

DEMOCRACIA Y CIUDADANÍA

Participación Ciudadana y
Deliberación Pública en
Gobiernos Locales Mexicanos



DEMOCRACIA Y CIUDADANÍA

Andrew D. Selee
Leticia Santín del Río
(Coordinadores)

Latin American Program
Woodrow Wilson International Center for Scholars
1300 Pennsylvania Ave., NW, Washington, DC 20004
Tel. (202) 691-4030 Fax (202) 691-4076
www.wilsoncenter.org/lap


Woodrow Wilson
International Center
for Scholars


Teléfono: (202) 691-4030 Fax: (202) 691-4076



DEMOCRACIA Y CIUDADANÍA

Participación Ciudadana y
Deliberación Pública en
Gobiernos Locales Mexicanos

DEMOCRACY AND CITIZENSHIP

Citizen Participation and Public Deliberation
in Mexican Local Governments

DEMOCRACIA Y CIUDADANÍA

Participación Ciudadana y
Deliberación Pública en
Gobiernos Locales Mexicanos

DEMOCRACY AND CITIZENSHIP
Citizen Participation and Public Deliberation
in Mexican Local Governments

Coordinadores

Andrew D. Selee y Leticia Santín del Río

Prólogo

Jacqueline Peschard

Autores

Enrique Cabrero

John Gastil

Tonatiuh Guillén

Mauricio Merino

Gabriel Murillo

Luis Pineda

Ángel Rivero

Carlos Rodríguez

March 2006



Available from the Latin American Program and Mexico Institute

Woodrow Wilson International Center for Scholars
One Woodrow Wilson Plaza
1300 Pennsylvania Avenue NW
Washington, DC 20004-3027

www.wilsoncenter.org

ISBN 1-933549-07-6

Cover photo: © Chad Baker/Ryan McVay, Getty Images

The Woodrow Wilson International Center for Scholars, established by Congress in 1968 and headquartered in Washington, D.C., is a living national memorial to President Wilson. The Center's mission is to commemorate the ideals and concerns of Woodrow Wilson by providing a link between the worlds of ideas and policy, while fostering research, study, discussion, and collaboration among a broad spectrum of individuals concerned with policy and scholarship in national and international affairs. Supported by public and private funds, the Center is a nonpartisan institution engaged in the study of national and world affairs. It establishes and maintains a neutral forum for free, open, and informed dialogue. Conclusions or opinions expressed in Center publications and programs are those of the authors and speakers and do not necessarily reflect the views of the Center staff, fellows, trustees, advisory groups, or any individuals or organizations that provide financial support to the Center.

The Center is the publisher of *The Wilson Quarterly* and home of Woodrow Wilson Center Press, dialogue radio and television, and the monthly news-letter "Centerpoint." For more information about the Center's activities and publications, please visit us on the web at www.wilsoncenter.org.

Lee H. Hamilton, President and Director

Board of Trustees

Joseph B. Gildenhorn, Chair

David A. Metzner, Vice Chair

Public members: Joseph B. Gildenhorn, Chair; David A. Metzner, Vice Chair. Public Members: James H. Billington, Librarian of Congress; Allen Weinstein, Archivist of the United States; Bruce Cole, Chair, National Endowment for the Humanities; Michael O. Leavitt, Secretary, U.S. Department of Health and Human Services; Tamala L. Longaberger, Designated Appointee of the President from Within the Federal Government; Condoleezza Rice, Secretary, U.S. Department of State; Lawrence M. Small, Secretary, Smithsonian Institution; Margaret Spellings, Secretary, U.S. Department of Education

Private Citizen Members: Carol Cartwright, Robin B. Cook, Donald E. Garcia, Bruce S. Gelb, Sander R. Gerber, Charles L. Glazer, Ignacio Sanchez

ÍNDICE

Agradecimientos	3
------------------------	----------

Prólogo	7
----------------	----------

Jacqueline Peschard

Introducción

Participación ciudadana y deliberación pública: relación recíproca entre ciudadanos y gobierno	13
---	-----------

Andrew Selee, Woodrow Wilson Center

Leticia Santín del Río, Ágora

Representación, participación y deliberación democrática

¿Del gobierno local a la gobernación municipal? La participación y la deliberación democráticas en perspectiva histórica	35
---	-----------

Ángel Rivero, Universidad Autónoma de Madrid

El fortalecimiento de la ciudadanía: consideraciones sobre gobernanza, participación ciudadana y democracia deliberativa en la era de la globalización	51
---	-----------

Gabriel Murillo, Universidad de los Andes

Promoviendo el desarrollo de una cultura cívica deliberante: el valor potencial de la deliberación pública para la gestión municipal en México	67
---	-----------

John Gastil, University of Washington

La importancia de las rutinas: marco teórico para la investigación sobre la gestión pública municipal en México	89
---	----

Mauricio Merino, Centro de Investigación y Docencia Económicas

Experiencias de participación y deliberación en los municipios mexicanos	
---	--

Democracia representativa y participativa en los municipios de México: procesos en tensión	133
<i>Tonatiuh Guillén, El Colegio de la Frontera Norte</i>	

Participación y deliberación en la acción pública local: la experiencia municipal	163
<i>Enrique Cabrero Mendoza, Centro de Investigación y Docencia Económicas</i>	

Experiencias municipales de participación y deliberación en México: hacia la construcción de una democracia territorial de proximidad	181
<i>Carlos A. Rodríguez Wallenius, Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara"</i>	

La participación de la ciudadanía, condición necesaria para el desarrollo de la gobernabilidad	195
<i>Luis Pineda, Equipo Pueblo</i>	

Apéndice

Lista de participantes en el Taller sobre Participación y Deliberación en Municipios Mexicanos	247
--	-----

Biografías de los Autores	251
---------------------------	-----

AGRADECIMIENTOS

Esta publicación surge de una reunión internacional realizada en la Ciudad de México en Junio de 2004. Este seminario incluyó a participantes de México, Colombia, España y Estados Unidos, en búsqueda por entender las posibilidades teóricas y los logros reales de la participación ciudadana y la deliberación pública en los espacios locales de gobierno en México. La reunión fue co-organizada por el Programa Latinoamericano e Instituto México del Centro Woodrow Wilson y el Grupo de Estudios para el Desarrollo Institucional (GEDI). Los dirigentes colectivos de GEDI—Jacqueline Peschard, Mauricio Merino, Rafael Santín, Paulina Grobet y Leticia Santín—juntos con Meg Ruthenburg y Andrew Selee del Centro Wilson, fueron los principales organizadores de este esfuerzo. Agradecemos la participación de todos los que asistieron a la reunión y aportaron al debate (y cuyos nombres se encuentran en el apéndice) y en especial a los panelistas, que aceptaron escribir sus reflexiones posteriormente para la publicación de este libro.

Quisieramos agradecer a la Fundación Hewlett que hizo posible este libro, especialmente a Terry Amsler, quien dirigió el Programa de Resolución de Conflictos, y C.R. Hibbs, Directora por México de la Fundación. Ambos aportaron no sólo los fondos, sino también sus ideas y tiempo en hacer de este proyecto una realidad. Asimismo, agradecemos a la Fundación Tinker su apoyo para el proyecto comparativo del Centro Wilson sobre Descentralización, Iniciativas Locales e Innovación Democrática. Esta publicación forma parte de una serie de trabajos en seis países de América Latina: Colombia, Argentina, Guatemala, Brasil, Bolivia y México. Dentro de este proyecto se pretenden entender formas novedosas de crear sinergias entre ciudadanos y gobiernos locales en la búsqueda de prácticas de democracia más profundas y una acción pública más eficaz y sustentable.

Este libro está escrito en español, pero hemos incluido resúmenes de los capítulos en inglés después de cada artículo para que personas

fuera del mundo hispanoparlante también pueden participar en el diálogo. Agradecemos, finalmente, el trabajo de Stephanie McNulty en crear estos resúmenes en inglés y de Giselle Cohen por su redacción cuidadosa del manuscrito.

— *Los Coordinadores*

ACKNOWLEDGEMENTS

This publication is the result of an international meeting that took place in Mexico City in June of 2004. This meeting, which included participants from Mexico, Colombia, Spain, and the United States, sought to understand the theoretical possibilities and the practical achievements of citizen participation and public deliberation in local governments in Mexico. The meeting was co-organized by the Latin American Program and Mexico Institute of the Woodrow Wilson Center and the Grupo de Estudios para el Desarrollo Institucional (GEDI). The collective leadership of GEDI—Jacqueline Peschard, Mauricio Merino, Rafael Santín, Paulina Grobet, and Leticia Santín—together with Meg Ruthenburg and Andrew Selee of the Wilson Center, organized the meeting. We appreciate the participation of all those who were part of the discussion at this meeting—they are listed in the appendix—and especially of the panelists, who agreed to write their reflections for publication after the event.

