuste y equilibrio hacendario, que fueron indispensables para poder sacar al Estado desarrollador de su bancarrota fiscal y marasmo administrativo y que son indispensables para mantener la salud de las finanzas estatales y asegurar la viabilidad del mismo Estado, su capacidad creíble para realizar sus funciones sociales básicas. Pero obedece también a la necesidad de asegurar la capacidad de respuesta de las democracias a la demanda social por bienes, servicios y oportunidades que surge de una sociedad que tiene sectores cada vez más autónomos y hasta autosuficientes. Pero también, abriga a grandes núcleos de población, arruinados por la pobreza de sus condiciones de vida y que dependen casi en su totalidad de la acción gubernamental.

según Aguilar Villanueva (2001), en el fondo, las dos tendencias renovadoras tuvieron mucho que ver con la consolidación y definición del papel que el Estado, y particularmente el gobierno, habrían de cumplir en el siglo XXI. Esta obligación debe ser para provecho de sus comunidades en las condiciones inéditas de globalización económica, regionalización, resurgimiento de las identidades locales, agudización de las desigualdades y anomias sociales, aceleración de la migración transnacional, presencia creciente de las minorías de vario tipo en los Estados nacionales, aumento de los riesgos ambientales y el terror doctrinario. Dicho de otro modo, la reivindicación pública del gobierno y la administración pretendió poner punto final a la larga oscura historia de una administración pública sin público, sin ciudadanos deliberantes sobre los asuntos que conciernen a su vida asociada, sin ciudadanos contribuyentes al mantenimiento de la hacienda pública, sin ciudadanos a los que se informa el desempeño del gobierno y a los que se trata de manera

imparcial conforme a las leyes, sin ciudadanos que se corresponsabilizan de la solución de los problemas de su vida en sociedad.

Ambas tendencias coincidieron en poner al ciudadano como centro en el esquema por varias razones y caminos. Respecto a la vertiente pública, la recuperación del ciudadano ocurrió cuando, mediante varios argumentos, se vindicó y reconoció el derecho o la obligación o la libre opción de los ciudadanos a comprometerse y corresponsabilizarse con el bien de su comunidad política. Por consiguiente, el ciudadano también se comprometía a constituirse en sujeto activo de la deliberación política sobre los asuntos públicos, las políticas públicas, y en sujeto participante en el desarrollo de la política pública y en la prestación de los servicios públicos. Esto al contrario de la concepción histórica del ciudadano como objeto destinatario de la acción gubernamental; como el sujeto gobernado y el administrado por definición.

Por la vertiente gerencial, la recuperación de la figura del ciudadano se entendió que debe ocurrir cuando, en los enfoques de gestión estratégica, se le entiende como el agente crucial del entorno gubernamental. Sus comportamientos y demandas en diferentes campos de la vida social y política deben representar oportunidades o amenazas para la legitimidad, confiabilidad y efectividad del gobierno, o cuando conforme a la administración de calidad se le entiende como el usuario cliente del servicio público cuyas expectativas deben ser conocidas, incorporadas en el diseño de la prestación del servicio y correspondidas. Asimismo, una eventual insatisfacción por el servicio recibido lo debe convertir en un potencial cuestionador del gobierno o en alguien que pierde la confianza en su capacidad o buena disposición, con el resultado de deteriorar la legitimidad de los gobiernos.

En suma, las dos tendencias administrativas expuestas por Aguilar Villanueva y Olías de Lima, revisaron el arreglo y mando

jerárquico típico de la administración pública dando forma a nuevas estructuras más descentralizadas y con menores niveles jerárquicos. Además, debe incorporar estilos de operación orientados directamente a la atención del ciudadano y abiertos a formas de asociación y coproducción con los organismos privados y sociales para atender las necesidades públicas. De este modo, el fin último de recaer en la necesidad de crear beneficios públicos con el propósito distintivo de establecer la calidad como el principio supremo dentro de la administración pública.

El establecimiento de la calidad como el máximo principio dentro de la administración pública, es el principal aporte que se les reconoce a las dos tendencias de acción de la administración pública contemporánea (Aguilar Villanueva, 2011). Centrar a la calidad como el principal eje en la prestación de servicios públicos, implica el tránsito de la discusión sobre el tamaño o la cantidad del sector público hacia la de su tamaño idóneo de acuerdo con las funciones a cumplir en un determinado contexto social. Debe ir orientado hacia la calidad y mejora continua de las acciones del sector público. De acuerdo con esta visión, lo relevante es el aseguramiento de las dos C: calidad institucional y calidad gerencial del gobierno y la administración. Ambos enfoques guardan relación directa con la reconstrucción de la naturaleza pública y de la capacidad de la administración pública. El hincapié de la conjunción de las calidades públicas es algo original de la reflexión latinoamericana²⁶. Por tanto, la calidad institucional tiene

²⁶ En el medio de los países angloamericanos, el tema de la calidad de gobierno se ha ligado predominante o exclusivamente a la dimensión financiera y gerencial de gobierno, como lo demuestran las reformas de la llamada New Public Management, sin destacar suficientemente la dimensión de la calidad institucional de la acción del gobierno, dando por supuesto que sus democracias constitucionales funcionan cabalmente, aunque el tema de las instituciones políticas -como ejemplo el proceso electoral norteamericano- comienza recientemente a reactivarse, dadas las limitaciones y fallas que la gobernación experimenta en las nuevas condiciones sociales. En cambio, en el medio latinoamericano, el tema de la calidad institucional es fundamental, en tanto se le considera condición necesaria para la consolidación de

que ver no sólo con la disposición de los servidores públicos a actuar en el marco de las prescripciones de las leyes y los reglamentos, sino con la misma calidad de la regulación. Ello implica reformar y revisar las normas vigentes, dado que regulaciones inapropiadas o autoridades reguladoras con mal diseño de su operación ocasionan costos e ineficiencias en los sectores económicos que regulan y en la convivencia social. Tiene que ver, además, con la calidad de la interacción y coordinación entre los organismos de un gobierno y entre los diversos órdenes de gobierno, así como con la calidad de la interacción del gobierno con los otros agentes de la sociedad. La segunda calidad concierne a la disposición de los servidores públicos a actuar de manera emprendedora, gerencial, con conciencia de costos, de manera económicamente eficiente y con una oferta de servicios de calidad que por sus atributos respondan satisfactoriamente a las demandas legítimas de los ciudadanos (Aguilar Villanueva, 2011).

De acuerdo con Badía y Bellido (1999), el enfoque en la calidad significó un quiebre con la discusión sobre la reforma del Estado en condiciones de crisis o vulnerabilidad hacendaria. Ésta centró su atención en el ajuste de las finanzas públicas, en la necesidad de revisar el vasto ámbito de la intervención estatal en la economía y en la vida social, y, en consecuencia, en la necesidad de adelgazar el aparato gubernamental, con particular énfasis en el escrutinio del número, función y desempeño de las empresas públicas.

En consecuencia, Cabrero (2002) argumentó que la agenda actual de la administración pública ya no guardaba una relación significativa con el problema de la crisis -fiscal, política, administrativa- del gobierno y la crisis económica nacional, la cual se había convertido en la referencia obligada de prácticamente todos los

las recientes democracias constitucionales y el funcionamiento eficaz de la administración pública. La contribución teórica del pensamiento latinoamericano en estos temas consiste en articular de manera interdependiente la dimensión gerencial de la administración pública con la dimensión institucional.

estudios y rediseños administrativos del fin de siglo, sino que su foco de interés comenzó a ser la gobernación. Es decir, la búsqueda del tipo apropiado de gobernar y administrar exitosamente una sociedad sectorialmente diferenciada, políticamente plural y económicamente independiente. Dicho de otra manera, la disciplina y el reordenamiento administrativos de los gobiernos comenzó a liberarse del enfoque de finanzas públicas o, por lo menos, a cuestionar sus limitaciones. Este enfoque insistió en la exigencia ineludible del ajuste financiero, en la estabilización macroeconómica, en el sostenido equilibrio ingreso-gasto de los recursos, en la introducción de formas de control interno para asegurar legalidad y eficiencia económica en el desempeño gubernamental. Además, y también como consecuencia, se enfatizó en la necesidad inaplazable de reducir los egresos del Estado e incrementar sus ingresos, y por ende, en la necesidad de reducir los costos de operación de la administración pública. Esta reducción de costos busca maximizar económicamente el rendimiento de las unidades y del personal de gobierno, reformar la estructura del presupuesto público y convertirlo en el instrumento inductor de la racionalidad del gasto y del alto desempeño administrativo. Además, se propone promover, con mayor o menor éxito, reformas fiscales - aumento del número de contribuyentes y de la masa gravable, progresividad de la recaudación, etc.- eliminar subsidios y fijar precios reales para los servicios públicos.

Aunque la aplicación del enfoque de finanzas públicas de la administración pública obedeció a las razones prácticas de superar la crisis fiscal de los Estados desarrolladores y fue apuntalado por el consenso neoliberal mundial, el enfoque se presentó como un conjunto de propuestas de reestructuración que se basaban en los teoremas del neo-institucionalismo económico. El neo-institucionalismo, con sus supuestos y modelos de elección pública y particularmente con sus modelos de costos de transacción que, debido a la asimetría de información y a la racionalidad limitada que caracteriza a las relaciones llamadas entre principal-agente-mandante-mandatario-, señala el

problema de las desviaciones oportunistas de conducta por parte del agente (Aguilar Villanueva, 2016).

Así, el enfoque financiero resulta fundamental por cuanto acentúa la responsabilidad gubernamental de asegurar la estabilidad y prosperidad de su sociedad mediante un horizonte macroeconómico confiable y el aseguramiento de finanzas públicas sanas. Es, asimismo, justificado reconocer que toda política y gestión pública consume recursos, y, por ende, que es necesario desarrollar en el gobierno la conciencia de costos y practicarla mediante análisis racionales de costo-beneficio o costo-eficacia en la asignación de los recursos, con medidas de combate al desperdicio, a la ineficiencia en el desempeño, no digamos a hechos de corrupción. Así, cualquier gestión estratégica pensada y enmarcada por prácticas de calidad, como se idealiza la nueva forma de administrar las sociedades del siglo XXI es prácticamente inviable si no descansa en una gestión financiera rigurosa y sostenida.

Por su parte, Cabrero y Zabaleta argumentaron que no se puede aceptar pasivamente, como se comenzó a hacer a partir de la década de los setenta, que la administración pública pierda su especificidad institucional y operativa y se desvanezca la significación de su aporte a la gobernación de una comunidad política, por quedar absorbida, controlada y disminuida por el enfoque de finanzas públicas con su imperativo de reducción de costos y eficiencia económica por sobre todas las cosas:

“Tampoco es aceptable sin más el enfoque internista de la administración pública que a lo largo de estos años se ha propuesto única o predominantemente racionalizar y estabilizar económicamente a la administración pública y reducir el monto de su gasto corriente en la composición del gasto público, sin mirar más allá de las fronteras del gobierno e interesarse en la calidad de los bienes y servicios públicos que se prestan a los

ciudadanos y en la obligación gubernamental de responder aceptable o satisfactoriamente a sus necesidades y expectativas, que con frecuencia expresan derechos de los ciudadanos” (2010: 50).

En resumen, la salud financiera y la eficiencia económica de los actos de gobierno son una dimensión de la *nueva* administración pública, pero ésta posee más atributos que las *e* básicas -economía, eficacia, eficiencia- de toda buena administración financiera. Estos atributos, también obligados a considerar, son la calidad institucional de su actuación y la calidad del servicio público, dos aspectos cuya plena satisfacción queda aún pendiente en la administración pública.

El razonamiento de aceptación y superación del enfoque de finanzas públicas se encuentra en el *nuevo* enfoque estratégico y de calidad de la administración pública, en el que la creación/agregación de valor público a la comunidad política que se gobierna es el principio de razonamiento de la disciplina administrativa y su criterio de operación²⁷. Aguilar Villanueva definió a la creación de valor como “la acción de gobierno que con respeto del marco legal y con la mejor relación costo-eficacia produce los resultados esperados de beneficio público para los ciudadanos y sus comunidades de vida, disminuyéndoles costos económicos -tributarios- y costos de otro tipo”

²⁷ Barzelay (1998) hacía mención de que el objetivo de las actividades de la administración pública era generar resultados de valor a los ciudadanos y que había que transitar *de la eficiencia a la calidad y el valor* (p. 118), inspirándose en los principios y el lenguaje del *management* privado contemporáneo. Por su parte, Moore (1995: 17) es quien traspa de la administración privada a la pública el tema y el término *valor* (o *valor agregado*). En este caso, Aguilar Villanueva (2016: 119) expresa que de no querer utilizar la nueva expresión *valor*, ésta es quizás asimilable al concepto tradicional de beneficio público, aunque en concepto *valor* resalta mejor la dimensión de costos que acompaña toda producción de beneficios, cosa que no fue destacada por la expresión más politológica y jurídica de beneficio público. Asimismo, destaca que el servicio público se orienta directamente hacia los ciudadanos y que son éstos los que en última instancia definen el valor del producto o servicio público, en contrapunto a la tradición de la administración pública.

(2016: 51). De esta forma, se puede concluir que, en el nuevo enfoque, la estricta gerencia financiera pública contribuye de manera fundamental a la generación de valor, por lo menos en la medida en que logra disminuir los costos a los ciudadanos contribuyentes por los servicios públicos que a cambio reciben.

Es importante resaltar que el valor del bien o servicio público no es una calificación que de modo exclusivo establece el gobierno con base en la valoración de sus analistas y proveedores especializados. Esta valoración implica el juicio de valor que el ciudadano-cliente o usuario formula sobre el bien o servicio público recibido al ponderar la mayor o menor correspondencia que guardan las propiedades del bien o servicio recibido con sus requerimientos y expectativas, estimando al mismo tiempo los costos que le implicó su recepción. Por consiguiente, queda claro que en la estimación del valor público existe una interdependencia entre el juicio gubernamental y el juicio ciudadano sobre los productos de las políticas, los programas y los servicios.

Una vez profundizado en la calidad como principio, y cómo es que la disciplina de la función pública comenzó a transitar poco a poco hasta adoptar el concepto de valor público, para, entre otras cosas, dar cuenta de las anomalías observables de una función pública cuyos rendimientos carecen de valor público, resulta pertinente remontarse a los orígenes y las causas de un contexto de crisis. Este mismo contexto de crisis fue el catalizador que impulsó la definición de un nuevo modelo de gobernar.

En gran parte el auge intelectual y político de la crisis, debido a la capacidad decadente de gobernar de los gobiernos sociales, se debió también a las preocupaciones sobre el futuro y la viabilidad de las democracias de las economías industrializadas y sus Estados sociales de bienestar, que alcanzaron su manifiesto mundial en el influyente libro *La Crisis de la Democracia: reporte sobre la*

governabilidad de las democracias a la Comisión Trilateral, publicado en 1975.²⁸ El libro mencionado representó un corte en los planteamientos y conceptos politológicos tradicionales porque no centró la crisis probable de las democracias sociales en el nivel del Estado ni en el régimen político, y tampoco en el sistema económico de mercado, sino en el gobierno y su proceso de gobernar. Específicamente, en sus características decisionales, organizativas y operativas.

Al convertirse el gobierno en el problema, tuvo lógica y sentido introducir por primera vez en la reflexión politológica, el lenguaje dual de la gobernabilidad/ingobernabilidad. Esto denotó que la probable crisis de la democracia o su refrenamiento era el efecto del modo de gobernar del gobierno social, del modo como actuaba, de lo que hacía y dejaba de hacer. Adicionalmente, la tesis sobre la sobrecarga estructural del Estado social, que lo destinaba a bajo desempeño progresivo y a crisis tanto fiscal como administrativa y política, enmarcó, en gran medida, el debate posterior sobre el futuro de las democracias industriales de ciudadanía social. Por tanto, podemos

²⁸ En este libro, obra de M. Crozier, S. Huntington y S. Watanuki, aparece por primera vez el concepto de la sobrecarga, que lograra difusión mundial y que a la postre sería la referencia para las tesis del ajuste fiscal y de la reforma neoliberal de los gobiernos con problemas inmanejables de finanzas públicas en déficit. Por sobrecarga se entiende la desproporción que se abre entre las demandas sociales, estimuladas por la expansión democrática de la participación ciudadana y los activismos de los partidos políticos, y los recursos disponibles de gasto público y de autoridad política de los gobiernos para poder darles respuesta. Este desequilibrio, se presente como algo estructural o como algo coyuntural, tiene como efecto debilitar las finanzas públicas y desestabilizar al régimen político, con el efecto final de distorsionar la economía nacional. La propuesta práctica que se desprenderá lógicamente de la propensión de la democracia social a la crisis, consistirá en la necesidad de reducir la demanda social y/o incrementar los ingresos vía imposición fiscal o precios públicos o venta de activos públicos, aunque mediante el sistema educativo y la cultura mediática se promovieron simultáneamente valores alternativos en las creencias y expectativas sobre el Estado, tales como la libertad y la responsabilidad personal, el autocontrol y la autoestima, la revaloración de la sociedad civil y las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) independientes y solidarias, etc.

afirmar que el gobierno democrático, en modo social, estuvo en riesgo de perder la capacidad de gobernar a su sociedad -en el sentido de ingobernabilidad-, decaer en crisis estatal y arrastrar al conjunto social al deterioro y al colapso económico.

Aguilar Villanueva (2016) argumentó que la probabilidad de que la creciente demanda social, estimulada por los derechos sociales garantizados y por las promesas sociales desbordadas de los partidos en busca del voto, rebasó las capacidades fiscales, administrativas y de autoridad política de los gobiernos. Ello se debió, principalmente, al patrón de gobernación de los gobiernos de los Estados sociales, que en los años de la posguerra construyeron su legitimidad -la estima y confianza social- no sólo, ni, ante todo, con referencia a la aplicación de leyes universales -el criterio de legalidad- sino mediante el discurso de una ideología igualitaria o equitativa de bienestar que se materializa en la provisión de bienes y servicios a sus ciudadanos. Para dichos bienes y servicios, sus montos, modos y destinatarios son determinados por las negociaciones que entablan el gobierno, los partidos políticos y particularmente las corporaciones privadas sobre el crecimiento económico del país. En otras palabras, los acuerdos a los que llegaron los actores involucrados en el triángulo de hierro o neo-corporativismo se cristalizaron en planes colectivos que decidían las acciones que los gobiernos -políticas económicas, salariales, de asistencia y seguridad social, industriales, agrícolas, etc.- y el sector privado habrían de impulsar por un tiempo predeterminado para producir el bienestar reclamado.

En la perspectiva de la obra de Crozier, Huntington y Watanuki (1975), la gobernabilidad probable o inminente fue resultado directo del patrón de gobernación del gobierno social que destinó al gobierno a ser rebasado por las expectativas sociales. En consecuencia, se suscitó la desconfianza social puesto que al no estar en condiciones de proveer a sus ciudadanos con los bienes y servicios que materializaban su compromiso con la justicia y la seguridad social, dejó de ser leal a

su principio de legitimidad. De este modo, inferimos que el descenso progresivo de la eficacia del gobierno generó una caída progresiva del consenso social. Esto se manifestó en diversos conflictos, inconformidades y cuestionamientos que deterioraron, a su vez, la capacidad de respuesta del gobierno, con lo que se originó un círculo vicioso y una escalada de ingobernabilidad.

Crozier *et. al.* (1975) profundizaron en el peligro de la ingobernabilidad argumentando que ésta concernía directamente al gobierno, a su capacidad de gobernar, y de ninguna manera se relaciona con la estructura constitucional del Estado y menos con la estructura del sistema económico o social. El principio liberal de mercado como eje de la economía y el principio liberal-democrático como eje del Estado están lógicamente fuera de discusión. En todo caso, la ingobernabilidad se trata de una crisis en la dimensión de la acción gubernativa, no una crisis de estructura del sistema, aunque la tendencia a la ingobernabilidad conducirá probablemente a colapsar al Estado y al sistema social.

En resumen, la advertencia de la Comisión Trilateral sobre el peligro de crisis apuntó al patrón de gobierno de las democracias sociales y, en consecuencia, a las excesivas capacidades y/o facultades de intervención amplia y directa en el ciclo económico. Además, dirigió su atención a la vida social que el gobierno tuvo que procurarse para estar en condiciones de dirigir a su sociedad, lo que en la práctica significó poder responder a la demanda social desbordada.²⁹

²⁹ Sobre este tema, Aguilar Villanueva (2016: 121) expone que lo que se suele llamar *crisis de ingobernabilidad* puede tener a) el sentido menor de situaciones problemáticas de sociedad que rebasan las capacidades de solución de un gobierno específico, b) el sentido intermedio de situaciones problemáticas que rebasan la capacidad de respuesta de un gobierno no por el modo gubernativo que practica sino porque carece de facultades o capacidades (institucionalizadas) que favorezcan o incrementen su ejercicio gubernativo; o bien c) en el sentido mayor de situaciones problemáticas que rebasan sin más las capacidades y alcances de los principios de organización o estructura organizativa de una sociedad/Estado. Dicho de otro modo,

La tarea consistió, entonces, no sólo en la práctica gubernativa y sus facultades legales de sostén, sino en modificar el principio mismo de organización del Estado social del siglo XX. Por tanto, fue necesario reordenar la relación entre Estado y mercado en un formato de menor intervencionismo estatal y de mayor liberación de los intercambios económicos. También, resultó obligado reordenar la relación entre el Estado y sus ciudadanos con un modo que los responsabilizara de sus vidas y los despertara de su cómodo letargo estatista.

Olson describió el origen de la crisis y su posible efecto de ingobernabilidad de las democracias de los Estados sociales remontándose a la primera mitad de los años setenta. Comentó que “el punto de partida fueron las crisis de gobierno de las socialdemocracias, las democracias cristianas y los laborismos europeos, así como los problemas críticos de finanzas públicas y de inflación que ocasionaron las políticas sociales de los gobiernos estadounidenses demócratas de esos años” (1986: 112). La crisis, explicó Olson, fue una esencialmente de carácter fiscal, explosiva o dificultosamente manejada. Ello se debió al prolongado desequilibrio entre los ingresos y egresos de los

en la sociedad se presentan problemas cuya solución rebasa respectivamente lo que puede hacer un Estado/sociedad a través de su instancia de gobierno. En el primer caso se trata de problemas de gobernabilidad que son resolubles mediante *alternancia* -remoción de gobernantes incompetentes y nocivos-, hecho que no pone en riesgo al sistema político, ni al sistema social o económico en su conjunto. En el segundo caso se trata de problemas de gobernabilidad, más graves, tal vez críticos, que son resolubles mediante reforma (reformas constitucionales, legales, fiscales, administrativas) que dotan al gobierno con las capacidades para dirigir y coordinar a su sociedad. En el tercer caso se trata en sentido propio y estricto de crisis de gobernabilidad, por cuanto supera las capacidades máximas del sistema social en su conjunto, Estado incluido, junto con el hecho de que los socios comparten la conciencia de que viven una situación límite es el cambio de los principios de organización de la producción y coordinación del sistema social, es decir, cambios en la configuración de la estructura económica (reforma estructural de la economía) y en la configuración del Estado (reforma constitucional del Estado): cambios en las relaciones entre Estado y mercado, Estado y sociedad civil y política, entre Estado y Estados.

gobiernos, ocasionado por el incesante ascenso de las demandas ciudadanas por mejores condiciones de vida, mientras la economía nacional permanecía estancada o retrocedía con el resultado lógico del alza de precios. Era prácticamente imposible elevar más el techo de los impuestos a los ciudadanos a fin de reactivar el crecimiento sin desincentivar con ello inversiones y ocasionar fugas de capitales hacia otras economías, empeorando así la situación económica nacional.

En el mismo orden de ideas, Aguilar Villanueva puntualizó que “en el caso de numerosos países latinoamericanos, con México a la cabeza, la crisis fiscal fue detonada por el endeudamiento al que los gobiernos tuvieron que recurrir a fin de reactivar el crecimiento económico y responder todavía a la demanda social, preservando así algo de la legitimidad y confianza social que requerían para mantener en pie la estructura política (autoritaria, corporativa, patrimonialista, etc.) en que descansaban” (2001: 89). El surgimiento de la crisis fiscal en el Estado social comentó Aguilar Villanueva, y por ende las crisis económicas nacionales en los países latinoamericanos por arrastre, representó el cumplimiento del vaticinio de la ingobernabilidad y puso de manifiesto la ingobernación. El autor describe la ingobernación como el hecho de que el gobierno dejó de gobernar a su sociedad, por lo menos en sentido económico, dado que la había conducido al estancamiento, la recesión o al hundimiento -con sus efectos de desempleo y empobrecimiento- y/o el hecho de que el gobierno se mostraba como un agente que carecía de la capacidad requerida para dirigir a su sociedad hacia objetivos positivos de bienestar o desarrollo. Y ellos a pesar de que se le había otorgado gran cantidad de poder y recursos para ese fin.³⁰

³⁰ Cuando el autor menciona que el gobierno ya no gobernaba a su sociedad, no se refiere tanto a la capacidad coactiva para mantener el orden o neutralizar inconformidades extrainstitucionales, sino a su capacidad de gobernar a su sociedad en el doble sentido de conducirla hacia objetivos específicos de valía para la convivencia y de coordinar a los diversos sectores sociales para realizarlos. La crisis mostraba que, para el logro de los objetivos de crecimiento económico, desarrollo y

Así, pensar que el estatus de ingobernación al que hizo referencia Aguilar Villanueva había sido sólo un accidente, algo pasajero, debido a defectos de malos gobernantes y, por lo tanto, que se reconstruiría la gobernación una vez pasado el trance, era algo que ideológica o políticamente podía afirmarse y defenderse, hasta por razones electorales. Sin embargo, dicha noción carecía de fundamento analítico al dejar de preguntarse por qué el gobierno había conducido a su sociedad a estancarse en los países industriales y prácticamente al derrumbe económico en los países latinoamericanos. El hecho de afirmar que se había tratado de un percance reparable sin considerar en serio las limitaciones, impotencias, deformidades y hasta perversiones del patrón de gobierno, que era la punta del iceberg del sistema político y económico de los países latinoamericanos, era una manera de consagrar la ingobernación en el concepto, justificarla, y renunciar a problematizar sus dimensiones y causas.

Suscitado el escenario de crisis, el gobierno se mostraba incapaz de atender las demandas ciudadanas, exhibiendo incompetencia para proveer los servicios públicos básicos. Exhibió su incompetencia financiera, normativa, política y administrativa, es decir, su incapacidad o insuficiencia directiva. Más aún, por sus resultados desastrosos, el gobierno se reflejó a sí mismo como factor de desgobierno, daño, costos, desorden y decadencia que desencadenaba hechos de conflicto, delincuencia y desafección a las identidades sociales -y a la identidad nacional, en casos extremos-. Dicha situación provocó empobrecimiento y desunión potenciando la emigración de numerosos ciudadanos hacia otros países.

bienestar de la sociedad, el gobierno ya no era un agente directivo confiable y sí factor de desgobierno, aunque su capacidad coactiva quedara resguardada en otros asuntos y controlara a infractores, delincuentes y subversivos.

Respecto a dicho escenario, sobran las evidencias latinoamericanas. En relación con el contexto de la crisis, Aguilar Villanueva expresó que el gobierno no quedaba enteramente rebasado y conservaba grandes poderes en varios territorios de la sociedad, especialmente en los campos de la seguridad pública o nacional. No obstante, en las áreas económicas o sociales los errores de decisión y las ineficacias operativas exhibieron sus límites directivos y suscitaron la desconfianza y desafección social. Además, y como plano característico de los países latinoamericanos, el contexto de crisis/ingobernación puso de manifiesto también la crisis del esquema jerárquico o autoritario de las relaciones entre Estado y sociedad, entre el gobierno y las organizaciones económicas y sociales. Ello fue el detonador del giro -inconcluso- hacia la construcción de un nuevo tipo de relaciones directivas en modo menos vertical.

En respuesta a dicha situación, Achard y Flores (1997) explicaron que la democratización del régimen político y la liberalización de la economía fueron las estrategias que se consideraron obligadas e idóneas para superar la crisis y reconstruir en un nuevo nivel la capacidad de gobernar de los gobiernos desarrolladores. Ante ello, Aguilar Villanueva (2016) argumentó que, por un lado, se consideró que gran parte de los errores directivos de los gobiernos desarrolladores se debieron a su formato autoritario, por cuanto sus decisiones no se sujetaron a controles públicos y sociales para validar su corrección institucional y técnica y así, frenar errores nocivos. Por otro lado, en concordancia con el ascendente movimiento neoliberal mundial, el autor consideró que las fallas directivas de los gobiernos desarrolladores se debieron en gran medida, a su exagerado dirigismo. Ello ató las iniciativas de los mercados mediante planificación, regulación, control de precios, proteccionismo comercial, alineamiento político, subsidios económicamente injustificados e ineficientes.

En el terreno de la política, Aguilar Villanueva (2001) destacó que la crisis sobrevivió como referencia central en el problema de la

governabilidad de la democracia. Su planteamiento estándar tuvo un tono negativo por la preocupación acerca de la ingovernabilidad eventual-posible-probable-inminente de los regímenes democráticos nacientes y, en consecuencia, por la pregunta de qué hacer para evitar la pérdida de capacidad directiva de los nuevos gobiernos democráticos. En ese sentido, para Crozier *et. al.* (1975), la cuestión de la (in)governabilidad consistió específicamente en la averiguación de los poderes o capacidades que la democracia requería para estar en aptitud de gobernar a su sociedad. Ello bajo la premisa de que carecía de capacidades gubernativas básicas o de que las que poseía eran insuficientes, por lo que sobre el gobierno democrático se cernía la probabilidad de la crisis.

El aspecto mental de la crisis en las visiones de las democracias latinoamericanas, mucho se debió a la inestabilidad que es visible en la mayor parte de las naciones que las conforman. La mayoría de tales escenarios democráticos surgieron en respuesta a la bancarrota fiscal y política del Estado desarrollador autoritario. De este modo, la democracia en el continente se restauró o inició al mismo tiempo en que había que implantar la política de ajuste fiscal y de liberalización económica para sacar al Estado desarrollador de su quiebra. Además, comenzó a operar cuando la globalización económica irrumpió y afectó las economías nacionales en proceso de reconstrucción y cuando se impuso la hegemonía estadounidense después de la caída del mundo socialista (Aguilar Villanueva, 2016). Comparada con la crisis de las democracias sociales maduras, el problema de las democracias latinoamericanas reside en la debilidad de las capacidades del gobierno -y de la sociedad-, por lo cual éstas son rebasadas con facilidad por la demanda social.

Tal demanda social se desborda con facilidad por presiones debido a que existen sectores sociales que mantienen la expectativa o la ilusión de que los gobiernos democráticos deben tener una capacidad de respuesta a sus problemas superior a la de los gobiernos autoritarios.

En este contexto, “la ingobernabilidad resulta no por exceso sino por defecto de la capacidad de la democracia para resolver los problemas de la sociedad” (Aguilar Villanueva, 2001: 107).

Aludiendo a la última cita de Aguilar Villanueva, es pertinente reproducir en extenso una cita de D. Achard y M. Flores:

“En rigor, la teoría de la gobernabilidad nace como teoría de la ingobernabilidad y se suscita en un escenario de país desarrollado. Al trasladarse al espacio latinoamericano, el problema es bien diferente, y ya no se puede hablar de una crisis de democracia por exceso de esta, sino que debemos situarnos en un proceso de construcción democrática. No se trata de una sobredemanda que ponga en peligro a la democracia, sino de una subdemanda que, apuesta a la democracia para poder crecer, lo que hace mucho más dramáticos los pendientes por satisfacer... Se trata de crisis fiscales, que envuelven a un Estado que ha desempeñado un papel diferente al del estado de bienestar... y que es frecuentemente un Estado nacional y popular de vocación movimientista que busca por lo mismo integrar a todos los actores en un discurso unánime y politizador de la sociedad... Existe un plus de ingobernabilidad que es necesario enfrentar debido al subdesarrollo. Por otra parte, algunos años después, el comienzo de la crisis de la deuda anticipó en poco tiempo el extendido fenómeno de la democratización de los países latinoamericanos. Al llegar, la democracia no sólo enfrentó la necesidad de aplicar severos ajustes económicos, sino de procesar cambios más profundos en la estructura de su economía... Así, los servicios de la deuda, los ajustes y las reestructuras debieron procesarse en el ambiente de explosión de demandas y expectativas que, naturalmente, habían sido estimuladas por la llegada de la democracia” (1997: 30).

El pensamiento negativo sobre la probabilidad-riesgo-eventualidad-inminencia de que el gobierno democrático sea desbordado y se desplome en crisis, pierde relevancia en la medida en que en el nivel estrictamente teórico el problema de las crisis de las democracias nuevas está en principio resuelto si se dota al gobierno con las facultades institucionales, los recursos fiscales y las estructuras de operación necesarias para estar en aptitud de gobernar a su comunidad. Es decir, crear un escenario cuya eficacia está probada en diferentes regímenes, aunque seguramente en el terreno práctico se enfrentarán resistencias que dificultarán que los gobiernos construyan sus capacidades y las pongan en práctica.³¹

Pero más allá del necesario equipamiento institucional, la capacidad de gobernar consiste y se muestra en las pautas de comportamiento que los gobernantes practican al relacionarse con los diversos grupos sociales. Esta relación, principalmente, tiene como

³¹ Éste parece ser el camino tomado por Achard y Flores (1997: 21), que, para atacar “los problemas de la gobernabilidad latinoamericana de fin de siglo, proponen cuatro bloques de conceptos y abordajes a propósito del problema de la gobernabilidad, con que se suele trabajar tanto en la academia como en los organismos internacionales”, cada uno de los cuales contiene a su vez varios subtemas que señalan problemas específicos de gobernabilidad posibles y acciones para neutralizarlos. Se trata de una propuesta integral para crear la capacidad de gobierno de las democracias latinoamericanas en condiciones nacionales precarias y en condiciones mundiales desafiantes. La propuesta representa un universo de problemas y tareas que implican reformas del Estado, de la economía y de la gobernación misma. Los cuatro bloques enunciados son: “1) la gobernabilidad como eficiencia del gobierno y del Estado para formular y aplicar políticas económicas y administrar la gestión pública; 2) la gobernabilidad como el grado de sustentación social que alcanzan las políticas públicas en medio de los ajustes modernizadores; 3) la gobernabilidad como variable política que resulta de la capacidad decisoria que emerge de las reglas de juego de cada democracia y de las respectivas dotaciones de decisonalidad, representación y participación políticas que egresan de su sistema de gobierno, de sus sistemas de partidos y de sus sistemas electorales, así como la relación entre dichas variables y los elementos distintivos de la cultura política de cada país; 4) la gobernabilidad como capacidad de administrar los ajustes producidos como consecuencia de los procesos de integración económica” (pp. 22-23).

último fin definir con ellos los objetivos de valor de la vida asociada, procurar su aporte para realizarlos, atender sus problemas, además de las actividades de arbitraje de los conflictos y agravios que aparecen inevitablemente en la convivencia humana.

En suma, la cuestión de la ingobernabilidad, planteada esencialmente bajo los supuestos de una previsible crisis política y centrada en la dotación de las capacidades que requiere el gobierno para poder dirigir, se acentúa o desvanece cuando es englobada por la cuestión de la gobernanza. En otras palabras, los escenarios de ingobernabilidad también pueden ser generados por factores como la dirección de la sociedad, con sus interrogantes sobre sus requisitos, condiciones operativas, sujetos involucrados, instrumentos y pautas de comportamiento, que contiene tanto la cuestión de las capacidades de dirección del gobierno como la de las acciones directivas que se llevan a la realidad.

Desde esta perspectiva de la ingobernabilidad, el concepto de gobernanza incluye en su comprensión tanto la capacidad de gobernar del gobierno como el patrón o modo de dirección que éste sigue en su ejercicio gubernativo de la sociedad. Ello bajo el entendido en que el tipo de acciones que decide emprender el gobierno al relacionarse con sus ciudadanos a fin de conducir a la sociedad, son el factor que determina y evidencia si el gobierno está aprovechando o no las potencialidades directivas que le han otorgado las instituciones y otros recursos estatales. Además, comprueba si efectivamente, está siendo capaz o no de gobernar a su sociedad, de ejecutar los objetivos que previamente se han definido como de valor social. Bajo esta perspectiva, entonces conviene encauzar una de las características de la gobernanza como “el concepto que expresa la interdependencia que existe entre las capacidades directivas que el gobierno puede poseer y su acción directiva, que las pone en práctica, o las traduce en acciones. Denota, en síntesis, la capacidad directiva mediada y demostrada por acciones y resultados” (Aguilar Villanueva, 2016: 66-67).

Bajo esa premisa, el Banco Mundial describió que el concepto de gobernanza incluye como precondition a las instituciones y a los recursos -de autoridad, coactivos, económicos, informativos, administrativos- que hacen que el gobierno se encuentre en aptitud de gobernar a su sociedad. Pero su aporte conceptual peculiar consistió en considerar a las instituciones y recursos estatales como componentes de la acción concreta de gobernar, con dos desenlaces posibles, a decir:

- A) Las instituciones y recursos actuales posibilitan que el gobierno lleve a cabo ciertas acciones de gobierno, y por ende, son factores que facilitan o dificultan que el gobierno desarrolle prácticas apropiadas de interlocución con los sectores sociales para definir tanto el sentido de dirección de la vida común como la forma de organización social idónea para efectuar los futuros deseados;
- B) Pero las prácticas políticas que el gobierno sigue en su interlocución ciudadana para dirigir a su sociedad pueden dilapidar o subutilizar el potencial y alcance de los recursos que posee o, en sentido contrario, explotarlos cabalmente y llevarlo al máximo de su capacidad (1997: 57).

Considerando lo expresado por el Banco Mundial, podemos contemplar que las capacidades posibilitan o imposibilitan ciertas acciones y resultados de gobierno, así como las acciones de gobierno aprovechan o desaprovechan las capacidades que están a su disposición, es decir, las hacen efectivas o inefectivas. Aguilar Villanueva (2016) estableció que las instituciones y los recursos del Estado que otorgan facultades directivas al gobierno representan -legal y financieramente- posibilidades de hacer ciertas cosas, de llevar a cabo ciertas acciones y de lograr ciertos resultados. Sin embargo, abandonan su estado potencial y se vuelven reales y efectivas, hacen cosas y producen efectos, sólo mediante las acciones directivas que idea el gobierno emprender.

Es decir, la capacidad de gobernar se muestra en la acción y los resultados del gobernar, en las prácticas de gobernación, no en la dotación de poderes, facultades y atribuciones que un gobierno posee en abstracto, tal como se listan en las disposiciones de ley, en el inventario de los recursos de su hacienda o en su sistema de gasto. En este sentido, el Banco Mundial (1997) definió que las capacidades, facultades o poderes consisten básicamente en la posibilidad de hacer ciertas cosas y lograr ciertos resultados. Pero el hecho real de poder hacer ciertas cosas y producir ciertos resultados depende de los esquemas específicos de acción que practican los gobiernos en su relación con los diversos sectores de la sociedad -mando, supervisión, persuasión, disuasión, negociación, asociación, corresponsabilidad- a fin de que acepten la importancia de hacer suyos ciertos objetivos de valor general y actuar en conformidad para hacerlos hechos sociales. Disponer de las capacidades o facultades para gobernar no significa sin más ser eficaz en gobernar, “un Estado más capaz puede ser un Estado más eficaz, pero eficacia y capacidad no son la misma cosa. Capacidad es la posibilidad de emprender y promover en forma eficiente acciones de interés colectivo; la eficacia es resultado de la utilización de esa capacidad” (Banco Mundial, 1997: 4).

En síntesis, el enfoque de la gobernanza es uno particularmente enrutado hacia el modo de empleo de las capacidades e instrumentos con los que cuenta un gobierno para crear beneficios a su sociedad. Los gobiernos deben poner en práctica acciones directivas para lograr que los diferentes actores políticos, económicos y sociales se entiendan, complementen, contrapesen y que, como resultado de esa interacción unidimensional, muchas veces áspera, identifiquen los problemas de su convivencia, definan el rumbo de sus sociedades y se organicen para alcanzar los objetivos generales que aseguren futuro y bienestar a la sociedad.

Esta primera aproximación al concepto de gobernanza nos reveló tanto el origen general como los distintos factores que dieron producto al esquema de deliberación entre los actores inmiscuidos en la cosa pública. Si bien se reflejó que mucho tienen que ver tanto las capacidades como los instrumentos con los que disponen los gobiernos para crear beneficio a su sociedad, la actitud con que los gobiernos definen y deciden perseguir objetivos delimitan el alcance de las acciones de éstos para generar bienestar a su población. A continuación, se presenta una visión más profunda sobre el enfoque de la gobernanza, los actores y sus respectivos roles, más allá de la gobernabilidad y del gobernar del gobierno. Una vez revisada la próxima parte, contaremos con la perspectiva necesaria para dar paso a las razones y contenidos que los diversos teóricos le han dado al esquema de gobernanza.

La cuestión de la gobernabilidad no se caracterizó sólo por su referencia a la probabilidad de la crisis, sino porque también hizo suya la premisa de que el agente central o único de la conducción social es el Estado, concretamente los poderes públicos y, en particular, el gobierno ejecutivo mediante sus políticas públicas y su provisión de servicios públicos (Crozier *et. al.*, 1975). Esta visión es congruente con el supuesto de que el Estado es el eje del cual gira la dinámica pública; supuesto característico de la cultura política de la mayor parte de los países latinoamericanos incluyendo a México -como ya se vio en el capítulo 2- y que va de la mano con el supuesto de la baja capacidad de nuestras sociedades para resolver sus problemas de supervivencia y convivencia.

En este sentido, el enfoque de Aguilar Villanueva (2016) planteó que la cuestión de la gobernabilidad consiste en preguntarse sobre las capacidades de gobernar del gobierno, considerando a la sociedad como algo que por definición ha de ser gobernado y administrado. Esto se da a partir de la noción de que la sociedad es considerada atrasada, incompetente, ignorante, dividida e incapaz de

autorregularse, autodesarrollarse y autogobernarse. De este modo la sociedad es entendida como el problema más que como parte de la solución.

El enfoque del gobierno como el agente central o único de la gobernación de la sociedad dotado de un gran espacio de autonomía y soberanía respecto de la sociedad que expone Pierre *et. al.* (2000), ha sido el enfoque político y administrativo de la mayoría de los Estados sociales y socialistas del siglo XX. A pesar de su compromiso social, se distinguieron por su estatismo, que condujo a la total burocratización de la política social y al escepticismo respecto de las capacidades de sus sociedades. A este enfoque, Richardson (2012) lo llamó vieja gobernanza. En la vieja gobernanza, el problema de la (in)governabilidad radica en que ésta se encuentra centrada directamente en el gobierno como instancia de dirección social, y esta visión gubernamentalista tiene limitaciones prácticas. Al considerarse que la sociedad es naturalmente ingobernable, es lógico que carezca de sentido plantearse que de la sociedad civil puedan recibirse aportes relevantes para la dirección de la misma sociedad.