We would like to thank the Hewlett Foundation which made the meeting and book possible, especially Terry Amsler, who was Director of the Program on Conflict Resolution, and C.R. Hibbs, who is Managing Director for Mexico of the Foundation. Both provided not only funds but also their ideas and time to make this project a reality. Likewise, we would like to thank the Tinker Foundation, which has supported the Woodrow Wilson Center's project on Decentralization, Local Initiatives, and Democratic Innovation. This publication is part of a series of works in six countries of Latin America that have emerged from this project, which seeks to understand new ways of creating synergies between citizens and local governments to achieve deeper democratic practices and more sustainable and effective public policies.

This book is primarily in Spanish; however, we have included summaries in English after each chapter in hopes that people outside the Spanish-speaking world will be able to share in this dialogue. We would like to thank Stephanie McNulty for writing these summaries and Giselle Cohen for her efforts in copy-editing the manuscript.

— *The Editors*

PRÓLOGO

JACQUELINE PESCHARD

Durante el último cuarto del siglo XX, el reclamo democrático en México estuvo centrado en la lucha por las reglas del juego electoral. La discusión y la movilización social que se generaron al respecto se centraron en la búsqueda de instituciones imparciales y de procedimientos legales que garantizaran la realización de elecciones libres y competidas.

La construcción de ese piso básico del edificio democrático se logró a través de una serie de reformas electorales que culminaron en 1996 cuando las instituciones electorales alcanzaron su autonomía respecto del poder y su independencia respecto de los partidos políticos, convirtiéndose en autoridades confiables, capaces de ser árbitros imparciales de las elecciones. El amplio acuerdo político que se logró alrededor de las normas electorales permitió concluir la larga y accidentada transición a la democracia en México cuya gran prueba ocurrió en el año 2000 con la alternancia en el poder presidencial.

Hoy, el debate sobre la democracia mexicana va más allá de conseguir elecciones libres y competidas y el reclamo democrático se ha trasladado hacia la calidad de la democracia, es decir, hacia cómo perfeccionar la aplicación de los códigos y procedimientos que le son propios al ejercicio de la democracia.

Esta nueva faceta del proceso de democratización se caracteriza por perseguir formas de participación de los ciudadanos que no se limiten a la esfera electoral, es decir, a decidir quiénes serán sus representantes y gobernantes, sino que fomenten el involucramiento de la población en los asuntos de la vida pública, que son del interés para la colectividad. Se trata de un momento de reforzamiento del significado de la ciudadanía, entendida no sólo como integrante de la comunidad política, sino como sujeto activo de los procesos de toma de decisiones con proyección social.

Si convenimos que la democracia es un sistema de gobierno en el que los ciudadanos poseen mecanismos de control sobre el poder para evitar sus abusos y arbitrariedades, una vez que en México, los ciudadanos se

apropiaron del voto, es decir, de su capacidad para castigar o premiar a sus representantes a través del sufragio, el centro de atención en el horizonte democrático ha pasado a colocarse en cómo ampliar y fortalecer los espacios de participación y deliberación de los ciudadanos.

Debatir cual es el estado actual de los mecanismos de participación y de deliberación con que cuentan los ciudadanos en nuestro país, como lo hace este libro colectivo, editado por Leticia Santín y Andrew Selee, es colocarse en un nivel de segunda generación en el debate sobre la democratización.

El libro hace un balance de la teoría que existe respecto de las reglas y procedimientos que hacen posible que los ciudadanos incidan en la toma de decisiones, asimismo, pasa revista a las variadas experiencias de ejercicio participativo y deliberativo en el ámbito municipal, con el propósito de identificar cuáles han sido los desempeños exitosos y cuáles los que han fracasado y por qué razones, para a partir de ahí, diseñar esquemas fructíferos de participación de los ciudadanos. Estos esquemas o modelos derivados de los casos afortunados se preocupan porque cumplan con darles voz a los ciudadanos en los asuntos de interés común y por dotar de mayor legitimidad, eficacia y eficiencia a la gestión gubernamental.

En este sentido, el libro no solamente es una reflexión intelectual, académica, sino que tiene un horizonte práctico, orientado a la formulación de políticas públicas capaces de incorporar a la participación y deliberación de los ciudadanos que son requisitos indispensables de una vida democrática sustantiva. Sin embargo, la participación y deliberación no son fines en sí mismos, sino instrumentos que permiten acercarse más eficaz y legítimamente a las metas que un sistema de gobierno democrático se propone y que, para decirlo llanamente, son la construcción de una sociedad más libre y más justa.

Hoy en día, la valoración de la democracia se ha hecho prácticamente universal y pocos se oponen a la edificación de instituciones que fomenten la participación y deliberación de los ciudadanos como procesos regulares y permanentes, pues existe un consenso generalizado acerca de las ventajas que dicha intervención tiene para la gobernabilidad democrática. Sin embargo, ese gran acuerdo sobre las bondades de la participación y deliberación de los ciudadanos no implica que inmediatamente existan las condiciones y la voluntad política para convertirla en una verdadera práctica social. Además, las prácticas democráticas no se imponen por decreto,

sino que tienen que irse asentando y arraigando dentro de la cultura política de los ciudadanos, gobernados y gobernantes para que finalmente lleguen a formar parte del panorama cotidiano del quehacer político.

El énfasis en la participación de los ciudadanos no debe interpretarse como un rechazo o un cuestionamiento al sistema representativo, propio de la democracia. La democracia hoy sólo puede ser representativa, pero el fomento a la participación y la deliberación debe entenderse como una vía obligada para revitalizar a la democracia.

Una representación política basada en la expresión libre de los ciudadanos en las urnas es solamente el primer eslabón de la gobernabilidad democrática, la cual requiere que existan canales de participación tanto en los diferentes procesos de toma de decisiones, como en los que permiten asegurar la rendición de cuentas del ejercicio del poder. Dicho de otra manera, la participación tiene un doble objetivo: incorporar las demandas de la población al quehacer gubernamental y asegurar que éste sea vigilado tanto por las propias instituciones que tienen dicha encomienda, como por las diferentes agencias de la sociedad civil. Al completarse el círculo de la participación de los ciudadanos (elección de representantes y control sobre su desempeño), se estrecha la comunicación entre la sociedad y el poder.

No cabe duda que la esfera municipal es el plano de la estructura política más cercano al ciudadano; es el que más directamente le atañe y afecta y, por ello, es aquél en el que tiene mayor interés de intervenir. Además, la propia historia institucional de nuestro país ha colocado al municipio en el sitio por excelencia para el entrenamiento y la construcción de la ciudadanía.

Los cambios institucionales y culturales que ha experimentado México en los últimos cinco lustros y que lo han hecho plural y competitivo, han impactado la estructura legal y la vida política de los municipios, preparando el terreno para que se conviertan en laboratorios de innovación democrática. De tal suerte, hoy contamos con esquemas ejemplares de participación y deliberación de los ciudadanos en los asuntos colectivos en ese ámbito de representación política, que vale la pena reconocer, analizar y evaluar, justamente para comprender en dónde radican sus bondades y en dónde sus debilidades.

Para fomentar la participación y deliberación de los ciudadanos es necesario que las organizaciones civiles y los movimientos sociales a nivel

municipal ganen en consistencia y capacidad de acción, pero la tarea implica también poner la atención en el desarrollo institucional. Dicho de otra manera, para que estas modalidades de acción colectiva crezcan y sean parte del panorama cotidiano en los municipios, es necesario que vayan acompañadas de la construcción de instituciones que incentiven la participación de los más diversos grupos y sectores, a fin de que sus necesidades y demandas encuentren cabida en las propias estructuras de representación.

Esta es la manera como el involucramiento del ciudadano con la cosa pública puede efectivamente institucionalizarse y no ser solo producto de coyunturas virtuosas o de liderazgos fortuitos más o menos afortunados, o sea, de circunstancias accidentales.

Los obstáculos que enfrentan las experiencias de participación y deliberación de los ciudadanos en el ámbito municipal en México son variados, pues van desde los propiamente institucionales que tienen que ver con el modelo de representación y de sistema de partidos que tenemos, hasta los más directamente vinculados a la gestión pública, pasando por los propiamente organizativos. El texto los analiza detalladamente.

“Democracia y Ciudadanos: Participación Ciudadana y Deliberación Pública en Gobiernos Locales Mexicanos” aborda con profundidad tanto conceptual como empírica, y desde perspectivas académicas y de política pública las distintas aristas de este tema tan gran actualidad, por lo que con seguridad se convertirá en una referencia obligada para estudiosos y también para prácticos de la acción política.

PROLOGUE

JACQUELINE PESCHARD

During the last quarter of the twentieth century, democratic demands in Mexico were centered on the struggle for electoral rules. The discussion and social mobilization that were generated around this were centered on the search for impartial institutions and legal procedures that could guarantee free and competitive elections. Peschard argues that the construction of this basic floor of the democratic edifice was achieved through a series of electoral reforms that culminated in 1996 when the electoral institutions obtained their autonomy vis-à-vis the government and their independence vis-à-vis the political parties, becoming trustworthy and capable of being impartial electoral judges. This was tested in 2000 with the first victory of an opposition party in presidential elections.