La perspectiva de Richardson subrayó que el asunto de la gobernabilidad es esencialmente asunto del gobierno, no de la sociedad. Asimismo, el riesgo de ingovernabilidad concierne directamente al gobierno, pues se presumen circunstancias en las que el gobierno ha perdido o ha estado al borde de perder su capacidad para desempeñarse como agente director de la sociedad por errores de decisión o ineficiencias de operación. A pesar de ello, bajo este enfoque el gobierno sigue siendo considerado el actor central y suficiente para la conducción social. Entonces, la cuestión consiste en cómo crear y consolidar la capacidad de gobernar del gobierno o, por lo menos, en cómo evitar que pierda significativamente capacidad en dimensiones cruciales para la vida asociada.

Entonces, dentro de la orientación de la vieja gobernanza, se supone que en el momento en que el gobierno sea dotado con las capacidades necesarias -institucionales, fiscales, administrativas, policiales- no se requerirá más para el surgimiento de una gobernanación exitosa de una comunidad política. En esta perspectiva, el asunto queda circunscrito al ámbito gubernamental. No se requieren capacidades extragubernamentales para gobernar a una sociedad y, en caso de que existan, son irrelevantes puesto que los actores económicos y sociales poco pueden aportar.

Sin embargo, Richardson (2012) de alguna manera coincidió con Aguilar Villanueva cuando expuso que la creencia del gobierno como el actor central suficiente para hacer funcionar sus sociedades comenzó a debilitarse en las sociedades industrializadas a partir de los años setenta debido a los problemas de crecimiento que enfrentaban, y en Latinoamérica a fines de los años sesenta ante el estancamiento del desarrollo. Así el enfoque de la vieja gobernanza terminó de desmoronarse con el colapso de los sistemas económicos y políticos de los Estados centralmente planificadores, económicamente intervencionistas y políticamente controladores.

En este sentido, si a las debilidades de la conducción económica sumamos las represiones arbitrarias que sufrieron grupos sociales de las décadas de los sesenta y setenta por exigir proyectos alternativos de organización y desarrollo social, se completa el escenario perfecto que exhibió la incapacidad de los gobiernos para dar soluciones que satisfagan las expectativas de los ciudadanos. Este contexto dio pie a que surgiera la pregunta de si más allá del campo de acción del gobierno existían otro tipo de capacidades de solución de problemas. “Al volver la mirada al mundo social se descubrió de gana o por fuerza que existen agentes privados y sociales capaces de autorregularse y resolver sus propios problemas” (Aguilar Villanueva, 2016: 73). En otras palabras, lo que argumentó Aguilar Villanueva fue que se descubrió que no todas las capacidades requeridas para la gobernanación

del país -particularmente en el campo del crecimiento económico y el desarrollo social- se encuentran en el ámbito del gobierno. Además, las que posee el gobierno por definición -legislación, coacción, imposición fiscal, servicios sociales universales, etc.-, son insuficientes frente a la magnitud de los nuevos problemas. En ese sentido, Richardson (2012) indicó que también se reconoció que el gobierno ya no podía disponer de esos recursos que necesita para su tarea directiva y que están en manos privadas y sociales, dictando como antes órdenes a sus poseedores, planificando y sobrerregulando sus comportamientos, intimidándolos con expropiaciones o juicios penales o atrapándolos suavemente con mecanismos oscuros de complicidad, acciones que provocarían resistencias, conflictos y desórdenes.

En consecuencia, lo que se reveló fue que para gobernar un país hacia metas de bienestar se exigen más capacidades, actores y acciones que las del mero gobierno y, dada la insuficiencia gubernamental y la necesidad del aporte social, el modo directivo de gobernar se tenía que modificar para hacerlo capaz de diseñar la forma de crear interdependencias más que dependencias, coordinar más que subordinar, construir puentes más que pirámides³² (Aguilar Villanueva, 2001).

Así fue, entonces, que tomó forma el componente de la gobernanza, enfatizado en la interdependencia o asociación entre

³² El autor argumenta que esto no significa que la acción directiva del gobierno no implique coacción y subordinación. Al contrario, ésta es exigida para asegurar el orden y enfrentar la transgresión de las leyes y de la criminalidad de los delincuentes cada vez más colectivos, organizados y transnacionales. Pero en lo que respecta la acción de dirigir a la sociedad hacia metas de bienestar y seguridad social, relacionadas con el crecimiento económico, la acción gubernamental es insuficiente y su actividad directiva le exige crear interdependencias con otros agentes, coordinarse con ellos y coordinarlos. El autor enfatiza que el Estado social requiere hoy de la nueva gobernanza, mientras el estado de derecho, con la función de asegurar orden y libertades, mantiene su ejercicio directivo en línea con los criterios de la llamada vieja gobernanza.

actores gubernamentales y sociales como la condición sin la cual no es posible que haya dirección de la sociedad. Evidentemente, lo anterior es distinto del enfoque unilateral y centralista de la planificación gubernamental. Este descubrimiento fue entendido como el momento en que nace el enfoque y concepto de la gobernación. Esto no podía suceder sino hasta que se hicieran evidentes las situaciones críticas de las democracias sociales y los autoritarismos. Para los gobiernos y sus sociedades fue difícil que los abundantes poderes que el gobierno poseía para dirigir a la sociedad habían sido precarios, con lo que el esquema establecido de las relaciones entre gobierno y sociedad en modo jerárquico o autoritario perdió sentido, suscitando dudas e interrogantes sobre su pertinencia.

Sobre dicho descubrimiento, Aguilar Villanueva (2016) llegó a dos conclusiones: la primera refiere a que la capacidad directiva de un gobierno no era equivalente a un gobierno -Estado- superdotado de poderes de gran alcance, amplia autonomía e intervención directa. Por lo tanto, el problema evolucionaría hacia la definición del tamaño idóneo del Estado para realizar sus funciones según los diversos asuntos públicos y las diferentes circunstancias sociales que en enfrenta. Por su parte, la segunda conclusión se refiere a cancelar las facultades improductivas de los gobiernos, construir las requeridas para una dirección social exitosa y examinar si la acción directiva de la sociedad debía estar sólo en manos de los administradores del gobierno, o si había que poner en juego a otros actores económicos y sociales que actúan fuera del ámbito gubernamental. El resultado final de todo esto fue rehacer en el concepto y en la práctica un nuevo equilibrio en las relaciones entre el Estado, el mercado y la organización social, y, por consiguiente, configurar un nuevo proceso directivo de la sociedad, una nueva gobernación.

A raíz del nuevo contexto producido, los gobiernos tuvieron que dejar atrás la idea y convicción de un Estado fuerte y vigoroso con amplias potestades. En su lugar, fue necesario enfocarse en la dirección

por la que la sociedad debía de ser conducida para tomar medidas correctivas basadas, en gran parte, en perder un conjunto importante de poderes, facultades, activos, instrumentos, etc., que sustentaban su capacidad directiva.

Fue así como muchos gobiernos, con el propósito de evitar la profundización de la crisis y fomentar el crecimiento, entre otras acciones, se avocaron a eliminar políticas y programas ineficientes que representaban un gasto inútil. Por ello, se liberaron los mercados, se incentivó la organización social independiente y se privatizaron importantes activos estatales. Comenzó asimismo a prestarse algunos servicios públicos mediante proveedores y prestadores externos, se despidió personal, se promovieron comunidades económicas y políticas transnacionales y se impulsaron tratados de libre comercio.

Además, cuando fue evidente que la crisis económica se derivaba de la irresponsabilidad de los gobiernos autoritarios, se procedió a democratizar los regímenes obteniendo como resultado el fomento a la pluralidad política. Asimismo, surgieron poderes públicos autónomos y empezó a tomar forma un nuevo y más sólido sistema judicial. También, se liberalizó la opinión pública, hubo un surgimiento significativo de organizaciones de la sociedad civil, se comenzó a descentralizar políticas al tiempo que los gobiernos locales adquirieron mayor margen de maniobra respecto del poder central. El resultado neto de todos estos cambios fue poner punto final a una manera de gobernar basada en decisiones unilaterales del gobierno e iniciar un nuevo esquema de gobernar en donde autoridad, mercado y ciudadanía convergieran de manera equitativa para definir el rumbo a tomar en la conducción de la sociedad.

Hasta aquí, hemos revisado las causas del contexto de la crisis económica que dio pie para que el gobierno cediera espacios de poder tanto al mercado como a la acción ciudadana. Esta cesión de poder de decisión resultó en una nueva forma de gobernar de carácter

colaborativo. Ello permitió la distinción entre la acción de gobierno y la gobernación de la sociedad o la dirección efectiva de la sociedad, gobernación/gobernanza. En este punto, se considera oportuno examinar algunas aproximaciones conceptuales de lo que es gobernanza.

El concepto de gobernanza ha sido en gran medida, un producto de los investigadores académicos quienes registraron los cambios que ocurrían en sus respectivos países en la manera como se hacía política, se decidían las políticas públicas y se administraban los servicios públicos. Además, se generaba este concepto mientras observaban que la gobernación tomaba una forma descentralizada, horizontal y asociada con otros agentes.

Debido a las implicaciones prácticas que el cambio político-administrativo tenía para el futuro de las sociedades, fueron también los organismos internacionales, aprovechando su influencia en la acción gubernamental de los países, quienes procedieron a homologar las características del concepto y difundirlo como el buen gobierno - *good governance*-.

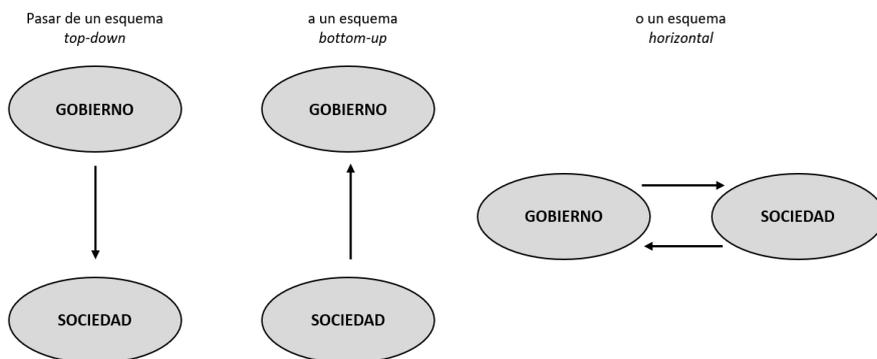
Desde el punto de vista disciplinar, la cuestión y el concepto de gobernanza comenzó a tomar forma en el contexto del análisis de las políticas públicas. Fueron particularmente los analistas de políticas y administradores públicos alemanes, entre ellos R. Mayntz, quienes desde los años setenta se plantearon por primera vez la cuestión de la dirección de la sociedad, que antes no había sido considerado un problema dado que la acción directiva del gobierno era exitosa y representaba más bien la solución de problemas que la creación de estos.

El éxito incompleto en los procesos de política pública obligó a la reorientación del enfoque para corregir defectos y dificultades de implementación que restringían los resultados previstos y deseados.

Estudios sobre la implementación de las políticas como el de Pressman y Wildavsky (1973) indicaron que los defectos e incumplimientos se debían a la complejidad de la acción conjunta que atravesaba todo el proceso de la puesta en práctica de la política y que mostraban que en ella participaban desordenadamente actores gubernamentales, privados, sociales y los mismos destinatarios de la política.

Este escenario evidenció la inoperancia del enfoque *top-down* gubernamental y la importancia de la interacción continua entre los operadores públicos y los destinatarios de la política. En respuesta, se propusieron esquemas *bottom-up* como implementaciones adaptativas, no programadas, en los que se otorgaron un papel decisivo a los actores no gubernamentales (ver figura 2). En este sentido, Mayntz afirmó que con este giro se rompía “el paradigma fundamental: la elaboración de las políticas como acción de gobierno y la implementación como acción de las agencias públicas” (1999: 7). Hasta aquí, el gobierno había sido permanentemente considerado el sujeto de la dirección de la política y los ciudadanos únicamente los destinatarios de esta, los objetos de control político.

Figura 2. Esquema ideal de gobernanza



Fuente: elaboración propia.

De este modo, la conclusión era previsible: si la fórmula adoptada hasta el momento resultaba inoperante, había la necesidad de ir en busca de un nuevo esquema que destrabara el mecanismo de dirección social. El descubrimiento de otras formas de gobierno social representó la base para la afirmación del concepto de gobernanza; para ello Mayntz precisó:

“Las investigaciones (sobre la implementación de las políticas) contribuyeron a minar las bases mismas del modelo de la gobernación política, es decir, las bases de la idea de que el Estado, aun en caso de encontrar resistencia en los grupos sometidos a sus iniciativas, seguía siendo el fulero del control de la sociedad. La desilusión por el hecho de que ya no existía un centro eficaz de control político llevó a prestar atención a formas alternativas de gobernación social. La búsqueda se concentró alrededor de dos principios de dirección nuevos y distintos, los principios del mercado y de la autoorganización horizontal, que fueron analizados como alternativas al control político jerárquico” (1999: 7).

Por su parte, J. Pierre et. al. expusieron las distintas vertientes sobre la gobernanza al afirmar que:

“La literatura sobre la gobernanza es algo confusa en lo que concierne a su conceptualización y tiene un doble significado. Por un lado, es un concepto que se refiere a los intentos empíricamente que ha hecho el Estado a fines del siglo pasado para adaptarse a su entorno, y por el otro, denota la representación conceptual o teórica de la coordinación de los sistemas sociales y del rol que el Estado desempeña en ese proceso. En el primer enfoque, que podría catalogarse como estado céntrico, la cuestión central de investigación consiste en determinar en qué medida el Estado tiene la capacidad política

e institucional de dirigir a su sociedad y cómo se relaciona el Estado con los intereses de otros actores influyentes. En el segundo enfoque, más sociocéntrico, el foco de la investigación es la coordinación y el autogobierno que caracteriza a varios tipos de redes y asociaciones. Sin embargo, ninguno de los dos enfoques prejuzga en donde se ubica el sitio del poder. En el debate público, gobernanza significa en gran medida la coordinación y cohesión sostenida entre múltiples actores con diferentes propósitos y objetivos, tales como actores e instituciones políticas, intereses corporativos, sociedad civil y organizaciones transnacionales. Lo que antes eran roles incuestionables del Estado son considerados ahora problemas comunes y genéricos de la sociedad que pueden ser resueltos por las instituciones políticas o por otros actores. El punto central es que las instituciones políticas ya no monopolizan la orquestación de la gobernanza. En este sentido, se puede decir que gobernanza expresa de manera resumida la visión dominante que se tiene del gobierno de fin de siglo. Gobernanza, a lo largo del debate, representa la cuestión de cómo mantener el rol directivo de las instituciones políticas a pesar de los desafíos internos y externos al Estado. Y presumiblemente es algo más agradable que gobierno, que se ha vuelto un concepto bastante peyorativo” (2000: 4).

En el mismo sentido, Jan Kooiman es considerado el primero en llamar la atención sobre el hecho de que al final del siglo XX cambió el equilibrio entre el gobierno y la sociedad en la realización de las metas colectivas deseadas. Por tanto, Kooiman es considerado pionero en distinguir entre la acción del gobierno y la gobernanza de la sociedad y en haber planteado el problema como algo merecedor de análisis y crucial para el futuro de las sociedades. Para Kooiman, la cuestión de la gobernanza tenía su punto de partida en la observación de que gobierno y sociedad comenzaron a compartir la tarea y responsabilidad de resolver los problemas de su sociedad en un

ambiente de interacción³³. Esta interdependencia o interacción expuesta por Kooiman, resulta obligada considerando que “ningún actor, público o privado, tiene la información y el conocimiento requerido para resolver problemas complejos, dinámicos y diversificados, ni tiene el mirador suficiente para seleccionar los instrumentos eficaces y menos el poder suficiente para dominar unilateralmente” (1993: 4).

En este sentido, R. A. W. Rhodes (2000; 1997) caracterizó a la gobernanza como nueva y moderna, respaldando la afirmación de que el concepto de gobernación suplantó al de gobierno y comparte la idea de que se formó un nuevo proceso-condición-método de gobernar. Sin embargo, Rhodes aludió a que el concepto podría mutar dependiendo del enfoque que se le diera. Describió seis usos o denotaciones del concepto: la gobernación es equiparada a estado mínimo, gobernación corporativa -de una organización-, nueva gestión pública, buena gobernación, sistema sociocibernético y, redes autoorganizadas. Puntualizó el meollo del concepto de gobernación en el proceso de gobierno de redes o por redes. La siguiente cita precisa el enfoque de Rhodes:

“Gobernación se refiere a redes interorganizacionales y autoorganizadas. Las características comunes de la gobernación son: 1. Interdependencia entre las organizaciones. Gobernación es algo más amplio que gobierno y abarca a actores no estatales.

³³ La interacción es una pieza central de su teoría de la gobernanza, que es definida también como *interactive governance* (Kooiman, 2003: 17). El concepto se relaciona con la noción de interdependencia, en el sentido de que ningún actor posee todos los recursos para resolver sus problemas y los de la vida en común, por lo que entra en varios tipos de intercambio con otros actores. En este sentido, Kooiman afirma que “una interacción puede ser considerada como una relación de mutua influencia entre dos o más actores o entidades” (2003: 13), y expresa que en toda interacción hay una dimensión intencional y una dimensión estructural, por lo que cada interacción “está compuesta de procesos y estructuras: la interacción se presenta en tres clases: interferencias, interjuegos e intervenciones” (2000: 143-145; 2003: 12-25).

Cambiar las fronteras del Estado ha significado que las fronteras entre los sectores público, privado y social se han vuelto cambiantes y opacas. 2. Interacciones permanentes entre los miembros de la red, debido a la necesidad de intercambiar recursos y de negociar los propósitos comunes. 3. Las interacciones se basan en la confianza y son reguladas por reglas del juego que han sido negociadas y acordadas por los participantes en la red. 4. Existe un grado significativo de autonomía respecto del Estado. Las redes no tienen responsabilidad pública (nos son actores públicos) aunque están autoorganizadas. El Estado no ocupa la posición soberana, pero puede dirigir indirecta e imperfectamente las redes” (1997: 53).

Para Paul Hirst (1994), el punto central del debate fue la cuestión de que gobernanza expresaba, por lo general, una alternativa al control del gobierno, y señaló que existen cinco connotaciones de la gobernanza: 1) la llamada buena gobernanza o buena gobernanza para asegurar el desarrollo económico; 2) la insuficiencia reconocida de los Estados nacionales para resolver problemas domésticos que son mundialmente interdependientes; 3) la gobernanza corporativa, relativa a la transparencia y responsabilidad de las decisiones y gestión de los altos ejecutivos de las empresas; 4) la gobernanza como las innovaciones directivas de la nueva gestión pública y; 5) la gobernanza denota la emergencia de asociaciones, redes y foros deliberativos como actores y dispositivos de gobierno en lugar de las representaciones jerárquicas y centralizadas.

Sin embargo, Hirst señaló que, en el intento de configurar el esquema alternativo, persistía el problema de que “el Estado no ha reducido en gran medida su escala ni alcance ni tampoco ha sido vaciado, más bien se ha fragmentado y se ha combinado o fusionado con entidades no estatales ni públicas” (1994: 21). La respuesta de Hirst a esta problemática fue su democracia asociativa -*associative democracy*-. Aquí, Hirst no menospreció la democracia mayoritaria

electoral, pero reconoció su creciente pérdida de significado para asegurar que los gobiernos elegidos tuvieran capacidad directiva. Para esto, expuso la necesidad de asegurar una buena relación entre la elección de gobiernos y su capacidad de gobernar mediante el involucramiento de actores externos y la permanente comunicación entre gobierno y sociedad.

Otra conceptualización de gobernanza que merece la pena retomar, es la de Lester Salamon (2002). Salamon acuñó el concepto de gobierno de terceros -*Third Party Government*-. En su concepto, Salamon destacó que esta nueva forma de gobernar empleaba herramientas, tecnologías, instrumentos distintos de los que solía emplear la administración pública tradicional, directa y jerárquica, así como también diferentes de los presentados por la nueva gestión pública.

El nuevo modo de gobernar de Salamon, con instrumentos distintos y mediante actores terceros o externos al gobierno es descrito por el autor como *la nueva gobernación*. Se trata de gobernación y no de gobierno porque “en el futuro la esencia del proceso de solución de problemas será muy probablemente de naturaleza colaboradora, dado que la atención a los problemas públicos y la realización de los objetivos públicos dependerá no sólo del gobierno sino de un buen número de otros actores autorizados” (2002: 8).

En el medio Iberoamericano, Luis F. Aguilar Villanueva y Joan Prats también ofrecieron enfoques de la gobernanza que aportan, significativamente, al acervo teórico sobre el esquema tripartita de la gobernación. En primera instancia, Aguilar Villanueva describe a la gobernanza como “el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia -fundamentales y coyunturales- y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección” (2016: 91). El autor contempló dos dimensiones como complementos de su definición de

gobernanza: la primera refiere que la gobernanza es el proceso mediante el cual se define el futuro social deseado, es decir, la agenda social. Resulta relevante destacar la descripción de Aguilar Villanueva sobre que el futuro valorado implica siempre, en algún grado, una desvaloración del presente social que se vive. Éste, a su vez, es juzgado negativamente porque se consideraba que contradecía o se contraponía a la situación que se valoraba y deseaba. Por esta razón, la situación presente que se vive suele calificarse como un problema por resolver o como una carencia por superar. Por el otro lado, es el proceso mediante el cual se define la manera cómo se definirá el trabajo y se distribuirá la autoridad y la responsabilidad entre los varios agentes sociales.

Por su parte, Joan Prats (2004) ofreció una definición de gobernanza centrada en la idea de gobierno interactivo. El punto central del enfoque de Prats fue la aparición de la evolución *de la* burocracia a la gerencia y de la gerencia a la gobernanza. El autor argumentó que el foco de interés político ya no era la estructura y/o el funcionamiento eficaz, eficiente y responsable de la administración pública, sino que se trasladó al hecho de que el interés está dirigido en definir y establecer cuál es el modo de gobernación contemporánea de la sociedad. Prats presentó como resultado de su planteamiento la reubicación y reincorporación del proceso financiero-administrativo de la NGP en el proceso de gobernación, tomando distancia de la dicotomía tradicional entre administración y política. El argumento de Prats también afirmó que “desde mediados de los noventa surge un consenso creciente en torno a que la eficacia y la legitimidad del actuar público se fundamenta en la calidad de la interacción entre los distintos niveles de gobierno y entre éstos y las organizaciones empresariales y de la sociedad civil” (2004: 31).

En este sentido, Prats (2004) concluyó que este nuevo modo de gobernar que presentaba plasmados dichas condiciones tendía a ser reconocido como gobernanza, gobierno relacional o en redes de interacción público-privado-civil a lo largo de los ámbitos local y

global. A diferencia de otros autores (Rhodes, 1997; Hirst, 1994; Salamon, 2002), Prats argumentó que, dentro de este nuevo modo de gobernar, el gobierno no es un actor más puesto que es el único representante que posee la representatividad y autoridad democrática de su sociedad. Ello, le obliga -aunque no de manera exclusiva- a tomar el rol de mediador, facilitador, directivo, emprendedor, negociador, árbitro de conflictos, etc.

Por su parte, Subirats y Parés (2014) mencionaron que la gobernanza es una visión que parte de las teorías de la democracia participativa y se alimenta de las reivindicaciones populares protagonizadas por muy variados movimientos sociales en el pasado fin de siglo. Es una visión orientada más a la sociedad civil que al mercado, como una garantía para evitar las inequidades que éste genera en la sociedad.

De acuerdo con Lucía Álvarez (2020), la gobernanza es un proceso directivo posgubernamental, que entraña una nueva relación gobierno-sociedad en la que los actores tienen una independencia política y un potencial propio en virtud de los recursos que poseen. Bajo esta premisa, lo sustantivo de la definición aportada por Álvarez apela a un nuevo paradigma de regulación que involucra a la ciudadanía en general, en particular en los procesos participativos y en la elaboración de las políticas públicas.

Por último y con el propósito de nutrir el panorama teórico y descriptivo de la gobernanza, es importante retomar las definiciones conceptuales de algunos organismos internacionales que de manera transversal consideran a la gobernanza como una condición necesaria para detonar y sostener el desarrollo de las sociedades. En primer lugar, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) [1997] señaló que la gobernación consiste en un proceso que incluye la interacción/asociación multimodal entre el gobierno y los actores económicos y de la sociedad civil estableciendo mecanismos, proceso,

relaciones e instituciones mediante los cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones y concilian sus diferencias. Por su parte, el Banco Mundial (1992) entiende por gobernanza: *a)* la forma del régimen político, las instituciones políticas; *b)* el ejercicio de la autoridad política y la administración de los recursos económicos y sociales de un país para su desarrollo; *c)* la capacidad del gobierno para diseñar, formular e implementar sus políticas y para cumplir sus funciones. En cierta medida, el Banco Mundial reproduce la definición del enfoque predominantemente gubernamentalista de la dirección de la sociedad, correspondiente a la premisa de la debilidad de las sociedades, particularmente de aquellas en vías de desarrollo, que son del interés particular del banco cuando incursiona en los temas de la gobernanza. Finalmente, y en sentido contrario al enfoque gubernamentalista del Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) [2000] definió a la gobernanza contemporánea como el proceso mediante el cual los ciudadanos resuelven colectivamente sus problemas y responden a las necesidades de la sociedad, empleando al gobierno como el instrumento.

A pesar de la diversidad de autores y teorizaciones del concepto de la gobernanza, existe un grupo de afirmaciones constantes y transversales compartidas identificadas; a decir: *a)* gobernanza/gobernanza es el proceso de dirección de la sociedad que implica distribución de la autoridad, división del trabajo, intercomunicación, coordinación; *b)* la acción directiva de la sociedad no es equivalente o no se reduce, al actuar directivo del gobierno; *c)* en ciertos ámbitos como el desarrollo económico y desarrollo social, son necesarias pero insuficientes las capacidades, recursos y actividades del gobierno; *d)* como condición necesaria para formular y alcanzar los objetivos para la vida en común, se requieren los recursos de otros actores aparte del gobierno; *e)* la gobernanza contemporánea se ejerce como un proceso interdependiente entre el gobierno y otros actores, que suele tomar la forma de asociaciones y/o de redes y se considera la

condición fundamental para el desarrollo de las sociedades; *f*) esta coordinación pone evidencia que los límites entre los ámbitos público y privado, cada vez son menos claros en el abordaje de los problemas públicos y que su asociación bien administrada arrojan resultados positivos; *g*) esta nueva idea de gobierno ha ido tomando forma institucional a través de leyes, normas, reglamentos, etc. concentrándose en la creación de nuevos organismos descentralizados y autónomos del poder central, sin embargo; *h*) actualmente la gobernanza aun no es una realidad sólida debido, entre otros factores, a la indisposición del gobierno por ceder espacios de poder y reconocer a los actores civiles como corresponsables en la función pública.

Resumido de otra manera, Stoker (1998) registró las siguientes características de la gobernanza: *a*) implica un conjunto de instituciones y actores que se encuentran dentro y fuera del gobierno; *b*) registra que las fronteras de y responsabilidades de lo público y lo privado son hoy permeables en el enfrentamiento de los problemas económicos y sociales de una comunidad; *c*) reconoce la interdependencia de las instituciones y los actores en la realización de sus objetivos; *d*) reconoce la existencia de redes sociales de actores autónomos que tienen capacidad de autogobierno en asuntos vitales para sus vidas y convivencia; *e*) reconoce que se pueden realizar situaciones sin necesidad de la autoridad y mando del gobierno.

En este sentido, cabe destacar que la mayoría de los autores retomados (Rhodes, 1997; Hirst, 1994; Salamon, 2002; Aguilar Villanueva, 2016) consideraron que el rol del gobierno cambió de ser el actor dominante dentro de la red de interacción, a convertirse en un punto más dentro del esquema público-privado-social actuando en un plano equitativo y simétrico. “El gobierno, como actor dominante y central de la gobernación de su sociedad es una reliquia del pasado, aunque tenga sus fundamentos en las grandiosas teorías políticas de la modernidad y del Estado social y su respaldo en la cultura política de

la grandeza, soberanía y capacidad del Estado que se ha sedimentado en nuestras mentes” (Aguilar Villanueva, 2016: 134-135).

A primera vista, se podría entender que el concepto de gobernanza no añade nada nuevo a la forma de gobernar. Previo a la década de los noventa del siglo pasado, ya se habían registrado esquemas de colaboración tripartita como los triángulos de hierro, el neocorporativismo y el pluralismo de los grupos de interés. Sin embargo, es precisamente este dato lo que confirmó y dio paso a examinar el rol dominante y central del gobierno en la conducción de su sociedad.

Tales sistemas de gobernación evidenciaron la insuficiencia de capacidades del gobierno en el actuar directivo de la sociedad, Y no es que la gobernanza no busque el logro de consensos entre las tres partes, de hecho, podría decirse que en la vieja gobernación consensos era lo que sobraba. En México, gobiernos autoritarios como los sucedidos durante el régimen priísta, buscaron y acumularon una gran cantidad de consensos con sus bases corporativas, sociales, obreras y políticas. Sin embargo, el gobierno consiguió estos acuerdos desde una posición de superioridad con respecto de las demás fuerzas. Eso es precisamente lo que la nueva gobernanza busca transformar.

Para el movimiento de AMLO, no basta con garantizar elecciones limpias y competitivas, fortalecer el sistema de partidos y establecer mecanismos y reglas claras para el acceso y el ejercicio del poder, es indispensable consolidar también otros componentes clave del régimen democrático como lo son la división y la autonomía de los poderes, la vigencia del Estado de Derecho y el reconocimiento de los derechos ciudadanos. Un régimen como el propuesto por AMLO desde sus tiempos en campaña electoral, debe asegurar el ejercicio de la democracia al menos en tres dimensiones. Primero, delimitar claramente las funciones de gobierno; segundo, consolidar la vida institucional y; tercero, redefinir la relación Estado-sociedad.

Para ello, es necesario remodelar dos principios básicos dentro de la democracia: la distribución del poder y la participación en la vida pública. En la sociedad mexicana del siglo XXI, cada vez más desigual, diversa, polarizada y amenazada en su calidad de vida, la estructura democrática reclama ser reformulada. En este escenario político-social ya no es posible que las decisiones públicas sigan siendo tomadas, en su mayoría, de forma unilateral y centralizada. Ya no se trata solo de un tema de principios y fundamentos políticos, sino también de viabilidad social y gobernabilidad.

La legitimidad, la consistencia y la eficacia del gobierno de AMLO continúa dependiendo, en gran medida, de su capacidad de concertación con los distintos grupos de la sociedad. Su gobierno debe erigirse como interlocutor, cogestor y agente concurrente para, entre otras cosas, garantizar el funcionamiento de la administración pública, la procuración de justicia, el manejo de los recursos, el bienestar social, la calidad de vida y el ejercicio de los derechos ciudadanos. Es decir, debe acercarse, de manera más certera, a un esquema de gobernanza.

En suma, el punto central de la nueva gobernanza consiste en reconocer la insuficiencia del gobierno como actor dominante para dirigir a su sociedad y en la necesidad de integrar recursos, capacidades y acciones de actores fuera del gobierno para resolver problemas de interés público. Si esto no ocurre, “simplemente la sociedad va a la deriva, entra en conflicto o decae” (Aguilar Villanueva, 2016: 136).

Una vez expuesto el estudio desde una perspectiva general, es preciso enfocar la investigación en conocer la dinámica de la administración pública municipal en México. Para ello, atenderemos la siguiente cuestión: ¿cómo ha sido la transformación del sector público local en México? Para efectos de esta investigación, es necesario indagar en el alcance del proceso transformador en el espacio municipal en México; en los efectos del choque entre la nueva corriente

modificadora de los procesos y comportamientos dentro del sector público. Ello condicionado por una larga historia de un sistema centralista, autoritario y verticalmente jerárquico gestado durante más de setenta años de gobiernos priístas continuos.

3.4 Gobierno y administración pública municipal en México

Si bien desde 1983 se llevaron a cabo reformas importantes con la intención de fortalecer a los municipios de México, el panorama para el ámbito local todavía muestra una gran fragilidad. Lo anterior impide que el ámbito municipal desempeñe un rol protagónico en el desarrollo del país y en la consolidación de la democracia. De acuerdo con Arellano y Cabrero (2009), los municipios mexicanos están lejos de tener un papel en el desarrollo y el bienestar social. A diferencia del caso mexicano, han surgido experiencias exitosas en otros países alrededor del mundo. Incluso en América Latina, se han observado avances significativos para fortalecer el ámbito municipal en la hechura de políticas públicas, en la captación de recursos fiscales, en la construcción de una nueva democracia participativa y en la visión de ciudades con instituciones sólidas y con capacidades de gestión y visión de largo alcance.

Con el objetivo de presentar un retrato claro sobre el estado de la realidad democrática del espacio municipal en México, este apartado describe las características de la estructura institucional del ámbito de gobierno más cercano a la ciudadanía. Además, profundizo en su funcionamiento y en el tipo de herramientas con las que cuenta para integrarse a la nueva dinámica de la democracia. Finalmente, comienzo a ahondar en la incidencia ciudadana en la formulación de políticas públicas, así como en el proceso de integración y en el alcance de la participación ciudadana en el mismo en el marco de la definición de la agenda municipal de políticas públicas.

3.4.1 La estructura institucional del municipio

El ayuntamiento, como instancia colectiva de gobierno en México no está diseñado para responder a los retos que requieren enfrentar los espacios locales y las ciudades. Carece de representatividad de los grupos ciudadanos, no responde con la eficacia esperada a las demandas de la población y no tiene los soportes técnicos y fiscales suficientes para conducir una visión a largo plazo. Con el objetivo de ofrecer un panorama integral sobre los aspectos críticos de los gobiernos municipales en México, este apartado se divide en dos segmentos. Por un lado, desarrollo los temas relacionados con el órgano colegiado de gobierno en los municipios desde una perspectiva política: el ayuntamiento. Por el otro lado, presento aspectos de la estructura organizacional encargada de materializar los acuerdos, políticas y programas de gobierno: la administración pública municipal.

Si bien la entrada en vigor en 2018 de la reforma política de 2014 trajo una nueva expectativa sobre el funcionamiento de los municipios en México, aún es temprano para brindar un juicio objetivo sobre los efectos de ésta. La reforma política de 2014 permitió, entre otras cuestiones, la reelección de alcaldes, regidores y síndicos por un período adicional de gobierno -tres años más-. Esto atiende al conflicto político-administrativo que se presentaba dados los anteriores períodos de gobierno, que resultaban cortos para poder consolidar cualquier proyecto de mediana trascendencia. Además, una cantidad importante de alcaldes no concluían sus períodos, ya que uno o dos años antes solicitaban licencia para separarse del cargo con el propósito de buscar otro cargo de elección popular. Otro beneficio que la reforma política de 2014 ofreció fue que mediante la reelección de cargos municipales impulsa la transparencia y rendición de cuentas en la ejecución de recursos y propicia un mejor marco para el proceso de políticas públicas.

Según Arellano y Cabrero (2009), el diseño institucional del municipio mexicano antes del 2018 propiciaba que todos los actores locales -alcaldes, regidores, funcionarios e incluso ciudadanos- fueran adversos a dinámicas de cooperación y por lo general no estaban dispuestos a construir una acción pública sostenida y comprometida. También, los acuerdos efímeros, la desconfianza entre actores locales y las interrupciones permanentes de cualquier iniciativa de mayor alcance caracterizaban el acontecer municipal mexicano.

Por lo que se refiere a la administración pública municipal, la falta de continuidad en programas y planes de gestión estaba presente en todo momento. Se encontraban funcionarios municipales con escasa o nula experiencia en los asuntos públicos locales. Contaban con una antigüedad en el puesto que, en la mayoría de los casos, no rebasaba tres años. Las aspiraciones políticas de los funcionarios representaban un factor que no les permitía culminar un proyecto integral de mejoras estructurales o de atención a los problemas públicos del municipio. Bajos niveles de profesionalización y arraigo hacían de la administración municipal un espacio de improvisación y experimentación continua (Cabrero y Zabaleta, 2010). No obstante, la reforma de 2014 no vino a asegurar que tales deficiencias se hayan superado; el ámbito municipal aún enfrenta retos que, desde 1999 como un hito en la evolución municipal, se han intentado superar.

En 1999, derivado de la reforma constitucional al Artículo 115, el municipio en México fue elevado de una entidad administrativa a una institución de gobierno. De acuerdo con Arellano y Cabrero (2009), las principales diferencias que acarrió la reforma de 1999 se encuentran en las funciones y responsabilidades que el municipio adquirió. Sin embargo, la estructura y el modelo jurídico del ayuntamiento mexicano han permanecido sin modificaciones de fondo. Los ayuntamientos deberían ser cuerpos colegiados del gobierno que discuten los temas relevantes del municipio con el fin de encontrar

soluciones y establecer líneas de acción. En ese sentido, aún se pueden encontrar carencias relevantes.

Arellano y Cabrero (2009) identificaron que una de las diferencias fundamentales entre el municipio como entidad gubernamental es la ampliación de sus facultades tácticas de injerencia en los asuntos públicos. De ser simplemente agencias administrativas encargadas de ofrecer los servicios públicos definidos constitucionalmente, se convirtieron en instancias responsables de precisar los problemas públicos, elegir los mecanismos de acción propicios, definir las políticas públicas y programas gubernamentales necesarios, implementarlos de manera corresponsable con los ciudadanos, así como evaluar el desempeño, los resultados y el impacto de sus acciones, y rendir cuentas.

Además de contar con un nuevo marco normativo que amplía sus facultades, los municipios cada día se enfrentan a retos más complejos que aquellos que se presentaban en 1999. La diversidad de municipios, la escasa coordinación horizontal entre ellos, la escasa colaboración vertical entre ámbitos de gobierno y la dinámica política, económica y social generaron la aparición, el crecimiento o la redefinición de los problemas públicos. Lo anterior conlleva al punto en que la agenda pública que los municipios tienen que atender, es muy amplia (Cabrero y Gil, 2010). Algunos de los tópicos principales que se han discutido en el plano académico sobre los retos del ámbito municipal en México, pueden clasificarse en cinco categorías: 1) duración del mandato y reelección; 2) mecanismos de elección del cabildo, 3) integración y representación del cabildo, 4) funciones y desempeño del cabildo y, 5) desempeño de las autoridades auxiliares. A continuación, se esbozan brevemente cada una de estas cinco categorías.

Referente a la primera categoría, y como ya se mencionó previamente, la reforma político-electoral de 2014 entró en vigor en

2018. La duración del período del mandato presidencial en el ámbito municipal fue ampliado a seis años -y ocho en algunos casos particulares- debido a la posibilidad de reelección inmediata. Según Arellano y Cabrero (2009), fueron tres los mecanismos que favorecieron la continuidad de programas y políticas en el ámbito municipal: la posibilidad de reelección inmediata de las autoridades municipales, la ampliación del período de gobierno y la ampliación de un sistema de profesionalización del servicio público municipal. Respecto al tema preciso de la reelección inmediata, hasta hace poco menos de diez años los alcaldes en México se encontraban renuentes ante la posibilidad de la reelección inmediata de autoridades municipales³⁴. Sin embargo, no descartaban la necesidad de ampliar el período de gobierno (Acedo y Guillén, 2010).

El período de gobierno no está definido constitucionalmente, por lo que es facultad de las legislaturas locales definir el período que mejor se adecúe a las condiciones políticas y sociales de su demarcación territorial. Dada la heterogeneidad municipal, no es imprescindible que todos los municipios mexicanos tengan el mismo período de gobierno (Acedo, 2000; IGLOM, 2004). Sin embargo, hasta el momento de este estudio sólo dos entidades federativas de la República Mexicana tienen períodos de gobierno municipal de cuatro años: Coahuila y Michoacán. Es decir, el municipio de Torreón es uno de los pocos a nivel nacional que cuenta con un período de gobierno de cuatro años.

³⁴En la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009 se preguntó explícitamente a los presidentes municipales su apreciación respecto del período de gobierno; 46% opinó que se debería ampliar, pero evitar que exista la reelección inmediata de autoridades municipales; 33% consideró necesario mantener las condiciones actuales en ese momento: períodos de tres años e imposibilidad de reelección inmediata; 10% de los munícipes creyó conveniente mantener el mismo período de gobierno, pero permitir la reelección inmediata.

En algunos casos, el ámbito local ha representado formas de control autoritarias, ejercicio caciquil del poder y marcadas asimetrías entre la élite municipal y los ciudadanos (Merino, 1994). Por tanto, se apreciaba, en la posibilidad de reelección municipal, un riesgo del fortalecimiento de cacicazgos y élites locales. Más allá de ese argumento, otro de los principales obstáculos para implementar la reelección municipal fue el hecho de que los partidos políticos dominantes habían asumido la rotación trienal de autoridades locales como uno de los principales motores de la militancia, por lo que la reelección era vista con recelo (Vázquez, 2010). Es necesario que la reelección inmediata de las autoridades municipales se dé dentro de un sistema democrático maduro, no sólo de instituciones electorales, sino también el reconocimiento de actores públicos y privados que privilegien los canales institucionales de debate, concertación y acción para la solución de problemas públicos. Implica también el fortalecimiento de una ciudadanía corresponsable con el gobierno, empoderada en los asuntos públicos, informada y crítica, y capaz de sancionar efectivamente con el voto los buenos o malos gobiernos.

Respecto a la segunda categoría -los mecanismos de elección del cabildo-, la discusión se centró en las modalidades de elección de las autoridades, las candidaturas independientes, la creación de partidos políticos municipales en municipios indígenas por la modalidad de usos y costumbres. Cabrero (2003) señaló la necesidad de generar una mayor pluralidad, representación territorial y contrapesos al interior del cabildo. Para atender la problemática anterior, una primera propuesta fue la elección directa de regidores por distrito uninominal. Un mecanismo de elección que podría generar contrapesos dentro del ayuntamiento es la elección por separado del presidente municipal y el síndico. El único caso en México en donde se lleva a cabo esta modalidad es el Estado de Chihuahua. Ahí, las campañas electorales de los síndicos se realizan de manera diferenciada de la de los demás candidatos que integran el ayuntamiento.

La creación de partidos políticos municipales y las candidaturas independientes o ciudadanas son dos temas adicionales que se han discutido como parte de los mecanismos de elección. Por una parte, se reconoció la necesidad de contar con organizaciones políticas que permitan la descentralización de la agenda de discusión. La agenda de los partidos políticos nacionales no se centra en prioridades regionales o locales; más bien es amplia y abarca los problemas y necesidades del país (IGLOM, 2004). Así, la representación en el municipio y sus intereses particulares y colectivos aún se encuentran sujetos a la permeabilidad de las agendas políticas de los partidos que compiten en las justas electorales.

Por su parte, las candidaturas independientes también fueron planteadas. Éstas son entendidas como el mecanismo necesario en una democracia para diversificar los canales de acceso a los cargos de elección popular. Un sistema electoral, en democracias representativas, basado exclusivamente en partidos políticos genera como una condición necesaria para el acceso a cargos públicos la presencia de estas organizaciones partidistas. De este modo, el acceso está condicionado, y en muchos casos monopolizado por los partidos políticos. Sin embargo, el contexto de presencia de grupos criminales en la vida nacional genera muchas reservas a la alternativa de las candidaturas independientes. Estas reservas provienen principalmente, de la posibilidad de que grupos criminales puedan financiar campañas electorales o proponer a sus propios candidatos.

La tercera categoría -integración y representatividad del cabildo-, hizo alusión al equilibrio necesario para evitar tanto la sub como la sobrerrepresentación de las autoridades municipales. Uno de los temas dentro de la agenda de discusión sobre la pluralidad municipal fue la representación proporcional en comicios. El principio de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos fue uno de los cambios establecidos en la reforma política de 1997, en

aquellas municipalidades que cuenten con más de 300 mil habitantes (Acedo, 2000). El principio de representación proporcional se materializó en la integración del cabildo en dos modelos. Por un lado, con un sistema de representación proporcional mixto o con cláusula de gobernabilidad en el que se asigna por lo menos la mitad de las sindicaturas y regidurías a los candidatos de la plantilla del presidente municipal. El resto de las regidurías y sindicatura -en su caso- se dividen con base en la votación obtenida entre el resto de las fuerzas políticas. Este sistema le permite al presidente municipal contar con al menos la mayoría relativa en el cabildo (Acedo, 2000; Villasana, 2005; Pérez, 2008).

Por otro lado, también existe un sistema de representación proporcional puro, en el que el total de regidurías es dividido de acuerdo con la votación obtenida. También, en cinco estados de la República Mexicana existe la posibilidad de que una de las sindicaturas sea ocupada por un partido político opositor al del presidente municipal; entre dichas entidades federativas se encuentra Coahuila (Acedo, 2000; Pérez, 2008). La ausencia del principio de representación proporcional en la integración del cabildo, además de reducir la pluralidad, “inhibe el funcionamiento del ayuntamiento como el órgano colegiado, ya que el partido que gana la presidencia puede tomar unilateralmente todo tipo de decisiones sin la necesidad de construir consensos con el resto de las fuerzas políticas representadas en el cabildo”, (Acedo, 2000: 6).

La cuarta categoría se refiere a las funciones y el desempeño del cabildo. En este ámbito son dos las ideas principales que permearon en la agenda de discusión municipal. En primer lugar, se reconoció el cambio en la naturaleza del municipio como órgano de gobierno y el cambio en las responsabilidades que los miembros del ayuntamiento deben tener para cumplir con las encomiendas asignadas. En la mayoría de los municipios, las responsabilidades de las comisiones se limitaban a la gestión ante instancias estatales o federales para obtener

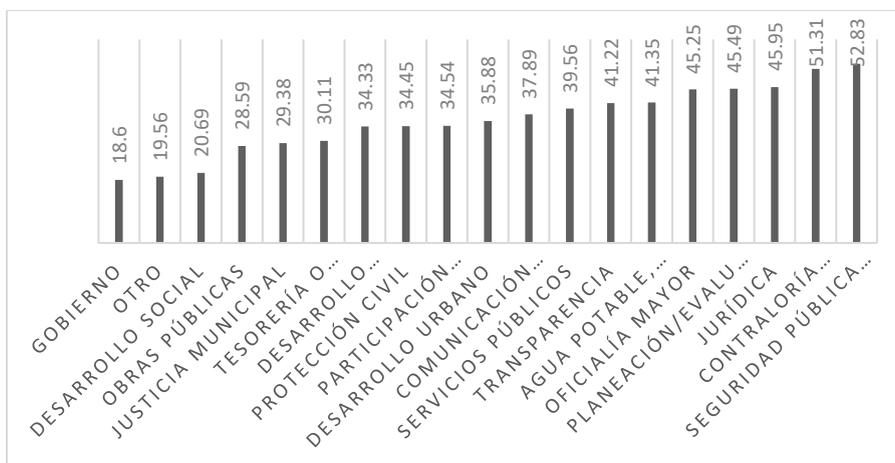
recursos o servicios (Cabrero y Gil, 2010). Para esto, ahora es posible crear comisiones unipersonales que cumplan con esta misión. Las comisiones deben constituirse como grupos de trabajo donde se discutan y propongan iniciativas que otorguen alternativas de solución para los problemas y necesidades públicos. Las comisiones deben ser instancias que permitan la participación de expertos, un espacio en donde se viertan ideas y opiniones de la ciudadanía. En segundo lugar, y vinculada con la idea previa, se encuentra el papel de la ciudadanía en el funcionamiento del trabajo de las comisiones del cabildo. Es importante destacar que, desde finales de la década de los 2000, la sociedad civil en México ya estaba influyendo de forma más notoria en el quehacer público de los municipios (Arellano y Cabrero, 2009). Los autores argumentaron que tal influencia ciudadana en el funcionamiento de los ayuntamientos se identificó mediante un incremento en el intercambio de opiniones con sus representantes a partir de las sesiones abiertas de cabildo. En éstas, se pudieron empezar a discutir problemas particulares de alguna comunidad o temas generales que atañeran al municipio entero. Sin embargo, la comunicación de las demandas y necesidades más sentidas, las propuestas e iniciativas sociales para resolver los problemas públicos y la participación comunitaria en la implementación de las políticas públicas municipales influyeron en sedimentar y fortalecer la incipiente democracia mexicana.

Una vez analizado la composición del cabildo en México, es necesario exponer más a profundidad la dinámica en la que funcionan. El tema de la participación ciudadana poco a poco fue ganando terreno en la importancia que se le da dentro de los cabildos. Sin embargo, aún no se considera un tema prioritario. Para ahondar un poco más en este sentido, tomamos dos variables para definir el nivel de prioridad que se le da a la participación ciudadana en los cabildos: la primera, es el cargo del funcionario que preside la comisión; mientras que la segunda, es el grado de planificación que presenta la comisión, en caso de que exista, mediante los programas de trabajo.

Respecto a la primera variable, el Censo 2019 arrojó que la comisión de participación ciudadana, en general, no estuvo dentro de las más relevantes. Las comisiones que figuraron como prioritarias en el estudio fueron las de servicios públicos, educación y desarrollo económico -la de participación ciudadana no figura entre las primeras nueve-. Con ello, podemos comenzar a ver que la relevancia de la materia para los cabildos no es prioritaria. A lo anterior se suma el hecho de que el total de comisiones que encabezaron los presidentes municipales en ese momento, el 17% fue en materia de gobierno³⁵; 9% en desarrollo social; y 8% en servicios públicos. Las comisiones que con menor frecuencia fueron presididas por el alcalde fueron las de transparencia, oficialía mayor o administración, protección civil, seguridad pública y participación ciudadana. Cada una representó menos del 3% del total de las comisiones presididas. Referente a la segunda variable, un dato que muestra la planificación o improvisación que existió en el trabajo de las comisiones constituidas en los municipios fue el de los programas de trabajo con los que contaron las comisiones. El Gráfico 4 muestra que sólo un poco más de la tercera parte de los municipios estudiados, contó con una comisión de participación ciudadana que operó bajo un plan de trabajo.

Gráfico 4. Comisiones con programa de trabajo (nacional)

³⁵ Es necesario subrayar que, en algunos cabildos, los asuntos relativos a la participación ciudadana son considerados dentro de la agenda de la comisión de gobierno. Tal es el caso del cabildo de Torreón.



Nota: El estudio abarcó 2,447 municipios y 16 demarcaciones territoriales.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos presentados en *Censo 2019*.

Mediante los datos presentados para ambas variables, podemos definir que, al momento de incorporar esta información, la participación ciudadana aún no se consideraba como tema prioritario por los municipios. Vemos que las comisiones de participación ciudadana, al no ser consideradas para ser presididas por los mismos alcaldes, su importancia se denotaba relegada. En el mismo sentido, presentaron un porcentaje apenas por debajo de la media en cuanto al grado de planificación.

Por último, la quinta categoría apunta al papel de las autoridades auxiliares del municipio. Hasta hace algunos años, todavía se realizaban reformas para establecer de manera precisa dentro de los ordenamientos relativos estatales y municipales de las funciones, atribuciones y responsabilidades de las autoridades municipales electas y designadas, como presidente municipal, síndicos, regidores, secretario del ayuntamiento, contralor y directores (Ramírez y Zamora, 2008).

Las autoridades auxiliares son diversas; pueden estar compuestas por individuos que ostentan cargos como delegado, comisario o presidente municipal auxiliar. Las autoridades auxiliares también pueden tomar la forma de comités encargados de fomentar y coordinar la participación de la comunidad para realizar gestiones, discutir problemas o efectuar acciones. Sus denominaciones pueden ser consejos de colaboración, consejos de participación ciudadana, comités de acción ciudadana, entre otros (Cabrero, 2003).

Sin embargo, poco se ha avanzado en la definición del papel de las autoridades auxiliares en los municipios. Su importancia radica en la necesidad de descentralizar la atención municipal de la cabecera. Por ello, en distintas localidades de los municipios se asienta una autoridad auxiliar -con pocos o nulos recursos y atribuciones-, que permite un primer acercamiento del poder público a los ciudadanos, principalmente en aquellas comunidades alejadas de la cabecera municipal o de difícil acceso (Ramírez y Zamora, 2008).

De acuerdo con Arellano (2010), los gobiernos municipales en México son espacios institucionalmente frágiles que muestran rezagos importantes en las capacidades de gobierno y gestión de políticas públicas. Dicho contexto apunta a la necesidad de avanzar hacia un nuevo diseño institucional del ámbito municipal. Son muchos los costos como país, como sociedad, como sistema económico y como sistema político que se generan a partir de un escenario de gobiernos locales débiles. Esta debilidad se asentó durante el régimen priísta. La estructura paternalista de los gobiernos federales priístas incrementaba en detrimento de la autonomía municipal. Sin embargo, la irrupción de MORENA en la arena política vino a abonar a la competencia electoral por los cargos municipales, originando una mayor pluralidad política y social en la integración de cabildos. Asimismo, cambió el paradigma en las relaciones intergubernamentales entre federación entidades estatales y municipios.

Retomando nuestro argumento, es necesario mencionar que los temas más relevantes en la integración de comisiones son aquellos que tienen un impacto en la ciudadanía, es decir, acciones que van hacia afuera de la organización. Por ejemplo, obras públicas, gobierno, desarrollo económico, servicios públicos, desarrollo social, entre otros. Los temas de gestión municipal -los que van hacia adentro de la organización- son los menos recurridos en la integración de comisiones, a excepción de tesorería y finanzas, que se encuentran dentro de los temas prioritarios. Así, contraloría interna, transparencia, comunicación social, planeación/evaluación y oficialía mayor o administración son temas no prioritarios en la agenda de los gobiernos municipales. Todavía persiste un alto grado de improvisación en el trabajo de las comisiones, al no contar con un programa de trabajo (Arellano y Cabrero, 2009).

Como se mencionó anteriormente, la vida del gobierno y la administración municipal -debido al corto lapso en funciones- tiende a ser un universo de improvisación y experimentación constante de la gestión pública. No obstante, la posibilidad de reelección inmediata de las autoridades municipales ha incrementado la expectativa en corregir dicha disfuncionalidad. Así, el motor básico de cualquier sistema democrático -sancionar buenos o malos gobiernos mediante el voto- puede consolidarse para el ámbito municipal en México. El factor de reelección inmediata permite a los gobiernos municipales dejar de ver sólo problemas inmediatos y establecer una mejor coordinación con otros ámbitos de gobierno, gobiernos municipales y con el sector privado o social. Por ejemplo, la coordinación metropolitana en la prestación de servicios urbanos no tiene una perspectiva atractiva en México, pese a que en la mayor parte de las ciudades del mundo es un factor estratégico para el desarrollo.

Es cierto que en muchos casos el ámbito municipal de gobierno también nos enseña una capacidad innovadora que genera éxitos en la gestión local y nuevas prácticas en la relación gobierno-ciudadanos.

Sin embargo, estas excepciones difícilmente sobrevivían al período trienal de gobierno. La posibilidad de reelección inmediata es un paso hacia adelante en el desarrollo de los municipios en México. No obstante, aún se requiere hacer modificaciones de fondo a las estructuras de la institución municipal. Por ejemplo, es necesario cambiar los incentivos de los actores y modificar las prácticas y las rutinas de la vida municipal en México. Un factor que puede romper el paradigma institucional del ámbito municipal es el fomento de la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas.

A continuación, expongo un enfoque sobre el estado y los posibles efectos que la inclusión de la participación ciudadana en la definición de políticas públicas puede provocar para la transformación del sector público. Para ello, sigo tomando los resultados del *Censo 2019* como base para la descripción de las características del proceso democratizador en los municipios de México.

3.4.2 La participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local

En México, el debate sobre la incorporación de la participación ciudadana en la definición de políticas públicas ha sucedido en un ambiente de profundos cambios políticos, económicos, sociales y culturales. El ámbito municipal se ha venido transformando en los últimos años: la agenda local ha dejado de ser exclusivamente operativa y ejecutora para adoptar un carácter más estratégico que le permita tener mayor funcionalidad y gobernabilidad. Esta transformación significó la apertura de espacios de participación en temas como desarrollo económico y en el proceso de implementación de medidas para combatir la pobreza, entre otros. También, el crecimiento de elecciones competitivas en las últimas décadas

confluyó con la apertura de espacios para la participación de actores no gubernamentales en la acción pública (Díaz, 2014).

Dicho proceso de transformación también complejizó la misma gestión municipal. Los municipios se convirtieron en el espacio en donde se enfrentan, de manera más cruda, las manifestaciones de nuevas y profundas rupturas sociales de la ciudadanía. Aunque habría que decir que este retrato de conflicto surgió y ha sido parte de una histórica inconformidad ciudadana por la presentación de servicios públicos ineficientes y la falta de consolidación de estructuras burocráticas inestables y profesionales. Este clima de inconformidad generalizada, poco a poco, fue flexibilizando los conductos de participación ciudadana. Si bien durante mucho tiempo fue inconcebible pensar lo político fuera del Estado y de sus instituciones y a la participación más allá de la representación como principio de las preferencias electorales, en la actualidad se requiere y justifica cada vez más la participación, la concertación y la deliberación en la elaboración de políticas públicas.

En las dos últimas décadas, el mundo ha visto surgir y desarrollarse un conjunto de estrategias y mecanismos para incorporar la participación ciudadana en el ámbito local del gobierno. Esto significa que, como aludió Díaz (2014), aunque los gobiernos municipales operan en el marco y bajo la lógica de la democracia representativa, emergen experiencias innovadoras de participación ciudadana en la toma de decisiones locales.

Mucho se ha escrito acerca de la participación ciudadana y de la necesidad y los beneficios que supone incorporarla a la gestión pública mexicana (Ziccardi, 2002; Canto, 2010). Evidentemente, vale la pena reiterar que cuando nos referimos a la participación en estos términos estamos haciendo alusión a la que trasciende el ámbito electoral, es decir, a aquella que se presenta precisamente entre

elecciones y que tiene la intención de influir en la toma de decisiones sobre asuntos de interés público.

De acuerdo con Bazdresch (2003), la necesidad y utilidad de incorporar a la participación en la gestión pública, es en muchos sentidos un debate superado. El debate fue evolucionando hasta llegar al punto en donde el tema medular es la valoración de la calidad de la oferta participativa que hacen los gobiernos a la ciudadanía, de discurrir cuál o cuáles son las mejores formas de incorporar la participación y de dimensionar la medida en la que los ciudadanos realmente participan una vez que los gobiernos les brindan oportunidades para hacerlo. De este modo, prácticamente se llegó a un consenso en torno a la idea de que participación y buen gobierno van de la mano y lo que continúa discutiéndose es hasta dónde debe incorporarse la participación, de qué manera y en qué temas.

Por un lado, se reconoció que la participación es necesaria para asegurar la legitimidad que se alimenta del compromiso de ciudadanos informados que se sienten incluidos y respetados en sus derechos. Por otro lado, se identificó que es útil para mejorar la eficiencia de las políticas públicas al dotar a los tomadores de decisiones de información que permite un mejor diseño de las políticas y una aplicación más eficaz de los recursos. Díaz (2014) argumentó que la participación de los ciudadanos en la gestión pública cobró una importancia progresiva. Para algunos pudo ser una moda, un guion obligado y políticamente correcto; para otros, una auténtica vocación, para algunos más, un instrumento útil para la gobernanza en tiempos de creciente complejidad e incertidumbre. Pero las diferentes maneras de entenderla y de vivirla se expresó tanto en sus fundamentos teóricos como en sus traducciones prácticas.

Antes de proseguir, es necesario precisar qué entendemos por participación ciudadana en la gestión de políticas. La participación ciudadana es el conjunto de procesos mediante los cuales, los

ciudadanos, a través de los gobiernos o directamente, influyen en la construcción social de las políticas públicas (Sánchez, 2015; BID, 2004). Por su parte, Parés (2009) refirió que, en general, puede aludirse a la participación ciudadana como todas aquellas prácticas políticas y sociales a través de las cuales la ciudadanía pretende incidir sobre alguna dimensión de aquello que es público. Algunas de las definiciones más citadas de la participación ciudadana en Latinoamérica se presentan en el Cuadro 3.

Según Canto (2010), el debate en torno a la incorporación de la participación ciudadana en la gestión se situó fundamentalmente en la atribución, o no, de un horizonte normativo a la participación, y que de este hecho se derivaron dos posturas principales: una desde la democracia participativa y otra de carácter más gerencial. En ambas, se partió del supuesto de que la democracia representativa por sí sola era incapaz de proveer la representación y la atención necesarias a la diversidad de demandas de la sociedad. Por ello, fue necesaria la implicación de los ciudadanos en las actividades del gobierno. De modo que, en principio, la participación surgió para subsanar algunos de los fallos y limitaciones del sistema representativo complementándolo, no eliminándolo ni sustituyéndolo, con elementos de democracia directa (Díaz, 2014).

Cuadro 3. Definiciones de participación ciudadana

Autor	Definición
Restrepo (2018: 22)	<i>“La participación social refiere a los diferentes mecanismos e instancias que posee la sociedad para incidir en las estructuras estatales y en las políticas públicas. Por lo tanto, el estudio de la participación social es el de las mediciones entre Estado y sociedad”.</i>
Velázquez y González (2004: 9)	<i>“Por participación se entiende el proceso por el cual distintos sujetos sociales y colectivos, en función de sus respectivos intereses y de la lectura que hacen de su entorno, intervienen en la marcha</i>

de los asuntos colectivos con el fin de mantener, transformar o reformar el orden social y político”.

Cardarelli y Rosenfeld
(1998: 17)

“Conjunto de prácticas (jurídicas, económicas, políticas y culturales) que colocan a una persona como miembro competente de una sociedad y que tienen su fuente de legalidad y legitimidad en la titularidad de derechos”.

Fuente: elaboración propia.

Ahora bien, desde la perspectiva de la democracia participativa, Parés (2009) y Canto (2010) indicaron que incorporar una lógica participativa a la gestión supuso, necesariamente, una transformación de las relaciones entre gobernantes y ciudadanos que derivó en que estos últimos dejaron de ser vistos como simples receptores de políticas públicas; es decir, dejaron de ser clientes-usuarios y pasaron a ser vistos propiamente como ciudadanos.

De manera complementaria a lo expuesto por Parés y Canto, podemos decir que la participación adoptó un rol educador hacia los ciudadanos para fomentar a que piensen en lo público a y actuar de manera cooperativa. De ser así, la participación redundará en una mayor confianza institucional. Es decir, desde esta perspectiva se resaltan los fundamentos éticos y pedagógicos de la participación ciudadana: el respeto a los derechos y el fomento de una ciudadanía cívica. En consecuencia, se asume que el involucramiento de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas es siempre deseable, y cuanto más intensa y abarcadora sea, mejor.

En contraste, Fung (2006) aseveró que, desde una perspectiva más gerencial, se consideraba un error fusionar y confundir criterios empíricos para clasificar las distintas formas y alcances de la participación con valoraciones de carácter normativo. Fung argumentó que la participación ciudadana no es un fin en sí misma, sino que es una herramienta que contribuye a cubrir déficits en la gestión, y, por lo

tanto, el alcance que tenga -intensidad-, el número y las características de las personas a las que se involucre, y la calidad en la que se incorpore a la ciudadanía, no son aspectos que deben seguir un patrón ideal predefinido, sino que dependen del tipo de problema -de legitimidad, de justicia o de eficiencia- que se pretende paliar por medio de la participación. En el mismo sentido, Fung identificó otro conjunto de contrastes. Por ejemplo, argumentó que por lo que respecta a la intensidad de la participación, la perspectiva de la democracia participativa considera que, para poder hablar realmente de participación, las prácticas desarrolladas por los actores no sólo deben pretender incidir, sino que deben tener la capacidad para hacerlo.

Ahora bien, para definir si el involucramiento ciudadano influye o no, Parés (2009) argumentó que es necesario tipificar los diversos niveles del proceso de política pública y clasificarlos con base en los límites que se establecen a la acción de la ciudadanía: información, comunicación, consulta, debate y decisión.³⁶ De este modo, Parés aseveró que se puede hablar de participación cuando las prácticas se sitúan en la lógica de la consulta, el debate y la decisión; la información y la comunicación serían precondiciones para la participación, pero no supondría prácticas participativas, puesto que, por sí mismas, no pueden incidir en la toma de decisiones.

Retomando la perspectiva gerencial de Fung, la intensidad de la participación ciudadana puede ir desde la más simple, en la que el ciudadano es un mero espectador, hasta la más intensa, cuando los ciudadanos ejercen directamente el poder. Sin embargo, lo menos común es que el empoderamiento de los ciudadanos sea del nivel más

³⁶ Parés (2009: 91) describe el límite de la información como parte de una participación pasiva porque se limita a la transmisión de la información del gobierno a la ciudadanía; mientras que la comunicación supone una participación en la medida en la que la información transita en las dos direcciones: también del ciudadano al gobierno.

alto; en general se llega, cuando más, a una suerte de acuerdo de corresponsabilidad con las autoridades.

A la intensidad se suman consideraciones sobre los efectos de la participación reflejadas en dos perspectivas: la perspectiva de la democracia participativa y la perspectiva gerencial. La primera expresa que para que la participación sea democrática, debe incorporarse en un esquema vinculatorio que obligue a los diferentes niveles de gobierno a incluir sus resultados. Por su parte, la perspectiva gerencial sostiene que la participación debe llegar sólo hasta donde se requiere que llegue.

Finalmente, y por lo que respecta a los actores de la participación, otra dimensión del debate se situó en la extensión de esta. Díaz (2014) argumentó que, desde la perspectiva de la democracia participativa, los diversos mecanismos para incorporar a la ciudadanía deben brindar posibilidades a las formas de organización autónomas de la sociedad, tanto a nivel vecinal como sectorial. Asimismo, debe ampliarse a la representación de los diversos sectores sociales, mientras que desde la perspectiva gerencial se debe incorporar solo a aquellos que contribuyan a alcanzar los fines que se persiguen al incorporar la participación.

En lo que se refiere al horizonte normativo de la participación ciudadana, Alicia Ziccardi lo describió en los siguientes términos: “la oferta de oportunidades de participación debe ser inclusiva, es decir, debe considerar a todos los involucrados en sus intereses. Debe ser deliberativa porque el objetivo debe ser la generación de consensos en torno a decisiones de calidad. Equitativa porque se busca distribuir los bienes públicos de tal forma que sean accesibles a todos los ciudadanos. Efectiva porque los objetivos y recursos necesarios para alcanzarlos se formulan y disponen de acuerdo con las decisiones convenidas participativamente. Y, transparente porque la rendición de cuentas debe ser fundamental” (2002b: 162).

Ahora bien, ¿por qué los gobernantes deciden ceder espacios de poder? ¿Por qué unos lo hacen más que otros? Para atender estas cuestiones nos referimos a Font y Blanco (2005) cuando afirmaron que la participación ciudadana se incorpora a la gestión para tratar de subsanar algún tipo de deficiencia en la administración o en el gobierno -de información, de legitimidad, de competencias técnicas, etc.-. Es decir, se involucra a la ciudadanía siempre desde una lógica de complementación y solo hasta donde haga falta hacerlo para cubrir las áreas de incompetencia. En cambio, desde la perspectiva de la democracia participativa, además de las consideraciones estratégicas, suelen entrar también en juego aspectos ideológicos y de sensibilización política.

A manera de resumen podemos decir que, aunque existen diferentes opiniones sobre los niveles que debe alcanzar la participación ciudadana, existe un consenso mínimo sobre los beneficios que ésta puede traer al funcionamiento del gobierno. Entre estos beneficios se encuentran el acceso de los ciudadanos para exigir resultados a los gobernantes, la solución de problemas que no son captados por las instituciones y procesos tradicionales pero que los ciudadanos perciben como serios, y también permite a los gobernantes corregir algún tipo de insuficiencia. A continuación, nos adentramos en la descripción del proceso de institucionalización de la participación ciudadana.

Es posible observar que, en general, en los países iberoamericanos el proceso de institucionalización de la participación siguió tres etapas en los diferentes contextos. En un principio, se desarrollaron reglamentos y normas de participación, así como mecanismos e instancias para mejorar la vinculación con demandas (Díaz, 2014). Díaz expuso que dichos propósitos se tradujeron en la creación de consejos consultivos -territoriales y sectoriales- de base asociativa y orientados hacia un enfoque gerencial de la administración pública que resultó eficiente para subsanar los déficits históricos en la

presentación de servicios y en la provisión de infraestructura. Como segundo momento, la autora complementó argumentando que sucedió una ampliación progresiva de la agenda municipal con la consecuente creación de nuevos mecanismos de participación hacia temas de desarrollo económico local -planes estratégicos-, protección ambiental (agendas locales), transparencia -defensorías del ciudadano-, entre otras. Y, finalmente, como tercer momento dentro del proceso de institucionalización de la participación, Díaz expresó que las estrategias y ofertas de oportunidades de participación avanzaron en una lógica de profundización democrática en donde se ensayan instrumentos más extensivos, más representativos y directos -presupuestos participativos, encuestas deliberativas, jurados ciudadanos, etc.-.

Ahora bien, siguiendo con la concepción de Díaz sobre la creación de la oferta de instrumentos y mecanismos dentro del proceso de institucionalización de la participación ciudadana, Alicia Ziccardi (2012) expresó que si la democracia participativa, aunque imperfecta, es la mejor forma de gobierno, entonces uno de los más importantes desafíos de las ciudades del siglo XXI es crear nuevas formas de relación entre representantes y representados. Esas relaciones deben contribuir a que los gobiernos locales puedan mejorar el ejercicio de gobierno político y la gestión urbana. En este sentido, Ziccardi argumentó que la democracia participativa implica que la ciudadanía no sólo ejerza sus derechos políticos a través del voto y luego delegue en sus representantes de los partidos políticos la toma de decisiones, sino que se involucre en diferentes grados y etapas en el ejercicio de gobierno a fin de otorgar mayor eficacia a las decisiones públicas.

Por su parte, Cunill (1991) y Ziccardi (1998) añadieron que la participación ciudadana, a diferencia de otros tipos de participación -como la social, comunitaria, política- hace referencia a las formas de inclusión de la ciudadanía en los procesos decisorios incorporando intereses específicos. Para que esto sea posible, es necesario que

existan nuevos espacios de participación que operen con reglas claras, que favorezcan la deliberación pública, la interacción social y el respeto por el pluralismo. Estas formas de inclusión a las que las autoras aluden han sido obstaculizadas en las distintas sociedades latinoamericanas debido a regímenes autoritarios y renuentes a ceder espacios de participación en la toma de decisiones públicas.

Durante muchas décadas, la acción gubernamental de las ciudades latinoamericanas se caracterizó por ser fuertemente centralizada, burocrática y autoritaria, así como poco eficaz en el ejercicio del gobierno (Cunill, 2008). En este sentido, en México, muchas de esas características persisten en tanto que los procesos de democratización no han logrado revertirlas plenamente aún. Más allá del período de transición democrática iniciado a partir del año 2000, el cual supuso un incremento en el grado de confianza de los ciudadanos en la autoridad electoral y en los resultados oficiales de los comicios, lo que está en juego es otorgar calidad a la democracia, lo cual en el ejercicio de gobierno de las ciudades no sólo se define en el ámbito político-electoral sino también en el de la gestión urbana. Por tanto, resulta importante resaltar espacios en donde se advierta de la necesidad de dar el paso de una democracia representativa, basada en el voto secreto, elecciones libres y la delegación de las decisiones de los ciudadanos en los representantes electos, a una democracia participativa, lo cual supone la democratización de la forma de gobierno incorporando a la ciudadanía, a través de diferentes espacios e instrumentos, en los procesos de planeación y gestión local.

Si bien en México se registran intentos por modificar las relaciones entre gobierno y ciudadanía del ámbito local, por lo general se tratan de experiencias puntuales que difícilmente pueden ser replicables y cuya consolidación tampoco está garantizada. Es decir, la historia reciente confirma la idea de que a pesar de que el municipio es la instancia de gobierno más próxima a la ciudadanía, las resistencias que operan en el ámbito local para construir una cultura y prácticas

democráticas, no son fácilmente removibles para dar paso para dar paso a la construcción de una gobernabilidad democrática que torne más eficaces y eficientes las políticas públicas. Los retos que enfrenta el proceso de democratización de la gestión local en México se presentan como difíciles de superar. La postura de muchos gobiernos locales complica la cesión de espacios de decisión a la ciudadanía al cerrar canales de participación que pongan en riesgo su facultad de gobernar. Entre los retos se percibe a la gran complejidad de un aparato institucional organizado sectorialmente y a las limitadas capacidades del personal del gobierno para atender las demandas.

En este sentido, la tarea de democratizar al gobierno es ardua porque quienes gobiernan deben crear las condiciones para que sus habitantes sean ciudadanos que puedan ejercer sus derechos políticos, sociales, culturales y urbanos cumpliendo con las obligaciones que implica habitar una ciudad (Ziccardi, 2002). Se trata de construir una ciudadanía plena en todas dimensiones -civil, política y social- que identificó Marshall (1988) en su texto de la posguerra, cuando se trataba de construir las bases del Estado de bienestar como componente central de la democracia representativa.

Por otra parte, si bien algunas legislaciones locales han contemplado a la participación ciudadana como un derecho, ello no es suficiente. Es necesario que la sociedad local sea portadora de una cultura cívica para la vida comunitaria, la que solo puede adquirirse en la misma práctica de participación de la ciudadanía en decisiones públicas. Para que ello ocurra, Ziccardi (2007) reconoció que es necesario abrir nuevos y mejores espacios de participación ciudadana en la gestión pública local y construir un espacio público en el que participe activamente la ciudadanía. Es decir, debe existir una auténtica intención por parte de las fuerzas políticas y de la burocracia gubernamental para construir una gobernabilidad democrática en el ámbito local, abriendo las compuertas a la participación ciudadana. De este modo, en un contexto en donde la entidad de gobierno propicie la

apertura de canales institucionales de participación ciudadana, ésta se revalorizará como un componente capaz de otorgar mayor calidad a la democracia toda vez que puede mejorar el proceso de diseño e implementación de las políticas públicas del ámbito local.

Vale la pena señalar que, en el gobierno local, que es un sujeto constituido por políticos, funcionarios, técnicos, personal administrativo y asesores, la legitimidad de la participación ciudadana no es necesariamente compartida por todos. Para algunos, la legitimidad de las decisiones se funda en que los funcionarios que pertenecen o son seleccionados por el partido ganador en las elecciones deben ser los diseñadores y ejecutores de las políticas públicas. Para otros, es la racionalidad tecnocrática y/o combinada por intereses políticos lo que debe prevalecer en la actuación gubernamental (Borja, 2000). Lo cierto es que cada vez es más frecuente que una decisión pública que está confinada al aparato gubernamental encuentre resistencias por parte de la ciudadanía, particularmente cuando pone en juego o afecta sus intereses inmediatos.

Además de la necesidad de existencia de voluntad política para el funcionamiento de la participación ciudadana, también se requieren espacios e instrumentos, así como la convicción entre los funcionarios y la ciudadanía de que el debate y la deliberación pública en un clima de respeto mutuo, así como los acuerdos, la construcción de consensos y la corresponsabilidad en las decisiones públicas son componentes claves para avanzar en la construcción de una forma de gobierno representativa y participativa.

Conviene entonces considerar los diferentes fundamentos en los que sustenta la inclusión de la ciudadanía en las decisiones públicas. Según Ziccardi (2012), los fundamentos que sostienen el modelo de gobierno participativo pueden agruparse en tres tipos: legales, ideológicos e instrumentales. Referente a los fundamentos legales, éstos están contenidos en la Constitución de la República,

principalmente en los artículos 2, 3, 6, 8, 26 y 115 en los que se menciona a la democracia como forma de vida. Asimismo, se considera la existencia del sistema de planeación democrática basado en la consulta y en la participación, así como que el derecho a la información debe estar garantizado por el Estado -el cual debe garantizar los derechos constitucionales al presentar peticiones, quejas y denuncias-. Además, sustentan que en los gobiernos locales debe organizarse la administración asegurando la participación vecinal y ciudadana (Ziccardi, 2012).

También, leyes del orden federal como la Ley General de Desarrollo Social y la Ley General de Educación hacen referencia a la participación de la ciudadanía y sus organizaciones en diferentes asuntos. La primera expresa en su artículo 44, fracción V, que “corresponde a los gobiernos de las entidades federativas en el ámbito de su competencia, fomentar la organización y participación ciudadana en los programas de desarrollo social”. Mientras que la segunda enuncia en su artículo 14, fracción V, que la Secretaría de Educación Pública “promoverá la participación de pueblos y comunidades indígenas, y de la ciudadanía en general, en la construcción de los modelos educativos para reconocer la composición pluricultural de la Nación”.

Para el caso de Torreón, la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza es el marco legal que establece los lineamientos para la institucionalización de la participación ciudadana a nivel estatal. Ésta expresa en su artículo 2, que, “dentro del ámbito de competencia de los gobiernos estatal y municipal, tiene por objeto: i) fomentar, promover y salvaguardar el derecho de los ciudadanos y habitantes coahuilenses, para participar en la vida pública; ii) fomentar, promover y regular la organización y participación ciudadana y comunitaria en la toma de decisiones públicas fundamentales; iii) fomentar, promover e instrumentar una política de desarrollo comunitario”.

Respecto a los fundamentos ideológicos que expone Ziccardi, cabe señalar que en el siglo XXI surgió cierto consenso sobre los límites y el desencanto generado por la democracia representativa como forma de gobierno, capaz de garantizar una mejor calidad de vida para el conjunto de la ciudadanía. La participación ciudadana comenzó a ser visualizada como un componente fundamental para avanzar en la democratización de la sociedad y de las instituciones gubernamentales.

Una participación ciudadana concebida principalmente como la forma de inclusión de la ciudadanía y sus organizaciones en las decisiones públicas no es igual ni reemplaza a la participación política, sino que más bien la complementa y/o la activa. Es decir, además de participar mediante el canal electivo, es fundamental llevar a la participación ciudadana al terreno de los asuntos públicos; a la atención y seguimiento de los temas cotidianos que afectan, de algún modo, la calidad de vida de los ciudadanos. Estos temas incluyen lo relativo a los procesos electorales, los perfiles de los y las candidatas, así como sus propuestas de plataforma de gobierno. En este sentido y aludiendo a lo expuesto por Almond y Verba (1963) como una de las debilidades de la sociedad mexicana de los años sesenta, es esencial revertir aquella situación y profundizar el involucramiento ciudadano, por ejemplo, en conocer y cuestionar los planes de gobierno durante los procesos electorales. De este modo, puede considerarse como el tránsito por un círculo virtuoso en donde ambas, la participación política y la ciudadana, se complementan para incrementar la calidad de vida de los mismos ciudadanos.

Es posible que en México, más allá de que se pueda considerar que la débil intensidad de participación ciudadana sea producto de un déficit de cultura cívica como el mostrado por Almond y Verba (1963) en la misma década de los sesenta, puede considerarse que la participación ciudadana se encuentra en tal estado debido a la confirmación de una ciudadanía fragmentada, puesto que los derechos civiles, sociales y políticos son plenamente ejercidos solamente por

algunos, mientras que un amplio conjunto social debe reclamarlos desde su participación en organizaciones sociales y/o civiles.

Son precisamente estas organizaciones sociales las que han contribuido a lograr un ejercicio más pleno de la ciudadanía, ya sea logrando el acceso a la educación, la salud, la vivienda, los servicios públicos, la infraestructura básica o defendiendo la calidad del medio ambiente, como luchando contra el consumo de drogas entre los jóvenes, erradicando la violencia intrafamiliar y trabajando por una sociedad igualitaria. Según Saltalamacchia y Ziccardi, (2005), las organizaciones sociales en México se construyeron a partir de una relación defectuosa de muchos años entre gobernantes y gobernados caracterizada por la confrontación y por la subordinación de los sectores populares a prácticas clientelares, que politizaban el ejercicio de los derechos básicos y en algunos casos, distorsiona el proceso de participación.

Otro fundamento de carácter ideológico que Ziccardi toma en cuenta, son los procesos de alternancia y pluralismo que se han dado en los gobiernos locales -estatales y municipales- que no han transformado profundamente la forma o el estilo de gobernar las sociedades locales. La pregunta entonces es: ¿cómo se puede combatir la sobrevivencia de una cultura autoritaria y/o clientelar para avanzar en la construcción de una cultura democrática? Para responder a esta cuestión resulta pertinente tomar como ejemplo el caso de la participación ciudadana en políticas sociales en México a partir de la década de los 80 del siglo pasado.

El espacio público que se abrió con la aplicación de las políticas sociales fue potencialmente poderoso para inaugurar nuevas prácticas y comportamientos. Sin embargo, si bien las políticas sociales del Estado mexicano y de sus diferentes ámbitos de gobierno -federal, estatal, municipal- fueron cada vez más complejas, pudo observarse que la cuestión de cómo incluir a la ciudadanía activamente en las

decisiones públicas comenzó a formar parte de los contenidos discursivos de las políticas sociales urbanas y de la legislación en la que se sustentan. Lo anterior se dio ante el clima de inconformidad social surgido por la crisis económica y la falta de credibilidad social en los resultados electorales, sobre todo de 1998.

Con la llegada de la alternancia de partido político en la Presidencia de la República, las políticas sociales, tanto del gobierno federal como de los locales, comenzaron a aludir a la construcción de capital social, a la construcción de ciudadanía y a la elegibilidad de los derechos sociales. Sin embargo, fueron pocos los esfuerzos que se colocaron en el diseño de una metodología participativa que respondiera a las características del espacio local, a la creación de un clima propicio para el debate y la deliberación o la capacitación de funcionarios y de la sociedad en los valores de la democracia (Saltalamacchia y Ziccardi, 2005).

En este caso, Ziccardi (2004) argumentó que era necesario diferenciar el alcance de las políticas y de los programas. En el campo de las políticas y los programas sociales no siempre se advierten coincidencias entre los preceptos sobre la participación de la ciudadanía contenidos en unas y las acciones efectivamente desarrolladas en los otros. De esta forma, en los programas sociales los ciudadanos son concebidos e incorporados exclusivamente como beneficiarios. Sin duda, se han alcanzado mejores condiciones -más información y transparencia en el actuar gubernamental-, lo cual es un requisito para avanzar en la democratización de la gestión estatal y hacer de ésta una nueva gestión pública. Pero aunado a ello se advierte cierto grado de improvisación y ausencia de diseño en las formas e instrumentos de participación ciudadana (Ziccardi, 2004). Las primeras por lo general son poco incluyentes en el sentido de considerar la diversidad y las particularidades de la sociedad local, y los segundos son poco eficaces para transformar los procesos decisivos en el sentido de hacerlos más eficaces y democráticos.

Existe un conjunto de experiencias puntuales sobre diferentes formas de relación gobierno-ciudadanía que permiten avanzar en la construcción de una democracia social y participativa. Pero justamente si se revisan estas experiencias se advierte que se ha avanzado lentamente en el proceso de construcción de una ciudadanía plena. Un indicador de ello es que, en México, las principales demandas continúan siendo el acceso a la infraestructura y servicios básicos, además de la garantía de la seguridad pública. Este déficit integral es el principal móvil para la constitución y desarrollo de las organizaciones comunitarias que actúan en el ámbito local. Referente a los fundamentos instrumentales, Ziccardi hizo referencia principalmente a la operación de programas y proyectos sociales a fin de lograr una mayor eficiencia y eficacia, a la adecuada definición de propiedades en situación de recursos escasos, a las estrategias comunitarias de movilización y asignación de recursos, y a la búsqueda de consenso social e impulso a la corresponsabilidad social.

Cuando un gobierno local parte de la premisa de que la participación ciudadana permitirá otorgar la calidad a su gobierno y a su gestión, en cada programa intentará definir los espacios e instrumentos de participación que garanticen el logro de ese objetivo. Además de que el gobierno local incrementará la legitimidad de su administración y más precisamente, de las políticas y programas al incluir la participación de quienes sufren cotidianamente con las problemáticas en cuestión.

Pero para contar una perspectiva más clara de la dimensión de la participación ciudadana en el ámbito local mexicano, se considera pertinente profundizar en las funciones y el alcance que la participación ciudadana brinda en beneficio de la consolidación de una relación de cooperación efectiva entre gobierno y gobernados. De manera más precisa, cabe preguntarse, ¿cuáles son las funciones de la participación ciudadana?

Como previamente se comentó, la participación ciudadana, a diferencia de otras formas de participación -social, comunitaria-, hace referencia a las formas de inclusión de la ciudadanía y de sus organizaciones en los procesos decisorios representando intereses específicos -mas no individuales-. Es por ello, que Saltalamacchia y Ziccardi (2005) afirmaron que un buen gobierno promueve -o por lo menos acepta- equitativamente la participación institucionalizada para conocer su opinión sobre determinados temas que interesan a la ciudadanía, en el diseño de políticas públicas y/o en el seguimiento y control sobre sus acciones.

Por su parte, Cunill (1991) destacó que pareció haber un consenso general sobre tres funciones esenciales de la participación ciudadana dentro de una sociedad: a) otorga legitimidad y capacidad de generar consensos en el gobierno democrático en la medida en que se involucre a todas las partes interesadas privilegiando el diálogo y el entendimiento para identificar problemas y definir soluciones; b) posee un valor pedagógico y es un escalón en la construcción de una cultura democrática ya que permite traspasar conocimiento mediante experiencias previas lo que contribuye a mejorar procedimientos para aumentar el grado de éxito y; c) contribuye a hacer más eficaces la decisión y la gestión públicas al abrir, por ejemplo, la fase de identificación del problema a aquellos ciudadanos considerados los afectados directamente por la problemática, de tal forma que se puede reducir el período de tiempo para atender y solucionar el problema, así como disminuir el gasto en recursos económicos, materiales y humanos para dicho fin. Esta última función está vinculada con la idea de mejorar la calidad de la democracia y supone, como primer paso, mejorar la forma de gobernar en el ámbito local. En este punto, Ziccardi (2007) afirmó que la participación puede contribuir al ejercicio de una administración urbana eficiente y un gobierno política y socialmente democrático.

El inicio de acciones por institucionalizar la participación ciudadana a finales de los años 90 del siglo pasado sirvió como aliento para establecer canales de participación claros y concretos. Fue necesario contener estas acciones dentro marcos legales y normativos de los gobiernos locales para tener, como último fin, que la ciudadanía participe en los procesos de decisión pública. Además, busca incesantemente, contribuir a neutralizar actitudes relacionadas con el antiguo régimen autoritario.

Remontándonos al inicio del estudio en donde se presentamos los tipos de involucramiento ciudadano en los asuntos públicos, de acuerdo con Saltalamacchia y Ziccardi (2005) la participación institucionalizada y autónoma, aquella en donde la ciudadanía participa a través de algún tipo de asociación civil y que, por lo tanto, no es organizada desde las instituciones gubernamentales, es la forma que más contribuye al progreso en la democratización de los gobiernos locales. Dado que cada gobierno local muestra una mayor o menor disposición a aceptar o promover la participación ciudadana, la penetración que las asociaciones civiles pueden llegar a impulsar la efectividad de la acción social en la agenda de gobierno.