Today, however, the debate over Mexico's democracy goes beyond achieving free and competitive elections and the demands are around the quality of democracy, that is, how to perfect the application of the codes and procedures of the democratic system. This new phase of the democratization process includes a search for new forms of citizen participation that are not limited to the electoral arena. Citizens want not only to decide who their representatives are but also be involved in public life. It is a moment in which the significance of citizenship is being reinforced, not only as a member of a political community but also as an active subject in decision-making processes. Now that citizens have conquered the right to punish or reward their representatives at the ballot box, they want to strengthen the spaces for participation and deliberation.

This emphasis on citizen participation should not be seen as questioning representative democracy. Democracy today must be representative. Rather participation and deliberation should be seen as ways of enriching representative democracy. Political representation based on elections is only the first step of democratic governance, which also requires that channels of participation and accountability exist. Participation thus has a double objective: to incorporate citizen demands in public decisions and to ensure that representatives are monitored both by citizens and by the institutions set up to ensure accountability.

INTRODUCCIÓN

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DELIBERACIÓN PÚBLICA: RELACIÓN RECÍPROCA ENTRE CIUDADANOS Y GOBIERNO

ANDREW SELEE Y LETICIA SANTÍN

GOBERNANZA DEMOCRÁTICA: LA CONSTRUCCIÓN DE UNA RELACIÓN RECÍPROCA

La deliberación pública es la base de la democracia. En términos normativos, la democracia se refiere al sistema en el cual los ciudadanos de una comunidad política toman decisiones colectivas a través de instituciones y reglas preestablecidas dentro de un marco de igualdad política. Conocer las instituciones en que se realizan estas decisiones colectivas es esencial, como también lo es el papel fundamental que tiene la deliberación y la participación ciudadana en dicho proceso democrático.

En las complejas sociedades modernas, los sistemas de representación son la base necesaria y deseable de la democracia, y la mayoría de las decisiones políticas del gobierno son delegadas a representantes democráticamente electos. Cuando las elecciones cuentan con garantías como la libre expresión, el acceso a la información, el derecho de asociación, éstas se transforman en la forma más efectiva e incluyente de traducir la voluntad del pueblo en decisiones colectivas. En otras palabras, si una sociedad compleja carece de un sólido sistema de representación cualquier discusión sobre la participación ciudadana o la deliberación pública se vuelve irrelevante.

Sin embargo, las elecciones por sí mismas no son suficientes para que la democracia refleje su raíz etimológica de “el gobierno del pueblo”. Es necesario preguntarnos –antes de abordar cualquier discusión sobre la democracia– cómo se coloca el ciudadano como participante y sujeto en ella. Los sistemas democráticos, cuando funcionan bien, construyen una relación recíproca entre ciudadanos y sus gobiernos, la cual llamamos

“gobernanza”. Ésta incluye instituciones de elección popular, sistemas de rendición de cuentas y espacios e instrumentos propicios para una continua participación ciudadana. Una buena gobernanza democrática le da diversas opciones políticas al ciudadano a la hora de emitir su voto en la urna electoral, exige a los representantes rendir cuentas sobre sus acciones, y genera canales de participación para que los ciudadanos expresen sus inquietudes y discutan las políticas públicas entre periodos electorales.

El fortalecimiento de las relaciones recíprocas entre el Estado y los ciudadanos no solo mejora la toma de decisiones, sino también la legitimidad del proceso democrático, además de promover el desempeño más eficiente de las instituciones gubernamentales. Esto es particularmente importante en América Latina donde las encuestas reflejan un desencanto cada vez mayor por la democracia electoral. En parte eso es resultado de la incapacidad de las democracias actuales de crear prosperidad e igualdad.¹ Muchos países han tenido éxito en la creación de sistemas que permiten elecciones regulares, libres y justas, sin embargo éstos son generalmente los que se ha llamado “democracias delegativas”, es decir, democracias que no toman en consideración a los ciudadanos más allá de las elecciones.² Las democracias delegativas carecen de mecanismos de rendición de cuentas así como de instrumentos que permitan la participación ciudadana en las decisiones públicas. Estas son, en efecto, democracias sin ciudadanos, salvo en épocas electorales. De modo que, para que la participación y la deliberación ayuden a aproximar a la sociedad y al gobierno para conseguir un nivel más profundo de democracia, es necesario discutir no sólo sobre instituciones electorales, sino además sobre la forma en que los ciudadanos y sus representantes interactúan durante el ejercicio de gobierno entre periodos no electorales, al conocer los elementos críticos que marcan las distancias existentes entre unos y otros en la práctica democrática.

Esta obra hace hincapié particularmente en el ámbito municipal. Dado que los gobiernos municipales son las instancias públicas más cercanas a los ciudadanos en México, éstas pueden llegar a desempeñar un papel crítico en fomentar la relación recíproca entre ciudadanos y Estado, y en promover la deliberación y la participación ciudadana en los asuntos públicos. En años recientes, los municipios en México han experimentado una gran variedad de innovaciones democráticas que pretenden promover una participación ciudadana más activa y deliberativa en los asuntos y decisiones públicas. Éstas van desde instrumentos de “baja intensidad”,

tales como los procesos consultivos en la planeación de la ciudad o bien aquellos que se orientan a integrar a los ciudadanos para participar en la construcción de alguna obra o servicio, hasta los de mayor complejidad institucional que permiten a los ciudadanos participar en la construcción de la agenda pública y en el monitoreo permanente de las acciones de los líderes políticos. En muchos casos estas experiencias han ayudado a profundizar la relación entre los ciudadanos y sus gobiernos, resultando de ello formas más creativas en el proceso de toma de decisiones. Sin embargo, suele suceder que estas experiencias sean efímeras, usualmente no sobreviven al cambio de administración. Esta obra pretende entender cómo surgen estas experiencias innovadoras en la gobernanza democrática, su impacto en la calidad de la democracia y por qué es tan difícil mantenerlas a largo plazo.

REPRESENTACIÓN, DELIBERACIÓN Y PARTICIPACIÓN

Las elecciones son la piedra angular de la democracia representativa. Bajo condiciones de igualdad política y con un sistema institucionalizado de derechos ciudadanos,³ las elecciones permiten a los ciudadanos elegir a sus representantes con base en sus preferencias y premiar o castigarlos en las siguientes elecciones basándose en cálculos retrospectivos sobre su desempeño en el gobierno. Asimismo, las elecciones permiten que los ciudadanos tengan cierto nivel de control sobre quienes los representan en el gobierno y obliga a los representantes (o partidos políticos) a preocuparse más por dar resultados y así satisfacer el voto ciudadano con vista a los siguientes comicios. En estos sistemas existen problemas de funcionamiento particularmente cuando se encuentran situaciones de inequidad en el acceso a la información, poseen débiles sistemas de partido y prohíben la reelección. Sin embargo, en la democracia, inclusive en condiciones poco favorables, las elecciones otorgan al ciudadano un cierto grado de control sobre el proceso de toma de decisiones.

Las elecciones son, en primer lugar, un instrumento directo que permite a los ciudadanos expresar sus preferencias por un candidato o candidata y su agenda política, premiando o castigando su gestión y desempeño. No obstante, las elecciones son poco efectivas para que los electores puedan controlar las acciones de los funcionarios públicos entre periodos electorales, en sí mismas, las elecciones no le ofrecen al ciudadano otras

formas de conocer lo que están haciendo sus representantes.⁴ Por esta razón, es importante revisar el marco institucional existente, analizar si éste otorga voz al ciudadano en temas de interés público, y de qué manera obliga a los representantes a rendir cuentas sobre sus actividades.

Cuando se habla de participación en esta obra, lo que a nosotros concierne es la forma en que el ciudadano busca influir sobre sus representantes entre los tiempos electorales y la forma de hacerlos responsables sobre sus acciones. Asumimos que la participación es tanto un derecho intrínseco del ciudadano en la democracia—el derecho a expresar sus puntos de vista y hacerlos del conocimiento de sus representantes electos—al igual que una parte funcional del proceso democrático.⁵

Gabriel Murillo en su capítulo señala que es necesaria la existencia y ejecución de nuevas formas de hacer política, a través de la promoción de un modelo democrático participativo que se apoye y dinamice en la deliberación. La deliberación pública debe ser entendida como un procedimiento donde convergen tanto los ideales de la representación como los de la participación incluyente, lo cual ayuda a fortalecer la solidaridad, a construir comunidades relacionadas y a restaurar la confianza en la política. En democracias representativas sanas, la participación ciudadana no sólo se permite y se fomenta, sino también se promueven canales de comunicación entre representantes y ciudadanos. Con el uso de la razón pública la gobernanza se fortalece, extendiéndose como procedimiento cada vez más a diferentes espacios de convivencia (por ejemplo: barrios, plazas, trabajo, comunidades). De modo que los argumentos a favor de crear procesos deliberativos para la toma de decisiones resaltan la importancia de lo local para la aplicación de este modelo de democracia, ya que ofrecen herramientas para que las comunidades asuman el poder y la responsabilidad de la ciudadanía democrática.

La participación no debe ser un sustituto de la representación, como Ángel Rivero menciona en su capítulo, sino un complemento necesario que profundiza la democracia. Cuando las instituciones democráticas no funcionan bien, la participación toma su lugar en los márgenes de la gobernabilidad institucional, ya sea a través de la autogestión, la protesta o la resistencia. Por ello, es importante ampliar tanto la participación (considerada como “tomar parte” en las decisiones públicas), acercando el gobierno a la ciudadanía, como generar mediante la democracia deliberativa, espacios o foros para discutir, argumentar y reflexionar en relación con el

proceso de toma de decisiones. Ambas propuestas son indispensables para mejorar aspectos insuficientemente satisfechos por el modelo de la democracia representativa. Aunque la participación y la deliberación no son fines en sí de este modelo democrático, son instrumentos que permiten que “muchos de los objetivos de la democracia representativa se realicen”, dando mayor valor a la protección y al ejercicio de la libertad individual, que es el centro axiológico del modelo de democracia liberal.

Por otra parte, la deliberación refiere a la manera que tienen los ciudadanos de expresar sus opiniones, y forma parte de su papel como actores sociales en el debate para la toma de decisiones dentro de un sistema democrático. Si normativamente le corresponde a los ciudadanos ser el árbitro final en el proceso democrático, la forma en que piensan y discuten sobre los temas públicos es por demás crítica. John Gastil, en su capítulo, define a la deliberación como “el acto de realizar juicios colectivos sobre temas de interés público”. Deliberar es más que la discusión de temas conflictivos. Se refiere al hecho de que los ciudadanos puedan dar sus opiniones, escuchar las de los demás y lograr reflexionar la toma de sus decisiones sobre la base de un debate con contenido. Ello no obliga a que los ciudadanos deban alcanzar un consenso, o de manera desinteresada busquen exclusivamente el bien público, aunque en ocasiones esto llegue a suceder. Más bien, la deliberación básicamente requiere que existan escenarios donde los ciudadanos puedan escucharse unos a otros, conocer distintos puntos de vista, valorarlos en vista del bien común, elegir entre ellos y aceptar el resultado del proceso de toma de decisiones.

La deliberación puede desarrollarse durante las campañas electorales y entre los tiempos electorales; en el seno de las organizaciones de la sociedad civil y en los propios cuerpos electos; y entre los ciudadanos y los funcionarios públicos. A pesar de la diversidad de foros en que se puede realizar la deliberación, en este libro nos enfocamos exclusivamente en la calidad de la deliberación entre representantes y representados para la solución conjunta de problemas públicos. Es decir, tratamos el caso de la deliberación como parte fundamental de la participación cívica en asuntos de gobierno.

MUNICIPIOS E INNOVACIÓN DEMOCRÁTICA

A partir de los años ochenta México, como muchos otros países de América Latina, llevó a cabo un proceso gradual, pero significativo de

descentralización.⁶ Las reformas constitucionales de 1983 y 1999 otorgaron a los gobiernos municipales un mayor peso legal, ampliaron su función y de alguna forma incrementaron su poder recaudatorio y autonomía.⁷ En gran medida, esto se debió al incremento de las transferencias fiscales de la federación a los municipios que, junto con las nuevas posibilidades de efectuar una mayor recaudación local, los fue fortaleciendo. Por otra parte, la emergencia de la competencia política, después de años de dominio de un partido, aumentó la autonomía de los municipios permitiéndoles experimentar innovaciones de nuevas políticas.⁸ Según Cabrero, en esta obra, “un buen número de gobiernos municipales mexicanos ha transitado de jugar un simple papel de agencias prestadoras de servicios básicos, a jugar un papel mucho más estratégico como eje de articulación de la acción pública local, como pivote en la construcción de arreglos institucionales para el desarrollo, para la gobernabilidad, y para activar y fortalecer una intensa participación ciudadana”.

En la tarea de ampliar su rol en la formulación de políticas públicas, los municipios han buscado implementar numerosos mecanismos de participación ciudadana para las decisiones públicas.⁹ En su capítulo, Carlos Rodríguez analiza los casos de Ciudad Mendoza, Veracruz; Tatahuilcapan, Veracruz y la Delegación Tlalpan en la Ciudad de México. En el primer caso, se constituyó un Parlamento Democrático que permitió a los barrios y pueblos dentro de la municipalidad elaborar recomendaciones para el cabildo municipal y monitorear las actividades cotidianas de su gobierno. A través de reuniones mensuales, los ciudadanos y autoridades fueron ajustándose para mantener un contacto regular. De la misma manera, Tatahuilcapan, Veracruz, contando con el órgano de decisión de las asambleas comunitarias, el gobierno se dio a la tarea de presentar, periódicamente, un reporte de sus actividades en cada localidad, a la vez que pedía aprobación de las políticas a realizar en las distintas comunidades. En la delegación Tlalpan de la Ciudad de México, llevó cabo un programa de presupuesto participativo involucrando a la ciudadanía, la cual podía votar los proyectos de obra pública y dar seguimiento a su implementación. Rodríguez señala que para el tercer año de la puesta en marcha de este programa, más de la mitad de obra pública fue decidida mediante este proceso participativo.

Otros municipios han experimentado distintas formas de participación ciudadana para la planeación del desarrollo y la rendición de cuen-

tas. Luis Pineda, en este volumen, proporciona una extensa lista de casos, entre los que incluye: Berriozábal, Chiapas; Cuquío, Jalisco; Ciudad Nezahualcóyotl, en el Estado de México y Tijuana, Baja California. En el caso de Cuquío, el gobierno municipal creó el Consejo Democrático Municipal de Cuquío (CODEMUC), que permitió a los ciudadanos participar en la toma de decisiones y monitorear la inversión pública en proyectos de desarrollo local.¹⁰ Igualmente, en Berriozábal, un municipio rural, se desarrolló un programa de participación ciudadana estratégica, creando cuerpos de representación y deliberación de todas las localidades del municipio, por alejadas que estuvieran, para priorizar decidir los montos de obra de manera equitativa, y para dar seguimiento a los gastos y desarrollo de los proyectos, logrando una mayor legitimidad y confianza política.¹¹ En Tijuana y Ciudad Nezahualcóyotl, los gobiernos municipales utilizaron la figura del Consejo de Planeación del Desarrollo Municipal (COMPLADEM), en el primero, y el Consejo de Desarrollo Municipal (CODEMUN), en el segundo, para promover la opinión de la ciudadanía en inversiones de infraestructura.¹² En ambas ciudades, cada consejo se conformó mediante una extensa red de comités ciudadanos elegidos localmente, quienes fueron responsables de recoger las demandas ciudadanas y comunicarlas a las autoridades para su atención.

Pineda cita casos específicos de municipios con población indígena en los estados de Oaxaca y Chiapas, muchos de los cuales tienen una larga tradición de elegir a sus autoridades bajo el sistema conocido como de “usos y costumbres”, a través de una asamblea comunitaria, máximo órgano de decisión de estos municipios. En Oaxaca, con las reformas electorales a partir de 1995 y, particularmente la de 1998, los partidos políticos no intervienen en la elección de autoridades indígenas, de modo que más de 400 municipios gozan de esta autonomía para elegir a sus autoridades municipales. Algunos estudios sugieren que el grado de inclusión y de democracia interna de estas asambleas tiende a variar, sin embargo, representan los más importantes espacios de discusión y de toma de decisiones colectivas que afectan la vida de todos los pobladores del municipio. En Chiapas, una parte considerable de municipios con población indígena utilizan el mismo sistema de integración de sus autoridades tradicionales, combinándolas con la elección por partidos políticos, pues aún no existe reconocimiento legal del sistema por “usos y costumbres” en la constitución del estado.¹³

En la mayoría de los casos las innovaciones democráticas son menos ambiciosas y sólo buscan involucrar a los ciudadanos en proyectos más concretos como la construcción de mecanismos que les permitan procesar sus demandas. Estos programas incluyen *Martes y Miércoles Ciudadano* donde funcionarios de la administración municipal reciben y escuchan demandas e inquietudes de la ciudadanía para elaborar y dar seguimiento a programas específicos. Este tipo de programas se ha implementado en muchos municipios, entre ellos, León, Guanajuato, Oaxaca, Oaxaca y Aguascalientes, Aguascalientes. Al mismo tiempo, municipios como Tlanalapa, Hidalgo, ha instrumentado programas de co-gestión entre la ciudadanía y el gobierno.