No obstante, aún se visualizan esbozos de inequidad en los canales de participación entre los diferentes actores. Para neutralizar el defecto, es necesario evaluar el grado de equidad con que actúan los funcionarios públicos. La participación incluyente o equitativa promueve la participación de toda la ciudadanía, independientemente de la pertenencia o identidad partidaria, religiosa o de clase social. Si se entiende por equidad la inexistencia de preferencias o rechazos por causas de raza, clase o partidismo político, evaluar la equidad supone conocer quiénes son aceptados o preferidos y quiénes ignorados o rechazados. Según Ziccardi (2004), alcanzar un contexto de equidad en la participación ciudadana es muy complejo. No todos los actores tienen los mismos recursos de poder político para lograr la atención gubernamental. En algunos casos, los actores pueden ser individuos o

grupos con poder económico o influencia política considerable, con capacidad de inclinar la balanza de la agenda pública y/o gubernamental hacia su favor. Esta capacidad se refleja en la posibilidad de ejercer presión sobre los tomadores de decisiones públicos de distintas formas incluyendo la posible reducción -o incremento- de plantillas laborales y su eventual respaldo a las aspiraciones políticas de los funcionarios. Ante ello, Villarreal (2009) añadió que, en otros casos, pueden ser individuos o grupos con recursos limitados y un bajo grado de influencia política que recurren a las vías institucionalmente previstas para canalizar demandas sociales y conseguir la atención del gobierno hacia sus problemáticas, sin embargo, son mayormente desplazados -o aislados- quedando con un único recurso en sus manos, el de la movilización social y de la opinión pública.

Para que la apertura de canales de participación sea universal y transversal a todo el gobierno local, es necesario saber quién decide sobre cuál es la forma deseable de participación. ¿Es el presidente municipal, son los directores, o son quienes actúan directamente con la ciudadanía, en las ventanillas de atención de las demandas, como en la operación de los programas? Otro aspecto de la equidad se refiere a que no basta la apertura de canales a la participación ciudadana para que se haga efectiva, ya que no todos los instrumentos de participación pueden ser igualmente utilizados por ciudadanos. Las diferencias en la condición socioeconómica y cultural de los ciudadanos, condiciona el acceso a instrumentos y canales de participación. Por ejemplo, los sectores con más poder actúan mediante grupos de presión o mediante relaciones personales e informales con los funcionarios (Ziccardi, 2005). Por su parte, la clase media puede actuar mediante la prensa y sus profesionales suelen participar en comités de vecinos, hacer propuestas técnicamente fundadas, etc. En tanto, la clase popular puede actuar también mediante comités vecinales, pero participan mediante la movilización y se asesoran por equipos y organismos civiles de técnicos. En este sentido, es importante señalar que la clase popular,

además de que tiene que procurarse lo indispensable para sobrevivir y tiene menor disponibilidad de tiempo y otros recursos, son permanentemente interpeladas para que participen en diferentes instancias y/o programas del gobierno local. En este sentido, Cunill (2008) enfatizó que la promoción y/o aceptación de participación por parte del gobierno, incluyendo a la ciudadanía en órganos consultivos, tienden a prevalecer para la clase media, no porque haya una exclusión formal de otros sectores sino porque esa forma de participación no siempre es la más efectiva para los que cuentan con otros recursos de poder y es poco eficaz para los sectores más pobres. Para contrarrestar la desvirtuación en el acceso equitativo a canales y herramientas de participación, desarrollar estudios que midan el grado de apertura pueden ser útiles.

La medición de la equidad en la apertura de canales de participación es el mecanismo fundamental para definir la ausencia de preferencias y/o características del gobierno local hacia la población. En este sentido, Villarreal (2009) argumentó que medir la equidad es posible si se sabe cuáles formas de organización o de presión existen y cuáles de éstas son las atendidas por las autoridades, lo cual implica analizar las prácticas institucionales de cada gobierno local. Sin embargo, el grado de inequidad no es el único obstáculo. Otros problemas de la participación surgen de su carácter de autónoma. Cuando se trata de asociaciones de vecinos o de grupos sociales que cuentan con el apoyo de ciertos partidos, la oposición tenderá a mostrar el carácter no autónomo de esas asociaciones, mientras que el partido que las impulsa afirmará que esa autonomía existe y que la dependencia del partido que gobierna no es real. Por ello, los límites de la autonomía de las organizaciones sociales suelen ser bastante imprecisos.

En síntesis, un buen gobierno es aquel que promueve -o al menos acepta- equitativamente la participación institucionalizada y autónoma de la ciudadanía en el control sobre el cumplimiento de las

competencias que tiene legalmente asignadas, la atención y satisfacción de las demandas ciudadanas, por lo menos de bienes y servicios básicos, y en el ejercicio efectivo de los derechos ciudadanos (Saltalamacchia y Ziccardi, 2005). Pero más allá de la forma en que se incorpora la participación de la ciudadanía en las decisiones públicas en el ámbito local, resulta pertinente distinguir entre espacio e instrumento de participación. Si bien ambos componentes están íntimamente relacionados, examinarlos separadamente contribuye a ofrecer más claridad y a lograr diseños participativos más eficaces.

El espacio de la participación ciudadana es una cuestión que el gobierno local debe resolver de manera adecuada. El tema de la representación es uno fundamental para fomentar la equidad entre mayorías y minorías y así poder reducir el desequilibrio en el grado de influencia política entre una y otra. Ejemplo de lo anterior sucede en las grandes ciudades de México, en donde es frecuente advertir un claro déficit de representatividad social, es decir, la sociedad local no está plenamente representada como es reflectivo en el caso de los jóvenes, las minorías indígenas, los discapacitados e inclusive las mujeres (Ziccardi, 2002). Respecto a esto último, en muchos partidos políticos los criterios de equidad de género funcionan de manera deficitaria y en el espacio local es en donde esto se advierte de manera más evidente. Según Ziccardi, “es en los gobiernos locales en donde el porcentaje de mujeres que gobiernan municipios ha sido entre 3 y 4% en la última década, precisamente cuando se avanzó en el proceso de democratización política del país” (2012: 216). En relación con los principales sustentos de la identidad grupal en las ciudades, los principales son el territorio -vecinos-, la condición socioeconómica -jóvenes, mujeres, empleados, obreros, trabajadores informales- y el interés por temáticas de la vida urbana y social -medio ambiente, vivienda, servicios, cultura, seguridad pública-.

De esta manera, en las ciudades existe una amplia variedad de asociaciones y agrupaciones de base territorial o social. Muchas de

éstas están vinculadas con organizaciones no gubernamentales, tales como las de madre de familia con demandas de alimentos o por el acceso y calidad en la educación o en la salud; las de colonos que piden la regularización de sus tierras, la construcción y/o mejoramiento de sus viviendas o la introducción de servicios; las organizaciones vecinales que reivindican seguridad pública, calidad de vida, protección del patrimonio arquitectónico y cultural, respeto a la normatividad en el uso del suelo, mantenimiento de los espacios públicos y de las calles de la ciudad, entre otras cosas. Sin embargo, es preciso reconocerse que en las ciudades la forma de concebir la participación que se hereda del Estado corporativo y autoritario exige su superación como requisito para democratizar la gestión pública. Antes de los años 90 del siglo pasado, solo en momentos excepcionales de fuertes crisis sociales, como la generada en la Ciudad de México como consecuencia de los sismos de 1985, se quebraron las reglas del juego clientelar y se abrió la participación a la ciudadanía afectada por el desastre, para incluir sus intereses y demandas en los procesos de reconstrucción de las viviendas (Mecatl, Michel y Ziccardi, 1987).

Con el paso de los años, los gobiernos locales comenzaron a enfrentar, de manera permanente, a reclamos de una ciudadanía que actuaba autónomamente, lo cual llevó a reconocer que la presencia del llamado capital social pudo imprimirle a la tarea de gobernar mayor eficiencia administrativa y más eficacia política. Ello puede ocurrir siempre que se logre construir una efectiva relación de corresponsabilidad entre las instancias de gobierno y las organizaciones o agrupaciones de la sociedad civil (Ostrom y Ahn, 2003). Respecto al caso preciso de las ciudades mexicanas, los principales espacios de participación ciudadana son los consejos contruidos por expertos y/o miembros de la comunidad local a partir de una representación social, territorial o sectorial. En estos espacios se trata, por lo general, de incorporar su opinión y construir consensos. En muchos casos, son las mismas autoridades quienes suelen designar de manera directa o indirecta a sus miembros, no existen objetivos

claros y/o el abultado número de miembros le resta efectividad. Todo esto convierte a estos espacios en mecanismos de legitimación de decisiones, no necesariamente públicas, sino con frecuencia exclusivamente gubernamentales. Pero más allá de los espacios, conviene retomar el tema de los instrumentos de participación para distinguir la realidad participativa de la sociedad.

Joan Font (2001) afirmó que el catálogo de instrumentos participativos no dejó de crecer y su extensión, aunque desigual y limitada, también siguió una clara pauta ascendente. Esto surgió del inventario y análisis realizado sobre la experiencia europea y en particular catalana, así como también la latinoamericana (Subirats *et. al.*, 2001). Frente a la situación europea, los instrumentos de participación ciudadana son mucho más limitados en las ciudades latinoamericanas, tanto en su originalidad como en sus alcances. Sin embargo, podemos distinguir una excepción: el presupuesto participativo creado por el Partido de los Trabajadores -PT- en la ciudad de Porto Alegre y aplicado ya en más ciudades brasileñas, latinoamericanas, españolas y alemanas. El presupuesto participativo es realmente un instrumento original que combina la participación directa con la delegación de responsabilidades en el personal gubernamental. Su principal objetivo es establecer las prioridades de la actuación pública local, a través de la participación directa de la ciudadanía en reuniones y asambleas populares, las cuales se desarrollan con una metodología que permite ordenar y procesar las demandas. Los resultados forman parte del presupuesto municipal, el cual es liderado por un consejo de representantes de la ciudadanía y aprobado por la Cámara de Concejales -llamados *vereadores* en Brasil-. Posteriormente, se elabora un plan de inversiones con los recursos disponibles que se aplica en el ejercicio del gobierno local (Fedozzi, 2012). En México, se desarrollaron dos experiencias de presupuesto participativo en dos alcaldías de la Ciudad de México: Tlalpan y Cuauhtémoc, pero no lograron tener continuidad.

Otro instrumento que logró modificar las relaciones gobierno-ciudadanía es la llamada planeación participativa de las ciudades. La concepción de planeación urbana estratégica fue elaborada por las ciudades que forman parte del Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano -CIDEU-, asociación internacional de gobiernos locales promovida por el ayuntamiento de Barcelona. Se trata de un proceso que comenzó a desarrollarse a partir de una elaborada metodología que se ha aplicado ya a los planes de desarrollo metropolitano de las ciudades de Barcelona, Buenos Aires, Córdoba, Bogotá, Quito, Río de Janeiro, entre otras. En México, varias ciudades han contemplado la asesoría de consultores expertos en la elaboración de sus respectivos planes de desarrollo. Sin embargo, no puede decirse que generaron un proceso de movilización y participación ciudadana que contribuyera a democratizar la gestión pública. También puede mencionarse que, retomando elementos participativos de la planeación estratégica, un equipo técnico-social de investigadores de la UNAM realizó, entre 1997 y 2000, y a solicitud del gobierno de la Ciudad de México, cinco planes parciales de desarrollo urbano en barrios con alto conflicto social y urbano (Ziccardi, 2003).

Otro instrumento que ha estado vigente en las acciones de fomento de la participación entre gobierno locales mexicanos, ha sido el de la consulta popular. Las consultas populares han recurrido a las más variadas fórmulas, tales como aplicar encuestas o sondeos de opinión, a través de los medios de comunicación masiva o electrónicos, las audiencias públicas, etc. También se ha recurrido a las mesas de trabajo con la participación de diferentes actores sociales, pero con poca eficacia para alterar las reglas de gestión burocrática. En ese sentido, el gobierno de AMLO, hasta el momento de la elaboración de este estudio, ha llevado a cabo tres procesos de consulta popular. Todas ellas fueron fuertemente criticadas tanto por su sustento jurídico como por la metodología utilizada. Los resultados de los ejercicios, por tanto, obtuvieron un bajo nivel de credibilidad.

En suma, puede decirse que uno de los principales desafíos para construir una democracia participativa en las ciudades es garantizar el ejercicio responsable de los derechos y las obligaciones de los ciudadanos. Pero tanto los funcionarios y los políticos del ámbito local como los ciudadanos deben compartir los valores de una cultura cívica basada en el respeto y la diversidad social y étnica y al pluralismo político. Esto sin duda exige educar y capacitar para la democracia, tarea que los gobiernos locales en México no han emprendido con la fuerza que se requiere. La democracia mexicana funciona con un centralizado aparato de gobierno y ha heredado unas relaciones entre gobierno y ciudadanía propias de un modelo corporativo, sustentado en mecanismos de clientelismo político y control social. No obstante, en algunas ciudades los gobiernos locales manifiestan su intención de construir junto a la democracia representativa una democracia participativa. Los principales límites parecen estar tanto en la debilidad de los diseños participativos y en los instrumentos de participación, como en la ausencia de una firme voluntad política para promover una participación que permita que gobierno y ciudadanía trabajen corresponsablemente para lograr una vida más democrática y una mejor calidad de vida en nuestras ciudades. Pero más allá de conocer los canales de participación ciudadana en el ámbito local y sus retos en México, resulta pertinente adentrarnos en el proceso de construcción de la agenda de políticas públicas para identificar las variables que impulsan u obstaculizan los mecanismos de participación ciudadana.

3.4.3 La agenda de políticas públicas en el ámbito municipal

Los gobiernos locales, en el escenario contemporáneo, han venido desempeñando un papel relevante y se prevé que cada día tengan un papel aún más importante. Hay cada vez mayor evidencia de que los patrones de la economía mundial ofrecen oportunidades significativas a los gobiernos locales, ubicando en éstos la capacidad para tejer redes de empresarialidad local, la audacia para atraer

inversiones y el ingenio para integrar estos elementos en un proyecto de desarrollo equilibrado y sustentable. Todo ello contenido en una agenda de trabajo. La palabra agenda, dentro del ámbito de nuestro interés, tiene varios significados. Una clasificación útil es la de Casar y Maldonado (2008) quienes distinguieron tres tipos: agenda pública, agenda política y agenda de gobierno. Si bien se relacionan de manera estrecha entre sí, estas tres agendas son diferentes. Los procesos políticos, el tipo de actores que intervienen y los recursos utilizados en cada espacio difieren mucho entre sí.

Por agenda pública se entiende al conjunto de temas o problemas identificados como públicos y susceptibles de ser atraídos por el gobierno para la consecución de posibles soluciones. Este tipo de agenda es un catálogo de pendientes públicos que varían en intensidad y urgencia, y que no todos son atendidos por los gobiernos. Según los autores, deben existir ciertas condicionantes para que lo anterior ocurra. En este sentido, las agendas públicas no son equivalentes a las agendas de gobierno, puesto que los temas en las primeras no transcurren automáticamente a ser atendidos por el gobierno. No obstante, sí identifican a los problemas que aquejan a la sociedad. Por su parte, la agenda política se construye con temas o problemas que forman parte de los discursos de quienes, por sus recursos y facultades institucionales, tienen la capacidad para impulsarla. En este caso, son los partidos y los representantes políticos los que se apropian de algunos asuntos de la agenda pública para que sean atendidos por el gobierno. No obstante, Casar y Maldonado también advirtieron sobre la posibilidad de que esta agenda constituya un filtro dependiente de las instituciones del sistema político, ya sea por las maniobras de los jugadores con veto en los cuerpos legislativos o por los caminos procesales o procedimentales que también determinan cuáles temas avanzan y cuáles no. Finalmente, Casar y Maldonado explicaron que agenda de gobierno es el conjunto de prioridades que un gobierno constituido plantea a manera de proyecto y busca materializar a lo largo de su mandato. De acuerdo con Luis F.

Aguilar (1993), la decisión del gobierno a actuar en consecuencia de estos problemas es la parte de la definición que distingue la agenda de gobierno con las demás.

Durante el desarrollo de esta investigación encontrado evidencia de que la consolidación de las prácticas democráticas que la sociedad contemporánea exige y la construcción de una gobernanza estable, radica fundamentalmente en los espacios locales. Este fenómeno se manifiesta con claridad a partir de las últimas dos o tres décadas llevando a los gobiernos locales a una nueva forma de gobernar. La ola innovadora participativa de inicios del siglo XXI se esparció por todo el país. Ello generó éxitos y fracasos que consideramos, deben ser estudiados y entendidos. Por ello, el interés de este apartado es tener una idea más clara del pulso nacional: ¿cómo se está transformando la agenda de políticas públicas en el ámbito municipal? ¿Se trata de un cambio institucional profundo en los espacios municipales, o simplemente de ajustes al modelo tradicional? El apartado toma experiencias y tendencias internacionales como referencia y las experiencias nacionales como evidencia.

De acuerdo con Enrique Cabrero, “la Unión Europea, por ejemplo, se construye desde una óptica de subsidiariedad, en la que los gobiernos locales amplían sus ámbitos de acción pública y despliegan sus estrategias de integración interregional e intergubernamental” (2003a: 13). En ese sentido, Batley y Stroker (2002) aseveraron que la forma de los sistemas federales se ajusta y reconfigura a partir del nuevo dinamismo que adquieren los nuevos gobiernos locales. Incluso los sistemas unitarios y centralizados como Gran Bretaña y Francia impulsan cambios estructurales importantes para dotar a los espacios locales de mayor capacidad de gobierno y autonomía de gestión.

En América Latina, los gobiernos locales también han sido protagonistas importantes de la transición democrática y comienzan poco a poco a desempeñar un papel más relevante en el desarrollo y el

bienestar. Gilbert y Thoening (1999) expusieron que, en la medida en que los grandes ajustes macroeconómicos muestren impactos positivos en el equilibrio nacional y en los efectos perversos en el nivel de bienestar en diversas regiones y localidades, los gobiernos locales se activan y amplían su ámbito de influencia. Es decir, diversifican su repertorio de instrumentos de intervención en los ámbitos tradicionales de política pública local y construyen nuevos espacios de acción pública en ámbitos que tradicionalmente no habían sido de su competencia.

En México, igualmente, los gobiernos locales se transforman poco a poco, tal vez no al ritmo deseado por algunos. Si bien la tradición centralista del país se ha enraizado en lo más profundo de la cultura y práctica gubernamental, es indudable que, pese a ello, las cosas cambian. Las reformas constitucionales en 1999, la ampliación de transferencias de recursos fiscales desde 1995, y la cada vez mayor atención que el gobierno federal y los gobiernos estatales presentan al ámbito municipal, son factores que han contribuido al cambio (Cabreró, 2002). Pero más allá de lo anterior, pareciera que en México son las presiones de la ciudadanía, la creciente pluralidad política, los nuevos estilos de liderazgo gubernamental y una mayor profesionalización de los funcionarios locales, lo que está empujando con mayor vigor a que los gobiernos locales se transformen.

El resultado de estos escenarios es que los gobiernos locales amplían su visión y espacio de intervención y por lo tanto, expanden y profundizan su agenda de políticas públicas. En este proceso, los gobiernos locales se ven obligados a construir redes de actores en torno a la acción pública. Además, se ven obligados a innovar en materia de gestión, a generar consensos y a vigorizar el capital social local. Además, surge también una tendencia al gobierno multinivel en la que los gobiernos locales cada vez más son capaces de conducir estratégicamente la convergencia de esfuerzos de diversos niveles de gobierno en un determinado ámbito de política pública (Cunill, 2008).

Para el caso mexicano, una evidencia de la ola innovadora que surgió en el nivel municipal en los inicios del siglo XXI, fueron las múltiples experiencias recogidas por el Premio Gobierno y Gestión Local en el año 2001, impulsado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas. En dicho certamen se observaron a lo largo de dos años, más de 800 programas municipales en diversas áreas de la política pública local. Cabrero (2002) describió estos programas como innovadores en materia de desarrollo local que a partir del eslabonamiento de cadenas productivas, o de promover asociaciones de productores, o del establecimiento de incubadoras de empresas, o de la producción de fideicomisos diversos, o de programas de microcréditos, o de la asociación intermunicipal, lograron en ese tiempo dinamizar la empresariedad local, ampliar las opciones de empleo y la superación de la pobreza, y mejorar el bienestar y las perspectivas del desarrollo local. De la misma forma, también se apreciaron gobiernos municipales que modernizaron su administración y sistemas de prestación de servicios públicos mediante la adopción de mecanismos innovadores como sistemas de gobierno electrónico, sistemas de calidad, de planeación estratégica, procesos de actualización del cobro de tarifas e impuesto predial, la asignación presupuestal por indicadores de gestión y resultados, entre otros.

De igual forma, comenzó a observarse un número importante de experiencias de participación ciudadana que mostraron que los comités de colonos, los sistemas de planeación y presupuestación participativa, los consejos ciudadanos, las contralorías sociales, la co-gestión gobierno-sociedad en materia de urbanización, seguridad pública y medio ambiente, intentaban manifestarse como parte de la realidad. Sin embargo, el panorama nacional es diverso. Haciendo alusión a algunas voces que manifestaron que “la transformación municipal no camina al ritmo deseado y hasta puede percibirse que el proceso ha caído en un estancamiento” (Díaz y Ortíz, 2011: 277), es necesario resaltar que la variedad de realidades políticas, económicas,

sociales y culturales de los municipios mexicanos puede incidir en el proceso de transformación. Por tanto, ello también ha condicionado la incidencia ciudadana en el proceso de formulación de las políticas. Es relevante retomar algunas aproximaciones sobre el proceso mismo de las políticas públicas para contextualizar el alcance de la incidencia ciudadana en la solución de problemas y demandas públicas.

De acuerdo con Aguilar Villanueva (1993), el modelo de análisis de políticas públicas surgió como campo de estudio y reflexión a partir de los trabajos de Laswell en la década de los 50 y 70. Desde entonces, el entender la acción gubernamental y social como una resultante de un entramado institucional y de un conjunto de actores que con diferentes intereses participan en la atención de problemas públicos, ha sido una vía rica de interpretación. La literatura sobre políticas públicas es amplia (Aguilar Villanueva 1992a, 1992b, 1992c), gran parte se centró en el análisis de las cuatro etapas del proceso de política pública que son: definición del problema, formulación de políticas, implementación y evaluación.

La perspectiva del análisis de políticas públicas asume el espacio de *lo público* como un espacio de confluencia entre actores gubernamentales y no gubernamentales. Desde este enfoque, un cierto grado de pluralidad siempre estará presente en la acción pública. Así, la construcción de la agenda de políticas es en sí un proceso complejo a través del cual se da entrada a un conjunto de problemas públicos que se consideran pertinentes para ser atendidos por los diversos actores que conducen la acción pública.

La definición de problemas es un primer paso en el que los diversos actores políticos, los actores sociales y diversos grupos de interés, despliegan su capacidad de influencia para posicionar, de una determinada manera, cada problema público. De esta forma, entre el conflicto y la negociación y se incorporan los diversos temas que integran la agenda (Cabreró, 2003a). Por su parte, la fase de

formulación y diseño de políticas se lleva a cabo entre los argumentos racionales y técnicos que funcionarios expertos en la materia proponen, así como los intereses y preferencias de grupos sociales diversos. Pressman y Wildavsky (1999) aseveraron que la implementación de políticas genera procesos de negociación y conflicto entre agencias participantes. El estudio de Pressman y Wildavsky demostró como aún en esta etapa de la hechura de las políticas, la diversidad de participantes induce a ajustes entre actores y a la construcción de arreglos entre los mismos. Evidentemente en la fase de evaluación de políticas, el juego entre actores y grupos participantes se intensifica y se amplía.

Un componente significativo y de gran utilidad en el análisis de políticas públicas es el concepto de red. El enfoque de redes de política pública permite ubicar los subsistemas de interés en torno a una política pública. Entre los trabajos más referidos en cuanto a análisis de redes de política pública, se encuentran los de Rhodes (1981 y 1997). Rhodes propuso un modelo para explicar la dinámica intergubernamental en Gran Bretaña. Esta interpretación insiste en las condiciones de interdependencia que se dan entre organizaciones y actores a través de sus recursos y en el surgimiento de una coalición dominante. Las redes de políticas pueden definirse como “el resultado de la cooperación más o menos estable, no jerárquica, entre organizaciones o grupos que se conocen y se reconocen, negocian, intercambian recursos y pueden compartir normas e intereses” (Waarden, 1992: 21). Por su parte, Gaudin (1995) mencionó que la principal contribución de este método de análisis es que se sitúa en la intersección de lógicas individuales y colectivas. Algunos otros (Wellman y Richardson, 1986; Galaskiewicz, 1986) enfatizaron en la importancia de este método dado que permite movilizar diversidad de recursos en su acción y disminuir así los costos de transacción. Desde la perspectiva de Rhodes y Marsh (1993), la contribución clave del método de redes es el mecanismo de recursos y dependencia a través del cual se asume que las organizaciones y actores se conectan.

En este sentido, resulta útil referirnos a dos conceptos que en nuestra perspectiva son particularmente relevantes: las comunidades de políticas y las redes de proyecto o redes temáticas. Por lo que se refiere a la comunidad de política pública, es un concepto que nos ayuda a visualizar una red particular de actores en una situación relativamente estable en su forma de integración y en su estrategia de acción. Además, se trata de grupos que limitan la entrada de nuevos participantes. La deliberación dentro de este tipo de redes se da, pero de ninguna forma cuestiona los acuerdos más generales y las normas compartidas, existe un consenso subyacente (Dunleavy y O'Learly, 1987). Por su parte, el concepto de redes temáticas se refiere más bien al conjunto de actores que de alguna forma pueden intervenir en el debate sobre la orientación de una política en un momento determinado. A diferencia de las comunidades de políticas, en las redes temáticas no se da una estructura tan clara de organización, tampoco una identificación estable entre actores, ni una plena claridad de objetivos e intereses. Más bien, se trata de redes flojamente acopladas, con mayor inestabilidad y con entradas y salidas más frecuentes de participantes. Estas redes son periféricas y en principio de menor influencia en el proceso decisorio (Dunleavy y O'Learly, 1987).

Las redes de política pública, si bien dan una cierta estabilidad a la acción pública, no son rígidas; evolucionan y cambian a través del tiempo. Para incorporar esta dimensión de análisis, Rhodes y Marsh (1995) propusieron visualizar cuatro categorías del cambio: la economía, la ideología, el conocimiento y las instituciones. También, se reconoció que la dinámica económica y del mercado constituye una fuente de inestabilidad para cualquier red de políticas. De igual forma, un cambio en el partido político en el poder puede generar innovación política y alteraciones en la red. Por último, el surgimiento de nuevas instituciones en el contexto o el cambio de papel que desempeñan algunas de ellas -por ejemplo, comisiones reguladoras-, modificarán indudablemente la red de políticas.

A partir de lo anterior es como surgen dos conceptos de relevancia significativa para el proceso de análisis, nos referimos al cambio y al aprendizaje en la hechura de políticas públicas. Una clarificación de estos conceptos la provee May (1992) quien distinguió diversos tipos de aprendizaje en el ámbito de las políticas públicas: el aprendizaje instrumental, el aprendizaje social y, el aprendizaje político. El aprendizaje instrumental de políticas se refiere al reconocimiento de limitaciones en los actuales instrumentos para la implementación de políticas y a la necesidad de búsqueda de instrumentos alternativos. Respecto al aprendizaje social, May se refirió al cambio o ajuste en el proceso social de construcción de política pública. May argumentó que incluso en las concepciones mismas de la definición del problema, se afectan las hipótesis iniciales sobre el objetivo, grupos participantes o la orientación misma de la política. También, se efectúa, por tanto, la red de política pública y las concepciones de los grupos participantes sobre las políticas. En ello, frecuentemente se requiere reconstruir los consensos y arreglos iniciales. Por último, en cuanto al aprendizaje político, May se expresó en torno al cambio o ajuste de estrategias de acción por parte de actores políticos y de las coaliciones dominantes o promotoras en un ámbito de política pública. en este punto, también se modifican las estrategias iniciales ya sea defensivamente -retiro- o de manera ofensiva - penetración y ampliación de apoyos colaterales-.

Resulta interesante resaltar que, en la propuesta de May, los diversos tipos de aprendizaje y cambios en política pública pueden ser resultado de factores exógenos como endógenos. En ese sentido, no hay una lógica preestablecida en la fuerza inductora de la necesidad del aprendizaje y el cambio. Además, para May las fallas o fracasos de política pública son un elemento inductor del cambio y la innovación. Además de la propuesta de May, consideramos oportuno ampliar la identificación de factores que pueden condicionar el proceso de hechura de políticas. Una de estas condicionantes refiere al cambio

organizacional e institucional. En este sentido, Hinings y Greenwood (1988) partieron del supuesto de que todas las organizaciones cambian, solo que a diferentes ritmos.

Hinings y Greenwood plantearon que la estabilidad y el cambio son las dos caras de la misma moneda; es decir, son parte del mismo proceso de movimiento que sufre la acción organizada. La diferencia recae que sólo que en algunos casos este movimiento está dominado por la inercia, es decir, por la permanencia en el mismo conjunto de ideas, valores y creencias organizacionales, y en otros está dominado por la reorientación, es decir, por la modificación del arquetipo original. Otro grupo de estudio que considera al cambio organizacional como posible condicionante del proceso de hechura de políticas, lo hizo desde una óptica sociológica. En este sentido, Meyer y Rowan (1977) y DiMaggio y Powell (1991) presentaron a las organizaciones públicas y privadas como instituciones que producen reglas y procedimientos que devienen mitos y ceremonias que se legitiman a través del tiempo. De este modo, las organizaciones reflejan una fuerte propensión a la estabilidad incluso en contextos turbulentos, generando además fuertes similitudes o isomorfismo entre organizaciones de un mismo sector de actividad.

Particularmente en el sector de gobiernos municipales, esta tendencia al isomorfismo fue observada por Tolbert y Zucker (1983) en su estudio sobre la expansión de programas municipales para adoptar reformas al sistema de servicio civil de carrera. Aquí, los autores observaron que dicho proceso respondía más a la imagen del gobierno local que incorporaba los cambios que eran ya aceptados como apropiados, más que por cualquier otra consideración relacionada a las ventajas de dichos cambios tendrían en la estructura y gestión del gobierno local. Por su parte, Oliver (1992) destacó que el cambio organizacional ocurre cuando las condiciones del arreglo social que dan sustento al régimen institucional comienzan a aparecer como problemáticas y no garantizan más la estabilidad. Oliver profundizó

argumentando que tal proceso de desinstitucionalización sucede debido a la erosión o discontinuidad que se representa en una acción institucionalizada. Según Oliver, este proceso se inicia con un deterioro gradual en la aceptación y uso de las prácticas institucionalizadas, el cual puede ser inducido por causas externas -nuevos valores sociales, cambios regulatorios, presiones a la innovación, crisis de legitimidad, etc.- o internas -deterioro grave de la eficiencia, obsolescencia, diferenciación creciente, etc.-.

Un último aspecto para mencionar sobre los factores que pueden causar el cambio organizacional es el del concepto de innovación. Cabrero, Arellano y Amaya (2002) sostuvieron que el proceso de innovación es una forma particular del cambio organizacional e institucional. Argumentaron que la idea de innovación proviene originalmente de una concepción técnica que se refiere a nuevas combinaciones de los recursos organizacionales y asume que los cambios sociales en la organización se derivan de cambios en los sistemas técnicos. Explicaron a la innovación como un constructo social complejo en el que una variedad de factores individuales, organizacionales y contextuales están presentes, incluso sostienen que las innovaciones son acciones de individuos o grupos que buscan establecer, proteger o ampliar cotos de poder o influencia.

Caben mencionar también el trabajo de Alter (2000), quien a partir de estudios en diversos tipos de organizaciones, observó que los procesos innovadores pueden surgir ya sea por incertidumbre en relación a los bienes o servicios que produce la organización, o también por incertidumbre derivada de presiones del contexto: todos estos factores generan una propensión organizacional a innovar aunque este proceso rara vez es racionalmente concebido, más bien se deriva de decisiones y situaciones que surgen del oportunismo de actores. Para Alter, la innovación “no permite ni la existencia de un orden estable, ni la de una transformación lineal, ni la de un proceso de transformación controlado; la innovación aparece entonces como un

acto necesario, pero no racional ni pacífico” (2000: 79). Es decir, de acuerdo con el autor, la innovación es percibida como un trayecto en sí incierto, en el que cohabitan por una parte la movilización, por otra el desinterés, y se combinan diversas legitimidades en la organización, las cuales coexisten, compiten y se reconstruyen progresivamente.

Los elementos hasta aquí referidos sirven como agentes introductorios al análisis de la agenda municipal de políticas públicas. Por una parte, los elementos mencionados permiten una observación sin fronteras rígidas entre el ámbito gubernamental y el no gubernamental. Desde esta perspectiva, las redes de actores y agencias que participan en la política pública tienen fronteras permeables y se influyen mutuamente. Según Cabrero (2003a), los cambios no son tan importantes como sí lo es su manifestación cotidiana y el entramado que dicho cambio va abarcando. La reconfiguración de actores, la reorientación en el diseño de la política y los nuevos instrumentos adoptados en su operación pasan a ser el foco de atención del análisis. Así, los alcances del cambio y su durabilidad o posibilidades de institucionalización de este, se entienden desde una perspectiva más amplia dado que esto no depende de un solo grupo en el gobierno o de la administración en turno, sino del conjunto de actores y agencias participantes en la hechura de cada política pública de la agencia municipal. Una vez analizado a las políticas públicas como lente de observación del cambio institucional, consideramos necesario adentrarnos en el estudio de la evolución de la agencia de políticas públicas en el ámbito municipal. Una virtud del análisis de políticas públicas aplicado al ámbito municipal es que permite ampliar la visión sobre la acción pública local. Se supera así la percepción del municipio solo como una agencia administrativa prestadora de servicios públicos o sólo como instancia local de gobierno en torno al ideal del Ayuntamiento.

El enfoque de políticas públicas permite reflexionar tanto sobre las posibles interacciones y el interior de los componentes del gobierno

municipal -alcalde, funcionarios, cabildo, burocracia- como sobre algunos componentes intergubernamentales de la política -interacción con otros niveles de gobierno y organismos descentralizados- o incluso sobre componentes no gubernamentales como son los actores sociales diversos -empresas, grupos de interés, ONG, ciudadanos-. De acuerdo con Cabrero (2003b), esta visión de la acción pública municipal es necesaria dado que independientemente de los avances normativos sobre las tareas y responsabilidades del municipio, la realidad es que los gobiernos municipales en diversos países vinieron ampliando su área de atención sobre los problemas públicos. Es decir, la agenda de políticas públicas a nivel local se ha venido expandiendo, integrando ámbitos que tradicionalmente no se atendían, interviniendo en cuestiones de la acción pública que no eran tradicionalmente de su competencia, y abarcando de una manera más profunda e integral las áreas que tradicionalmente se atendían.

Tomando en consideración lo que expresó Cabrero, entonces podemos hablar de una agenda de políticas públicas que tiende a ser más extensa, más compleja, más profunda, más densa y más integradora. En ella, los temas a considerar abarcan más áreas del servicio público y es en donde cada vez más representantes del sector social, expresan su deseo de participar en la definición de soluciones. Esta ampliación de competencias de la agenda de políticas, en buena parte, se deriva de una presión creciente por parte de la ciudadanía para que el gobierno local atienda sus necesidades y aspiraciones de forma más comprometida y eficaz. Se trata de las nuevas rutas de la gobernabilidad, del desarrollo y de la democracia.

Para continuar con el análisis de la evolución de las agencias de políticas, es necesario revisar tres aspectos del nivel municipal que Cabrero (2003a) considera: a) la construcción de la agenda tiende a diferenciarse entre una agenda tradicional y una agenda no tradicional de la acción municipal; b) la conformación de redes de política tiende a ser más espontánea y volátil y; c) las etapas del proceso de política

pública tienden a compactarse en el tiempo y en el espacio institucional y social. A continuación, una breve descripción de estas características.

La construcción de la agenda de políticas públicas en el nivel municipal tiende a percibirse desde dos perspectivas diferentes: la tradicional, y una que introduce herramientas y mecanismos que poco a poco fueron cambiando el rumbo del procedimiento en el nivel en el cual la construcción de una agenda de políticas públicas ha sido un proceso casi inexistente, más bien se trata simplemente de llevar a cabo las acciones que por inercia hay que atender.

La prestación de los servicios públicos como el alumbrado, la recolección de basura, el mantenimiento de parques y jardines, de cementerios, de rastros, y en ocasiones los servicios de agua potable, transporte y seguridad pública, ha sido el asunto en el que tradicionalmente los gobiernos municipales han enfocado sus recursos para solventarlos, muchas veces desde la postura del sentido común unilateral y no desde una postura racional, colectiva y basada en el análisis de los hechos. Por tanto, el proceso de construcción reflexiva y deliberativa de una agenda de políticas no existe o es muy precario. Más bien se atienden las demandas de servicios en la medida de las posibilidades de cobertura que permiten los recursos que llegan de otro nivel de gobierno superior. En el mejor de los casos las administraciones municipales se preocupan por ampliar la cobertura y por captar más recursos presupuestales ya sea por transferencias de otros niveles o por el cobro de algunos impuestos y servicios (Cabreró y Zavaleta, 2010). Además, en cualquier caso, las decisiones son tomadas exclusivamente por la administración municipal con una visión operativa, unilateral y de corto plazo debido a los tiempos políticos que marca el calendario electoral, y generalmente siguiendo los lineamientos previamente establecidos por niveles de gobierno superiores que, de alguna manera, mantienen sometida la autonomía municipal.

Sin embargo, Cabrero, Arellano y Amaya (2002) argumentaron que el contexto en el que lleva a cabo la gestión local se transformó. Dicha transformación se originó a partir de la exigencia ciudadana por una mayor capacidad de acción del gobierno municipal. Es así, expresaron los autores, que poco a poco algunos gobiernos municipales comenzaron a vivir un escenario diferente. Empezaron a preocuparse por anticiparse a los problemas que se veían venir, sobre todo por aquellos que tenían que ver con la necesidad de ampliar la cobertura en la prestación de los servicios³⁷.

En este escenario de cambio se priorizaron actividades asignándose recursos para atender primero ciertas demandas. Además, se pudo dar un espacio para la deliberación entre los miembros del cabildo o de la administración o incluso con algún agente externo. También, se pudo llegar a discutir opciones, a intercambiar opiniones y visiones y a recomendar cursos de acción (Arellano y Cabrero, 2009). En una atmósfera pública de este tipo, Cabrero (2003a) sustentó que se puede identificar, claramente, un modelo activo de la construcción de la agenda de políticas públicas locales, aun cuando en general, ésta sea definida por el gobierno municipal o en colaboración con otros niveles de gobierno. en suma, se trata de una agenda que se dinamiza y que abandona la visión más tradicional de responsabilidades de un gobierno local.

Se puede también identificar un tercer escenario en donde la apertura de espacios de participación es la constante. Según Cabrero (2003a), en muchos gobiernos municipales se observó un modelo de construcción de políticas públicas más abierto y complejo que los

³⁷Según los autores, esta actividad de previsión lleva a un esquema de toma de decisiones más complejo, e el que se discute en torno a las alternativas de acción. Hay además una revisión de los sistemas con los que opera el gobierno local y de los instrumentos administrativos que practica, puede por lo tanto darse el caso de discusiones en torno a los cambios y reformas a emprender para mejorar el desempeño y capacidad de respuesta del gobierno municipal.

anteriores. En estos casos fue en donde el gobierno municipal asumió como responsabilidad propia el bienestar integral de los habitantes del municipio.

Es a partir de esta última concepción que el desarrollo y la vida pública local pasaron a ser el extenso ámbito de la acción del gobierno local. Aquí es en donde se presentó una redefinición de los problemas públicos locales, hubo una revisión y rediseño de las soluciones a los problemas públicos y de las herramientas con que se atienden; es decir, se trabajó a otra escala. Fue aquí, también, en donde la deliberación sobre los cursos de acción y las estrategias a seguir se volvió algo cotidiano. Cabrero y Gil (2010) describieron este espacio de intercambio de perspectivas y opiniones no sólo como propiedad de los miembros del cabildo, sino también de los actores diversos del espacio local, ya sean los empresarios o productores, los ciudadanos y sus asociaciones, organizaciones diversas, academias, instituciones eclesiásticas, sociales, deportivas, entre otras. Y así es como surgió la necesidad de construir redes de política pública (Rhodes, 1981).

Otra característica de este tipo de espacios de deliberación es que la agenda de políticas no sólo se circunscribió a las funciones que por ley debe atender el gobierno municipal, sino que se amplió a otros sectores de la vida pública. Si bien estos otros sectores de la vida pública fueron formalmente atendidos por otros niveles de gobierno, el gobierno municipal consideró que pudo o debió, complementariamente, atender (Cabrero, 2003b). Asimismo, en este tipo de espacios las funciones tradicionales de los gobiernos municipales adquirieron otra dimensión, se profundizó y se amplió su tratamiento. Por ejemplo, la obra pública urbana y el equipamiento se transformaron en un asunto de desarrollo urbano integral con el diseño de planes estratégicos, de ordenamiento o hasta de vivienda. De la misma forma, la recolección de basura se transformó en la recolección, tratamiento y manejo de residuos y previsión de tirados. Por su parte, el cubrir rutas de vigilancia policiaca se transformó en una política

integral de seguridad pública en la que se incluyeron desde la prevención del delito hasta la capacitación de agentes y las campañas ciudadanas de seguridad (Cabrero, 2003a). Es así como las funciones tradicionales se redimensionaron pasando de ser la prestación de un servicio público, a ser la hechura integral de una política pública.

Por otra parte, como previamente se mencionó en este apartado, la agenda de políticas y de asuntos a tratar por parte del gobierno municipal se expandió abarcando la atención de problemas que tradicionalmente no eran de su competencia. De acuerdo con Cabrero (2003b), el desarrollo local, por ejemplo, pasó a ser un asunto por atender por el gobierno municipal. En este aspecto, la promoción al empleo, al apoyo a productores, los parques de incubadoras de empresas, los programas de microcréditos, entre otros, comenzaron a ser acciones emprendidas desde el gobierno local. De igual forma, acciones para la atención de grupos marginados o vulnerables, la mejora de prácticas educativas, y la atención sanitaria, se incorporaron a la agenda local. También, la protección del medio ambiente, la cultura de manejo del agua, la lucha contra la contaminación y la visión de un desarrollo sustentable, se convirtieron en asuntos de prioridad local. La agenda de políticas públicas locales se dio entonces de diferente manera. La condicionante depende del escenario en el que nos encontremos. Conforme se va cambiando de escenario, la construcción de agenda de políticas públicas va siendo más ambiciosa, más compleja y va requiriendo la participación de más actores.

Según Cabrero y Zabaleta (2010), en algunos casos la agenda de políticas públicas evolucionó a través de las dos últimas décadas. El proceso evolutivo recorrió los diferentes escenarios mencionados. Es decir, se dio un claro proceso de aprendizaje de políticas. Sin embargo, también se observó que, en otros casos, hubo municipios que tendieron a estancarse en algún tipo de escenario o regresaron al anterior después de algunos años de intento por modificar la agenda.