Enrique Cabrero, en su capítulo, examina una extensa base de datos de experiencias municipales innovadoras dentro de la gobernanza democrática mexicana, y concluye que solo el 14% de ellas puede considerarse dentro de la categoría de participación de “alta intensidad”, donde los ciudadanos realmente influyen en la toma de decisiones y monitorean resultados de gobierno. Otro 41% de estas innovaciones son de “media intensidad”, experiencias en las cuales los ciudadanos tienen opinión consultiva en algún aspecto de la toma de decisiones dentro de los proyectos de gobierno local. El restante 45% son experiencias de “baja intensidad” donde principalmente los ciudadanos son beneficiarios de servicios por parte del gobierno. Las experiencias innovadoras se dan en municipios de todos tipos de tamaño y en todas las regiones. Estas innovaciones sugieren que los municipios en México están empezando a ser fuentes de experimentación democrática, sin embargo pocas de ellas permiten realmente una participación y deliberación ciudadana en asuntos públicos de manera continua y regular. Cabrero señala, que la mayoría de las innovaciones de participación ciudadana están débilmente institucionalizadas y, a pesar de emerger con gran “espontaneidad y voluntarismo”, raramente sobreviven más allá de este periodo de entusiasmo colectivo social.

POTENCIAL DEMOCRÁTICO, LÍMITES DE LA DEMOCRACIA

¿Qué efecto tienen estas innovaciones sobre la gobernanza democrática? ¿Acaso juegan un papel significativo para asegurar una función de corresponsabilidad y rendición de cuentas entre los ciudadanos y sus representantes? ¿Contribuyen notablemente a la calidad de la deliberación? Al

respecto, Pineda observa que la demanda cívica de participación, es una demanda a los líderes políticos para “compartir el poder” con la ciudadanía. La demanda de participación tiene sus orígenes en las formas tradicionales de tomar decisiones en ciertas comunidades, en especial entre los grupos indígenas, y en la historia de los movimientos sociales, mismos que han buscado la expansión del término ciudadanía y la apertura de espacios en los procesos políticos. En última instancia es, de acuerdo con Pineda, una demanda por “un derecho histórico, a ser parte de una deliberación razonable para construir un proyecto de nación que asegure un nivel de vida adecuado”. En este sentido, el deseo de participar, considerado como un complemento de la democracia representativa, es el de expandir la voz ciudadana, en especial la de aquellos que están más marginados de los procesos de diseño de políticas públicas para asegurar una sociedad más equitativa. Por su parte, Rodríguez (en esta obra) cita el concepto de Jordi Borja de “democracia territorial de proximidad”, el cual se refiere a acercar la democracia al nivel institucional más cercano donde viven las personas. A su vez argumenta, que los gobiernos locales pueden jugar un papel importante en la creación de estructuras más equitativas y representativas para involucrar a los ciudadanos en la gobernanza democrática.

Todas las innovaciones de gobernanza que se discuten en este libro tienen que ver con la forma en que los ciudadanos y sus representantes comparten el poder a través de una relación más horizontal y de mayor densidad entre ellos. Inclusive las innovaciones de “baja intensidad” tales como *Martes o Miércoles Ciudadanos*, tienen un efecto simbólico y práctico al establecer contacto directo entre los funcionarios públicos locales y la ciudadanía, lo cual asegura cierto nivel de respuesta a las demandas de la gente (aunque sean cuestiones de carácter individual). En un país donde las demandas eran tradicionalmente procesadas a través de canales corporativistas del partido hegemónico, estas innovaciones marcan un precedente sobre la capacidad del poder de los ciudadanos para exigir directamente sus demandas a los gobernantes, y recibir respuestas a sus solicitudes. En el caso de las innovaciones de “alta intensidad” los efectos son considerablemente mayores. Las características más importantes de estas innovaciones son:

1. Involucrar al ciudadano mediante la deliberación pública en los problemas claves para el diseño de políticas públicas locales.

2. Proveer al ciudadano de canales institucionales para poder influir sobre sus representantes en asuntos de interés particular.
3. Introducir mecanismos de rendición de cuentas para que los representantes se obliguen a reportar sobre sus actividades y responsabilidades entre periodos electorales.
4. Empoderar a sectores de la sociedad que tienden a ser más marginados en el diseño de políticas públicas.
5. En diversos procesos las innovaciones se construyen sobre formas pre-existentes de participación de las comunidades locales para la toma de decisiones.

En algunos casos, estas innovaciones les dan capacidad de deliberación, influencia y responsabilidad a los vecinos de un barrio para tratar sus asuntos específicos, tales como la pavimentación de calles, instalación de luz, etcétera. También estas experiencias han creado escenarios donde los ciudadanos pueden debatir las prioridades del municipio y monitorear las acciones del presidente municipal y el cabildo. Esto es, éstas estructuras nos sólo atienden intereses de los vecinos del barrio, sino que también crean lazos directos con otros vecindarios para la toma de decisiones de mayor escala.

A pesar de la importancia descrita por los autores sobre las experiencias de gobernanza democrática municipal, todos ellos reconocen que los municipios mexicanos distan de ser espacios dinámicos de experimentación democrática a seguir por otras comunidades. Muchos municipios carecen de estructura institucional, tradición política y nivel de autoridad para poder crear formas de participación de “alta intensidad” y deliberación ciudadana. La mayoría de las reformas de gobernanza democrática se extinguen rápidamente por estar frágilmente institucionalizadas. Incluso aunque lleguen a institucionalizarse, por lo general se burocratizan y son marginadas de la toma de decisiones dentro del aparato municipal. En otros casos son corrompidas por el partido político dominante y son utilizadas para consolidar su poder sobre las organizaciones civiles.

El municipio enfrenta problemas que le impiden impulsar una mayor participación ciudadana, debido a la débil institucionalización de sus estructuras representativas. Tonatiuh Guillén discute en su capítulo que los municipios mexicanos son “partido-céntricos” con una serie de reglas que marginan la participación ciudadana. En México, los partidos polí-

ticos son los únicos facultados para postular candidatos en las elecciones locales. Dado que los partidos importantes tienen estructuras organizativas verticales es casi imposible que la ciudadanía pueda acceder a puestos públicos en su localidad. Para que los grupos ciudadanos puedan hacerlo deben crear alianzas con los partidos políticos, y esto se traduce en la pérdida de credibilidad como instituciones independientes. Además, las leyes electorales en casi todos los estados conceden la mayoría de los escaños en el cabildo al partido del candidato ganador a presidente municipal. Aunado a esto, como los partidos poseen un sistema cerrado de listas de partido en las elecciones del cabildo, los miembros de éste por lo general otorgan su apoyo incondicional al presidente municipal y a la mayoría en el cabildo. De tal forma que, en la mayoría de casos, los miembros del cabildo ni siquiera son conocidos por la ciudadanía ni tienen un margen de independencia con respecto al alcalde. En vista de que no hay reelección, su lealtad está dirigida hacia el partido que los colocó en el gobierno y que les provee de una carrera política y no tanto hacia la ciudadanía.

En los sistemas de representación débiles, los servidores públicos no sienten que deban sus puestos a los ciudadanos; y es difícil imaginar que ellos puedan abogar por una mayor participación ciudadana. Inclusive, los mismos municipios están fragmentados internamente, lo cual dificulta los consensos para la formulación de una agenda municipal coherente que atraiga el interés ciudadano. Mauricio Merino en su capítulo menciona que los municipios reciben una gran parte de su financiamiento de diversas transferencias federales, sin embargo muchas de ellas son fondos previamente etiquetados, por lo que no responden necesariamente a los reales requerimientos ciudadanos; en el mejor de los casos, se lleva a cabo una consulta ciudadana. Debido a la multiplicidad y traslapes de obligaciones del gobierno municipal, éste puede dedicar poco tiempo a hacer un proceso de planeación unificado y estratégico que responda a las necesidades y demandas de la participación ciudadana.

Aunado a estos problemas institucionales, en algunos casos los municipios pueden convertirse en enclaves autoritarios, siendo menos democráticos y responsables que otras instancias de gobierno. En áreas de gran desigualdad social o bajo patrones de control clientelares fuertemente arraigados en las estructuras formales de gobierno, los municipios están sujetos al dominio de caciques locales o de grupos de interés.¹⁴ Los líderes

autoritarios que alguna vez operaron bajo la tutela del sistema de partido hegemónico, pueden dirigir sus esfuerzos con nuevas formas políticas a la arena local, una vez que su partido ya no domina a nivel de gobierno nacional o estatal.¹⁵ Sin embargo, no hay ninguna razón para suponer, *prima facie*, que estos gobiernos locales pudiesen ser más democráticos que los nacionales o estatales. No obstante, en la medida que sean más competitivos y plurales, abrirán la oportunidad para la innovación en la gobernanza democrática.

LO EXISTENTE Y LO POSIBLE

Las democracias representativas requieren de estrategias que permitan mantener una relación recíproca entre ciudadanos y representantes. En este contexto, la creación de oportunidades para promover la participación y deliberación en asuntos públicos, responde tanto a una demanda normativa como práctica. Por una parte, constituye un derecho de los ciudadanos tener voz en los asuntos públicos, así como ser escuchados por sus representantes. Por otra parte, resulta ser una herramienta práctica para generar legitimidad, eficiencia, equidad e innovación. Si son contruidos óptimamente, los terrenos para la participación y la deliberación ciudadana contribuyen a la formulación de políticas que responden a las demandas y preferencias de la ciudadanía, generando nuevas ideas para la innovación, creando procesos de política atractivos e involucrado a sectores de la sociedad que frecuentemente se hallan marginados de la política.

La evidencia disponible sugiere que los municipios mexicanos se han convertido en un terreno fértil de experiencias de participación y deliberación ciudadana. Existe un número significativo de ellas en el país, las cuales van desde la planeación de procesos de participación y asambleas ciudadanas para monitorear las acciones y decisiones de los líderes políticos, hasta las prácticas de consulta e iniciativas de co-gestión entre el gobierno y la sociedad. Sin embargo, debido a las debilidades de las estructuras representativas a nivel municipal, a la naturaleza fragmentada del quehacer de políticas municipales, como consecuencia de la multiplicidad y superposición de transferencias, así como a la habilidad de los partidos políticos de cooptar espacios para la participación ciudadana, se reducen dramáticamente las posibilidades de duración de estas expe-

riencias democráticas. A pesar de que las innovaciones son generalmente frágiles y de corta duración, existen algunas municipalidades que han logrado transformar éstos acercamientos creativos de gobernanza democrática en una práctica de largo plazo.

Aún queda mucho por hacer para que los municipios se conviertan en verdaderas áreas de gobernanza democrática. Como los autores proponen, existe la necesidad de reforzar tanto el papel de las municipalidades haciendo de éstas instituciones de política pública más fuertes y relevantes, así como el de las organizaciones de la sociedad civil para que sus demandas sean consideradas en la agenda pública local. En este sentido, se requiere una serie de profundas reformas para afrontar los retos, equilibrando la posibilidad de que las organizaciones ciudadanas en los municipios puedan intervenir en la competencia político electoral, y no sólo los partidos nacionales que tienen menor arraigo a nivel local. Asimismo, reformar de fondo las estructuras de representación municipal para hacerlas verdaderamente representativas.¹⁶ También necesitamos más investigación sobre casos exitosos de participación ciudadana y representación en los municipios, y entender cómo y de qué manera las experiencias pueden sostenerse, así como tener capacidad de réplica a otros municipios, para que las prácticas vayan escalando a nivel estatal y nacional. Esperamos que esta obra contribuya al debate sobre el potencial que tienen las municipalidades como escenarios importantes de participación y deliberación ciudadana para mejorar y profundizar la gobernanza democrática.

REFERENCIAS

- Abers, Rebecca, *Inventing Local Democracy*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2000.
- Avritzer, Leonardo, *Democracy and the Public Space in Latin America*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 2002.
- Baiocchi, Gianpaolo, (ed.), *Radicals in power: the Workers' Party (PT) and experiments in urban democracy in Brazil*, London ; New York, Zed Books, 2003a.
- Bazdresch, Miguel, "Consejo democrático en Cuquío, Jalisco," in Enrique Cabrero Mendoza, (ed.), *Innovación en gobiernos locales: un panorama de experiencias municipales en México*, México, CIDE, 2002.
- Burguete, Araceli "Procesos de autonomía *de facto* en Chiapas, nuevas jurisdicciones y gobiernos paralelos en rebeldía," en Shannan L. Mattiace, Rosalva Aída

- Hernández, y Jan Rus, (eds.), *Tierra, libertad y autonomía: Impactos regionales del zapatismo en Chiapas*, México, CIESAS, 2002.
- Cabrero Mendoza, Enrique, *Innovaciones en gobiernos locales, 2001*, México, CIDE, 2002.
- _____. *Innovaciones en gobiernos locales, 2002*, México, CIDE, 2003.
- _____. *Innovaciones en gobiernos locales, 2003*, México, CIDE, 2004.
- _____. *La Nueva Gestión Municipal en México: Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, México, Miguel Angel Porrúa, 1995.
- _____. (ed.), *Las políticas descentralizadoras en México, 1983-1993 logros y desencantos*, México, CIDE : M.A. Porrúa, 1998.
- Campbell, Tim, *The quiet revolution: decentralization and the rise of political participation in Latin American cities*, Pittsburgh, PA, University of Pittsburgh Press, 2003.
- Corporación Latinobarómetro, *Informe Latinobarómetro 1995-2005*, Santiago, Chile, Corporación Latinobarómetro, 2005.
- Dahl, Robert A., *Democracy and Its Critics*, New Haven, CT, Yale University Press, 1989.
- Díaz Cayeros, Alberto, *Desarrollo Económico e inequidad regional: hacia un Nuevo pacto federal en México*, México: Miguel Angel Porrúa, 1995.
- Dreze, Jean y Amartya Sen, *India: Development and Participation*, New York, Oxford University Press, 2002.
- Fox, Jonathan, “La relación reciproca entre la participación ciudadana y la rendición de cuentas: la experiencia de los Fondos Municipales en el México rural,” *Política y Gobierno*, Vol. 9, No. 2, 2002
- Fox, Jonathan y Gershman, John, “The World Bank and social capital: Lessons from ten rural development projects in the Philippines and Mexico,” *Policy Sciences*, No. 33, pp. 399-419, pp. 409-410, 2000.
- Fung, Archon y Wright, Eric Olin, *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, London: Verso, 2003.
- Gibson, Edward, “Subnational Authoritarianism: Territorial Strategies of Political Control in Democratic Regimes,” Paper presented at the 2004 Annual Meeting of the American Political Science Association, September 2 – September 5, 2004.
- Hernández Díaz, Jorge, “Las organizaciones indígenas y su participación electoral en Oaxaca,” *Trace*, No. 36, Diciembre, 1999.
- Hernández Navarro, Luis, “Ciudadanos iguales, ciudadanos diferentes: la nueva lucha india,” in Hernández Navarro and Ramón Vera Herrera, eds., *Acuerdos de San Andrés*, México, Era, 1998.
- Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, *Para una Reforma Constitucional en Materia Municipal*, México, IGLOM, 2004.
- Kymlicka, Will, “Diversidad y derechos liberales,” in Cynthia Arnson, Raúl Benítez y Andrew Selee, eds., *Chiapas: interpretaciones sobre las negociaciones y la paz*, Mexico, UNAM, 2003.
- López Bárcenas, *Entre lo propio y lo ajeno, el sistema electoral consuetudinario en el estado de Oaxaca*, Mexico: Ce-Acatl, 1998.
- Merino, Mauricio, (ed.), *En busca de la democracia municipal: la participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, Mexico, El Colegio de México, 1994.
- Mizrahi, Yemile, “The Politics of Decentralization in Mexico,” in Philip Oxhorn, Joseph S. Tulchin, y Andrew Selee, eds., *Decentralization, Democratic Governance, and Civil Society: Perspectives from Africa, Asia, and Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University and Woodrow Wilson Center, 2003.
- Mohan, Giles and Kristian Stokke, “Participatory Development and Empowerment: The Dangers of Localism,” *Third World Quarterly*, Vol. 21, No. 2, pp. 247-268, 2000.
- Montero, Alfred y Samuels, David, *Decentralization and Democracy in Latin America*, South Bend, Indiana, 2004.
- O'Donnell, Guillermo, “Delegative Democracy,” *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 4, 1994.
- Przeworski, Adam, Stokes, Susan, Manin, Bernardo (eds.), *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge, Cambridge University Press, 1999.
- Recondo, David, “‘Usos y costumbres’, y elecciones en Oaxaca. Los dilemas de la democracia representativa, en una sociedad multicultural,” *Trace*, No. 36, December, 1999.
- Rodolfo Stavenhagen, *Ethnic conflicts and the nation-state*. New York, St.Martin's Press, 1996.
- Rodríguez, Victoria E., *Decentralization in Mexico: from Reforma Municipal to Solidaridad to Nuevo Federalismo*, Boulder, Westview, 1996.
- Rowland, Alison y Ramírez, Jesús, *La Descentralización y los gobiernos subnacionales en México: una introducción*, Documento de Trabajo No. 93, División de Administración Pública, CIDE, México, 2001.
- Santín, Leticia y Motte, Victoria, “Participación Ciudadana en Berriozábal, Chiapas, en Cabrero, Enrique., (ed.), *Innovación en gobiernos locales: un panorama de experiencias municipales en México*, CIDE, 2002.
- Santín, Leticia, Burguete, Araceli y Díaz, Fausto (coords), *Memorias del Taller Interestatal. Formas de integración del gobierno en municipios con población indígena y ciudadanía multicultural: Oaxaca-Chiapas*, México, FLACSO, 2004.
- Sartori, Giovanni, *Theory of Democracy Revisited, Part One: The Contemporary Debate*, Chatham, NJ, Chatham House Publishers, 1987.
- Shteingart, Martha and Emilio Duhau, *Transición política y democracia municipal en México y Colombia*, Mexico: Miguel Angel Porrúa, 2001.
- Tulchin, Joseph S. and Andrew Selee, eds., *Decentralization and Democratic Governance in Latin America*, Washington, DC, Woodrow Wilson Center, 2004.
- Ziccardi, Alicia, (ed.), *La tarea de gobernar: Gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México, Miguel Angel Porrúa y UNAM, 1995.