Los escenarios mencionados pueden coexistir claramente en un mismo país e incluso en un mismo municipio a través del tiempo. Aun así, la tendencia observada en estudios sobre diversos países (Bardhan y Mookherjee, 2006; Batley y Stoker, 2002; Clark, 1994; Peterson, 1998), es hacia la instalación de escenarios en los que la agenda de políticas públicas locales se amplía y se hace más densa y compleja.

Respecto a la volatilidad y fragilidad de las redes de política pública, consideramos necesario resaltar que el espacio local generalmente, al estar orientado a las necesidades más urgentes de comunidades y ciudadanos, tiende a concretarse más en el corto plazo. De igual forma, las instituciones de gobierno municipal tienden a ser inestables debido a períodos de gobierno acotados que impiden implementar acciones de largo plazo. Esta realidad genera un obstáculo importante para construir redes de políticas públicas estables y sostenibles en el tiempo. En este sentido, Cabrero (2003b) demostró que aun cuando en un período de gobierno se haya consolidado establecer redes de política pública funcionales y eficaces, es muy frecuente que al cambio de autoridades locales o se generen rupturas en las mismas o simplemente se desarticulan y se desvanece su consistencia interna.

Sin embargo, es posible identificar una situación alterna que permite neutralizar los efectos del cambio de gobierno en períodos cortos. Cabrero (1995) mencionó que la excepción a este tipo de tendencias se da cuando existe una configuración de actores no gubernamentales suficientemente cohesiva y autónoma como para resistir el cambio de equipo de gobierno y que más bien sea el conjunto de actores gubernamentales el que se integre a la red tal y como venía funcionando.

En otros países latinoamericanos también la falta de continuidad de redes de políticas públicas ha sido un problema en el espacio local (Cunil, 2008). Los estudios de Gaudin (1995) y de Le

Gales y Thatcher (1995) sobre países con mayor estabilidad institucional como Francia y Gran Bretaña, registraron, de igual manera, dificultad para mantener las redes locales de política pública. Esta particularidad de los espacios locales ha llevado frecuentemente a la existencia de redes temáticas o por proyectos, las cuales como ya se mencionó son de carácter menos permanente, se construyen en torno a una política o programa específico de acciones de gobierno con una visión de tiempo limitada, con recursos identificados y con objetivos precisos en el tiempo.

De esta forma, identificamos la fragilidad y volatilidad de las redes de políticas públicas como ejemplos de los principales efectos que obstaculizan el desarrollo de visiones de gestión local a largo plazo. Los períodos cortos de gobierno incentivan la inestabilidad de actores y la entrada y salida de estos en las redes son más frecuentes. Además, compactan el proceso de política pública muchas veces, alterando los resultados. Precisamente, la compactación del proceso de política pública en el ámbito local de gobierno hace que los tiempos de referencia en la hechura de las políticas y los ritmos de cada etapa sean diferentes. Por las mismas razones anteriormente planteadas, las políticas públicas son vistas como itinerarios de acción que deben responder a necesidades inmediatas y producir resultados concretos y visibles.

De acuerdo con Cabrero y Gil (2010), la compactación del proceso de política pública en determinado período de tiempo, comúnmente corto, no significa que no hay políticas que visualicen el largo plazo, como las de desarrollo urbano o mejoramiento ambiental, más bien significa que aun en este tipo de políticas la acción de los actores y los gobernantes está determinada por restricciones de tiempo, además, la fragilidad que perciben los actores sobre las redes de política lleva a la necesidad de acortar los resultados buscados y a comprometerse con cumplimientos claramente identificados.

Dentro del proceso de política pública, por lo que se refiere a la fase de la definición del problema, comúnmente la agenda local tiende a responder a demandas de la ciudadanía o a evidencias que requieren intervención y son visibles para la opinión pública. Debido al factor tiempo, Cabrero y Gil (2010) aseveraron que la agenda local de políticas tiende a seleccionar los problemas en los cuales se puede intervenir para que en un período similar al período gubernamental se puedan ofrecer resultados. Este comportamiento si bien no es el ideal, dado que ciertos problemas difíciles de solucionar pueden seguirse agravando, es el comportamiento más común en una realidad de escenarios con instituciones frágiles y redes poco estables.

En lo relacionado con la fase de formulación y diseño de las políticas, los autores expresaron que la agenda local tiende a prolongar menos tiempo de análisis de alternativas y de reflexión respecto a los instrumentos de intervención. Es decir, una vez más, la restricción de tiempo que los actores perciben reduce el desarrollo de esta etapa. Sin embargo, esto también se debe al hecho de que un gobierno local cuenta con menos recursos técnicos y humanos para llevar a cabo un análisis más exhaustivo de opciones métodos de intervención. En este mismo sentido, los gobiernos locales tienden a imitar o adoptar soluciones que han funcionado en otros municipios con el fin de avanzar rápido, aunque cuando estas soluciones no aparecen a la vista de los actores locales entonces la innovación tiende a ser frecuente, se imaginan nuevas formas de atender los problemas, y se diseñan nuevos instrumentos de política, todo ello en lapsos cortos de tiempo.

En cuanto a la fase de implementación de las políticas, los autores expresaron que la agenda local tiende a aproximar mucho más las acciones de las decisiones. Es decir, una vez formulado el programa de acción casi de inmediato se pone en marcha, lo cual, si bien evita un desbordamiento complicado, burocrático, y lento en las decisiones, genera ciertos riesgos al llevar a operar acciones que posiblemente no pudieron ser implementadas en una fase piloto de experimentación.

Además, sobre la fase de implementación, otra particularidad que consideramos importante resaltar es la menor tradición y solidez institucional de los gobiernos locales para regular la implementación de las políticas, las cuales además muy frecuentemente son operadas por agencias diversas ya sea de otros niveles de gobierno o del sector privado o social. Posiblemente esto puede generar dificultades en el direccionamiento de la política por parte del gobierno municipal, aunque en general la ausencia de instrumentos y de normas legales se sustituye en el nivel local por una mayor cercanía de supervisión y por acuerdos incluso personales de interacción entre las agencias participantes.

Por último, la fase de evaluación de las políticas en la agenda local tiende a ser confusa y ambivalente, según los autores. En todo caso, lo anterior debido a que el público en el espacio local quiere observar resultados inmediatos de la acción gubernamental, lo cual puede llevar a un cuestionamiento prematuro de la política pública en cuestión sin permitir el tiempo de maduración suficiente para emitir un juicio o a dar como exitosa una política que aún no ofrece resultados reales. Lo anterior se complica por el hecho de que el gobierno local tiende a asociar demasiado el grado de satisfacción de la ciudadanía con relación a una política pública con el resultado real de ésta. Así, una política pública percibida como exitosa por la población, rápidamente puede generar en el gobierno local un desinterés por continuar evaluándola o viceversa. Por ejemplo, el que la población se sienta más segura por ver más policías en la calle puede llevar al gobierno local a dejar de lado otras acciones en contra de la delincuencia y el seguimiento de los resultados reales del programa.

En suma, el factor que supone lapsos cortos de gobierno en el ámbito municipal puede condicionar tanto los temas a tratar en la agenda de políticas, como el mismo proceso de política pública. Además del factor tiempo, es importante resaltar que en general el ámbito local de gobierno tiende a presentar un menor nivel de

profesionalización de los servidores públicos que otros ámbitos de gobierno. Esto puede significar una debilidad en el desarrollo del proceso de política pública, aunque en contra parte abre mayores espacios a la innovación.

Los cuadros 4 y 5 muestran tanto las características en la hechura de las políticas públicas municipales como los escenarios que se presentan en la agenda municipal de políticas públicas. Ambos son presentados a través de los diferentes tipos de agendas expresados en este apartado y como óptica transversal.

Cuadro 4. Características del proceso de hechura de políticas públicas municipales

<i>Tipo de Agenda</i>	<i>Agenda Tradicional</i>	<i>Agenda Ampliada</i>	<i>Agenda Integral</i>
-Con frecuencia responde a demandas urgentes.	-Poco tiempo para la deliberación.	-Vinculación inmediata entre decisión y acción.	-Poco tiempo de maduración para la evaluación de políticas.
-Sólo se seleccionan problemas con solución visible y factible.	-Imitación en el diseño de soluciones.	-Regulación formal poco eficaz.	-Evaluación a partir del grado de satisfacción ciudadana.
-Horizonte de tiempo restringido.	-Innovación en el diseño de soluciones.	-Regulación social muy eficaz. -Regulación proximidad.	-Débil evaluación de impacto de políticas.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida en Cabrero (2003b).

En lo general, la expansión de la agenda de políticas públicas en el ámbito municipal es palpable. A pesar de corrientes que aseveran que la velocidad en que los cambios ocurren no es el ideal, los gobiernos municipales están cada vez más presentes en diversos ámbitos de la política pública construyendo instrumentos innovadores

de intervención para subsanar deficiencias. Sin embargo, el balance es claro. Todavía es necesario recorrer el camino para lograr intervenciones más eficaces y de mayor impacto local. Además, ciertas restricciones legales, de capacidades administrativas y de recursos, hacen difícil el proceso. Por ejemplo, en México es claro que la agenda de políticas públicas municipales se encuentra en proceso de construcción, pero a su vez, factores como las relaciones intergubernamentales entre el ámbito local, el estatal y el federal, inciden en el proceso.

Cuadro 5. Escenarios de la agenda de políticas públicas municipales

<i>Tipo de Agenda</i>	<i>Agenda Tradicional</i>	<i>Agenda Ampliada</i>	<i>Agenda Integral</i>
Naturaleza de la agenda	Reactiva, recepción y acumulación de funciones y demandas por atender.	-Previsora, agenda amplia que prevé necesidades. -De infraestructura y efectos del crecimiento.	Proactiva, agenda diversificada, compleja, densa y de mayor profundidad.
Funciones	-Alumbrado público -Recolección de basura -Parques y jardines -Cementerios -Mercados y rastros -Policía	Además de lo anterior: -Planeación urbana -Agua potable -Seguridad pública -Zonificación y reservas -Uso del suelo -Transporte	Además de lo anterior: -Desarrollo integral (urbano y regional) -Competitividad -Bienestar social -Medio ambiente -Desarrollo humano -Vivienda -Educación y salud -Seguridad pública int.
Actores participantes	-Administración mpal. -Cabildo	Además de lo anterior: -Agencias estatales y fed -Algunos actores no gubernamentales.	Además de lo anterior: -Redes de actores sociales -Redes intergubernamentales -Redes internacionales

Mezcla de recursos	-En espera de transferencias -Recursos propios limitados	Además de transferencias: -Búsqueda de fuentes gubernamentales alternas -Ampliación de esfuerzos recaudatorios	Además de lo anterior: -Búsqueda de otras fuentes diversas -Mezclas público-privadas -Cofinanciamientos -Fuentes crediticias -Emisión de deuda
--------------------	-------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida en Cabrero (2003b).

Hasta aquí, lo presentado anteriormente refiere el marco teórico de la investigación. A continuación, se procede a analizar los resultados del ejercicio cualitativo basado en entrevistas aplicadas a representantes de los ámbitos público, privado, académico y social de Torreón. El ejercicio permitió recabar impresiones y experiencias, desde diferentes enfoques, sobre el estado actual de la participación ciudadana en la Ciudad. Además, habilitó la posibilidad de conocer intereses particulares y maneras en que se trabaja por posicionar temas específicos en la agenda municipal de políticas.

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS CUALITATIVO: EL CASO TORREÓN

Como hemos visto hasta aquí, en la participación ciudadana en el ámbito municipal en México intervienen diferentes variables que alteran tanto su profundidad como su amplitud. Hacia la óptica gubernamental podemos nombrar, entre otras, algunas variables que condicionan el éxito de los casos municipales de participación ciudadana. Por ejemplo, la existencia -o no- de marcos normativos, la preparación profesional de los funcionarios públicos adscritos al tema, la cantidad de recursos destinados -humanos, económicos, materiales-, así como la voluntad política de los gobiernos en turno son factores que fijan la viabilidad de los esfuerzos ciudadanos por convertirse en parte del proceso de las políticas públicas.

Por su parte, dirigiendo la atención hacia el espacio ciudadano encontramos que la estimulación para participar en los asuntos públicos por parte de la sociedad también se ve afectada por ciertas variables de distinto origen. Por ejemplo, el grado de desarrollo económico de la población en cuestión representa una limitante para ejercer acciones participativas. Incluso, los hechos históricos que dieron pie a la integración de la población en cuestión, así como sus condiciones geográficas son características que forman parte de la cultura política de una sociedad y que pueden explicar el estado actual de la democracia participativa.

La ciudad de Torreón es parte de la región conocida como La Laguna. Según el historiador torreonense, Alberto González Domene, la sociedad lagunera es única en la República Mexicana dada su idiosincrasia y las adversidades que su población ha enfrentado y superado a lo largo de su historia. Según narra, el País de La Laguna solo fue dividido artificialmente por el Rey Carlos III quien firmó la separación de La Laguna el 21 de mayo de 1785 y así separaba, a partir del Río Nazas, la región. Una parte quedó establecida bajo el gobierno de la Nueva Vizcaya -lo que hoy en día es el Estado de Durango- y la otra fue añadida a la Provincia de Coahuila. Sin embargo, tal hecho no dividió los usos y costumbres de la población, al contrario, fortaleció

el vínculo comunitario y el sentido de identidad de sus habitantes a pesar de su nuevo límite político-administrativo.

González Domene (2020) describió la idiosincrasia lagunera cuestionándose: ¿Quién definió el perfil del ciudadano lagunero originalmente? El autor narra que después de treinta años de observación constante, fue definido por primera vez en el siglo XIX cuando la Comarca Lagunera comenzaba a integrarse económica y socialmente aludiendo a catorce adjetivos y sinónimos que describen el carácter del ciudadano del País de La Laguna: es activo -eficaz-, enérgico -decidido-, intelectual -inteligente-, especulativo -arriesgado-, profundo -analítico-, emprendedor -creativo-, austero -templado-, fiel -franco y confiable-, social -amable-, noble -de corazón-, generoso -espléndido-, recto -justo y firme-, valiente -arrojado- y religioso -cumplido-.

Pero ¿qué influyó para arrojar este perfil? De acuerdo con el autor, la hostilidad del medio geográfico del desierto; la soledad vivida durante trescientos años -aislamiento e incomunicación-. Sin embargo, el autor identificó un defecto principal presente en la comunidad lagunera: el individualismo. La sociedad lagunera no responde de manera efectiva al trabajo en equipo; sufre la incapacidad de ser ciudadano y dirigente para actuar en beneficio de su comunidad como una sociedad articulada. No sabe expresarse colectiva y continuamente conspira contra la búsqueda de grandes consensos que favorezcan la unión y el desarrollo de la región.

Considerando la descripción de la idiosincrasia del ciudadano lagunero, y por ende torreonense, aportada por González Domene y que se toma como referencia para los objetivos analíticos de esta investigación, es necesario retomar las preguntas planteadas al inicio de este trabajo para sustentar nuestro ejercicio cualitativo. En el comienzo de este trabajo se planteó los cuestionamientos ¿qué factores nos ayudan a entender mejor la participación ciudadana en el ámbito

local? ¿Cuáles y qué tipos de variables influyen para que un ciudadano se involucre en políticas participativas? ¿En qué medida el contexto político de Torreón influye en la forma, alcance e intensidad de la participación? ¿Es la cultura política de los actores involucrados un factor fundamental de explicación de las variaciones del fenómeno en la ciudad de Torreón?

Ahora bien, como se comentó anteriormente en esta investigación, el contexto político de la ciudad juega un rol que condiciona -o no- el flujo de la participación ciudadana mediante elementos esencialmente políticos que definen la estructura institucional del ayuntamiento como lo son: el partido en el poder municipal, la apertura de canales de participación impulsados por el Gobierno Municipal en turno, la demanda o no de grupos de interés por participar, y la ausencia o presencia de participación como mecanismo de presión y/o solución de problemáticas propias de los asuntos públicos. En este sentido y para entender mejor cuál es el contexto político actual de Torreón, se analizarán dos variables específicas:

- Tipo de gobierno local: principales características
- Configuración institucional: partido político en el poder, relación intergubernamental con el gobierno del estado de Coahuila y grado de conflicto o fragmentación política

El propósito de este capítulo es tratar de comprender, a partir de la información obtenida mediante la realización de entrevistas a representantes de organizaciones de los ámbitos político, económico, social y académico de Torreón, el estado de la política de participación en la ciudad; si el marco normativo vigente realmente se implementa y si los espacios de participación son concebidos con una visión plural e incluyente o no.

Tabla 24. Listado de representantes entrevistados.

Representante	Cargo	Organización y Año de Fundación	Sector y Principal Interés
Luis Jorge Cuerda Serna	Presidente	CANACOTO, sede Torreón <i>1969</i>	Privado; promoción comercial
Fernando Menéndez Cuéllar	Presidente	COPARMEX, capítulo Torreón <i>1962</i>	Privado; desarrollo económico
Talía Romero Garza	Directora de Relaciones Institucionales	FOMECA <i>2001</i>	Privado; desarrollo económico
Marco Antonio Zamarripa González	Director General	CCI Laguna <i>2011</i>	Social; fomento a la participación ciudadana
Aldo Valdés López	Líder	MORELEANDO <i>2010</i>	Social; desarrollo económico y movilidad sustentable
Julián Mejía Berdeja	Presidente	RL <i>2011</i>	Social; desarrollo urbano y económico, seguridad pública
Moisés Picazo Salazar	Director General	PC29 Laguna <i>2012</i>	Social; transparencia y rendición de cuentas
Eduardo Rentería Hernández	Co-Fundador	RD <i>2011</i>	Social; movilidad sustentable
Eduardo Holguín Zehfuss	Director General	IMPLAN <i>2010</i>	Público; desarrollo urbano y económico
Sergio Lara Galván	Secretario del Ayuntamiento	GM <i>N/A</i>	Público; implementar la política de participación
José Ignacio García Castillo	Primer Regidor, Presidente de la Comisión de Gobernación	CAB <i>N/A</i>	Público; definir e instrumentar el marco jurídico de participación
Lerins Varela Castro	Responsable	FCPYS <i>1996</i>	Académico; procesos participativos municipales

Fuente: Elaboración propia.

Para los efectos de este estudio cualitativo se llevaron al cabo entrevistas semiestructuradas a representantes de organismos sociales, económicos, académicos y del sector público. A continuación, se enlistan los nombres de los representantes, los cargos que ocupan

dentro de sus respectivas organizaciones, el nombre mismo de las organizaciones a las cuales representan, así como el sector en el que desempeñan sus acciones. Esta información corresponde a las primeras cuatro preguntas establecidas para las entrevistas y que atienden a recoger los datos generales de los entrevistados -ver Anexo-.

Las entrevistas fueron estructuradas para atender los cinco puntos de análisis establecidos para esta investigación: i. causas y motivaciones de los actores entrevistados por incidir; ii. margen de acción en la gestión de las políticas públicas; iii. influencia política e intereses particulares de los actores sobre el proceso de política pública; iv. gobernanza y equilibrio de poder entre los actores y; v. factores que impulsan o limitan la participación.

4.1 Contexto político de la ciudad de Torreón

El comportamiento de cada una de las dimensiones mencionadas anteriormente obstruye o facilita la actividad ciudadana en la persecución de objetivos políticos, en particular, de la participación. Veamos, en primer lugar, y desde una mirada institucional, cuál es el tipo de gobierno local y sus principales características respecto a la ciudad de Torreón.

En la pugna por un mayor protagonismo de los gobiernos locales a la hora de incidir en las políticas públicas, es posible, por un lado, distinguir limitaciones marcadas por el modo en el que se articulan los intereses que representan y promueven. Por otro lado, resalta el comportamiento de los gobiernos estatales. Es decir, el tipo de relación intergubernamental al que nos estamos refiriendo. La literatura sobre el tema suele diferenciar un conjunto de dimensiones relevantes a la hora de clasificar los distintos modelos (Navarro 1998, Brugué y Goma 1998, Batley y Stoker 2002). Por ejemplo:

- a. Estatus constitucional: grado de reconocimiento de la autonomía municipal en los textos constitucionales y por los demás ámbitos de gobierno.
- b. Relación intergubernamental: orientación de la división de trabajo entre los ámbitos de gobierno en relación con las políticas públicas.
- c. Descentralización financiera: grado de la dependencia financiera de las estructuras centrales -o nacionales-; cantidad y manejo de recursos propios.

Los autores distinguen, básicamente, dos modelos de gobiernos locales: 1. los pertenecientes a la tradición anglosajona y, 2. a la europea continental. Dado que esta investigación tiene como objeto de estudio un gobierno latinoamericano, en este caso mexicano, nos enfocaremos en caracterizar los propios a dicha región, haciendo énfasis los existentes en un modelo federal que, al menos, en principio otorga mayor grado de autonomía municipal.

Cuadro 6. Modelos de gobiernos locales

	Anglosajón	Europa Continental	Federalismo Latinoamericano
Estatus Constitucional	Dependencia o autonomía relativa	Autonomía	Autonomía
Relación Intergubernamental	Jerarquías duales	Jerarquías fundidas	Más cercana a las fundidas
Descentralización Financiera	Media/baja	Alta/media	Baja
Descentralización Política	Media/baja	Alta	Media/alta

Fuente: elaboración propia a partir de Navarro (1998).

En el modelo de tipo desconcentrado compuesto por los países de la tradición anglosajona, el estatus constitucional de los municipios está limitado por los Estados -como es el caso de Estados Unidos- o

por el poder central -como es el caso del Reino Unido-. Son estos poderes centrales los que tienden a diseñar las políticas y los locales se limitan a ejecutarlas, pero con ciertos grados de discrecionalidad -o libertad-. Las competencias de los poderes locales están claramente definidas y establecidas por ese poder central o nacional. En este sentido, su autonomía está contenida dentro de una pecera dentro la cual les es permitido actuar con autoridad.

En el modelo llamado descentralizado conformado por los países de Europa continental, la competencia municipal es de índole general respecto de los asuntos locales. En ese sentido, la doctrina de las competencias generales proclama su potestad para llevar adelante actividades que, sin ir en contra de la ley, se destinen a la mejora y promoción de la comunidad. Existe una interdependencia en el diseño y la ejecución de sus políticas y esto provoca que haya un control compartido de la política local -jerarquías fundidas-. Sin embargo, es necesario distinguir dos grupos claramente diferenciados: aquellos gobiernos de la Europa central y nórdica donde los niveles de autonomía tanto en lo que se refiere al gasto público total como a la estructura de ingresos municipal es mucho mayor que en los gobiernos locales de la Europa meridional.

Por último, el modelo llamado federalismo latinoamericano de tradición federalista comparte con la versión meridional de la tradición europea continental una serie de características producto de la larga herencia española/portuguesa en la zona. En dicha categoría se encuentra México, con una estructura fuertemente centralizada, característica de una forma de organización político-territorial propias de la época colonial, aunque con una mayor autonomía municipal que el resto de los países latinoamericanos de corte unitario. Estos tres modelos posibilitarían, aunque en diferentes grados, el desarrollo de lo que Brugué y Goma (1998) llamaron neolocalismo o, sencillamente, un mayor protagonismo del ámbito local caracterizado por un más

amplio poder de decisión tanto en lo político como en lo económico. Torreón, por ende, pertenece al modelo federal latinoamericano.

En México, la estructura del municipio actual tiene su origen en la Constitución de 1917, específicamente en el artículo 115 el cual aborda la ubicación del municipio en la vida política, jurídica, económica y social de México. El artículo 115 menciona al Municipio Libre como la base de la organización política y de la administración pública de los estados, adoptando para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, tendiendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las tres bases siguientes -sintetizado-:

1. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.
2. Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán al gasto público del estado en la proporción y término que señale la legislatura local.
3. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica propia para todos los efectos legales.

Tras la reforma al artículo 115 de 1983, la configuración estructural del municipio mexicano asumió los siguientes aspectos:

- a. Facultad a los congresos de los estados para resolver sobre la desaparición de los ayuntamientos o de algunos de sus miembros, previa garantía de audiencia.
- b. Existencia de regidores de representación proporcional.
- c. Entrega de participación sin condiciones por los gobiernos de los estados.
- d. Cobro del impuesto predial por los ayuntamientos.

- e. Facultades a los ayuntamientos para zonificación y determinación de reservas ecológicas.
- f. Se ampliaron las facultades reglamentarias a los ayuntamientos.
- g. Normar la relación entre los ayuntamientos y sus empleados.
- h. Elaboración de presupuesto de egresos para los ayuntamientos.
- i. Determinación de los servicios públicos.

Pese a su configuración federal, en México el municipio no adquirió una figura de autonomía significativa si no hasta la reforma de 1983. Y, aun así, los municipios mexicanos continúan careciendo de facultades, sobre todo de índole financiera, que les otorguen mayor autonomía con respecto a los estados. Además, se han caracterizado por ser instituciones emancipadas más que autónomas, delegativas más que decisorias, administrativas más que gubernamentales. En resumen: actores con escasas competencias, considerados poco políticos y, por ende, carentes de interés para la disputa partidaria.

De conformidad con el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal entre la Federación y las entidades federativas y sus municipios -SNCF-³⁸, las principales fuentes de impuestos quedaron reservadas para su captación por parte del gobierno federal, en tanto que para los gobiernos locales, se dejaron libres algunas fuentes de ingreso de menor rendimiento, que en diversos casos están insuficientemente

³⁸ El SNCF tiene, como principal propósito, que la Federación y las entidades federativas, de común acuerdo, realicen acciones conducentes a la simplificación del sistema fiscal nacional, tratando de armonizarlo, para evitar la superposición de gravámenes federales, estatales y municipales, que traen como resultado cargas excesivas en los contribuyentes y la duplicidad o multiplicidad de las funciones de recaudación y vigilancia, y consecuentemente, un uso mayor de los recursos nacionales, traducándose esto en altos costos para la sociedad (contribuyentes y gobiernos). Es decir, en términos generales, el SNCF busca establecer la participación que corresponda a las haciendas públicas de los Estados, Municipios y la Ciudad de México en los ingresos federales; y distribuir entre ellos dichas participaciones de manera equitativa.

aprovechadas, por lo que éstos órdenes de gobierno presentan una elevada dependencia de los ingresos transferidos desde la Federación por la vía de las participaciones y de los recursos de gasto condicionado.

En 2018, de acuerdo con la información de las Cuentas Públicas estatales, la situación observada, sin considerar los recursos provenientes de financiamiento, era la siguiente: en las 32 entidades federativas, las transferencias federales -condicionadas y participaciones federales- significaron en promedio el 84.1% de los ingresos estatales. Por su parte, los ingresos propios derivados de sus sistemas fiscales representaron el 15.7%, y otras fuentes, el 0.2%. La situación anterior es diversa entre las entidades federativas; en 17 entidades las transferencias federales representaron más del 90.0% de sus ingresos totales; existe otro grupo de 6 entidades en donde significaron entre el 85.0% y un 90.0%. La menor dependencia respecto de las transferencias federales se presenta en los casos de la Ciudad de México con el 50.0%, Chihuahua con 76.0% y Nuevo León con el 78.7%. Si no se considera la Ciudad de México, las transferencias federales representaron en ese año el 88.0% de los ingresos totales de las 31 entidades federativas, sin incluir los recursos provenientes de financiamiento.

En el caso de los municipios la dependencia de los recursos es también elevada. Las participaciones federales son relevantes en el financiamiento de la Hacienda Pública de los municipios, por la escasez de fuentes de ingreso y el bajo aprovechamiento de las disponibles, particularmente el impuesto predial y los derechos de agua. En 2018 las participaciones federales significaron en promedio el 34.7% de los ingresos totales en los municipios, y las aportaciones federales, subsidios y convenios representaron el 36.5%, por lo que los recursos transferidos por la federación conformaron el 71.2% de los recursos totales de este orden de gobierno, en tanto que el 28.8% fueron recursos propios incluidos los financiamientos.

Cuadro 7. Ingresos de los Gobiernos Municipales 2018

Tipo de Ingreso	Millones de Pesos	(%)
Transferencias federales:	283,517.3	71.2
Participaciones federales	138,172.0	34.7
Aportaciones federales y convenios	145,345.3	36.5
Recursos propios, financiamiento y otros ingresos:	114,429.4	28.8
Impuestos	50,488.4	12.7
Contribuciones de mejoras	927.4	0.5
Derechos	22,567.8	5.7
Productos	3,221.6	0.8
Aprovechamientos	8,519.4	2.1
Aportaciones estatales	7,333.6	1.8
Otros ingresos	3,677.2	0.9
Financiamiento	14,726.9	3.7
Disponibilidad inicial	2,967.1	0.8
Total	397,946.7	100.0

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Estadística de las Finanzas Públicas Estatales y Municipales.

Es importante decir que, en los municipios con mayor pobreza y rezago social, las transferencias federales significaron más del 90.0% de sus ingresos. Para casi todos los fondos de participaciones, la normativa señala que por lo menos el 20.0% de sus recursos asignados a las entidades federativas deben destinarse a los gobiernos municipales, excepto en el caso del Fondo de Fomento Municipal cuyo porcentaje es del 100.0%. Debido a la reducida disponibilidad de fuentes de impuestos para las entidades federativas y municipios, y al bajo aprovechamiento de las que tienen disponibles, sobre todo en el caso de los municipios, los recursos federales transferidos, condicionados y no condicionados, resultan indispensables para el financiamiento del gasto de estos órdenes de gobierno. En el caso de los municipios y demarcaciones territoriales, las participaciones

federales se destinan también fundamentalmente al financiamiento de sus estructuras administrativas; es decir, a gasto corriente, principalmente servicios personales, como se manifiesta en el Cuadro 8.

Cuadro 8. Municipios: gasto financiado con las participaciones federales, ejercicio 2018

Concepto	Porcentaje del Monto Ejercido
Total	100.0
Servicios personales	58.8
Servicios generales	13.1
Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	9.8
Deuda pública	5.6
Materiales y suministros	5.4
Inversión pública	4.7
Bienes muebles, inmuebles y e intangibles	0.9
Participaciones y aportaciones	0.3
Adeudos de ejercicios fiscales anteriores	0.2
Otros	0.2

Fuente: Auditoría Superior de la Federación (ASF), Informes de auditoría de la Cuenta Pública 2018.

De acuerdo con lo anterior, las participaciones federales sustentan en grado importante la operación de las estructuras administrativas de los gobiernos municipales, lo cual refleja la importancia estratégica que tienen esos recursos para definir un plan de gobierno eficiente que satisfaga las demandas, exigencias y necesidades de sus respectivas poblaciones. Además, estos indicadores demuestran, por un lado, una marcada asimetría en el reparto de responsabilidades entre niveles de gobierno y por el otro, una débil presencia del ámbito municipal en la generación de la riqueza.

Durante el Ejercicio Fiscal 2020, el estado de Coahuila registró ingresos aprobados derivados del gasto federalizado por 43,250 millones de pesos -1,830 millones de euros aproximadamente-. Para ese mismo período fiscal, el ayuntamiento de Torreón registró 1,651 millones de pesos -70 millones de euros aproximadamente- como ingresos provenientes de participaciones y aportaciones federales para municipios encaminados a través del gobierno del estado de Coahuila. Dicha cantidad representó el 46% del presupuesto total de Torreón para 2020. Esto confirma la dependencia de los municipios de las participaciones y aportaciones provenientes de la Federación. Rubro

Cuadro 9. Relación de participaciones y aportaciones federales para Coahuila y Torreón en 2020 (millones de pesos)

Entidad	Presupuesto Federalizado	Presupuesto Total	(%)
Coahuila	43,256.3 (1,830 e)	49,746.2 (2,073 e)	86.9
Torreón	1,651 (70 e)	3,551.3 (147.9 e)	46.5

Fuente: elaboración propia a partir de Presupuesto de Egresos del Estado de Coahuila 2020 y Ley de Ingresos del Municipio de Torreón 2020.

La participación de los gobiernos municipales en México en el gasto público continúa siendo baja. Esto afirma la dependencia financiera que los municipios mantienen tanto de los gobiernos estatales como del gobierno federal. En este sentido, las políticas de descentralización se han reducido a una simple transferencia de la carga de la crisis del Estado desde los aparatos centrales a los locales, sin transferir al mismo tiempo los recursos financieros y el poder de decisión (Cabrero y Zabaleta, 2010). Esta dependencia financiera hace que, independientemente del partido político en turno, el Gobierno de Torreón priorice el destino del presupuesto aprobado para normalmente, dejar de lado acciones que promuevan la participación ciudadana.

Además, más allá de las responsabilidades y los recursos efectivos con los que cuenta el gobierno municipal, éste, al igual que el resto del ámbito municipal, ha tenido que soportar un aumento de sus funciones provocadas por las crecientes demandas de la población en un agudo contexto de crisis que no encuentran satisfacción en el ámbito estatal o federal. A lo anterior resulta necesario añadir el enfoque político que contribuye e delinea otra parte del presupuesto de egresos de Torreón: la asimetría municipio-estado en correspondencia al partido político en turno y que define, en gran medida, la relación intergubernamental entre ambos ámbitos.

La lógica común para explicar la dinámica intergubernamental -positiva o negativa para los fines del municipio- entre gobiernos estatales y municipales en México recae, principalmente, en un factor político: la combinación de partido político que gobierne en ambas instancias -si ambos ámbitos son gobernados por el mismo partido, las probabilidades de que el municipio se vea beneficiado con mayores recursos que, en cierta forma, le puedan otorgar mayor autonomía financiera, crecen-. Para el caso específico del estado de Coahuila, es necesario añadir un factor más: la cantidad de votos que el municipio haya otorgado a favor del gobernador actual; ya sean del mismo o diferente partido político.

Actualmente, Torreón es gobernado por el Partido Acción Nacional, mientras que el estado es gobernado por el PRI. Este hecho ha significado una relación intergubernamental tensa, a pesar de que el gobernador Miguel Riquelme es originario de Torreón y es antiguo alcalde de la ciudad. La comunicación efectiva entre ambos ámbitos ha sido escasa a decir de algunos entrevistados. Esto obedece a intereses políticos y al afán del PRI por retomar el gobierno municipal. Además, esta pugna política entre ámbitos hace que cada uno intente cooptar tanto grupos empresariales como sociales para fortalecer e incrementar su capital político con miras a la siguiente elección municipal.

Durante la última contienda electoral en Torreón -2017-, el PRI fue derrotado por Acción Nacional mientras que, en el terreno estatal, el PRI logró mantener la gubernatura. Sin embargo, Torreón fue la ciudad que más votos aportó al candidato de Acción Nacional en contra del gobernador Miguel Riquelme, situación que el mismo gobernador señaló como traición del electorado torreonense. Este hecho, a decir de la opinión pública local, se ha reflejado en colaboraciones escasas entre ámbitos de gobierno provocando que Acción Nacional pierda posición política en Torreón derivado de obras de infraestructura incompletas realizadas por el gobierno del estado, pero asumidas como responsabilidad del gobierno municipal reflejada en un significativo daño reputacional. Ante ello, el PRI logró incrementar su nivel de percepción entre el electorado torreonense.

En suma, el escenario nacional en el que se inserta nuestro caso en estudio se caracteriza por un débil posicionamiento del ámbito municipal con respecto al estatal y federal, así como de la ausencia de autonomía financiera de los municipios para hacer frente a las nuevas tareas que hoy en día enfrentan; y Torreón no está exento de dicha situación. En seguida, se analizan las respuestas de los entrevistados considerando el contexto político en el que la ciudad se encuentra para determinar las variables que pudieron -o no- inferir en los posicionamientos ofrecidos por los entrevistados.

4.2 Causas y motivaciones de los actores entrevistados por incidir

Como punto de partida, se estableció necesario conocer las causas reales de las organizaciones privadas y sociales por participar para identificar similitudes y diferencias. En el caso del representante del sector público, en este caso el director general del IMPLAN, se le cuestionó sobre las causas y/o motivaciones que el IMPLAN tiene

identificadas como detonantes de la participación ciudadana. Respecto a los comentarios del representante del sector académico, éstos se tomarán como un enfoque técnico de lo que, teóricamente, debería ser la situación. A continuación, se presenta la Tabla 25 en donde se muestra las respuestas de cada actor entrevistado.

Como aspecto detonante del interés ciudadano por participar en la definición y solución de problemas públicos, percibido como constante entre los entrevistados de los sectores privado y social, se encuentra el deterioro económico y social de la Ciudad suscitado a partir de la crisis de seguridad pública de 2006. Si bien no todos los entrevistados lo manifestaron de manera expresa, los que no lo hicieron se refirieron a dicho aspecto tácitamente. Por ejemplo, mientras que RL, MORELEANDO y CCI lo manifestaron expresamente, CANACOTO y COMPARMEX lo mencionaron como hecho histórico -y lamentable- que generó la necesidad de unión y colaboración entre todos los sectores para revertir la crisis económica local.

De manera específica, las organizaciones civiles MORELEANDO y RL enfocaron sus respuestas en la recuperación de espacios públicos, no solo en términos de rehabilitación de infraestructura y equipamiento urbano, sino también de la misma presencia de la ciudadanía en las calles. Esta última perspectiva fue impulsada, originalmente, por MORELEANDO convirtiéndose en el génesis del movimiento ciudadano por retomar los espacios públicos.

El objetivo original de MORELEANDO fue ejercer presión hacia el gobierno municipal en turno, para rehabilitar el alumbrado público en una calle considerada históricamente icónica en el casco antiguo de la ciudad, la Av. Morelos. Su principal argumento de creación expresa que en la medida en que los espacios públicos no estén lo suficientemente alumbrados por las noches, la ciudadanía se verá inhibida para habitarlos.

Tabla 25. Causas y motivaciones por incidir

Actor	Respuesta sintetizada
CANACOTO	Fortalecer la dinámica comercial de la ciudad y proteger los intereses de sus agremiados mediante una relación virtuosa e institucional con el gobierno municipal.
COPARMEX	Velar por los intereses de los patrones asociados.
FOMECE	Intensificar el desarrollo económico de la ciudad.
CCI	A partir del 2012 y derivado de la crisis de seguridad pública, un grupo de empresarios se vio motivado para crear una organización que fungiera como contrapeso a las decisiones gubernamentales en materia de seguridad pública.
MORELEANDO	Reactivar la dinámica económica y retomar el espacio público del centro de la ciudad olvidado a partir de la crisis de seguridad pública del 2006.
RL	A raíz de la crisis de seguridad pública, era necesario organizar a la sociedad civil para conformar un equilibrio y rectificar el camino elegido por los gobiernos estatal y municipal en materia de seguridad pública y desarrollo.
PC29	Entre un gran clima de desconfianza ciudadana, la organización busca establecerse como un contrapeso a las decisiones de los gobiernos estatal y municipal.
RD	En 2011, emular iniciativas de fomento de movilidad sustentable en Torreón, que se implementaban en otras ciudades del país con un mayor grado de desarrollo integral.
IMPLAN	Indispensable fomentar la participación ciudadana para transitar a una ciudad vanguardista, globalmente competitiva con un equilibrio entre el desarrollo urbano, los derechos humanos, la prosperidad económica, individual y colectiva.
GM	Una de las estrategias de la administración del alcalde Zermeño es involucrar a los distintos sectores sociales y económicos en espacios de diálogo para construir proyectos en conjunto.
CAB	Como regidor presidente de la Comisión de Gobernación, es nuestra tarea velar por que se cumpla las disposiciones establecidas en el Reglamento de Participación Ciudadana.
FCPYS	Es fundamental resaltar que en la Ciudad los significados reales de participación ciudadana y política pública son desconocidos, o en el mejor de los casos, confundidos por el gobierno municipal. Más allá de ello, las causas y motivaciones de los distintos actores por participar en la formulación de políticas, son diferentes dependiendo de sus intereses y del campo en el que se desarrollan.

Fuente: elaboración propia a partir de la información obtenida mediante las entrevistas realizadas.

Otro factor mencionado fue el de establecer un mejor control sobre las acciones del gobierno municipal y comenzar a establecer un verdadero marco de transparencia y rendición de cuentas; *accountabilty*. En ese sentido, las respuestas tanto de RL como de PC29 fueron orientadas, principalmente, en ese camino. Cabe destacar que ninguno de los representantes del sector privado -CANACOTO, COPARMEX, FOMEC- aludieron a dicho tema como motivo para involucrarse en los asuntos públicos de la ciudad. Esto, a manera de conjetura, puede interpretarse como la comentada colusión entre la élite del sector privado y el gobierno municipal en turno; independientemente del partido político del que emanen.

La presunta colusión entre la élite del sector privado y el poder político en Torreón genera una incesante inquietud en la opinión pública local. La facultad del Ejecutivo municipal para asignar directamente contratos de obras públicas, así como de prestación de servicios, genera una dinámica complicidad entre algunos representantes de ambos sectores para obtener beneficios económicos por afuera de lo establecido por la ley. Incluso, los contratos de bienes y servicios establecidos mediante licitación pública son cuestionados por, presuntamente, estar moldeados conforme a los intereses de algunos funcionarios públicos y empresas participantes.

Por tanto, el nulo interés mostrado por los representantes entrevistados del sector privado por la transparencia en el ejercicio de los recursos públicos, así como la rendición de cuentas, resulta extraño. Comúnmente, el sector privado es el que más presión genera a los gobiernos en México, de los tres ámbitos, por transparentar el gasto público. Lo anterior por dos motivos principales: el primero tiene que ver con la amplitud de influencia política que su misma naturaleza -la actividad económica- les brinda por encima del sector social, mientras

que el segundo apunta al interés que el sector privado normalmente demuestra por conocer los detalles de los proyectos en los cuales sus deducciones fiscales son invertidas.

Ambos motivos parecieran ser de suficiente relevancia como para que, por lo menos, algún representante del sector privado lo adoptara como su principal, o al menos uno de sus principales motivos para incidir en las decisiones públicas. Si bien el nulo interés mostrado no representa una prueba fehaciente de la supuesta colusión entre el poder político y el económico en la ciudad, sí da pie a que el resto de los ciudadanos reduzcan su nivel de confianza y credibilidad en las instituciones públicas.

Respecto a lo declarado por el IMPLAN, además de lo mencionado expresamente sobre la necesidad de la ciudad por transformarse en un polo de desarrollo moderno que debe alentar la construcción de espacios plurales y participativos dentro de los procesos de las políticas públicas de planeación urbana y que, además, es uno de los principales objetivos del Instituto, todo ello sustentado por el artículo 7, fracción II de la Ley del Instituto Municipal de Planeación y Competitividad de Torreón, el cual establece que uno de los principios que sustentarán la acción del Instituto será la “promoción de la gobernanza mediante la procuración de un modelo de actuación pública que implica una alianza entre sociedad y gobierno y que como tal es incluyente de una participación ciudadana en la administración de soluciones vitales a las problemáticas del desarrollo urbano”. Más allá de ello y en un enfoque político, el IMPLAN puede caer en el riesgo de ser utilizado solamente como una herramienta legitimadora de las decisiones de los gobiernos municipales en turno.

Cabe destacar que las recomendaciones del IMPLAN no son vinculantes para el gobierno municipal. En este sentido, las acciones del IMPLAN solamente derivan en la emisión de instrumentos de planeación, opiniones y recomendaciones que son puestas a

disposición de las direcciones correspondientes del gobierno municipal y que pueden ser aprobadas, o no, por éstas. Precisamente, ese aspecto es el que pone en riesgo la solidez y el alcance de sus recomendaciones. Además, el director general del IMPLAN, de acuerdo con la ley orgánica del Instituto, es elegido por el consejo directivo a partir de una terna propuesta por el alcalde. Tal hecho puede derivar en la imposición de agendas políticas, o, incluso, en la inclinación por uno u otro candidato con el fin de anteponer intereses económicos por parte de algunos grupos de interés.