CITIZEN PARTICIPATION AND PUBLIC DELIBERATION IN THE RECIPROCAL RELATIONSHIP BETWEEN CITIZENS AND GOVERNMENT

ANDREW SELEE AND LETICIA SANTÍN

Selee and Santín argue that public deliberation is the basis of democracy. Normatively, democracy is about how citizens in a political community make collective decisions through pre-established rules and institutions in conditions of political equality. The institutions for making collective decisions matter—and matter a great deal. But we also need an understanding of democracy that takes into account citizens and their relationship to these institutions as deliberators and participants in the democratic process.

In modern, complex societies systems of representation are both necessary and desirable. Most policy decisions of governance need to be delegated to elected representatives. Moreover, elections, when coupled with guarantees for free speech, access to information, and the right to organize, provide the most effective and inclusive way of translating the public will into collectively binding decisions. Without a strong representative system, any discussion of participation and deliberation would be irrelevant in a complex society.

However, Selee and Santín argue that elections are not enough. For democracy to live up to its etymological roots of “rule by the people,” the question of how citizens think about politics and participate in the political process should be central to any discussion of democracy. When representative institutions function well, they construct a reciprocal relationship between the governors and the governed, between representatives and citizens. This reciprocal relationship, which they call “democratic governance,” includes the representative institutions themselves, systems for accountability, and channels for ongoing citizen participation. Good democratic governance allows citizens to make choices at the ballot box, requires representatives to render accounts to citizens on their actions, and creates channels through which citizens can be heard between elections.

Improving the reciprocal relationship between citizens and the state not only has the potential to improve decision-making, but it lends legitimacy to the democratic process and encourages efficient performance by government institutions. This is particularly important in Latin America, where polls show a growing disenchantment with electoral democracy, based in part on the failure of existing democracies to achieve growth and equity, and in part on the failure of these democracies to provide mechanisms for accountability or opportunities for citizen input. They are, in effect, democracies without citizens, except at election time. Returning the debate on democracy to a discussion not only of electoral institutions but also of how citizens and their elected representatives interact between elections is a critical step in addressing the current gaps in democratic practice.

This volume places a special emphasis on this relationship at the municipal level. Municipal governments are the public institutions most proximate to citizens and can play a critical role in allowing them to become engaged with and deliberate on public matters. In recent years, municipalities in Mexico have experimented with a wide variety of democratic innovations that seek to engage citizens as active participants and deliberators about public matters. These have ranged from “low-intensity” mechanisms, such as consultative processes in city planning or joint state/society construction projects, to more intense institutional structures that allow citizens to help set the public agenda and engage in ongoing monitoring of their political leaders. These experiences have, in many cases, helped deepen the relationship between citizens and their governments, leading to creative forms of democratic decision-making. However, these innovations are also generally fragile and short-lived; few municipalities have been able to turn creative approaches in democratic governance into long-term practices. The weakness of representative structures at the municipal level, the fragmented nature of municipal policymaking because of the multiple and overlapping transfers, and the ability of political parties to co-opt spaces of civic participation play a role in undermining the long-term democratic potential of these experiences.

This volume seeks to understand how these innovative experiences in democratic governance emerge, what impact they have on the quality of democracy, and why it is so difficult to sustain them.

ENDNOTES

1. Corporación Latinobarómetro, *Informe Latinobarómetro 1995-2005*, Santiago, Chile, Corporación Latinobarómetro, 2005.
2. Véase: Guillermo O'Donnell, "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 4, 1994
3. Robert Dahl, *Democracy and Its Critics*, New Haven, CT: Yale University Press, 1989. Y Giovanni Sartori, *Qué es la Democracia?* Madrid, Editorial Taurus, 2003.
4. Para una crítica completa sobre las elecciones como mecanismos de rendición de cuentas véase: A. Przeworski, S. Stokes, B. Manin (eds.), *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1999.
5. Pineda (este volumen). Véase también Jean Dreze y Amartya Sen, *India: development and participation*, New Cork, Oxford University Press, 2002.
6. Sobre el proceso de descentralización, sus causas y consecuencias ver: Enrique Cabrero Mendoza, *La nueva gestión municipal en México: análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, México: Miguel Ángel Porrúa, 1995; Yemile Mizrahi, "The Politics of Decentralization in Mexico", en Philip Oxhorn, Joseph S. Tulchin, y Andrew Selee, (eds.), *Decentralization, Democratic Governance, and Civil Society. Perspectives from Africa, Asia, and Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University, 2003; Victoria E. Rodríguez, *Decentralization in Mexico: from Reforma Municipal to Solidaridad to Nuevo Federalismo*, Boulder, Westview, 1996; Allison Rowland y Jesús Ramírez, *La descentralización y los gobiernos subnacionales en México: una introducción*, Documento de Trabajo No. 93, División de Administración Pública, CIDE, México, 2001; Alberto Díaz Cayeros, *Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto federal en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1995. También véase Joseph S. Tulchin y Andrew Selee (eds.), *Decentralization and Democratic Governance in Latin America*, Washington, DC, Woodrow Wilson Center, 2004 y, Alfred Montero y David Samuels, *Decentralization and Democracy in Latin America*, South Bend, Indiana, 2004.
7. Los gastos municipales conformaron el 1% del total de los gastos de 1980, para el 2000, éstos alcanzaron el 5%. Véase Tulchin y Selee, 2004 y Díaz Cayeros, 1997.
8. Véase: Enrique Cabrero Mendoza, *Innovaciones en gobiernos locales*, México: CIDE, 2001-2004.
9. Para más discusión sobre participación ciudadana en la gobernanza municipal, véase: Enrique Cabrero Mendoza (coord.), *Políticas públicas municipales: una agenda en construcción*, México, CIDE: Miguel Angel Porrúa, 2003, Mauricio, Merino, (ed.) *En busca de la democracia municipal: la participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México, 1994; Alicia Ziccardi, (ed.), *La tarea de gobernar: Gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México, Miguel Ángel Porrúa y UNAM, 1995; Enrique Cabrero Mendoza, (ed.) *Las políticas descentra-*

lizadoras en México, 1983-1993: logros y desencantos, México, CIDE, M.A. Porrúa, 1998; Martha Shteingart, y Emilio Duhau, *Transición política y democracia municipal en México y Colombia*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2001. Para experiencias similares en gobernanza democrática municipal en la región ver: Tim Campbell, *The Quiet Revolution: Decentralization and the Rise of Political Participation in Latin American Cities*, Pittsburgh, PA, University of Pittsburgh Press, 2003; Gianpaolo Baiocchi, *Radicals in Power: The Workers' Party and Experiments in Urban Democracy in Brazil*, London, Zed Books, 2003; Rebecca Abers, *Inventing Local Democracy*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2000; Leonardo Avritzer, *Democracy and the Public Space in Latin America*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2002; y Tulchin y Selee, *Decentralization and Democratic Governance in Latin America*, op. cit.. Para una colección útil que abarca otras regiones del mundo, ver: Fung, Archon and Eric Olin Wright, *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, London, Verso, 2003. Cabe hacer notar que no todas las experiencias ciudadanas son de instituciones municipales. Para una discusión de la participación ciudadana en el gobierno federal ver Fox and Aranda, *Decentralization and Rural Development in Mexico*, La Jolla, Center for U.S.-Mexico Studies, University of California, San Diego, 1996.

10. El CODEMUC continuó operando durante varias administraciones municipales. Véase: Bazdresch, Miguel, "Consejo democrático en Cuquío, Jalisco", en Enrique Cabrero, (ed.), *Innovación en gobiernos locales: un panorama de experiencias municipales en México*, México: CIDE, 2002.

11. Véase: Leticia Santín y Victoria Motte, "Participación Ciudadana en Berriozábal, Chiapas, en Enrique Cabrero (ed.), *Innovación en gobiernos locales: un panorama de experiencias municipales en México*: CIDE, 2002.