Respecto a los órganos del ayuntamiento, tanto la secretaría del ayuntamiento como la Sala de Regidores, más allá de que entre sus funciones se encuentren la promoción, por obligación, de espacios públicos que consoliden la participación ciudadana, el principal elemento a considerar como un riesgo para conseguirlo es que sus verdaderos intereses respondan a fomentar la participación como una estrategia política.

El secretario del ayuntamiento expresó que fomentar la participación ciudadana también contribuye a incrementar el clima de gobernabilidad. Profundizó aludiendo que, “en estos momentos de polarización nacional generada por el Gobierno de México, la participación puede ayudar a recomponer la credibilidad de la gente en los políticos al mismo tiempo que diferencia gobiernos abiertos e incluyentes de aquellos que verdaderamente no lo son”. En este sentido, la lectura entre líneas de la declaración del secretario del ayuntamiento puede reflejarse en un interés político-electoral más que en el propósito de construir las bases para una participación ciudadana real que atraviese los períodos de gobierno municipal independientemente del partido que gobierne. Además, no es de extrañar que las expectativas puestas en el ejercicio de la participación estén estrechamente asociadas con ese contexto político en el que surgieron. Los tiempos de crisis social y polarización, como lo menciona Swidler (1995), suelen ser un disparador clave por el cual

rutas alternativas comienzan a ser puestas sobre la mesa en el debate político.

Finalmente, la respuesta proporcionada por el representante de la academia apunta a que las demandas y exigencias de la población por obtener servicios públicos básicos de calidad son el principal catalizador de presión para que el gobierno municipal realmente establezca, conforme lo dicta el Reglamento Municipal de Participación Ciudadana, espacios de participación efectiva en las decisiones públicas. Sin embargo, también comentó que existe confusión entre los funcionarios municipales sobre lo que verdaderamente significa la participación ciudadana al mencionar que “es fundamental, antes que nada, resaltar que, en la ciudad, los significados reales de participación ciudadana y política pública son desconocidos, o en el mejor de los casos, confundidos por el gobierno municipal ... Invitar a los empresarios y líderes sociales de siempre a formar parte del ejercicio para definir el Plan Municipal de Desarrollo cada tres años como lo presumen los gobiernos municipales, no es fomentar la participación toda vez que, a final de cuentas, todos los planes no pasan más allá de un bonito documento de buenas intenciones integrado por ideas de los personajes de siempre”.

El académico señaló que, por parte de la población económicamente menos favorecida, “aquella que no tiene acceso directo a ese tipo de foros y que son la mayor parte de los afectados por no contar con servicios públicos básicos de calidad no tienen otro remedio más que salir a las calles a exigir la atención del gobierno municipal”. Algunas veces con suerte, algunas otras no. Además, es necesario resaltar que este tipo de acciones no cumplen el criterio de participación ciudadana. Aunque la ciudadanía logre orientar la atención del gobierno municipal hacia sus problemáticas, aquella no es incluida en el proceso de definición de la o las soluciones; éstas surgen de manera unilateral por parte de la autoridad.

Cabe resaltar que el académico ha sido invitado y ha participado en algunas ocasiones de la integración del Plan Municipal de Desarrollo. Además, lo destacable es la percepción de que los representantes de los sectores privado y social siempre son los mismos; o en el mejor de los casos, varían con el cambio generacional. Este es un asunto que será abordado a lo largo del análisis toda vez que representa una variable que puede ayudar a determinar la presunta colusión entre los poderes económico y político en la ciudad y que puede disfrazar el ejercicio participativo para legitimar -o legalizar- decisiones del gobierno municipal.

Prácticamente hubo una constante en la mayoría de las respuestas: las principales motivaciones por participar se simplifican en la necesidad de desarrollar económicamente a la ciudad, así como en retomar e incrementar el nivel de seguridad pública tenido antes de la crisis del 2006. Pero más allá de estas motivaciones, las respuestas de los entrevistados dejan la sensación de que la iniciativa no surge de las autoridades a pesar de la existencia de un marco normativo que así lo establece, sino que sucede a partir de las demandas de los sectores privados y sociales por ser incluidos en los procesos de decisiones públicas.

4.3 Margen de incidencia ciudadana en la gestión de las políticas públicas

Para esta sección se utilizaron tres preguntas cuyas respuestas ayudaron a conocer el sentimiento y la percepción de los entrevistados en cuanto al alcance de sus iniciativas participativas. Primero, se preguntó mediante opción múltiple ¿para qué participar? Se consideró fundamental conocer la comprensión del concepto de participación que cada actor tiene respecto del ejercicio participativo a partir de que nos compartieran, desde su perspectiva, cuál es el principal objetivo de

participar. Posteriormente, se cuestionó ¿el gobierno municipal informa a su organización, de manera oportuna, sobre foros y procesos de participación? Ello para determinar, primero, si el gobierno municipal fomenta espacios de participación ciudadana; segundo, para conocer si todos los entrevistados son, independientemente del sector al que representan, considerados por el gobierno municipal para formar parte de procesos de política pública y; tercero, para distinguir si la participación ciudadana es contemplada para la ejecución de un proceso de política pública o, en todo caso, el concepto de ésta es desconocido por la autoridad. Posteriormente, la tercera interrogante tiene como propósito clarificar si hay una intención política real por parte de los entrevistados cuando se busca participar, o no. La pregunta versa, en términos generales, ¿considera que la participación de su organización, en cierto sentido, es política? Finalmente, la cuarta pregunta de esta sección busca identificar los mecanismos que las organizaciones entrevistadas implementan para demandar espacios de participación; la interrogante fue formulada de la siguiente manera, ¿qué mecanismos utiliza su organización para demandar inclusión en la toma de decisiones públicas para posicionar su agenda de interés?

Tabla 26. ¿Para qué participar?

Actor	Respuesta
CANACOTO	Para la toma de decisiones públicas
COPARMEX	Para la toma de decisiones públicas
FOMECA	Para la toma de decisiones públicas
CCI	Para obtener información / Para controlar la gestión del gobierno
MORELEANDO	Para formar comunidad
RL	Para controlar la gestión del gobierno
PC29	Para controlar la gestión del gobierno
RD	Para formar comunidad
IMPLAN	Para la cogestión
GM	Para la toma de decisiones públicas
CAB	Para la toma de decisiones públicas
FCPYS	Para la cogestión

Fuente: elaboración propia a partir de la información obtenida de las entrevistas realizadas.

La respuesta más constante entre los entrevistados fue *para la toma de decisiones públicas*. Sin embargo, resulta interesante notar que los entrevistados que eligieron dicha opción fueron solamente los representantes de los sectores privado y público -excepto el IMPLAN- mientras que el sector social orientó sus respuestas hacia otro sentido. Este hecho puede interpretarse como la intención, del sector privado, de ser considerado en las decisiones públicas que pudiesen afectar la operación de sus empresas; dejando de lado el interés general de la comunidad. En el mismo sentido, la percepción de los representantes públicos es la misma que la del sector privado. Una coincidencia más que pudiera abonar a la explicación de la cercana colaboración que existe entre algunos representantes del sector privado y ciertos funcionarios de primer nivel unidos por los mismos intereses.

Por su parte, el sector social orientó, principalmente, sus respuestas hacia la opción para controlar la gestión del gobierno. De cierto modo, esta opción puede interpretarse como la intención de supervisar y vigilar el gasto del presupuesto público. Lo que resulta contradictorio es el hecho de que, normalmente, es el sector privado el que presiona de manera más intensa sobre tal aspecto, en esta ocasión se manifestó indiferente por mostrar dicho interés.

Cabe recordar que desde la administración del exgobernador Humberto Moreira -2005 a 2011-, las gestiones de los gobiernos estatales de Coahuila han estado en la lupa vigilante de medios de comunicación -principalmente nacionales- y de asociaciones de la sociedad civil. A finales del 2010, cuando el exgobernador Moreira anunció sus intenciones de participar por la candidatura del PRI a la Presidencia de la República hacia el 2012, el Partido Acción Nacional -en ese entonces el partido gobernante a nivel federal- publicó el estado real de las finanzas públicas del Estado de Coahuila bajo el mandato

de Humberto Moreira resultando en un alarmante sobre endeudamiento: la deuda bancaria del estado se incrementó de 323 millones de pesos -13.5 millones de euros aproximadamente- a 35 mil millones de pesos -1,545 millones de euros aproximadamente-. Se elevó casi 109 veces sin que haya habido una explicación consistente y creíble por parte de su gobierno³⁹. Tal hecho significó el fin de la carrera política de Humberto Moreira. Es a partir de entonces cuando organismos de la sociedad civil, tanto locales como nacionales, establecieron una agenda pública intensa de transparencia y rendición de cuentas sobre el funcionamiento de los subsecuentes gobiernos estatales de Coahuila.

En ese mismo período, el transcurrido durante la gestión de Humberto Moreira, la crisis de seguridad pública surgió y se intensificó principalmente en la región de La Laguna convirtiéndose en una de las zonas más inseguras del país. Esto puede explicar el propósito de participar mencionado por PC29, CCI y RL y que puede interpretarse a partir de dos aristas: controlar la gestión de los gobiernos -estatal y municipal- en términos presupuestarios y el orientado a recobrar los niveles de seguridad pública obtenidos antes de la gestión de Humberto Moreira.

Sin embargo, cabe destacar que el clientelismo concretado a nivel estatal por Humberto Moreira aún perdura. Su hermano, Rubén Moreira, ganó la elección a Gobernador de Coahuila en 2011 con el apoyo de los sectores económicos y sociales del estado a pesar del entonces reciente escándalo en el que su hermano estaba involucrado y que representaba la marca particular del PRI en México. El actual gobernador de Coahuila, Miguel Riquelme, fue secretario de Desarrollo Social y secretario de Gobierno durante la administración

³⁹ Información extraída del artículo *Mega Deuda en Coahuila: justicia simulada*, Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, revisado el día 12 de noviembre de 2021 @ <https://contralacorrupcion.mx/megadeuda-coahuila/>.

de Rubén Moreira. Por su parte, Rubén Moreira es actualmente Diputado Federal, coordinador de la bancada priísta en la Cámara de Diputados y líder político del PRI a nivel nacional. En esa misma tesitura, resultan relevantes otros dos datos: el primero, el alcalde electo de Torreón, Román Cepeda, fue secretario de Fomento Agropecuario, entre otros cargos, durante la administración de Miguel Riquelme; el segundo, el padre de Luis Jorge Cuerda Serna -presidente de la CANACOTO- fue subsecretario de Pequeña y Mediana Empresa durante el gobierno de Humberto Moreira. Respecto a esto último, cabe resaltar que es común que los líderes empresariales de Coahuila sean invitados a formar parte de las administraciones públicas, tanto estatal como municipal, a cambio del apoyo político sus organizaciones. Más que una perspectiva corporativista en donde se busca darle representación a todos los sectores con el fin de incrementar la pluralidad de voces e ideas, esto es un mero ejemplo del grado de cooptación de que los gobiernos pueden llegar a tener sobre los poderes fácticos en México. Lo anterior evidencia parte del control que el grupo político de los hermanos Moreira continúa ejerciendo, de manera clientelar, sobre cámaras y asociaciones empresariales, sectores obreros, sindicatos y organismos de la sociedad civil. Además, explica las razones que hay detrás de los motivos expresados por los distintos entrevistados para participar.

Es importante subrayar que ninguno de los entrevistados funcionarios públicos hizo alusión a la importancia de participar para controlar la gestión del gobierno. La participación como control, auditoría y fiscalización de las responsabilidades públicas claramente incomoda al gobierno municipal por el riesgo de ser exhibido públicamente y la naturaleza misma de este y todos los organismos de gobierno por ser opacos y obstaculizar a los ciudadanos su derecho a la transparencia y a la rendición de cuentas. En ese sentido, Peruzzotti y Smulovitz (2002), dan un paso más allá de la clásica definición de

accountability de O'Donnel⁴⁰ que se refiere a la capacidad de asegurar que los funcionarios públicos rindan cuenta de su comportamiento, se vean forzados a justificar y reportar sus decisiones y sean eventualmente sancionados por las mismas. Estos autores definen como *social accountability* a la otra cara del control institucional ejercido por la sociedad civil a través básicamente de organizaciones voluntarias y medios de comunicación. La figura del Presupuesto Participativo como demanda de la sociedad civil, en ocasiones, puede impactar en el sistema político y puede activar algunos de los mecanismos propios del *accountability horizontal* de O'Donnel. Lamentablemente, el Presupuesto Participativo no es un mecanismo establecido en la gestión de Torreón. A pesar de que la figura es considerada en la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Coahuila, esta opción nunca se ha implementado en la historia de la ciudad evidenciado la nula preocupación de los diferentes gobiernos municipales de Torreón por ceder espacios de decisión a los ciudadanos.

Sin embargo, el control -en teoría- no presupone el tener algún tipo de injerencia directa en las decisiones públicas. Es decir, se puede ejercer control sobre asuntos en los que la decisión directa no ha estado presente pero donde las organizaciones y los ciudadanos monitorean los distintos compromisos asumidos en las campañas, en las instancias oficiales de consulta y acceso a la información sobre el mismo funcionamiento de las instituciones. También, se puede ejercer control sobre asuntos sobre los que se ha tenido algún grado de decisión directa pero cuya ejecución depende de otros actores (principalmente el sector público y el privado) como lo son los proyectos de infraestructura para la prestación de servicios básicos. Con ello se pretende señalar que la

⁴⁰ O'Donnel (1999) distingue dos tipos de *accountability*: el horizontal y el vertical. El primero se refiere a un sistema de chequeos y balances orientados al control o sanción de acciones u omisiones de funcionarios públicos que podrían ser consideradas como ilegales. La segunda, en cambio, hace alusión principalmente a las elecciones como mecanismo de control político.

participación para controlar no necesariamente implica la idea del involucramiento directo en las decisiones.

Finalmente, hay un par de entrevistados, MORELEANDO y RD, para quienes la participación tiene sentido en tanto y en cuanto permite, genera e incentiva la deliberación y la discusión política. Estos activistas pertenecen a asociaciones civiles de nueva generación que comenzaron a proliferar alrededor del 2010 al calor de demandas por la recuperación de los espacios públicos olvidados por la profunda crisis de seguridad pública y por la construcción de una ciudadanía más activa y responsable.

Lo que se apreció fue que, para ellos, la razón de ser de la participación, además de lograr impactos directos en las decisiones que toma el gobierno municipal, es contribuir a la formación de preferencias e intereses y sobre todo generar un estado de conciencia y discusión sobre los principales problemas de la ciudad; es decir, *despertar* el interés de la ciudadanía para involucrarse en los asuntos públicos. De acuerdo con Habermas (1989), el accionar de este tipo organizaciones tiene un fuerte impacto en la construcción de la esfera pública local al generar por un lado microesferas públicas asociadas a la vida cotidiana de los ciudadanos y por el otro, al permitir la difusión de problemas propios de esa esfera en la arena pública. De este modo, se logra redefinir los problemas colectivos. En seguida, se muestran las respuestas obtenidas a partir de la pregunta que busca establecer, en parte, el cumplimiento del marco reglamentario vigente y que obliga al gobierno municipal a incentivar la facilitación de espacios participación.

Tabla 27. ¿El gobierno municipal informa a su organización, de manera oportuna, sobre foros y procesos de participación?

Actor	Respuesta
CANACOTO	Por parte del actual Gobierno Municipal, no. Sin embargo, durante la Administración municipal anterior, liderada por el actual Gobernador, recurrentemente fuimos invitados a reuniones de trabajo para dialogar sobre proyectos de obra pública
COPARMEX	Algunas veces y más a manera informativa que realmente un proceso de participación en decisiones
FOMECA	Solo nos informa sobre detalles de algunos proyectos de obras públicas cuando se le solicita
CCI	No es muy común que el Gobierno Municipal nos informe sobre su gestión por iniciativa propia; nosotros tenemos que presionar para que ello suceda
MORELEANDO	Durante el Gobierno Municipal anterior, fuimos invitados a participar en el proyecto de conversión peatonal de la Av. Morelos
RL	Nuestra agenda ciudadana y las acciones que llevamos a cabo como organización de la ciudad civil, ha resultado en que el gobierno nos relegue de cualquier espacio de toma de decisiones públicas
PC29	Nunca ha sucedido, recae más en nuestra presión a través de la solicitud de información mediante los conductos oficiales
RD	No
IMPLAN	Continuamente llevamos a cabo foros de diálogo sobre proyectos que, de acuerdo con nuestros estudios y análisis, creemos los idóneos para el desarrollo adecuado y sustentable de la Ciudad
GM	La Dirección de Obras Públicas convoca, regularmente, a mesas de trabajo con empresarios para informarles sobre proyectos de infraestructuras
CAB	De acuerdo con el Reglamento vigente, es deber del Ejecutivo municipal invitar y establecer espacios de participación
FCPYS	El Gobierno Municipal, realmente, no invita a participar. Creo que todo deriva, como lo mencioné antes, del desconocimiento de lo que verdaderamente es un proceso de política pública; lo confunden con actividades pequeñas y muchas sin trascendencia, de informar tiempos y costos de proyectos de obras públicas; ahí es hasta donde llegan

Fuente: elaboración propia a partir de la información obtenida de las entrevistas realizadas.

De acuerdo con las respuestas obtenidas, la práctica de convocar a espacios de diálogo como parte del interés de fomentar la participación ciudadana no es propia del gobierno municipal de Torreón. En su caso, la línea comunicativa que pudiera acercarse a lo que es la participación ciudadana y que es a lo que se limita el gobierno municipal, es a informar detalles de algunos proyectos de obra pública. No obstante, lo que se alcanza a percibir entrelíneas en las respuestas obtenidas es el grado bajo de apertura a la participación que el gobierno municipal actual ha mantenido desde el inicio de su gestión. La respuesta de la CANACOTO resulta interesante. Expresa que, por parte del gobierno municipal actual, nunca ha sido contactada para prácticamente ninguna mesa de diálogo, “sin embargo, durante la Administración municipal anterior, liderada por el actual gobernador, recurrentemente fuimos invitados a reuniones de trabajo para dialogar sobre proyectos de obra pública”. El actual gobierno municipal es de extracción panista -Partido Acción Nacional-, mientras que el gobierno anterior al que se refiere la CANACOTO era priísta, y precisamente el alcalde en turno en aquel tiempo es el actual gobernador del estado, Miguel Riquelme. Este punto puede inferirse como uno más que demuestra la cercanía entre ambas partes mencionada anteriormente. Las aspiraciones políticas del presidente de la CANACOTO están ligadas con la permanencia del PRI en el gobierno del estado; como lo fue en su momento el caso de su padre. Ello explica la forma en que se refiere al gobernador del estado y asevera que su organización prácticamente solo mantiene comunicación con aquella instancia de gobierno, mientras que, algunas veces, ha sentido cierto tipo persecución política a su persona y sus agremiados por parte del actual gobierno municipal.

También, la mayoría de las respuestas hacen referencia a que, en todo caso, solo se les convoca para ser informados de algunos proyectos de obra pública. Sin embargo, ello no implica la posibilidad de ajustar dichos proyectos a partir de sus opiniones y/u observaciones. Si bien lo anterior puede aceptarse como un ejercicio de transparencia,

aunque débil, no puede tomarse como una acción para fomentar y promocionar espacios de diálogo con el propósito de delinear decisiones públicas en conjunto.

Tabla 28. En términos generales, ¿considera que la participación de su organización, en cierto sentido, es política?

Actor	Respuesta
CANACOTO	Nosotros lo que buscamos es proteger los intereses de los asociados. Sí queremos hacer política porque creemos que el sector empresarial debe tener más espacios dentro del gobierno, porque los empresarios arriesgamos más elementos que otros organismos sociales.
COPARMEX	Buscamos incidir de manera efectiva, independientemente del partido que gobierne el Municipio; aunque es una realidad que hemos tenido mejor relación con unos que con otros.
FOMECA	Queremos que el desarrollo económico de la Ciudad sea una constante, independientemente del Gobierno Municipal en turno y además; transparencia en la gestión gubernamental.
CCI	Yo creo que sí. El hecho de que busquemos transparencia y rendición de cuentas es una forma de ejercer presión política sobre el Gobierno Municipal.
MORELEANDO	Nosotros no tenemos ningún tipo de interés en formar parte del gobierno; queremos que ellos hagan bien su trabajo. La decisión de uno de nuestros fundadores de aceptar el cargo público que ostenta actualmente fue su decisión propia y no la de la Asociación.
RL	Todas las acciones de participación ciudadana son políticas. Controlar la gestión gubernamental para mantenerla dentro de lo que establece el criterio de buen gobierno, merece la presión para incidir en la agenda de gobierno en beneficio de toda la sociedad, civil o empresarial.
PC29	Sí porque una de las formas de controlar la gestión del gobierno es mediante el castigo electoral. Es necesario participar, desde la sociedad civil, en la evaluación de la gestión de cada gobierno municipal para determinar si seguimos con las mismas políticas o se deben cambiar. Aunque también hay que decirlo: lamentablemente la gestión municipal no cambia mucho en función del partido que gobierne.
RD	Considero que no ya que nosotros buscamos mantenernos al margen de debates políticos que solo polarizan a la sociedad; nuestros objetivos van más allá de quien gane las elecciones, queremos que Torreón avance.
IMPLAN	La participación ciudadana sí es política toda que ves que lo que buscan los diferentes actores es participar en la elaboración de la

	agenda de gobierno con base en los intereses de las organizaciones que representan.
GM	La participación ciudadana, como elemento de incidencia en las decisiones del gobierno, en cierta forma es política.
CAB	La participación debe ir más allá de mostrar afinidad por uno u otro gobierno, por uno u otro partido político; debe de proteger los intereses de la comunidad sin importar los colores en el gobierno.

Fuente: elaboración propia a partir de la información obtenida de las entrevistas realizadas.

El análisis revela otro interesante elemento que ayuda a nuestro esfuerzo por acercarnos a la cultura política torreonense y que merece ser mencionada. De acuerdo con las respuestas de los entrevistados, el criterio que apareció como constante fue que su participación sí la consideran como política. Solamente RD se alejó del tema expresando que su participación no es política reflejando, posiblemente, su carácter de organización meramente ciudadana. Además, pudo percibirse una especie de confrontación entre la sociedad civil, el sector privado y el sector público dejando entrever, en primera instancia, la inexistencia de la complementariedad entre las tres esferas.

Con lo expresado por RD, es preciso recurrir a Linz y Stepan (1996) para diferenciar lo que se entiende por sociedad civil y sociedad política. De acuerdo con los autores, sociedad civil es aquella arena política en donde grupos relativamente autónomos y autoorganizados tratan de articular valores, crear asociaciones y solidaridades al tiempo que promueven sus intereses. La sociedad política, en cambio, se distingue por la competencia de los actores políticos por el legítimo derecho a ejercer control sobre el poder público y el aparato del Estado. En ese sentido, la diferenciación mencionada anteriormente por Linz y Stepan se acentúa entre los organismos empresariales y los emanados de la sociedad civil en Torreón. Respecto a los primeros y como lo confirma la respuesta de la CANACOTO, el sector privado puede definirse más cercano a lo que se entiende por sociedad política al intentar influir de una manera más profunda, en las decisiones públicas.

Por su parte, la asociación RD puede catalogarse dentro de lo que se entiende por sociedad civil, gestionando su agenda de intereses como un grupo autónomo y organizado que no busca otro fin más que el de crear comunidad. De esta manera, se puede notar la diferencia de enfoques y comprensión de lo que significa participar en los asuntos públicos.

La mayoría de las organizaciones entrevistadas definieron, de alguno u otro modo, el para qué de la participación sin olvidar el contexto político particular en el que nacieron sus iniciativas de participación. Por ejemplo, el CCI y RL exponen un caso extraño en donde, a pesar de que ambas organizaciones expresaron el mismo propósito para participar -controlar la gestión del gobierno- presentan posturas diferentes referente al actuar del poder político. El CCI se presenta como una organización de la sociedad civil, apartidista, sin fines de lucro e independiente, que busca promover y organizar la participación ciudadana para desarrollar buenos gobiernos y mejores ciudadanos en la Comarca Lagunera mediante un esquema coordinador de asociaciones civiles y empresariales, así como universidades privadas. En un inicio, RL formaba parte del CCI, sin embargo, poco tiempo después, RL decidió abandonar la agrupación porque, según su presidente, “no compartir los mismos métodos, mismas formas y mismos objetivos”.

De acuerdo con RL, “el CCI es una especie de cortina financiada por los empresarios más importantes de la región -FOMECA- y avalada políticamente por el gobierno estatal”; es decir, una especie de extensión cívica del PRI en el Estado de Coahuila. Esto nos conduce, nuevamente, a la tesis de que el PRI estatal continúa ejerciendo el control político sobre la mayoría de las organizaciones empresariales y sociales del estado desde 2005. RL comentó que la simulación de trabajo del CCI es inaceptable y que, por ser una voz disidente, cuestionar dicha simulación, así como la relación sospechosa que el CCI mantiene con el gobierno del estado, fueron poco a poco

relegados de las actividades más relevantes. Fue en ese entonces cuando RL decidió alejarse de la agrupación e integrar y defender su propia agenda de intereses.

Así, además de posturas encontradas, visiones alejadas y objetivos diferentes, el contexto de actuación para una participación ciudadana real es complejo. En ese sentido, no es difícil inferir que esa complejidad y distanciamiento entre la mayoría de los actores entrevistados puede ser aprovechado por el gobierno municipal para cumplir, en el mejor de los casos, a medias tintas con lo que por ley está obligado a acatar: fomentar espacios de participación ciudadana mediante la integración de los distintos actores en las decisiones públicas de la ciudad.

Por tanto, el margen de incidencia ciudadana en procesos de política pública de los actores entrevistados es limitado. Aludiendo a la declaración de FCPYS, es importante destacar que es posible que el desconocimiento de lo que implica un enfoque de política pública para resolver una problemática o demanda ciudadana, sea generalizado entre la mayor parte tanto de los políticos como de los técnicos de la administración municipal. Esto conlleva un problema: el grado de legitimidad de las decisiones políticas del gobierno municipal es, previsiblemente, bajo entre organismos empresariales y sociales generando animadversión en el contexto. Además, la influencia política del gobierno estatal para manipular a conveniencia la manera de actuar de algunos organismos empresariales y sociales, así como en las mismas decisiones políticas del gobierno municipal, puede llegar a obstaculizar el flujo efectivo de participación.

Dado que el margen de maniobra para influir en las decisiones públicas es restringido, la siguiente interrogante busca identificar los mecanismos de presión que cada organización entrevistada lleva a cabo para exigir inclusión al gobierno municipal en la toma de decisiones públicas. La pregunta se formuló de la siguiente manera, ¿qué

mecanismos utiliza su organización para demandar inclusión en la toma de decisiones públicas para posicionar su agenda de interés? La Tabla 29 refleja las respuestas obtenidas de los entrevistados.

Tabla 29. ¿Qué mecanismos utiliza su organización para demandar inclusión en la toma de decisiones públicas y posicionar su agenda de interés?

Actor	Respuesta
CANACOTO	Nosotros prácticamente no tenemos ningún tipo de diálogo con el Gobierno Municipal. Sin embargo, nuestro medio de presión es mediante los medios de comunicación.
COPARMEX	Comúnmente intentamos acercarnos de manera proactiva al Gobierno Municipal, lamentablemente muchas veces no somos escuchados por lo que acudimos a gremios empresariales aliados para fijar posturas en conjunto y mostrar músculo político.
FOMECA	Nos acercamos directamente con el Gobierno Municipal para colaborar en temas que creemos podemos aportar.
CCI	Definitivamente los medios de comunicación locales son la mejor herramienta cuando encontramos las puertas cerradas del Gobierno Municipal.
MORELEANDO	Hemos tenido buena comunicación con el Gobierno Municipal, tanto con el actual como con el anterior. Lamentablemente muchos acuerdos se quedan en el aire por falta de voluntad política de ellos.
RL	Los medios de comunicación son una medida de presión que ayuda a posicionar nuestros mensajes. Sin embargo, como es sabido, los medios locales están cooptados, en su mayoría por el gobierno estatal.
PC29	Los medios de comunicación ayudan, sin embargo, también traen su propia agenda. Desde nuestros inicios, la imposición de solicitudes de información mediante conductos oficiales nos ha ayudado a obtener información que el gobierno no quiere que sepamos.
RD	La Dirección Municipal de Medio Ambiente ha sido nuestro principal interlocutor desde que empezamos este movimiento.
GM	Nosotros estamos abiertos en todo momento a escuchar a los diferentes organismos.
FCPYS	Los medios de comunicación locales, la radio, televisión y prensa, desgraciadamente son parte de la confabulación tanto con el gobierno municipal como con el estatal. Muchos de ellos, incluso, son financiados parcialmente por aquellos.

Fuente: elaboración propia a partir de la información obtenida de las entrevistas.

Tras conocer que el margen de incidencia en las decisiones públicas es prácticamente nulo, las respuestas obtenidas de la interrogante 28 son particularmente interesantes. El objetivo es conocer por cuál alternativa optan los entrevistados una vez que sus demandas y exigencias son bloqueadas por el gobierno municipal. Una vez más, la respuesta de la CANACOTO sobresale mencionando que no cuentan con ningún tipo de interlocución con las autoridades municipales; posiblemente esto se deriva de su cercanía con el gobierno estatal y el conocimiento que el Municipal mantiene de ello. De este modo, puede interpretarse que la CANACOTO es utilizada políticamente por el gobierno del estado para afectar, de algún modo, la gestión del gobierno municipal.

El mecanismo o la herramienta más común entre las respuestas de la mayoría de los entrevistados fue recurrir a los medios de comunicación para difundir demandas, exigencias e inconformidades entre la opinión pública de manera que exhiba los fallos cometidos por el gobierno municipal. En este sentido, resalta la variable que primeramente expuso RL respecto a este tema: “como es sabido, los medios locales están cooptados, en su mayoría por el gobierno estatal”. Hasta el día de hoy, no existe una prueba pública fehaciente del señalamiento que RL, FCPYS y en cierta medida PC29 realizan. Como poder fáctico local, los medios de comunicación integran su propia agenda de interés, muchas veces facilitando la difusión a ciertos gremios al mismo tiempo que niegan espacios de expresión a otros. Este hecho complica aún más el margen de incidencia de los actores en las decisiones públicas reduciendo al máximo los canales alternos de presión para conseguir espacios de participación.

En términos generales, la mayoría de las respuestas también pueden interpretarse con otro común denominador: la participación es concebida por los entrevistados más como un proceso que permite generar opiniones y debate, incidir en la definición de las preferencias

de las diferentes autoridades municipales más que en el resultado específico de la toma de decisiones. Sin embargo, más allá de que lo anterior se vislumbra como una percepción incompleta de lo que es la participación, este enfoque puede tomarse como la antesala a las decisiones y en cuanto más amplio y más calidad tengan estos espacios de diálogo, mejores podrían ser las decisiones ejecutadas.

En suma, vemos que los espacios de incidencia en las decisiones públicas en Torreón son reducidos. Las organizaciones entrevistadas expresaron, en casos específicos, criterios comunes que dibujan el contexto político actual en la ciudad; uno en donde el diálogo entre gobierno y sociedad es limitado y los medios de comunicación juegan un rol a modo, posiblemente para mantener privilegios cuestionables. También, se puede sentir el descontento de la mayoría de las organizaciones entrevistadas con el actuar del gobierno municipal. Por ejemplo, es posible que sobre todo las organizaciones de la sociedad civil sientan que la política los traicionó al ver que ahora los partidos políticos ya no representan ideas y que debieran representarlas. Al final del día, las organizaciones -económicas o sociales- representan intereses, buenos o malos, pero intereses al fin, sectoriales, o generales, pero intereses, pero como los partidos ya no representan ideas y han pasado a representar intereses y de los más fuertes, entonces, las organizaciones -sobre todo las civiles- asumen la responsabilidad de representar ideas, ideas políticas, y entonces es como si hubiera un cambio de roles.

4.4 Factores que impulsan o inhiben la participación ciudadana

Pero ¿qué factores facilitan un contexto participativo? ¿Cuáles son los beneficios y los peligros de la participación? ¿Hay diferencias sustanciales entre las percepciones del sector privado, social y político? Estas interrogantes serán tomadas como base para analizar la

información obtenida con respecto a los factores que impulsan o inhiben la participación ciudadana. Primeramente, se cuestionó a los entrevistados, mediante pregunta de opción múltiple, que mencionarían cuál, en su criterio y en base a su propia experiencia, era el factor fundamental que favorece la participación ciudadana en Torreón. Las respuestas que predominaron fueron: *la voluntad política* y; *la cultura ciudadana en general*.

Tabla 30. Factores que favorecen la participación ciudadana

Actor	Respuesta
CANACOTO	La voluntad política
COPARMEX	La voluntad política
FOMECA	La cultura ciudadana en general / la voluntad política
CCI	La cultura ciudadana en general
MORELEANDO	La cultura ciudadana en general
RL	La voluntad política / la cultura ciudadana en general
PC29	La situación económica / la voluntad política
RD	La cultura ciudadana en general
IMPLAN	Las competencias y la iniciativa propia del gobierno / la voluntad política
GM	La cultura ciudadana en general
CAB	La existencia de leyes y reglamentos que la promueven
FCPYS	La voluntad política / las competencias y la iniciativa propia del gobierno

Fuente: elaboración propia a partir de la información obtenida.

Enfocando la perspectiva al contexto político de Torreón, pareciera ser que ambas respuestas vislumbran los extremos del contexto participativo en Torreón. Por un lado, se hace énfasis en la necesidad de que la ciudadanía ejerza su derecho a participar, más allá del voto, en las decisiones públicas. Este factor pareciera ir en contra de lo que el historiador González Domene expresó en cuanto a que la

sociedad lagunera era una con un involucramiento significativo en los asuntos que atañen al bienestar de la comunidad. El hecho de que dicha opción haya sido de las más mencionadas da cuenta de que, posiblemente, se percibe de manera generalizada que, hoy en día, la ciudadanía carece de un interés genuino por el desarrollo y bienestar común. Además, en todo caso, los espacios acotados de participación representan los intereses individuales de aquellos actores que buscan posicionar sus temas particulares en la agenda de gobierno. Incluso, es importante destacar que tal opción fue mayormente mencionada por las agrupaciones sociales. Esto podría interpretarse como la necesidad de expandir la cultura participativa más allá de los límites organizados, es decir, democratizar la participación entre todos los niveles socioeconómicos para lograr un bloque social que haga frente a las presiones e intereses del sector económico.

Por el otro lado, *la voluntad política* fue la opción más mencionada y cabe destacar que, principalmente, se dio entre los entrevistados del sector económico. Esta situación podría interpretarse como un factor que transparenta la relación entre el gobierno municipal y algunas agrupaciones empresariales; entrecortada y en algunos casos, estancada. En respuestas anteriores conocimos la inconformidad que algunos de los entrevistados del sector privado mantienen con las formas en que el gobierno municipal atiende sus solicitudes tanto de información como de participación en las decisiones públicas. Entonces, la voluntad política podría hacer referencia a la cerrazón que el gobierno municipal conserva en la apertura de canales de interlocución y participación directa.

Asimismo, vale la pena subrayar la respuesta que manifestó el GM: *la cultura ciudadana en general*. En este sentido, podría aparentar que el gobierno municipal señala la responsabilidad de la situación hacia la sociedad en general, evadiendo su compromiso adquirido como actor coordinador e integrador de los espacios de participación, además del marco normativo vigente que lo obliga a fomentar y

promocionar la participación. En ese sentido, también resulta relevante traer a colación la idea entre la función pública, de que la participación ciudadana obliga al funcionario a enfrentar, cara a cara, a los conflictos y es por eso por lo que, posiblemente, el gobierno municipal decide ignorar la situación. Pero, de alguna manera, el gobierno municipal deja de lado el hecho de que la participación ciudadana en la solución de problemáticas sociales permite preverlos, controlarlos y en todo caso evitar que se agranden, hecho que puede beneficiar políticamente tanto al gobierno municipal como al partido político oficial.

Por último, resalta la respuesta de PC29 al ser el único de los entrevistados que consideró la opción de *la situación económica* en su respuesta. El grado de desarrollo económico de la población puede ser un detonante o inhibidor de la participación. Por ejemplo, en palabras de PC29, “una madre soltera, trabajadora, de clase baja que a la vez representa el único sustento económico para sus hijos, difícilmente tendrá tiempo y recursos disponibles para ejercer su derecho a participar en los asuntos que tengan que ver con el bienestar de su colonia -barrio-; aunque el interés sí lo mantenga. En cambio, una señora de clase alta en las mismas condiciones, pero con más recursos económicos, seguramente tendrá más tiempo para dedicarle a las acciones de involucramiento comunitario y posiblemente un grado mayor de influencia en el mismo gobierno”. Así, según PC29, el estado socioeconómico de la población participante dicta diferencias en la profundidad de la participación como en el nivel de influencia social tanto dentro de su misma comunidad como en la acción del gobierno. Por el contrario, respecto a los factores que se consideran influyen para inhibir la participación, las respuestas fueron dominadas por la falta de interés de los habitantes por inmiscuirse en los asuntos públicos de la ciudad. Pero más allá de ello, resaltan dos respuestas que merecen llevarlas más a fondo; la del IMPLAN y la de FOMECA.

Tabla 31. Factores que inhiben la implementación de experiencias de participación ciudadana

Actor	Respuesta
CANACOTO	La postura cerrada del Gobierno Municipal; nosotros estamos en la mejor disposición de entablar una comunicación directa, pero al parecer ellos no
COPARMEX	La falta de espacios de diálogo y comunicación entre todas las partes
FOMECA	Retomando la respuesta la pregunta anterior, creo que la misma respuesta también aplica para esta: no existe una cultura de participación consolidada entre la sociedad, además de que los gobiernos normalmente obstaculizan mesas de diálogo para ocultar condiciones de proyectos que no les conviene que sean revelados.
CCI	El desinterés de la ciudadanía para participar en los problemas de la Ciudad.
MORELEANDO	Podría ser la pasividad de la sociedad respecto a los problemas que día con día nos enfrentamos como Ciudad.
RL	Indudablemente que mucho tiene que ver la voluntad de los gobiernos, municipal o estatal, para abrir espacios de diálogo y transparentar su accionar.
PC29	Misma respuesta que la anterior, una variable importante a considerar es el estado socioeconómico de la población; lamentablemente es una variable que no podemos dejar de lado.
RD	Puede ser el tiempo que la gente tiene disponible para participar en algún proyecto o movimiento social.
IMPLAN	En el IMPLAN impulsamos constantemente ejercicios de participación ciudadana, pero, especialmente con los jóvenes, nos enfrentamos a un grado significativo de apatía entre ellos por involucrarse en estos proyectos.
GM	Trabajamos muy de cerca con el IMPLAN para conocer la implementación de mesas de trabajo y demás, con el fin de aumentar y fomentar la participación ciudadana.
FCPYS	Como lo mencioné anteriormente, dos factores que obstaculizan fuertemente la participación son, por un lado, la incertidumbre de la misma sociedad sobre cómo participar; mientras que, por el otro, el desconocimiento de los funcionarios públicos sobre cómo diseñar e implementar foros de participación. Todo esto contribuye a crear una atmósfera de desconfianza y apatía entre la sociedad.

Fuente: elaboración propia a partir de la información obtenida de las entrevistas.

Primeramente, cabe subrayar la respuesta del IMPLAN. Ahondando un poco más en la información brindada, efectivamente el IMPLAN implementa, de manera recurrente, ejercicios de participación entre jóvenes. Además de los objetivos establecidos de manera particular para cada ejercicio, el propósito general que el IMPLAN manifestó para estos proyectos es “crear cultura participativa entre las nuevas generaciones. En la medida en que involucremos a los jóvenes, divulgamos y expandimos la cultura de ciudadanía; el interés y cuidado por su ciudad. Además, con una visión más actualizada sobre los problemas que ellos enfrentan diariamente, podemos definir soluciones más precisas a partir de sus aportaciones frescas que muchas veces son más innovadoras o contienen ingredientes distintos de aquellas definidas por nosotros, las personas mayores”.

Entre 2017 y 2018, el IMPLAN realizó 5 ejercicios de participación ciudadana joven: sumando 1,381 participantes, 417 ideas de proyectos, 6,299 impactos y un canal de comunicación cada vez más cercano con las universidades de La Laguna y los estudiantes. De acuerdo con el IMPLAN, los resultados de estos ejercicios han enriquecido la visión con la que se construyen los proyectos del IMPLAN, y, en paralelo, les han dado elementos para decidir acciones que consoliden la formación ciudadana de la juventud lagunera en liderazgos sociales: “creemos que la innovación de estos ejercicios reside, en buena parte, en otorgar un valor importante a la misma experiencia, a la vocación de servicio y al liderazgo operativo que también son virtudes valiosas para lograr una gestión pública diferente ... en este sentido, el IMPLAN busca realizar políticas no sólo con la juventud, sino crear políticas desde la juventud; políticas diseñadas y gestionadas por los mismos jóvenes con asesoría del Instituto”.

En primera instancia, las acciones y objetivos establecidos por el IMPLAN parecieran ir en línea con los casos exitosos de participación ciudadana. Sin embargo, es en la vinculación y en la determinación de la solución final en donde está el detalle. Más allá de

las aportaciones recogidas en este tipo de ejercicios, las innovaciones pueden, o no, ser incluidas al momento de definir la solución, especialmente por la intervención del gobierno municipal que es, a final de cuentas, la Institución que avala, o no, la dimensión de la política, en este caso juvenil, planteada por el IMPLAN.

Por su parte, FOMECE mencionó, de manera explícita, un elemento importante a considerar: la opacidad con la que, según el entrevistado, normalmente se conducen los gobiernos locales. En otras palabras, el gobierno municipal en turno, indistintamente del partido de donde emane, intentará evadir su responsabilidad como propulsor de ejercicios de participación con el fin de mantener oculta información que, a pesar de ser de interés público, puede resultar comprometedor para los intereses del gobierno municipal. Lo anterior atiende uno de los propósitos que en respuestas anteriores FOMECE manifestó como medulares de sus objetivos: buscar transparencia en la gestión gubernamental.

Como organismo representante de la élite económica de la ciudad, FOMECE añadió que están conscientes de los esfuerzos que los distintos gobiernos municipales, a través de la Dirección de Desarrollo Económico, han realizado para impulsar la dinámica económica hacia los niveles anteriores. Sin embargo, la entrevistada aseguró que “en la medida en que el gobierno municipal, en este caso, no contribuya a transparentar el ejercicio de recursos provenientes, sobre todo, del impuesto predial, difícilmente se conseguirá lo anterior ... además, la falta de transparencia también provoca políticas mal hechas que repercute en la confianza y credibilidad no solo de la sociedad civil en su conjunto en la gestión gubernamental, sino también del inversionista extranjero”. A partir de lo expresado por FOMECE es que surge el pensamiento de si el gobierno municipal está viendo la dimensión completa de lo que puede llegar a significar impulsar la participación ciudadana, no sólo en términos políticos sino también para facilitar su misma gestión. Ciertamente, en el medio político se le rehúye a la

promoción de la participación por considerársele una acción que puede llevar a la luz problemas públicos, o incluso inventar conflictos nuevos, y eso es lo último que un alcalde querrá. Sin embargo, la participación, si se desarrolla mediante los mecanismos y cauces idóneos, puede ayudar a evitar que los conflictos crezcan. En ese sentido, la participación es un mecanismo que permite recabar información para el mismo gobierno municipal, prever conflictos de una mejor manera y contenerlos para después mejorar las políticas.

La Tabla 32 muestra las principales ventajas y desventajas según los entrevistados. Una percepción uniforme que se logró identificar fue que más allá de las respuestas proporcionadas, la credibilidad en procesos participativos es débil. Esto, posiblemente, va en línea con lo expresado por COPARMEX al decir que no es tanto que los convoquen a participar en procesos desde sus inicios, sino que más bien, solo los convocan para informarles lo que se va a hacer. Retomando algunos puntos de la información obtenida anteriormente, esto podría interpretarse como un hábito o costumbre del gobierno municipal, independientemente del partido político que lo ampare. Más de allá de ello, en este punto entra un dilema: si en el ciudadano debe recaer, mediante la participación institucional, la responsabilidad de co-gobernar o si, al final del día, es el gobierno quien debe emitir la última palabra; decidir si ajusta o no, el resultado del proceso participativo.

Tabla 32. Ventajas y desventajas de los procesos participativos

Actor	Respuestas		
	Ventajas	Desventajas	Explicación
CANACOTO	Garantiza que las autoridades escuchen y atiendan demandas sociales	Es ineficiente y costoso	Es un método de presión hacia el gobierno; para escuche nuestras demandas, sin embargo, muchas veces no se llega a

			ningún punto de acuerdo
COPARMEX	Contribuye a legitimación de las decisiones del Gobierno Municipal	Se discute y decide sobre aspectos poco relevantes para la gestión pública	Ayuda que las decisiones sean acordadas entre varios representantes, pero, como lo comenté antes, muchos de esas decisiones ya están tomadas y solo nos llaman para avisarnos de lo que van a hacer
FOMECA	Contribuye a legitimación de las decisiones del Gobierno Municipal	Ralentiza la toma de decisiones	Creemos que algunos proyectos deben ser consensuados entre varias partes, sin embargo, este proceso suele llevar mucho tiempo y hace que el proceso se convierta en un ejercicio ineficiente lo que hace que, poco a poco, se vaya perdiendo el interés
CCI	Propicia un compromiso del Gobierno Municipal para cumplir los acuerdos alcanzados	El ciudadano individual suele estar subrepresentado	Si bien es cierto que nosotros somos un organismo articulador que agrupamos asociaciones civiles y empresariales, el ciudadano de a pie queda subrepresentado; en ese caso una solución podría ser la consulta popular
MORELEANDO	Contribuye a legitimación de las decisiones del Gobierno Municipal	Puede generar conflictos (entre actores o cuando no se inclina por la	El principal problema que vemos nosotros es que es difícil que todos los comerciantes y

		opción demandada)	restauranteros de la zona centro, nos pongamos de acuerdo en el proyecto: unos quieren una cosa mientras que otros otra
RL	Brinda la posibilidad de incidir en la formulación de políticas	Existe un desequilibrio de fuerzas en los tres sectores representados	Debemos de tener un rol más activo como ciudadanía, sin embargo, los espacios de diálogo son cada vez menos y sobre todo, la inclinación de la balanza entre los que realmente trabajamos por una mejor Ciudad y aquellos que están alineados al gobierno y simulan una <i>oposición</i> ciudadana, es notoria
PC29	Propicia un compromiso del Gobierno Municipal para cumplir los acuerdos alcanzados	El ciudadano individual suele estar subrepresentado	Es un método de presión hacia el gobierno y de esa forma podemos comprometerlo a cumplir, aunque no es cien por ciento efectivo, como el caso del Metrobús. Y por el otro lado, los que más oportunidad de presión tienen son los grandes empresarios mientras que el ciudadano común y corriente es desplazado, orillándolo a la

			movilización callejera como su único recurso
RD	Garantiza que las autoridades escuchen y atiendan demandas sociales	Ralentiza la toma de decisiones	A nosotros muy pocas veces nos han convocado para algo ajeno a nuestro tema central pero lo que sí reconocemos es que hemos tenido muy buena comunicación con la Dirección de Medio Ambiente; sin embargo, en algunos temas la burocracia suele retrasar el avance en muchos temas
IMPLAN	Brinda la posibilidad de incidir en la formulación de políticas	Puede generar conflictos (entre actores o cuando no se inclina por la opción demandada)	Claramente nuestro objetivo es involucrar a la sociedad en la formulación de políticas, pero hemos sido mediadores en desacuerdos entre empresarios y sociedad civil y es entendible, cada uno defiende sus intereses, pero lo importante es definir una planeación viable para la Ciudad
GM	Promueve el diálogo y el entendimiento entre organizaciones del otro ámbito	Puede generar conflictos (entre actores o cuando no se inclina por la opción demandada)	El diálogo es fundamental en la participación ciudadana y nosotros estamos abiertos a escuchar soluciones y alternativas a las problemáticas, esa ha sido la instrucción que hemos recibido del Alcalde

FCPYS	Brinda la posibilidad de incidir en la formulación de políticas	Existe un desequilibrio de fuerzas en los tres sectores representados	El principal objetivo, evidentemente, debe ser la posibilidad de participar en la formulación de políticas públicas, pero el tema de la influencia política desproporcionada entre los tres sectores hace que la balanza se incline casi siempre, hacia el lado del sector privado ... cuando los del sector social no son los mismos que los del privado
-------	-----------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: elaboración propia a partir de la información obtenida de las entrevistas.

Como principal ventaja percibida entre los entrevistados se identifican dos: *garantiza que las autoridades escuchen y atiendan demandas sociales* y; *contribuye a legitimación de las decisiones del gobierno municipal*. Respecto a la primera, nuevamente surge la impresión de que el gobierno municipal atiende, en el mejor de los casos, pero de manera ineficiente, las demandas de la sociedad. En ese sentido, la participación institucional puede servir como mecanismo de presión para atraer la atención del gobierno municipal y, en cierta medida, obtener una respuesta pronta y favorable a las problemáticas. La segunda respuesta más enunciada puede ir enlazada con la primera. Entre los entrevistados se identificó el sentimiento de que, independientemente del partido político que lo ampare y el porcentaje obtenido de la votación, no se encuentra un grado alto de legitimación en las decisiones gubernamentales. Una vez más, ello es muestra de la desconfianza que priva hacia la clase política de la ciudad. Esta desconfianza pudo haberse originado ya sea por acciones cuestionables relativas al ejercicio del presupuesto y por la escasa inclusión por parte

de ésta en la toma de decisiones públicas, entre otras. Lo anterior nos conduce a preguntarnos si la participación electoral no es suficiente para otorgar de legitimidad al gobierno municipal y, si en ese sentido, la democracia representativa a nivel local resulta poco útil para asegurar el bienestar de la población.

Las respuestas obtenidas de la Tabla 32 ponen de relieve una serie de nuevos cuestionamientos. Para los entrevistados ¿el fin de la participación institucional es obtener información?, ¿es poder elegir?, ¿es ejercer el derecho de consultar y cuestionar el accionar gubernamental?, ¿es poder decidir de manera directa en las estrategias de gobierno? La respuesta del GM resulta interesante cuando añade que, “posiblemente, cada parte involucrada en participación ciudadana crea que siempre tiene la razón, pero eso no siempre es así. Los políticos son lo que tiene que terminar decidiendo, que sea participativa no significa que se tenga que decir sí a todo, la decisión final siempre ha de ser política. Creo que discutir si tenemos que destinar más o menos transporte público, más o menos limpieza, es una responsabilidad de quien representa y gobierna y no de la ciudadanía. Creo en la democracia participativa, pero creo también en la representativa, esa es mi opinión...y algunos mecanismos pueden alterarla”. La respuesta del GM pone de manifiesto la postura del gobierno municipal hacia la participación ciudadana: la participación es buena hasta cierto punto. Además, considerando que la principal desventaja que el GM percibe respecto de la participación -puede generar conflictos- confirma la postura que mantiene hacia la inclusión ciudadana en las decisiones de interés público.

El secretario del ayuntamiento añadió que “el gobierno municipal es quien tiene que ejecutar los planes y marcar las principales líneas de gobierno de la Ciudad; desde nuestro punto de vista la participación debe tener limitantes... los que gobiernan son los políticos, aquellos en quienes las personas delegan su confianza elección con elección. Ellos han de ejecutar las políticas, no todo lo

que sale de un proceso de participación ciudadana se tiene que aplicar tal como sale, sino que el gobierno tiene que ser el último filtro y, por lo tanto, tiene que establecer decisiones políticas que muchas veces no son las mismas que se habían discutido en reuniones con los empresarios o con las organizaciones civiles”. Sin embargo, al comentar la respuesta del GM con el entrevistado de RL, éste reaccionó comentando que, entre otras razones, “no podemos aceptar la democracia representativa tal como está hoy, donde el acceso a la información por parte de la ciudadanía es muy limitado o donde un empresario tiene más influencia en las decisiones públicas e inclusive, tiene más posibilidades a ser candidato a algún cargo político que la gente común. Creo que hay que fortalecer la democracia representativa...incluir mecanismos de participación pero que estén más relacionados con mejorar la representación, con el control, mecanismos que transparenten el funcionamiento como por ejemplo...que se sepa quiénes son los principales proveedores del gobierno y en qué condiciones se les contrata, cómo se ejerce el presupuesto; que la gente pueda tener acceso fácil a eso”.

Entonces, a partir de lo anterior podemos pensar que los mecanismos de participación son una especie de complemento que permite al gobierno municipal tomar la temperatura social. Ahora bien, si la distancia entre la ciudadanía y los tomadores de decisiones es amplia, como la que prevalece hoy en día, entonces esa medición de temperatura será inexacta resultando en los riesgos que ello representa. Y, contemplando la situación actual del caso particular de Torreón y que a partir de las respuestas de los entrevistados se percibe, entonces, tal vez, habría que mejorar y fortalecer los mecanismos de democracia representativa al mismo tiempo que los referentes a la democracia participativa; como por ejemplo el sistema de monitoreo del Cabildo para no quedarse solo en la publicación de las decisiones tomadas en ese órgano.

Finalmente, retomando la principal desventaja pronunciada tanto por FOMECA como por RD sobre que la participación ciudadana podría ralentizar la toma de decisiones, es importante considerar que para evitar esto, es necesario instrumentar, de manera adecuada por parte del gobierno municipal, los espacios de participación institucional. De no hacerlo, el gobierno municipal podría incurrir en el riesgo de que tales espacios puedan ser percibidos como una simulación de participación, ya sea para presumir la vanguardia de la gestión municipal o, incluso, como estrategia dilatoria para ciertos temas que beneficien el interés del gobierno municipal.

El riesgo de manipulación siempre se encuentra latente en la participación ciudadana. Los gobiernos conservan información que no comparten fácilmente y entonces las partes, sobre todo el sector social, no están en las mismas condiciones que el gobierno. Esta asimetría en la información puede provocar que la participación se convierta solamente en manipulación. Cuando se trata de un poder fáctico relevante como lo es el poder económico, ese peligro se reduce por posibles lazos de interés entre ambas partes, pero cuando se trata de grupos de interés desorganizados como comunidades de vecinos o personas de carácter individual, la desinformación es mayor y el peligro de manipulación o simulación, también lo es. En consonancia con lo anterior, resulta importante subrayar que la ausencia de la misma cantidad de información y de calidad para todas las partes, puede dar como resultado el peligro de la toma de decisiones sin fundamento. La participación sin información puede resultar estéril.

Sin una mayor cultura política y ciudadana es difícil estar alerta al peligro de la manipulación. Es necesario que el involucramiento ciudadano obtenga como lección el aprendizaje en identificar las letras pequeñas de los reglamentos o de los planes de gobierno. A todo esto, además es necesario considerar que, muchas veces, los tiempos de la gente no suelen ser los tiempos de la gestión y menos los de la política. Los tres tiempos son distintos y esto puede traer algunos problemas

que hay que evaluar cuando se aplican mecanismos directos de participación.

En términos generales, fortalecer los mecanismos de democracia participativa en Torreón puede ayudar a desactivar hábitos y costumbres perjudiciales para la democracia local. De acuerdo con lo expresado por RL, la participación ciudadana “ayuda a romper los pactos de silencio y de ocultamiento, de opacidad y falta de rendición de cuentas, y de amiguismo...esas lógicas tan presentes en la política de la ciudad...y a nosotros nos permite estar atentos a aquellas cosas que no funcionan y hacerlas públicas; porque pareciera que el gobierno solo hace su trabajo de manera eficiente con base en reportajes periodísticos”.

Como se mencionó anteriormente, el clientelismo forma parte de la mentalidad política mexicana, pero mediante mecanismos de participación institucional es que se puede desarraigar poco a poco. Mediante mecanismos directos como foros en las colonias -barrios- o reuniones públicas con representantes de los tres sectores, los favores personales ya no cuentan porque en un espacio cara a cara y de manera pública, difícilmente alguna parte se compromete a hacer cosas que no puede cumplir o a exhibir intereses ocultos y cuestionables que vayan en contra del interés general de la ciudadanía.

De acuerdo con la información obtenida, podemos determinar que los factores que ayudan a entender mejor la participación ciudadana en Torreón son, primero, el grado de apertura institucional que el gobierno municipal muestre hacia la iniciativa ciudadana para participar; es decir, la voluntad política que, a pesar de la existencia de un reglamento municipal de participación ciudadana, el gobierno municipal debe añadir para fomentar y concretar espacios de diálogo y decisión en la toma de decisiones. Segundo, el nivel de profesionalización de los funcionarios encargados de implementar los procesos de participación institucional. Tal nivel puede influir

drásticamente en el éxito o fracaso de los esfuerzos participativos, y más aún, en el éxito o fracaso de las mismas políticas públicas. Y, tercero, el surgimiento de una problemática pública que afecte, de forma generalizada, a toda la población como lo fue en su momento, la crisis de seguridad pública.

Una variable que influye para que un ciudadano se involucre en políticas participativas y que resaltó entre las respuestas de los entrevistados fue el estado de desarrollo económico de la población; a mayor desarrollo la participación es más intensa, mientras que, a menor nivel de desarrollo, la participación ciudadana tiende a ser más débil en Torreón. Paradójicamente, a pesar del número significativo de asociaciones civiles registradas ante las autoridades, la participación desorganizada prevalece baja.

El contexto político en Torreón ha influido en la forma, alcance e intensidad de la participación. La postura de cerrazón generalizada ante la apertura de espacios institucionales de participación por parte del gobierno municipal ha desalentado iniciativas ciudadanas, sobre todo las generadas en grupos desorganizados de ciudadanos. Pareciera ser que la práctica recurrente del gobierno municipal, a pesar de los esfuerzos del IMPLAN por consolidar canales participativos, es la medida adoptada y exitosa para desactivar ánimos de participación. Lo anterior se puede interpretar como el rechazo del gobierno municipal por ceder espacios de decisión a la ciudadanía a pesar de la existencia de marcos reglamentarios que obligan a la ejecución de acciones para estructurar una política municipal de participación. Lo expresado por el secretario del ayuntamiento enfatiza la postura del gobierno municipal en torno al tema, y que, en palabras de los entrevistados, no cambia mucho a lo realizado por gobiernos emanados del PRI.

En el mismo orden de ideas, la crisis de seguridad pública acontecida a partir del 2005 también contribuyó a configurar el contexto político actual de Torreón. Parece ser que la crisis fue el factor

detonante de la iniciativa ciudadana por participar en las decisiones públicas. Sin embargo, con el paso de los años y la disminución de los índices delictivos del orden estatal y federal también pareciera ser que los ánimos participativos decrecieron. Más allá de los organismos empresariales los cuales cuentan con una larga trayectoria de inclusión en la toma de decisiones públicas, solamente algunos grupos y organizaciones civiles lograron consolidarse y permanecer activas después del 2012. Sin embargo, existe el riesgo de que estas organizaciones civiles se coludan con los organismos empresariales dada la visible inequidad de fuerzas.

Ciertamente, es perceptible un desbalance de fuerzas entre los representantes del poder económico y del poder civil en Torreón. Mediante las declaraciones de RL y RD pudimos comprobar que no existen esfuerzos concretos por equilibrar el grado de influencia de un sector y otro. Evidentemente, el sector económico cuenta con más armas para influir en las decisiones del gobierno. el número de empleados, la contribución al desarrollo económico de la ciudad, el pago directo de impuestos, entre otros, son herramientas que el sector económico utiliza para persuadir la operación gubernamental y de ese modo, inclinar la balanza a su favor. Por su parte, el sector social, comúnmente, limita sus activos persuasivos a su capacidad de movilización. Sin embargo, dicho activo requiere de voluntad y activismo social; requisitos que, a diferencia de lo manifestado por González Domene, no han echado raíces, de forma generalizada, entre la población generalizada.

Finalmente, la idiosincrasia del ciudadano lagunero según González Domene, no responde a la cultura política actual de la población de Torreón. La apatía, especialmente en la población joven, es síntoma del desánimo y a la vez del *éxito* del gobierno municipal por desalentar acciones de participación. Aquí resulta importante subrayar que el diálogo que tanto algunas organizaciones empresariales como civiles mantienen con el gobierno municipal no representa lo que en

teoría se define como participación ciudadana institucionalizada. Y, a pesar del descontento generalizado, el estado de la cosa no tiende a cambiar; pareciera que la cultura política de la población se limita, y no de forma abrumadora, solo a la forma de participación electoral.

CONCLUSIONES

¿A qué se puede llegar a partir del estudio que desarrollamos?
¿En qué medida el análisis empírico aporta conocimiento nuevo a la teoría de la participación ciudadana en el ámbito de gobierno local? Esta tesis ha tratado de analizar y conocer el estado de la participación ciudadana institucionalizada en Torreón; captar e identificar su alcance e intensidad. Dicho fin estuvo sustentado por dos objetivos generales: el primero se enfoca en determinar y explicar las causas que impulsan, o inhiben, la participación ciudadana en Torreón. El segundo apunta a determinar la forma, dinámica, alcance e intensidad de la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas en Torreón. Antes de adentrarnos en ellos, es relevante describir el contexto macro de la participación ciudadana en México.

En primer lugar, conviene señalar que la consolidación de la participación ciudadana en México aún se encuentra en proceso. Si revisamos de manera retrospectiva el proceso reciente de construcción democrática en México a partir de los años 70, se puede observar que desde entonces existe una deuda histórica en materia de reforma a fondo del régimen político. Por ende, la reconfiguración de la relación Estado-sociedad es una asignatura pendiente.

Pese a las sucesivas reformas institucionales y electorales -que sucedieron a la Reforma Política de 1977- la relación Estado-sociedad quedó centrada, principalmente, en la articulación y el fortalecimiento del sistema mexicano de partidos con la persistencia de prácticas corporativistas y clientelares enquistadas en su modo de operar. La intención de incrementar los canales de representación política para las minorías permitió abrir espacios para la creación de nuevos partidos políticos. Sin embargo, éstos, paulatinamente, fueron adquiriendo los mismos hábitos y mecanismos de operación que la vieja maquinaria priísta. Tal es el caso del partido oficial, MORENA. Lo anterior, sin duda, ha generado un clima de decepción, principalmente entre las clases medias en México.

En lo que compete a la apertura y construcción de instancias y mecanismos de participación ciudadana, el acervo disponible es frágil y precario. Nos referimos tanto a la cantidad de instancias e instrumentos instituidos como a la calidad de participación generada a través de ellos. En cuanto a la cantidad de instancias, podemos decir que a nivel nacional no existe una política concreta de participación ciudadana. Actualmente, la ley que rige las prácticas participativas a nivel federal es la Ley Federal de Consulta Popular. Ésta fue integrada, solamente, como marco reglamentario del Artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La Ley Federal de Consulta Popular soporta los derechos de la ciudadanía en términos políticos: votar y poder ser votada en las elecciones, derecho de libre asociación, así como participar en las consultas populares de trascendencia nacional y en los procesos de revocación de mandato. Todo lo referente a la participación ciudadana en la definición de políticas públicas, en caso de que así se encuentre establecido, es atribución de los gobiernos estatales y municipales. No obstante, los existentes carecen de promoción y difícilmente salen del carácter consultivo. Los ejercicios de democracia directa recientemente implementados por el gobierno de AMLO han sido fuertemente criticados. Algunos han carecido de sustento legal, pero todos han sido cuestionados por considerarse estrategias ocurrentes y oportunistas. Sin embargo, tales críticas también pueden surgir por el número reducido de ocasiones que los distintos gobiernos federales, a lo largo de la historia, han echado mano de las herramientas de participación ciudadana que ofrece la Constitución. Este hecho, tal vez, ha provocado que la población no se encuentre familiarizada con este tipo de iniciativas.

Ante este panorama general, podemos sintetizar cinco puntos que respaldan lo mencionado anteriormente. Primero, la vigencia formal de cuatro instrumentos de democracia directa: consulta popular, plebiscito, referéndum e iniciativa popular. De ellos, únicamente el primero ha sido utilizado en los últimos 30 años; y más frecuentemente

en lo que va del gobierno de AMLO. Segundo, diseño de instancias y espacios de participación en el marco de algunas políticas sectoriales: consejos consultivos, comités, comisiones, que se han conformado como instancias deliberativas pero que, como ya lo mencionamos, no van más allá de su carácter consultivo y sin acceso al plano de la toma de decisiones. Además, en estas instancias existe poca información acerca de su conformación por lo que sus niveles de transparencia, eficacia y legitimidad son dudosos. Tercero, la creación de algunos órganos deliberativos con cierta autonomía: el Consejo Consultivo del Consejo Nacional Indígena, el Consejo Consultivo de Cambio Climático, el Consejo Consultivo del Instituto Nacional de la Mujer, entre otros. Cuarto, la promulgación de algunas leyes de participación en algunos estados de la República: Jalisco, Coahuila, Nuevo León, Ciudad de México, entre otros, pero no en el total de las entidades federativas. Y, quinto, la existencia de una normatividad que ha reconocido la importancia de la participación ciudadana, principalmente: la Ley de Planeación -desde 1983-, la Ley de Fomento a las Organizaciones de la Sociedad Civil -con la intención de ser abrogada por el gobierno de AMLO-, la Ley de Consulta Popular, entre otras. Sin embargo, todas ellas se han quedado cortas en su alcance y en la obligación de su cumplimiento.

La situación de la participación ciudadana a nivel local puede tomarse como reflejo del contexto existente en el ámbito nacional. Si bien la mayoría de las entidades federativas cuentan con normativas que regulan la acción cívica -directa y/o institucionalizada-, la constante en los casos apunta a que dichas legislaciones no son consideradas para su implementación y solo son conservadas para aparentar una inexistente modernización del marco jurídico sobre derechos de los ciudadanos. En ese sentido, de acuerdo con los hallazgos obtenidos a partir de las entrevistas realizadas, el caso de Torreón no es una excepción.

Como pudimos observar, las claves de lo ocurrido dentro del contexto político del período 2005-2012, es considerado, en gran medida, el gran catalizador de la participación ciudadana moderna en Torreón. La crisis de seguridad pública impulsó a ciudadanos organizados a paulatinamente retomar y adueñarse de los espacios públicos perdidos ante la presencia del crimen organizado. Retomando las interrogantes que nos hicimos en el apartado 1.3.1 referente a las causas que generan la participación ciudadana, con la información obtenida podemos responderlas de la siguiente manera: en Torreón, la última ola de participación ciudadana ocurrió como respuesta a la crisis de seguridad pública de 2005. En línea con la tesis elaborada por Gurr (1970), la participación en Torreón fue generada a partir del incumplimiento por los diferentes ámbitos de gobierno, de las expectativas en seguridad pública. La incompetencia de las autoridades por asegurar condiciones seguras para el libre desarrollo de la vida privada y pública de los ciudadanos obligó a éstos a tomar acción civil.

Asimismo, apuntando a la tesis de Milbrath y Goel (1977) sobre las condiciones socioeconómicas de los que se entablan en misiones participativas, cabe subrayar que los integrantes de aquel movimiento participativo inicial contaban con los recursos y posibilidades económicas para solventar sus acciones. En su mayoría, fueron dueños de comercios formales establecidos en el Centro Histórico de la ciudad. Además, la teoría de la racionalidad económica de Olson (1965), se cristalizó ya que el beneficio que en ese entonces se obtendría, era mayor que el costo. La crisis de seguridad pública, a su vez, introdujo a la economía local en un espiral decreciente sumiéndola en una severa crisis económica; los comerciantes del Centro Histórico se hallaron entre los más afectados debido a la baja afluencia de clientes. El temor de los ciudadanos por salir a la calle fue generalizado lo que generó un rompimiento en la dinámica económica de la ciudad. El componente organizativo también estuvo presente. En línea con lo propuesto por McCarthy y Zald (1977), la capacidad organizativa de los líderes de aquel movimiento fue evidente. Ello contribuyó a que las acciones del

movimiento permearan entre la población sumando adeptos a la causa. La organización que inició el movimiento fue MORELEANDO. Hoy día, su principal líder es el director de cultura del gobierno de Torreón.

Ahora bien, una vez que identificamos la causa medular de la última oleada participativa en Torreón, procedemos a adentrarnos en la descripción de las variables, respecto a la participación en sí, de contexto político, cultura política y forma y dinámica en que se da la participación. Para ello, el Cuadro 10 sintetiza los hallazgos identificados.

Cuadro 10. Resultados sobre el estado de la participación ciudadana en Torreón

Contexto Político	Cultura política: concepciones de la participación	Forma y Dinámica de la Participación Institucional
<ul style="list-style-type: none"> • El escenario se encuentra inmerso en un contexto centralizado de toma de decisiones. • A la vez, el contexto presenta indicios de inestabilidad institucional dado que, con cada cambio de gobierno, las políticas cambian. • También, los acercamientos entre los actores son bajo colusión y/o confrontación para posicionar temas individuales en las agendas pública, política y de gobierno. 	<ul style="list-style-type: none"> • El interés por inmiscuirse en los asuntos públicos por parte de la población es bajo. • Los pocos foros de diálogo público entre los tres actores se dan bajo la estrategia política del gobierno para incrementar su legitimidad. • La postura gubernamental continúa siendo la de controlar, escuchar y decidir. 	<ul style="list-style-type: none"> • El gobierno dicta, controla y establece los alcances de la participación. • Los escasos foros de participación se dan bajo el amparo de la participación asociativa; no se encontraron indicios de participación individual. • Los foros de diálogo son aceptados solo como parte de un modelo de participación consultiva; la decisión final siempre la realiza la parte gubernamental.

Fuente: elaboración propia.

En un sentido más narrativo, a continuación, se explican los descubrimientos para cada variable. Respecto al contexto político,

identificamos que la gestión pública en Torreón es centralizada. Esto sucede a pesar de la necesidad de descentralizar la toma de decisiones marcada por los lineamientos que establecieron los modelos de NGP y gobernanza para obtener mejores resultados en la atención de problemas y demandas públicas. Ello lo podemos comprobar mediante el reglamento orgánico del IMPLAN. Las decisiones que ahí se toman, solo son de carácter consultivo; es decir, no son de naturaleza vinculante para el gobierno de Torreón. Por su parte, la inestabilidad del contexto político también afecta la consolidación de la participación ciudadana en Torreón. Si bien la naturaleza de la posibilidad de reelección en el ámbito municipal apuntaba a eliminar vicios aspiracionales de los alcaldes, las agendas políticas de los partidos obstaculizan la idea de implementar políticas transversales a largo plazo. Además, es notable el estado de colusión entre la mayoría de los organismos económicos y sociales. No se trata de la construcción de redes sociales, más bien pareciera la confabulación entre actores para posicionar intereses particulares, sobre todo, del sector económico. Los detentadores del poder económico son quienes financian a la mayoría de las organizaciones de la sociedad civil. Éstas, son dirigidas por empleados reales de aquellos. Y ambos, comparten acuerdos con el gobierno para obtener licitaciones o asignaciones directas en contratos. Este hecho ha sido denunciado en varias ocasiones por la organización civil RL; levantar la voz le costó el permiso para poder participar en foros públicos. En cuanto a la cultura política, más allá de que, en publicidad, el respaldo y la participación en foros abiertos integre un número importante de organizaciones civiles y económicas, la colusión entre ambas partes reduce su legitimidad. Además, el control de dichos foros sigue ostentado por el gobierno. Y, al final, la decisión última corresponde al gobierno. Para el caso de la forma y dinámica en que se da la participación, el sentido no es distinto. El monopolio de las decisiones continúa estando en el gobierno. Asimismo, el gobierno mantiene el control de la dinámica mediante prácticas clientelares y corporativistas.

Tabla 33. Argumentos a favor y en contra de la participación ciudadana

A favor	En contra
<ul style="list-style-type: none"> • Se proporciona información sobre el ambiente social en donde se ejecutarán las actividades de desarrollo. • Revela de manera más eficiente, las preferencias de los usuarios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Propicia la formación de élites participativas (iluminadas) que sesgan la participación. • Genera persistencia en la exclusión de los menos organizados para gestionar sus demandas.
<ul style="list-style-type: none"> • Genera aprendizajes sociales e innovación. • Fortalece a las instituciones locales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se vuelve ocasión de <i>captura</i> de recursos e instituciones redistributivas por parte de élites locales. • Sesga las preferencias del universo de usuarios hacia la de los participantes.
<ul style="list-style-type: none"> • Genera formación de capital social. • Fortalece la competitividad sistémica de la región o localidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Propicia la <i>informalización</i> de la política al abrir canales alternos a los de representación institucionalizada. • Limita la racionalización de las acciones gubernamentales dada la dispersión de las demandas.
<ul style="list-style-type: none"> • Contribuye a la formación y fortalecimiento de identidad local o regional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Disminuye la confianza hacia las instituciones representativas.

Fuente: elaboración propia a partir de Sánchez (2015).

Pero, más allá de describir la situación de la participación ciudadana en Torreón, nos surge una interrogante disruptiva que podría abrir otra línea argumentativa: ¿cuánta participación se necesita para alcanzar un modelo deliberativo? O, en su caso, ¿todo lo que rodea a la práctica participativa es bueno para el mejoramiento de la sociedad? Al mismo tiempo que la categoría participación ciudadana es relevante en el ámbito de los asuntos públicos, también existen posiciones a favor y en contra de la participación ciudadana. A nivel discursivo, los gobiernos aceptan a la participación ciudadana como parte de las mejores prácticas internacionales, sin embargo, en la práctica se oponen, ya que les preocupa que los ciudadanos conozcan y se

involucren en los procesos y procedimientos gubernamentales porque consideran que pierden control en sus asuntos. La Tabla 33 pone en contraste algunos argumentos a favor y en contra de la participación.

Los argumentos en contra expuestos por Sánchez (2015) pueden ser retomados para explicar parte del estado actual de la participación en Torreón. La colusión entre organizaciones económicas y civiles antes descrita resulta en el surgimiento de una nueva élite participativa. Esta élite participativa sesga y excluye la incorporación de organizaciones que no se encuentren alineadas a sus intereses particulares. Es decir, dejan fuera a aquellos organismos que no estén dispuestos a formar parte de la simulación de participación ciudadana. Considerando lo anterior, también podemos concluir que los métodos de participación en Torreón ayudan, principalmente, a fortalecer y a posicionar los intereses de los más poderosos. Lo anterior se alinea con lo argumentado por Jostxo Beriain cuando expuso que “las grandes corporaciones pueden ejercer un poder económico inmenso y tienen la capacidad de influir en las políticas públicas en sus planes de origen” (2005: 42). Mientras que la participación de los menos poderosos solo sirve para legitimar el proceso mismo, así como las decisiones que se tomarán producto de ello.

Cooke y Kothari (2001) articularon la teoría de la tiranía participativa. En su texto, los autores se cuestionaron si el método participativo, más allá de cumplir una *idea romántica* en donde todos los ciudadanos pueden incidir en la definición de políticas, puede generar desvirtuaciones. Por ejemplo, en lugar de que la participación legitime todo el proceso de la política pública, puede caer en el hecho de que aquella sea utilizada para culpar resultados negativos y transferir responsabilidades de un actor a otro, como agencia implementadora, para asumir las consecuencias. Así, la participación puede devenir en una tiranía; la tiranía de la participación. Ante dicha

teoría, Cooke y Kothari (2001) identificaron tres tipos de tiranías⁴¹ de la participación: primero, la tiranía de la toma de decisiones y control; segundo, la tiranía del grupo y; tercero, la tiranía del método. De esta manera, la participación ciudadana no está exenta de ser criticada dadas sus posibles descomposiciones en su naturaleza y propósito positivo. La participación puede recaer en una tiranía, de manera relativamente fácil, cuando se ignora el contexto -falta de capacidades, recursos humanos, tiempo, etc.-, los riesgos -ignorar las razones para la no participación, presiones de grupo y riesgos de participar- o el objetivo -participación no responsable, no representativa, burocrática o de interés particular-. Los procesos participativos pueden ser utilizados como soluciones técnicas y de gestión para lo que básicamente son problemas políticos. Además, se pueden crear contextos en donde la participación no sea *realmente* participación, en donde la cultura y la política de una organización impidan procesos realmente participativos al no ser posible que los implicados determinen qué, cómo o para qué se hacen las cosas. Por tanto, es necesario ser conscientes de que hay contextos donde, sin unos requisitos previos, la participación no es una técnica efectiva, pertinente o viable.

Por otro lado, el mismo proceso participativo puede originar injusticias que se pueden manifestar de diferentes formas. En ese sentido, una posible injusticia puede darse a partir del desequilibrio en las relaciones de poder entre los actores involucrados. Este desequilibrio, inevitablemente, generará, de acuerdo con la teoría de Foucault (1991), algún tipo de sujeción. El hecho de suponer que los métodos de participación se dan en un contexto de cordialidad, fraternidad y transparencia es ingenuo. Lo complicado y reticular de las relaciones de poder entre los mismos participantes, entre

⁴¹ Tiranía de la toma de decisiones y control se da cuando se ignora los procesos de decisión existentes y legítimos. Por su parte, la tiranía del grupo aparece cuando las dinámicas de grupos llevan a decisiones tomadas de forma participativa para reforzar a los ya de por sí más fuertes. Y, por último, la tiranía del método surge si los métodos participativos sustituyen algunas ventajas que otros métodos pueden proporcionar.

facilitadores y participantes, y más aún entre donantes y beneficiarios condicionan visiblemente el éxito de los procesos. Hay diversas vías mediante las cuales se puede representar al ciudadano como sujeto sobre el que se ejerce el poder. Y estas vías varían de acuerdo con las costumbres y la cultura política por lo que resulta extremadamente complejo identificar todas las vías a través de las cuales el poder es ejercido.

A pesar del enfoque negativo previamente descrito, no podemos ocultar los beneficios significativos que la participación conlleva. Existen actos y procesos de participación que pueden ayudar a superar retos sociales. Las manifestaciones sociales, la compartición de conocimiento, la recalibración de las relaciones de poder entre los actores, así como el renacimiento del interés social por los asuntos públicos pueden contribuir a combatir aquellas mismas injusticias.

La información obtenida a partir del estudio empírico nos ayudó a identificar déficits y limitaciones de la participación ciudadana en Torreón. Pero también, los hallazgos corresponden a desafíos a superar, que, en una visión hacia adelante, contribuyan a profundizar la democracia y a modernizar la gestión pública en Torreón. A continuación, la Tabla 34 enumera tanto los déficits como los desafíos identificados para nuestro caso de estudio.

Tabla 34. Déficit y desafíos de la participación ciudadana en Torreón

Déficits	Desafíos
Existe un visible desfase en el ejercicio de la concertación entre las prácticas y los actores inscritos en la participación institucionalizada.	Promover, de manera generalizada, la participación más allá de las organizaciones <i>amigas</i> del gobierno.
Persiste un trato de prejuicio por parte del gobierno, hacia los actores que impulsan espacios de participación de forma autónoma a quienes no se acredita cabalmente como actores competentes,	Generar condiciones institucionales y atribuciones que permitan desarrollar y ejercer la capacidad de incidencia real de los actores en la participación para alcanzar un auténtico escenario de corresponsabilidad/co-gestión.

legítimos y capaces para tomar parte en la vida pública.	
No existe acceso a los procesos decisorios mediante la participación. Por tanto, se otorga a los ciudadanos un perfil más cercano al de <i>colaboradores, supervisores y beneficiarios</i> que al de actores activos y corresponsables. En ese sentido, no se advierte una apuesta clara por la construcción de ciudadanía ni por el empoderamiento ciudadano.	Abrir un esquema de concertación que dé cabida y legitime a la diversidad de actores, alineados o no, a las directrices gubernamentales.
No se promueve la autonomía ni la capacidad de agencia de los ciudadanos. Persisten, en gran medida, las prácticas clientelares y corporativas que dan forma a una <i>simulación participativa</i> .	Validar y dejar ser a los múltiples actores de la participación y a sus diversas modalidades de gestión, pensamiento y estrategias.
En los pocos espacios creados para la deliberación pública, existe segregación para aquellos actores considerados como <i>amenaza para los intereses del gobierno</i> .	Modificar la estructura clásica de la relación gobierno- sociedad; dejar de establecerla como <i>top-down</i> para llevarla a una orientación <i>bottom-up</i> .
Es visible un fuerte déficit en la vocación democrática de los funcionarios políticos, mas no de los administrativos. Escasea la voluntad política en el ejercicio de las funciones de aquellos. Por tanto, persisten cargas centralistas y autoritarias que fomentan la corrupción.	
A pesar de estar establecido en la normatividad vigente como una de las obligaciones del gobierno, existe una muy baja promoción de la cultura cívica y ciudadana entre la población.	

Fuente: elaboración propia.

Los déficits y desafíos que se plantean para nuestro caso de estudio exigen una atención inmediata. Pero ¿cómo cubrir y superar tales déficits y desafíos? La cooptación existente de los métodos participativos en Torreón exige la incorporación de *voces neutrales* que aporten enfoques objetivos. Estas voces deben provenir de actores que no manifiesten interés personal, profesional, económico o de cualquier otro tipo. Este actor puede ser la academia. Actualmente, existen tres instituciones educativas que participan regularmente en los foros deliberativos organizados por el IMPLAN, la Universidad

Iberoamericana, el Tecnológico de Monterrey y la Universidad Autónoma de la Laguna. Sin embargo, estos actores se desempeñan solo como legitimadores del proceso y terminan subordinándose a los actores más poderosos. Como los expertos en la materia, la misma sociedad debe empoderar a la academia como ente representante del interés social. De este modo, la academia puede contribuir a enderezar el camino participativo en Torreón.

Antes de finalizar, quiero expresar una última reflexión. Para lograr un verdadero contexto de participación ciudadana en Torreón, es necesario asumir un cambio real en la relación gobierno-sociedad. Debemos emigrar de la idea de gobernar *a* y gobernar *para*, hacia el enfoque de gobernar *con*. Este cambio en la relación no debe ir orientado hacia la idea de más sociedad y menos gobierno sino a la concepción de más sociedad y más gobierno. Así, podremos establecer las bases para instrumentar un régimen de co-gobierno, co-gestión y co-responsabilidad. Una nueva forma de vinculación entre sociedad y Estado bajo el diseño de un nuevo contrato social caracterizado por la búsqueda de elevar la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas y su impacto en el bienestar social (López, 2014). Esta transformación de régimen debe reconocer y validar a los diversos actores de la política, más allá de orientaciones partidistas y prácticas clientelares y corporativistas. Todos aquellos involucrados en el ejercicio del poder deben exhibir voluntad política para cambiar el estado de la participación y revertir la idea de que la incidencia ciudadana es una amenaza o parte del problema, al contrario, ésta debe comenzar a percibirse como parte de la solución a los problemas y demandas sociales.

Más aún, el surgimiento de la pandemia del COVID-19 nos obliga a plantearnos alternativas para sortear un futuro incierto. Como lo menciona el profesor Marcuello Servós, la coyuntura que presentó la pandemia exige preguntarnos “¿cómo pensar el futuro?, ¿qué hacer y cómo anticiparnos? En especial, desde las ciencias sociales y la

política, entendida esta como la capacidad de llegar a diagnósticos compartidos y propuestas de actuación -políticas públicas- que nos ayuden a mejorar el bienestar del conjunto de la sociedad” (2021: 64).

Paralelamente, el contexto post-COVID-19 presenta el reto de transformar radicalmente al Estado en sus facultades, funciones, espacios y territorios en los que concentra su actividad. En ese mismo sentido, el contexto llama a enfrentar nuevas formas de reagrupamiento de la sociedad civil, de participación política -individuales y colectivas- y de construcción y reconstrucción de la ciudadanía. Ello impone esfuerzos de redefinición y precisión en torno a los conceptos de ciudadanía, competencia de lo público y lo privado, de las relaciones entre sociedad civil y Estado y el grado de influencia de la primera en los procesos de políticas públicas. (Bokser, 2002).

Finalmente, durante el propio curso de la investigación surgieron otras preguntas y temas que desbordan los objetivos que la guiaron. La primera cuestión y, quizás más importante, es la necesidad de complementar esta investigación con un estudio sobre las consecuencias o resultados de la participación entendidas éstas en términos de incidencia real en el proceso de las políticas públicas y sobre la agenda de gobierno. Del mismo modo, sería necesario ampliar la base de la evidencia empírica aumentando los casos a estudiar/comparar y otorgar así mayor validez interna al estudio. Por otro lado, evaluar la cultura cívica y política es, sin duda, un tema de interés para estudiar en futuras investigaciones. Es decir, analizar en qué medida los distintos diseños o modelos de participación ciudadana impactan en la cultura política de quienes participan, en el desarrollo económico de Torreón y, en consecuencia, en la calidad de la vida de sus ciudadanos.

BIBLIOGRAFÍA

Acedo, B.M. (2000). “Representación política y sistemas electorales municipales: agenda para la reforma municipal”, en *Cuadernos de Debate*. México, Centro de Estudios para la Reforma del Estado.

Acedo, B.M. y L. Guillén (2010). “Municipios: reelección inmediata y ampliación del período, historia y coyuntura contemporánea”, en INDESOL-INEGI, *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*. México, INDESOL-INEGI.

Ackerman, J. (2020). *El cambio democrático en México. Retos y posibilidades de la Cuarta Transformación*. Ciudad de México, Siglo XXI Editores.

Aguilar, H. (1987). *El presidente y su partido*. México, Cal y Arena.

Aguilar Villanueva, L. (2016). *Gobernanza y gestión pública*. México, Fondo de Cultura Económica.

_____ (2001). “Los perfiles de la gobernación y la gestión pública al comienzo del siglo XXI”, en *Enlace*, Revista del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, núm. 51.

_____ (1999). “Coordinación social y administración pública”, en N. Lechner, R. Millán y F. Valdés (Comps.), *Reforma del Estado y coordinación social*. México, Plaza y Valdés – Universidad Nacional Autónoma de México.

_____ (1993). *La implementación de las políticas*. México, Porrúa.

_____ (1992c). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México, Porrúa.

_____ (1992b). *La hechura de las políticas*. México, Porrúa.

_____ (1992a). *El estudio de las políticas públicas*. México, Porrúa.

Almond G. y S. Verba (1963). *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*. Princeton, Princeton University Press.

_____ (1970). *La cultura política cívica: estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*. Madrid, Ed. Euramérica.

_____ (1980). *The culture civic revisited*. United States, Sage.

Alter, N. (2000). *Ordinary innovation*. Paris, PUF.

Álvarez, L. (2020). *Participación ciudadana, actores sociales, sociedad civil y ciudadanía: los desafíos para el nuevo régimen mexicano*. Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Arellano, D. (2010). *Los dilemas de la gestión local y las organizaciones comunitarias en México*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Arellano, D. y E. Cabrero (2009). *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.

Arredondo-Sibaja, C. (2014). “La participación ciudadana como instrumento para elevar la calidad de la democracia en México”, en A.

Ayala (Ed.), *Nuevas avenidas de la democracia contemporánea*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

Avritzer, L. y Z. Navarro (2003). *La innovación democrática en Brasil: el presupuesto participativo*. Sao Paulo, Cortez.

Bacqué, M.E. (2000a). “De la reforma urbana a la administración social: la experiencia del desarrollo comunitario en Estados Unidos”, en *Anuarios de la Investigación Urbana*, núm. 86, pp.12-26.

_____ (2000b). *Corporaciones de desarrollo comunitario en Boston. Reporte de Investigación*. Boston, Boston University Press.

Bacqué, M.H. y Y. Sintomer (2001a). “Gestión de proximidad y democracia participativa”, en *Anuarios de la Investigación Urbana*, núm. 90.

_____ (2001b). “Afilaciones y desafiliaciones en suburbios de grandes ciudades. Reflexión a partir de los casos de Saint-Denis y Aubervilliers”, en *Revista Francesa de Sociología*, mayo, pp. 217-249.

Bacqué, M.E., Rey, H. y Y. Sintomer (2005). “La democracia participativa ¿un nuevo paradigma en la acción pública?”, en J. Farrera (Trad.), *Gestión de proximidad y democracia participativa*. París, La Découverte.

Badía, A. y S. Bellido (1999). *Técnicas para la gestión de la calidad*. Barcelona, Tecnos.

Banco Mundial (1997). *El Estado en un mundo de transformación. Informe sobre el desarrollo mundial*. Washington, Banco Mundial.

_____ (1992). *Governance and development*. Washington DC, World Bank.

Barber, B. (1984). *Strong democracy: participatory politics for a new age*. United States, University of California Press.

Barberis, P. (1998). “The New Public Management and a New Accountability”, en *Public Administration*, núm. 76, pp. 451-470.

Bardhan, P. y D. Mookherjee (2006). “The rise of local governments: an overview”, en P. Bardhan y D. Mookherjee (Eds.), *Decentralization and local governance in developing countries. A comparative perspective*. Cambridge, The MIT Press.

Barnes, S y M. Kaase (1979). *Political action: mass participation in five western democracies*. United States, Sage Publications.

Barry, B. (1978). *Sociologists, Economists and Democracy*. London, Collier McMillan.

Barzelay, M. (1998). *Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública*. México, Fondo de Cultura Económica.

Batley, R. y G. Storker (2002). *Local government in Europe*. London, MacMillan.

Becerra, R. (2000). *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. México, Cal y Arena.

Behrer, L. (2004). *Construir la legitimidad de los dispositivos participativos: ¿una marginalización de grupos?* Ponencia del Seminario Gestión Local y Democracia Participativa, París.

- Beriain, J. (2005). *Modernidades en disputa*. Barcelona, Anthropos.
- Blondiaux, L. (2002). "Sondeos y deliberación. ¿Una epistemología alternativa de la opinión pública?", *Política*, Núm. 57, pp. 167-180.
- Blondiaux, L. y Y. Sintomer (2002). "El imperativo-deliberativo", en *Política*, núm. 57, pp. 17-36.
- Blum, R. (1996). *De la política mexicana y sus medios: ¿deterioro institucional o nuevo pacto político?* México, Miguel Ángel Porrúa.
- Bobbio, N. (2003). *Estado, gobierno y sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Bokser, J. (2002). Reseña de "Las dos caras de la individuación: inclusión y exclusión" de Josetxo Beriain. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Vol. 45, Núm. 184, pp. 243-249. Disponible en <https://www.redalyc.org/pdf/421/42118410.pdf>
- Borja, J. (2000). *Descentralización y participación Ciudadana*. México, CESEM.
- Brugué, Q. y R. Gomá (1998). *Gobiernos locales y políticas públicas*. Barcelona, Ariel.
- Brugué, J. y J. Subirats (eds.), (1996). *Lecturas de Gestión Pública*. España, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Bucholz, R. (2006). *Foundations of western civilization II: a history of the modern western world*. United States, The Great Courses.
- Budge, I. (1999). *The new challenge of direct democracy*. Cambridge, Polity Press.

Cabrero, E. (1995). *La nueva gestión municipal en México*. México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.

_____ (2002). *Innovación en gobiernos locales*. México, CIDE-INAFED.

_____ (2003a). *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*. México, Miguel Ángel Porrúa.

_____ (2003b). *Acción pública y gobierno local*. México, Fondo de Cultura Económica.

Cabrero E. y C. Gil (2010). “La agenda de políticas públicas en ciudades mexicanas durante el siglo XX ¿cien años de soledad municipal?”, en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 25, núm. 1. México, El Colegio de México.

Cabrero, D., D. Arellano y L. Amaya (2002). “Innovación y cambio gubernamental”, en Arellano, Cabrero y Del Castillo, *Reformando al gobierno*. México, CIDE/Miguel Ángel Porrúa.

Cabrero E. y D. Zabaleta (2010). “Gobierno y gestión pública en ciudades mexicanas: los desafíos institucionales en los municipios urbanos”, en E. Cabrero (Coord.) *Ciudades mexicanas: desafíos en concierto*. México, Fondo de Cultura Económica.

Calvert, R. (2002). “Identity, expression and rational-choice theory”, en I. Katznelson y H.V. Milner, *Political science: the state of the discipline*. New York, Columbia University Press.

Callon, M., Lascoumes, M. y Y. Barthe (2001). *Actuar en un mundo incierto: ensayo sobre la técnica democrática*. París, Seuil.

Camacho, M. (1977). *La crisis en el sistema político mexicano (1928-1977)*. México, El Colegio de México.

Canto, M. (2012). *Participación ciudadana en las políticas públicas*. México, Siglo Veintiuno.

Cardarelli, G. y M. Rosenfeld (1998). *Las participaciones de la pobreza. Programas y proyectos sociales*. Buenos Aires, Paidós.

Carpizo, J. (2004). *El presidencialismo mexicano*. México, Siglo Veintiuno.

Casar, M. A. y C. Maldonado (2008). *Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política*. Ciudad de México, CIDETAP.

Chanial, P. (2001). “¿Sociedad civil? ¿Sociedad cívica? Asociacionismo, liberalismo y republicanism”, en J. L. Laville, *Asociación, democracia y sociedad civil*. France, La Découverte.

Chapman, R.A. (2000). *Ethics in Public Service for the New Millenium*. Aldershot, Ashgate.

Clark, T. (1994). *Urban innovation: creative strategies for turbulent times*. Chicago, Sage.

Clarke, P. (1994). *Citizenship*. London, Pluto Press.

Cohen, J. (1998). “Procedimiento y sustancia en la democracia deliberativa”, en *Metapolítica*, Vol. 4, Número 14.

Cohen, J. y J. Rogers (1995). “Secondary associations and democratic governance”, en E.O. Wright (Comp.), *Associations and democracy*. United Kingdom, Verso.

Colino, C. y E. del Pino (2003). “¿Qué significa la participación ciudadana en el gobierno local? Concepciones, formas y límites: criterios de valoración e instrumentos de promoción”, en C. Colino, E. del Pino, C. Ramíó y M. Salvador, *Gobiernos locales e impulso democrático: las nuevas formas de participación ciudadana en los gobiernos locales europeos*. Fundación Alternativas y Diputación de Barcelona.

Condorcet, J. M. (1980). *Bosquejo de un cuadro histórico de los procesos del espíritu humano*. Madrid, Nacional.

Conge, P. J. (1988). “The concept of political participation: toward a definition”, en *Comparative Politics*, City University of New York.

Cooke, B. y U. Kothari (2001). *Participation: the new tyranny?* London, Zed Books.

Crozier, M., S. Huntington y J. Watanuki (1975). *The crisis of democracy. Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*. New York, New York University Press.

Cunill Grau, N. (1991). *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Venezuela, Centro Latinoamericanos de Administración para el Desarrollo.

_____ (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y Nueva Sociedad.

_____ (2000). “Responsabilización por el control social”, en Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo,

Responsabilización en la Nueva Gestión Pública latinoamericana. Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

_____ (2008). “La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada”, en R. Mariani (Coord.), *Contribuciones al debate: Democracia/Estado/Ciudadanía hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*. Vol. II, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Unión Europea, pp. 113-138.

Dacombe, R. (2018). *Rethinking civic participation in democratic theory and practice*. London, Palgrave Macmillan.

Dahl, R. y E.R. Tufte (1973). *Size and democracy*. Stanford, Stanford University Press.

Delgado, M. (Noviembre 19, 2021). “La cuarta transformación busca darle más poder al pueblo”. MORENA. <https://morena.si/la-cuarta-transformacion-busca-darle-mas-poder-al-pueblo/>

Democracy Index 2021. Disponible a través de https://www.eiu.com/n/campaigns/democracyindex2021/?utm_source=eiwebsite&utm_medium=blog&utm_campaign=democracy-index-2021 .

Derlien, H. U. (1999). “On the selective interpretation of Max Weber’s concept of bureaucracy in organization theory and administrative science”, en P. Ahonen y K. Palonen (eds.), *Dis-embalming Max Weber*. Sophi, University of Jyvaskyla Press.

Díaz, A. (2014). *Gobiernos locales*. México, Siglo Veintiuno.

Díaz, A. y A. Ortiz (2011). “Participación ciudadana y gestión pública en los municipios mexicanos: un proceso estancado”, en E. Cabrero y D. Arellano (Coords.), *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.

DiMaggio, P. y W. Powell (1991). “The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields”, en P. DiMaggio y W. Powell (Eds.), *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago, Chicago University Press.

Durand, V. (2004). *Ciudadanía y cultura política. México 1993-2001*. México, Siglo Veintiuno.

Eisinger, P. (1973). “The conditions of political protest behavior in American cities”, en *American Political Science Review*, Vol. 67, No. 1, p. 11-28.

Emmerich, G. (2004). “Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana”, en *Revista Polis: investigación y análisis sociopolítico y psicosocial 4*, vol. 2, pp. 67-90.

Ethredge, L. (1985). *Can government learn?* Nueva York, Pergamon.

Etzioni, A. (1995). *The spirit of community rights, responsibilities and the communitarian agenda*. United Kingdom, Fontana Press.

Favela, M. (2020). *Soberanía popular y democracia participativa: México a partir del 1 de julio de 2018*. Ciudad de México. Universidad Nacional Autónoma de México.

Fedozzi, L. (2012). “El presupuesto participativo de Porto Alegre”, en M. Canto (Comp.), *Participación ciudadana en las políticas públicas*, México, Siglo Veintiuno.

Fishkin, J. (1995). *Democracia y deliberación. Nuevas perspectivas para la reforma democrática*. Barcelona, Paidós.

Fishman, R. (2004). *Democracy's voices: social ties and quality of public life in Spain*. United States, Cornell University Press.

Font, J. (2002). *Participación local en España: más allá de la democracia asociativa*. Barcelona, Institute de Ciencies Politiques I Socials.

_____ (2001). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona, Ariel.

Font, J. y T. Blanco (2005). “¿Qué hay detrás de la oferta de participación? El rol de los actores instrumentales e ideológicos en los mecanismos españoles de participación”, en *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD, febrero.

Font, J., I. Blanco, R. Gomá, M. Jarque (2000). *Reforma y Democracia*. Núm. 14, México, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Fontaine, J. y P. Hassenteufel (2002). *Cambiar o no cambiar, los cambios de la acción pública a prueba de terreno*. Reno, Universidad de Reno.

Fortin, Y. y H. Van Hassel (2000). *Contracting in New Public Management*. Amsterdam, IOS Press.

Foucault, M. (1991). *El sujeto y el poder*. Bogotá, Carpe Diem Ediciones.

Fraenkel, J. y N. Wallen (1996). *How to design and evaluate research in education*. Boston, McGraw Hill.

Fung, A. (2006). “Varieties of participation y complex governance”, *Public Administration Review*, Special Edition, pp. 66-75.

Galaskiewicz, J. (1986). “Networks and political participation in urban units: research on cities in the USA”, en A. Ferrand, *An intermediate level: social networks*. París, CEES.

Gargarella, R. (1999). “El republicanismo y la filosofía política contemporánea”, en A. Borón, *Teoría y filosofía política la tradición clásica y las nuevas fronteras*. Argentina, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Gaudin, P. (2002) *¿Por qué la gobernanza?* París, Imprenta de Ciencias-Po.

_____ (1995). “Urban policies and territorial negotiations. What legitimacy for public policy networks?”, en *Revue Francaise de Science Politique*, París.

Gawthrop, L. C. (1969). *Bureaucratic behavior in the Executive Branch*. New York, Free Press.

Giddens, A. (2001). *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*. México, Taurus.

Gilbert G, y J.C. Thoening (1999). “Los confinamientos públicos: de las prácticas a las racionalidades”, en *Revista de Economía Financiera*, p. 55.

González, A. (2020). *El flamboyán lagunero*. Torreón, Archivo Municipal de Torreón.

González, P. (2004). *La democracia en México*. México, Editorial Era.

_____ (2002). *El Estado y los partidos políticos en México*. México, Editorial Era.

González, T. (2011). “Cultura política y opinión pública en México”, en *Metapolítica, Brevario Político*, Núm. 37, Vol. 8, septiembre-octubre 2011, p. 82.

Google. (s.f.). [Torreón, Coahuila]. Recuperado el 26 de abril de 2022 de <https://www.google.com/maps/place/Torre%C3%B3n,+Coah./@25.5485471,103.5420016,11z/data=!3m1!4b1!4m5!3m4!1s0x868fdb9bb45b3fb:0x8bcc7a9970aea01d!8m2!3d25.5428443!4d-103.4067861>

Gould, C. (1988). *Rethinking democracy: freedom and social cooperation in politics, economy and society*. United Kingdom, Cambridge University Press.

Gret, M. e Y. Sintomer (2002). *Porto Alegre, una democracia participativa. El descubrimiento*. París, Fayard.

Greve, C. (1999). “Variations in contracting in public organizations”, ponencia presentada en la reunión anual del European Group of Public Administration, Glasgow.

Gurr, T. (1970). *Why men rebel*. Princeton, Princeton University Press.

Habermas, J. (1998). *La integración republicana. Ensayos de teoría política*. París, Fayard.

_____ (1997). *Derecho y democracia*. París, Gallimard.

_____ (1989). *The structural transformation of the public sphere*. Cambridge, MIT Press.

Hall, J. (2002). “Reconsidering the connection between capacity and governance”, en *Public Organization Review*, núm. 2, p.23.

Hall, P. y R. Taylor (1996). *Political science and the three new institutionalisms*, @http://www.mpi-fgkoeln.mpg.de/pu/mpifg_dp/dp96-6.pdf

Halligan, J. A. (2002). *The civil service in Anglo-American democracies*. Cheltenham, Edward Elgar.

Hamel, P. (1990). *Acción colectiva y democracia local. Los movimientos urbanos en Montreal*. Montreal, Universidad de Montreal.

Hardin, R. (1982). *Collective action*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Held, D. (1992). *Modelos de democracia*. México, Alianza Editorial.

Held, D. y C. Pollit (1986). *New forms of democracy*. London, Sage.

Hernández, R. (2013). *De la democracia representativa a la democracia participativa*. España, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Herrasti, M.L. (1994). “Integración entre el gobierno municipal y la participación ciudadana: formulación, ejecución y vigilancia de las políticas públicas municipales”, en M. Sánchez (Comp.), *Ponencias de la II Convención Nacional de Trabajo Social*. México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Hesse, J., Hood, C. y G. Peters (2002). *Paradoxes of public sector reform*. Berlín, Dunker and Seiboldt.

Hinings, C. y R. Greenwood (1988). *The dynamics of strategic change*. Oxford, Basil Blackwell.

Hirschman, A. (1982). *Exit, voice, and loyalty*. Cambridge, Harvard University Press.

Hirst, P. (1994). *Associative democracy. New forms of economic and social governance*. Cambridge, Cambridge University Press.

Hood, C. (1991). “A public management for all seasons?”, en *Public Administration*, núm. 69, pp. 3-19.

Huntington S. y J. Nelson (1976). *No easy choice: political participation in developing countries*. United States, Harvard University Press.

INEGI (2019). *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México*.

Inglehart, R. (1988). “The renaissance of political culture”, en *American Political Science Review*, 82-4, 1988.

IGLOM (2004). *Bases para una reforma constitucional en materia municipal*, (documento preparado para la Comisión de Fortalecimiento del Federalismo, H. Cámara de Diputados. México, Red de Investigadores en Gobiernos Locales.

Jackman, R. y R. Miller (1998). “A renaissance of political culture?”, en *American Journal of Political Science*, 3-40, 1996.

Jouve, B. y P. Booth (2004). *Democracias metropolitanas*. Quebec, Universidad de Quebec.

Katz, M. (1993). *El debate sobre las clases marginadas. Perspectivas de la historia*. Princeton, Princeton University Press.

Keane, J. (1992). *Democracia y sociedad civil*. Madrid, Alianza Universidad.

Kitschelt, H. (2001). *Panoramas de intermediación de intereses políticos: movimientos sociales, grupos de interés y partidos políticos a comienzos del siglo XXI*. Estados Unidos, Universidad de Duke.

Knoke, D. (1990). *Political networks, the structural perspectives*. Cambridge, Cambridge University Press.

Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. London, SAGE Publications.

_____ (2000). Working with governance, en *Public Management Review*, Núm. 2, p. 3.

_____ (1993). *Modern governance: government society interactions*. London, SAGE Publications.

Kranert, M. (2019). *Discourse and political culture*. Philadelphia, John Benjamins Publishing Company.

Kube, H. (2012). *Lingüística cultural: una introducción*. Gottingen, Vandenhoeck & Ruprecht.

Lafaye, C. (2002). Gobernanza y democracia, en L. Cardinal y C. Andrew (Comps.) *La democracia a prueba de la gobernanza*. Ottawa, Universidad de Ottawa.

Leal, B. (2021). *La movilización clientelar y la brecha socioeconómico-electoral*. Ciudad de México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Le Gales, P. y M. Thatcher (1995). *Public policy networks. Debate around policy networks*. París, Droit et Societé.

Linz, J. y A. Stepan (1996). “Hacia la consolidación democrática”, *La Política*, núm. 2, pp. 32-34.

Loewenstein, K. (2007). “Código electoral”, en *El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados*. España, Wolters Kluwer.

_____ (1949). “La presidencia fuera de los Estados Unidos”, en *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*. México, Universidad Nacional Autónoma de México.

López, A. (2014). *The robotics divide. A new frontier in the 21st century?* London, Springer.

Lowndes, V. y L. Pratchett (2006). *CLEAR: understanding citizen participation in local government and how to make it work better*. United Kingdom, Montfort University.

Lujambio, A. y H. Vives (2000). *El poder compartido: un ensayo sobre la democratización mexicana*. México, Océano.

Mabileau, A., Moyser, G., Parry, G. y P. Quantin (1989). *Local politics and participation in Britain and France*. Cambridge, Cambridge University Press.

Magaloni, B. (2016). “Clientelism and portfolio diversification: a modelo of electoral investment with applications to Mexico”, en

Patrons, clients and policies: patterns of democratic accountability and political competition. Cambridge, Cambridge University Press.

Malamud, C. (2008). “Democracia y elecciones en América Latina: un balance del 2000”, en *Observatorio Electoral Latinoamericano*, Caracas, CLAD.

Manin, B. (1995). *Principios del gobierno representativo*. París, Calman-Lévy.

_____ (1985). “¿Voluntad general o deliberación? Esbozo de una teoría de la deliberación política”, en *El Debate*, núm. 33, p. 11.

Marchioni, M. (2020). “Participación, ciudadanía y democracia participativa”, en A. Álamo y J. Pérez, *Participación ciudadana y gobernanza*. Barcelona, Octaedro.

Marcuello, Ch. (2021). “Tras la pandemia, ¿el mundo de ayer o el mundo de mañana? en A. Blanco, A. Chueca, J.A. López-Ruíz y S. Mora, *Informe España 2021*. Madrid, Universidad Pontificia Comillas.

Marcuello, Ch. y C. Marcuello (2015). “Cuando vuelva a salir el sol: poscrisis, participación y sociedad civil” en A. Blanco, A. Chueca y G. Bombardieri, *Informe España 2015*. Madrid, Fundación Encuentro.

Marramao, G. (2006). *Pasaje a accidente. Filosofía y globalización*. Buenos Aires, Katz.

Marshall, T. H. (1988). “Ciudadanía y clase social”, en T. H. Marshall y T. Bottomore, *Ciudadanía y clase social*. Madrid, Alianza Editorial.

May, P.J. (1992). “Policy learning and failure”, en *Journal of Public Policy*. Cambridge, Cambridge University Press. Vol. 12, p. 4.

Mayntz, R. (2000). *Nuevos desafíos de la teoría del governance*. Barcelona, IGG.

_____ (1999). La teoría de la gobernanza, en *Revista Italiana de Ciencia Política*, Vol. 29, Núm. 1, pp. 5-21.

Mecatl, J., M. Michel y A. Ziccardi (1987). *Casa a los damnificados*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

Mellado, R. (2019). “Participación ciudadana y democracia directa en las decisiones públicas del gobierno de Andrés Manuel López Obrador”, en *Revista Buen Gobierno*, No. 26, pp. 1-26.

Meny, I. e I. Surel (2000). *Para el pueblo, por el pueblo. El populismo y las democracias*. París, Fayard.

Merino, M. (1994). *Gobierno local, poder nacional: la contienda por la formación del Estado Mexicano*. México, El Colegio de México.

Meyer, J y B. Rowan (1977). “Institutional organizations: formal structure as myth and ceremony”, en *American Journal of Sociology*, p. 83.

Milanovic, B. (2020). *Capitalismo, nada más. El futuro del sistema que domina el mundo*. Madrid, Taurus.

Milbrath, L.W. y M.L. Goel (1977). *Political participation: how and why do people get involved in politics?* Chicago, Rand McNally College Publishers Company.

Monedero, J.C. (2003). *El cansancio del Leviatán*. Madrid, Trotta.

Montero, J.R. y M. Torcal (2000). “La desafección política en España: un legado que condiciona el presente”, en *Revista de Occidente*, No. 227, pp. 15-30.

Montero, J.R., Torcal, M. y J. Teorell (2006). “La participación política en España: modos y niveles en perspectiva comparada”, en J.R. Montero, J. Font y M. Torcal (Comps.), *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*. España, Centro de Investigaciones Sociológicas.

Montero, J.R., Torcal, M y R. Gunther (1998). “Democracy in Spain: legitimacy, discontent and disaffection”, en *Studies in Comparative International Development*, No. 32, p. 124-160.

Montesquieu, L. (1984). *Del espíritu de las leyes*. México, Fondo de Cultura Económica.

Moore, M. (1995). *Gestión pública y creación de valor en el sector público*. Barcelona, Paidós.

Muller, E. y A. Seligson (1994). “Civic culture and democracy: the question of causal relationships”, en *American Political Science Review*, 88-3, 1994.

Nagel, T. (1987). *What does it all mean? A very short introduction to philosophy*. Oxford, Oxford University Press.

Navarro, J. (2002). *Democracia asociativa y oportunismo político en la política pública de participación ciudadana en los municipios españoles: (1979-1993)*. España, Tirant lo Blanch.

_____ (1998). “Límites al nuevo localismo: gobierno municipal de las democracias occidentales en perspectiva comparada”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm 100, pp. 273-287.

Nelson, J. (1979). *Access to power: politics and urban por in developing nations*. United States, Princeton University Press.

Nie, N. y S. Verba (1975). "Political Participation", en F. Greensteins y N. Polsby, *Handbook of Political Science*. Vol. 4 Reading, Addison Wesley.

Nunes, C. (2020). *Contemporary trends in local governments. Reform, cooperation, and citizen participation*. Cham, Springer.

OCDE (2000). *The reform of metropolitan governance*. Washington DC, OECD.

O'Donnell, G. (2008). "Accountability horizontal", en *Estudios Políticos*, No. 19, Universidad Autónoma de México.

_____ (2000). *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía: reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*. Buenos Aires, Homo Sapiens.

_____ (1999). "Accountability horizontal en las nuevas democracias", en A. Schedler, L. Diamond, M. Plattner (eds.) *El estado autocontrolado. Poder y responsabilidad en las nuevas democracias*. Boulder, Universidad de Colorado.

_____ (1992). *Delegative democracy?* United States, University of Notre Dame.

Offe, C. (1984). *Contradicciones en el Estado de bienestar*. Madrid, Alianza.

_____ (1982). "Las contradicciones de la democracia capitalista", en *Revista Cuadernos Políticos*, núm. 34, octubre-diciembre, México.

_____ (1979). “Ingovernabilidad: el resurgimiento de las teorías conservadoras de la crisis”, *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 43, pp. 1847-1866.

Olías de Lima, B. (2001). *La nueva gestión pública*. Madrid, Prentice Hall.

Oliver, C. (1992). “The antecedents of desinstitutionalization”, en *Organization Studies*, Vol. 13, p. 4.

Olson, M. (1986). *Auge y decadencia de las naciones*. Barcelona, Ariel.

_____ (1965). *The logic of collective action*. Cambridge, Cambridge University Press.

Olvera, A. (2015). “La crisis política, los movimientos sociales y el futuro de la democracia en México”, en *Nueva Época, Revista de Ciencias Políticas y Sociales*, Vol. 61, (No. 226), p. 279-296.

Ornelas, C. (1993). *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo*. México, Fondo de Cultura Económica.

Osborne, D. y T. Gaebler (1992). *Reinventing government*. Reading, Mass., Addison-Wesley.

Ostrom, E. y T. Ahn (2003). “Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva”, *Revista Mexicana de Sociología*, año LXV, núm 1, enero-marzo, pp. 155-233.

O’Toole, L. (2000). *American intergovernmental relations*. Washington D.C., CQ Press.

Parés, M. (2009). *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia y participación*. Barcelona, Ariel/Generalitat de Catalunya.

Parry, G., Moyser, G. y N. Day (1992). *Political participation and democracy in Britain*. United Kingdom, Cambridge University Press.

Pateman, C. (1970). *Participation and democracy theory*. New York, Cambridge University Press.

Pattie, Ch., Seyd, P., y P. Whiteley (2004). *Citizenship in Britain: values, participation, and democracy*. United Kingdom, Cambridge University Press.

Pateman, C. (1970). *Participation and Democratic Theory*. United Kingdom, Cambridge University Press.

Paz, C. (1999). *La participación ciudadana municipal en México: factor para el desarrollo y la eficiencia gubernamental*. México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Pérez, D.I. (2008). “Efectos del diseño electoral municipal en la formación y en el ejercicio del poder en México”, en *Gestión y Política Pública*, vol. XVII, núm. 2, pp. 381-423.

Peruzzotti, E. y C. Smulovitz (2002). “Accountability social: la otra cara del control” en E. Peruzzotti y C. Smulovitz, *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Temas.

Peters, G. (2011). “Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles”, en M. Pardo (comp.) *De la Administración Pública a la Gobernanza*. México, El Colegio de México.

Peters, G. y J. Pierre (2002). “La gobernanza en niveles múltiples: ¿un pacto fáustico?”, en *Foro Internacional*, vol. XLII, núm. 3, pp. 429-453.

_____ (1998). “Governance without Government? Rethinking Public Administration”, en *Journal of Public Administration Research and Theory*, núm. 8, pp. 223-243.

Peterson, G. (1998). *Decentralization in Latin America. Learning through experience*. Washington D.C., World Bank.

Pettit, P. (1999). *Republicanism. Una teoría sobre la libertad y el gobierno*. España, Paidós.

Pierre, J. et al. (2000). *Debating governance*. Oxford, Oxford University Press.

PNUD (1997). *Reconceptualising governance*. New York, United Nations Development Programme.

Pollitt, C. y G. Bouckaert (2002). *Public management reform: a comparative perspective*. Oxford, Oxford University Press.

Porras, F. (2019). *Gobernanza: propuestas, límites y perspectivas*. México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

Powell, W. y P. DiMaggio (1991). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago, University of Chicago Press.

Premfors, R. (1991). “The Swedish Model and Public Sector Reform”, en *West European Politics*, núm. 14, p. 10.

Pressman, J. y A. Wildavsky (1999). *Implementación*. México, Fondo de Cultura Económica.

Putnam, R. (2000). *Hirviendo solo: el colapso y resurgimiento de la comunidad americana*. Nueva York, Simon y Schuster.

_____ (2000). *Bowling alone*. New York, Simon and Schuster.

_____ (1993). *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. United States, Princeton University Press.

Ramírez, A. (2010). *Democracia participativa: la democracia participativa como profundización en la democracia*. España, Tirant lo Blanch.

Ramírez, L. y G. Zamora (2008). “Reforma institucional de los gobiernos municipales en Guanajuato”, en *Política y Cultura*, núm. 28, pp. 99-123.

Ramírez, S. (2020). *Los mexicanos frente a la corrupción y a la impunidad 2020*. Ciudad de México, MCCI.

Restrepo, D. (2018). *La participación social como construcción del interés público entre el estado y la sociedad*. Bogotá, Universidad Central.

Rey, H. (2004). *La izquierda y las clases populares. Historia y actualidad de un desacuerdo*. París, La Découverte.

_____ (1996). *El miedo de los suburbios*. París, Editorial de Ciencia Política.

Rhodes, R. A. W. (2000). "Governance and public administration", en J. Pierre et al., *Debating Governance*. Oxford, Oxford University Press.

_____ (1997). "Policy networks in British politics: a critique of existing approaches", en *Policy Networks in British Government*. Oxford, Clarendon Press.

_____ (1981). *Control and power in central-local relations*. Aldershot, Gower.

Rhodes, R.A.W. y D. Marsh (1993). "Policy networks: a British perspective", en *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 2, pp. 3-5.

_____ (1995). "Public action networks in Great Britain", en P. Le Gales y M. Thatcher (Eds.), *Public policy networks*. París, L'Harmattan.

Richardson, J. (2012). New governance or old governance? en *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford, Oxford University Press.

Riker, W. y P. Ordeshook (1968). *A theory of the calculus of voting*. American Political Science Review.

Rosanvallon, P. (1998). *El pueblo imposible de encontrar*. París, Gallimard.

Rose, R. (1974). *The problem of party government*. London, MacMillan.

Rosenberg, S y M. Carrel (2002). *Frente a la inseguridad social. Desenredando los conflictos entre usuarios y agentes de servicios públicos*. París, La Découverte.

Rosenstone, S. y J. Hansen (1993). *Mobilization, participation, and democracy in America*. New York, McMillan.

Rousseau, J. J. (2002). *Contrato Social*. México, Fondo de Cultura Económica.

Rubio, J. (2007). *Teoría crítica de la ciudadanía democrática*. Madrid, Trotta.

Salamon, L. M. (2002). *The tools of government. A guide to the new governance*. Oxford, Oxford University Press.

Saltalamacchia, H. y A. Ziccardi (2005). “Las ciudades mexicanas y el buen gobierno local: una metodología para su evaluación”, *Revista Mexicana de Sociología*, año LXVII, Núm. 1, pp. 31-97.

Sánchez, A. (2014). *La participación ciudadana en el poder legislativo*, ponencia del Congreso Redipal Virtual VII Red de Investigadores Parlamentarios. Recuperado @<http://www.cepia.com.co/Dcoumentos-tematicos/POLITICAS-PUBLICAS/C-Salazar-Analisis-Politicas-Publicas.pdf>

Sánchez, J. (2015). “La participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto”, en *Espacios Públicos*, Vol. 18, Núm. 43, pp. 51-73, Universidad Autónoma del Estado de México.

Sartori, G. (2007). *Teoría de la democracia*. Madrid, Alianza.

_____ (1992). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid, Alianza.

Savoie, D. J. (1994). *Reagan, Thatcher, Mulroney: In search of a new bureaucracy*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

Schedler, A. (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?* México, Instituto Federal de Acceso a la Información.

Schmitter, P. (2003). “Entre la democracia en Europa y la democratización de Europa”, en A. Guerra y J. Tezanos (Eds.), *Alternativas para el Siglo XXI*. España, Editorial Sistema.

Schumpeter, J. (2008). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Madrid, Aguilar.

Scott, R. (1962). *The modernization of political culture in Mexico*. Summer Institute of Political Systems and Political Development, Committee on Comparative Politics, Social Science Research Council.

Seligson, M. (1978). *Political participation in Latin America*. United States, Holmes and Meier.

Shorter, E. y Ch. Tilly (1986). *Las huelgas en Francia 1830-1968*. Cambridge, Cambridge University Press.

Sieyés, E. J. (2012). *¿Qué es el tercer estado?* Madrid, Alianza Editorial.

Simpser, A. (2017). “Clientelismo electoral, coacción y compra del voto en México”, en *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva federal y local*. Ciudad de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Skocpol, T. y M. Fiorina (1999). *Civic engagement in American democracy*. United States, Brookings Institution Press.

Sosa, J. (2011). *Transparencia y rendición de cuentas*. México, Siglo XXI Editores.

Stoker, G. (2004). *Transforming local governance: from tatcherism to New Labour*. Haudmill, Palgrave MacMillan.

_____ (1998). Governance as theory: five propositions, en *International Social Science Journal*, Núm. 155, pp. 17-28.

_____ (1997). *Bringing it all together. A new model for London governance*. Londres, Association of London Government.

Subirats et. al. (2001). *Experiencias de participación ciudadana en los municipios catalanes*. Barcelona, Generalitat de Catalunya.

Subirats, J. y F. Mota (2000). “El quinto elemento: el capital social en las comunidades autónomas”, en *Revista Española de Ciencia Política*, Vol. 2, p. 123-158.

Subirats, J. y M. Parés (2014). “Cambios sociales y estructuras de poder. ¿Nuevas realidades, nueva ciudadanía?”, en *Revista Interdisciplina*, México, Núm. 2, Universidad Nacional Autónoma de México.

Sue, R. (2001). *To renew the social bond. Freedom, legality, association*. París, Éditions Odile Jacob.

Swidler, A. (1995). “Cultural power and social movements”, en Jhonston and Klendermans, *Social movements and culture*, London, UCL Press.

Tarrow, S. (2012). *El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid, Alianza.

Teorell, J. (2006). "Political participation and three theories of democracy: a research inventory and agenda", en *European Journal of Political Research* 45: 787-810.

Thoening, J. C. (2003). *Institutional theories and public institution: traditions and appropriateness*. Londres, Sage Publications.

Tokatlian, J. G. (2004). "Democracia, Latinoamérica, Estados Unidos: triángulo de tensiones", en *Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe*. Caracas, Flacso/UNESCO.

Tolbert, P y L. Zucker (1983). Institutional sources of change in formal structure of organizations: the diffusion of civil service reform, 1880-1935, en *Administrative Science Quarterly*, p. 28.

Tönnies, F. (1957). *Community and society*. United Kingdom, David & Charles, Brunel House, Forde Close, Newton Abbot, Devon TQ12 4PU.

Ugalde, L.C. (2002). *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*. México, Instituto Federal Electoral.

Ullman, W. (1983). *Historia del pensamiento político en la Edad Media*. España, Ariel.

Vázquez, V. (2010). *Mujeres y gobiernos municipales en México. Lo que sabemos y lo que falta por saber*. México, Universidad Autónoma Metropolitana.

Velázquez, C. y R. González (2004). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá, Fundación Corona.

Veneziano, A. (2005). Evaluación y reflexiones para Iberoamérica de la implementación de una Reforma del Estado orientada al ciudadano:

la descentralización participativa del gobierno de Montevideo (1990-2002), Premio INAP Andrés Bello 2005.

Verba, S. y N. Nie (1972). *Participation in America, Political Democracy and Social Equality*. United States, Harper & Row.

Verba, S., Nie, N. y J. Kim (1978). *Participation and political equality. A seven nations comparison*. United States, Cambridge University Press.

Verba, S., Schlozman, K. y H. Brady (1995). *Voice and equity: civic voluntarism in American politics*. United States, Harvard University Press.

Verba, S. (1996). "The citizen as respondent. Sample surveys and American democracy". *American Political Science Review*, 90: 1-7.

Verba, S., Burns, N. y K. Schlozman (2001). *The private roots of public action gender, equality, and political participation*. Cambridge, Cambridge University Press.

Villarreal, M.T. (2009). *Participación Ciudadana y Políticas Públicas*. México, Universidad Autónoma de Nuevo León.

Villasana, J. (2005). "Diagnóstico sobre los sistemas electorales municipales en México desde un enfoque de representatividad social y propuesta de elección de regidores por distrito", en IGLOM, *Tercer Congreso de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales en México*. México, IGLOM-Fundación Ford, pp. 145-161.

Waarden, van F. (1992). "Dimensions and types of policy networks", en *European Journal of Political Research*, p. 21.

Walsh, K. y J. Stewart (1992). “Change in the management of public services”, en *Public Administration*, núm. 70, pp. 499-518.

Wellmann, B. y R. Richardson (1986). “Social network analysis: principles, developments, productions”, en A. Ferrand, *An intermediate level: social networks*. París, CEES.

Woldenberg, J. (2002). 2002. *La construcción de la democracia*. México, Plaza y Janés.

Wright, V. (2000). “Blurring the Public-Private Divide”, en B.G. Peters y D.J. Savoie (eds.), *Governance in the Twenty-First Century*. Montreal, McGill/Queens University Press.

Zayas, L. (2007). *Los mecanismos de democracia directa en México: el plebiscito y referéndum en las entidades del país*. México, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

Ziccardi, A. (2012). “La participación ciudadana en las políticas públicas en el ámbito local”, en M. Canto (Comp.), *Participación ciudadana en las políticas públicas*. México, Siglo Veintiuno.

_____ (2007). “Sobre la participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local”, en J.L. Calva (Coord.), *Democracia y gobernabilidad*. México, Miguel Ángel Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, Cámara de Diputados.

_____ (2004). “Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local”, en A. Ziccardi (Coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Autónoma Metropolitana, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, Instituto Nacional de Desarrollo Social.

_____ (2003). *Planeación participativa en el espacio local. Cinco programas parciales de desarrollo urbano en el Distrito Federal*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

_____ (2002a). “La demora de la democracia local: el difícil tránsito de vecinos a ciudadanos”, *Iberoamericana*, nueva época, año III, núm. 11, septiembre, Instituto Ibero-Americano, Berlín, pp. 161-177.

_____ (2002b). “La participación ciudadana en la gestión municipal. Notas a partir de la Encuesta Nacional de Desarrollo Institucional, en L. Santín (Coord.), *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*. México, Indesol.

_____ (1998). *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*. México, Universidad Nacional Autónoma de México y Miguel Ángel Porrúa.

LEYES, REGLAMENTOS Y DOCUMENTOS OFICIALES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917.

Ley General de Desarrollo Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 2004.

Ley General de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de septiembre de 2019.

Ley Federal de Consulta Popular, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de marzo de 2014.

Ley de Coordinación Fiscal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978; última Reforma 2018.

Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila el 16 de noviembre de 2001.

Presupuesto de Egresos del Estado de Coahuila para el Ejercicio Fiscal 2020, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila el 31 de diciembre de 2019.

Ley de Ingresos del Municipio de Torreón para el Ejercicio Fiscal 2020, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila el 27 de diciembre de 2019.

Ley del Instituto Municipal de Planeación y Competitividad de Torreón, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila el 18 de marzo de 2015.

Participaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios, Auditoría Superior de la Federación, 2018.

Reglamento de Participación Ciudadana del Municipio de Torreón, publicado en la Gaceta Municipal de Torreón, Coahuila el 24 de enero de 2019.

ANEXOS

Guión de entrevista semi-estructurada utilizado

Pese a que se mantuvo el eje vertebral en todas las entrevistas, para cada caso se adaptaron las preguntas en función del contexto y campo en el que desarrolla cada entrevistado. Las entrevistas no duraron más de una hora y toda la información obtenida a partir de las entrevistas serán utilizadas para fines meramente científicos, por lo tanto, todas las respuestas fueron analizadas en ese sentido.

1. Nombre de la asociación, entidad o grupo
2. ¿Qué cargo desempeña en la misma?
3. ¿En qué año se fundó esta organización?
4. ¿Cuál es la principal área de interés de su organización/asociación?
5. ¿Cómo definiría el rol que desarrolla el Gobierno Municipal de Torreón en la promoción de la participación ciudadana?
6. ¿Qué factores cree que favorecen la participación ciudadana actualmente?
 - a. las competencias y la iniciativa propia del gobierno municipal
 - b. la existencia de leyes y reglamentos que la promueven
 - c. la cultura ciudadana en general
 - d. la voluntad política
 - e. la situación económica
 - f. la calidad en la prestación de servicios públicos
 - g. otros factores
7. ¿Qué factores, por el contrario, cree Usted que inhiben la implementación de experiencias de participación ciudadana?
8. ¿Su organización ha sido parte de alguna experiencia participativa convocada por el Gobierno Municipal? Relatar experiencia.
9. ¿Cuál fue el resultado de dicha intervención respecto a lo sucedido y a sus expectativas?
10. ¿Conoce Usted el IMPLAN? ¿Qué opinión tiene sobre la función del IMPLAN?

11. ¿Su organización mantiene comunicación directa con organizaciones de otro ámbito para definir posturas conjuntas entorno a problemáticas comunes?

12. ¿Para qué participar?

h. para la toma de decisiones públicas

i. para obtener información

j. para controlar la gestión del gobierno

k. para formar comunidad

l. para la cogestión

13. ¿El gobierno municipal informa a su organización, de manera oportuna, sobre mesas de participación para el diseño de proyectos?

14. ¿En qué medida los políticos/funcionarios dan importancia a las demandas y opiniones de su organización? Relatar experiencias.

15. ¿Qué estrategia/acciones lleva a cabo su organización para posicionar intereses en la agenda del Gobierno Municipal? ¿Ha tenido éxito su organización en ese sentido?

16. ¿Está de acuerdo Usted y/o su organización en que el Gobierno Municipal fomente la participación entre ciudadanos no organizados? Proveer de razones por que sí o por que no.

17. En términos generales, ¿considera que la participación de su organización, en cierto sentido, es *política*?

18. ¿Cuáles diría que son la principal ventaja y desventaja de los procesos participativos? Explicar respuesta.

Ventajas

m. garantiza que las autoridades escuchan y atiendan demandas sociales

n. brinda la posibilidad de incidir en la formulación de políticas

o. promueve el diálogo y el entendimiento entre organizaciones del otro ámbito

p. contribuye a legitimación de las decisiones del Gobierno Municipal

q. ayuda a obtener información de primera mano que de otro modo desconocería

r. propicia un compromiso del Gobierno Municipal para cumplir los acuerdos alcanzados

Desventajas

s. ralentiza la toma de decisiones

t. es ineficiente y costoso

u. puede generar conflictos (entre actores o cuando no se inclina por la opción demandada)

v. el ciudadano individual suele estar subrepresentado

w. existe un desequilibrio de fuerzas en los tres sectores representados

x. se discute y decide sobre aspectos poco relevantes para la gestión pública