12. Ambas municipalidades se apoyaron en la ley federal y estatal correspondiente para establecer de mejor forma sus consejos y para la recepción de fondos federales para la infraestructura social. Estos dos municipios intentaron implementar experimentos de amplio alcance en materia de gobernanza, sin embargo, no obtuvieron los resultados esperados. Aunque ambas innovaciones de participación ciudadana aún funcionan, atraviesan periodos de menor impacto. Véase: Tonatiuh Guillén, "Gobernabilidad y Gestión Local en México: El Caso de Tijuana, B.C., 1989-1997," y Emilio Duhau and Marta Schteingart, "El primer gobierno perredista en Ciudad Nezahualcóyotl," ambos capítulos en Schteingart y Duhau, eds., *Transición política y democracia municipal en México y Colombia*, Mexico, Miguel Angel Porrúa, 2001.

13. Véase: Leticia Santín, Araceli Burguete y Fausto Díaz (coords), *Memorias del Taller Interestatal. Formas de integración del gobierno en municipios con población indígena y ciudadanía multicultural: Oaxaca-Chiapas*, México, FLACSO, 2004.

14. Véase: Jonathan Fox y John Gershman, "The World Bank and social capital: Lessons from ten rural development projects in the Philippines and Mexico," *Policy Sciences*, No. 33, 2000.; y Giles Mohan and Kristian Stokke (2000) "Participatory Development and Empowerment: The Dangers of Localism," *Third*

World Quarterly, Vol. 21, No. 2,. 2000.

15. Edward Gibson, "Subnational Authoritarianism: Territorial Strategies of Political Control in Democratic Regimes," Paper presented at the 2004 Annual Meeting of the American Political Science Association, September 2 – September 5, 2004.

16. Para una explicación sobre estas reformas, véase: Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, *Para una Reforma Constitucional en Materia Municipal*, México, IGLOM, 2004

SECCION UNO

Representación, participación y deliberación democrática

SECTION ONE

Democratic Representation, Participation, and Deliberation

¿DEL GOBIERNO LOCAL A LA GOBERNACIÓN MUNICIPAL? LA PARTICIPACIÓN Y LA DELIBERACIÓN DEMOCRÁTICAS EN PERSPECTIVA HISTÓRICA

ÁNGEL RIVERO

En este artículo quiero explorar el alcance de la crítica que los proponentes de la democracia participativa y de la democracia deliberativa hacen a la democracia representativa. Para ello examinaré que relación tienen ambos conceptos con la democracia. A continuación, puesto que algunos de sus defensores han presentado dichos modelos de democracia como una alternativa especialmente adecuada para el gobierno municipal, describiré someramente algunos episodios del autogobierno de las ciudades en España y su relación con la innovación política y la democracia. De este ejemplo creo que pueden extraerse lecciones acerca de cómo realizar innovaciones políticas que aprovechen la legitimidad que otorga la cultura política a las instituciones tradicionales. Por último, concluiré que la reforma de los gobiernos en el ámbito local bajo la perspectiva de la participación y de la deliberación no debe olvidar el papel de la democracia local en el conjunto más amplio de la democracia nacional y que avanzar por ambas sendas no puede entenderse como un modelo alternativo de democracia ni tampoco como una claudicación de los ciudadanos que, ante instituciones inoperantes, asumen la responsabilidad de coordinar la vida social.

DELIBERACIÓN Y PARTICIPACIÓN EN LA DEMOCRACIA

Robert A. Dahl, en su famoso clásico *Poliarquía*¹ definió una serie de características que nos permiten saber qué es y qué no es una democracia. O, de manera más precisa, señalaba que el cumplimiento de una serie de requisitos básicos nos permite calificar como poliarquía un régimen político. Este concepto vendría a sustituir al de democracia o democracia formal, evitando la carga normativa del mismo cuando se aplica a las democracias realmente existentes. Sin embargo, Dahl reservaría la palabra

democratización para señalar todos aquellos desarrollos que, yendo más allá de los requisitos de la poliarquía, caminan en la senda de hacer verdadera literalmente la definición que Lincoln dio de democracia: gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.² Así pues poliarquía definiría un umbral constatable, la democracia real, y democracia propiamente sería un concepto ideal que actuaría como fin último de la democratización. De forma parecida, otorgando también valor a la democratización, se han enfatizado hoy día, en la teoría normativa de la democracia, los conceptos de participación y deliberación. Con ello se buscaría ir más allá de la democracia realmente existente, calificada de formal, en la dirección de la democratización. En este sentido, se han hecho circular los rótulos de “democracia participativa” y “democracia deliberativa”.

El primero, la “democracia participativa” vendría a enfatizar la necesidad de que en las democracias contemporáneas, liberales o representativas, se ensanche la participación política. Como se sabe, la participación política en las democracias liberales se realiza esencialmente a través del ejercicio del derecho al voto y a esto se denomina “participación política convencional”. Esto no quiere decir que la participación *en* política quede confinada al voto pues hay otras muchas maneras de participar como postularse como candidato, afiliarse a un partido, ser activista en la sociedad civil, a través de una asociación o de otras formas, o discutir en los distintos foros de la opinión pública. Pero no son, o no son esencialmente, estas formas de participación las que interesan a los defensores de la democracia “participativa”. Estos no están tan interesados en aquellas prácticas que producen influencia en el sistema político como en el ejercicio efectivo del gobierno pues lo que buscan es, básicamente, acercar el ejercicio del gobierno a los gobernados. Es decir, que la toma de decisiones políticas no sea algo que corresponda exclusivamente a los cargos electos sino que también se amplíe a los ciudadanos. En suma, la democracia participativa entendería el proceso de democratización como un camino dirigido hacia el fin último de la democracia directa. Aunque, es preciso matizar, puede que este fin se considere inalcanzable pero, de cualquier manera, se piensa que avanzar hacia el mismo es progreso. La democracia directa sería, en consecuencia, una idea regulativa. De lo que se trata es de ampliar la participación, el tomar parte, en la toma de decisiones. De entrar en el coto vedado que corresponde en la democracia liberal a aquellos que han sido autorizados a través de la elección.

El segundo de los rótulos que ha adquirido cierta circulación como crítica a la democracia representativa o liberal es el de “democracia deliberativa”. La intención de esta propuesta es parecida a la anterior: caminar más allá de la democracia liberal en la senda de la democratización. Pero tiene sus propios matices. Deliberar no es lo mismo que discutir, conversar, debatir, argumentar, hablar o charlar. Deliberar supone sope-sar, meditar y argumentar, y todo lo antes referido, pero en relación a la toma de una decisión. Esto es, la deliberación lleva implícita la toma de una decisión. Así, la democracia deliberativa haría referencia a la ampliación del foro de aquellos que discuten y toman las decisiones. Esto es, nuevamente se trataría de ir más allá de los electos en la toma de decisiones, nuevamente se trataría de acercar a gobernantes y gobernados hasta, idealmente, hacer que unos y otros fueran los mismos. Nuevamente, el horizonte es el de la democracia directa aunque con un énfasis mayor en la discusión que precede a la decisión.

En suma, ambos movimientos, la propuesta de una democracia participativa y la propuesta de una democracia deliberativa van en la misma dirección de criticar a la democracia liberal o representativa en dos aspectos fundamentales que se consideran insuficientemente satisfechos por la misma: la participación y la deliberación. Y la crítica incide, por parte de ambas propuestas, en lo mismo: en la democracia liberal hay una distancia injustificada entre gobernantes y gobernados y de lo que se trata es de aproximar a ambos mediante la participación y la deliberación. Esto ha hecho que, desde la perspectiva de los proponentes de la democracia participativa y la democracia deliberativa se haya exhumado la distinción entre gobierno y gobernación. Así se reservaría gobierno para la acción de los gobernantes sobre los gobernados pudiendo ser democrático o no. Esto es, el concepto de gobierno refleja una diferenciación jerárquica entre los que mandan y los que obedecen, entre los representados y los representantes. Lo que hace democrático o no al gobierno es el mecanismo de autorización. Si la autorización de los gobernantes es el resultado de la elección por parte de los gobernados, entonces hablamos de democracia representativa. Por el contrario, si los gobernantes apelan como representantes a otros factores, como el derecho divino (representantes de Dios en la tierra por gracia de éste), la salvación de la patria (representantes del afligido pueblo X) o proteger las conquistas revolucionarias (representantes de la clase obrera X o del proletariado universal),

entonces el gobierno es autoritario o incluso totalitario. Lo importante para este caso es que no haya una autorización o consentimiento explícito por parte de los gobernados.

La gobernación, por el contrario, reflejaría también la idea de la coordinación política en la toma de decisiones colectivas pero libres del componente jerárquico del gobierno. Idealmente aquí habría política sin poder ni jerarquía y la toma de decisiones colectivas se realizaría por los mismos que han de recibirlas. Digamos que este sería el programa máximo aunque las propuestas de experiencias de este tipo buscan, de momento, complementar las instituciones políticas convencionales sin sustituirlas totalmente.

Obviamente, si se quiere realizar una evaluación de estas nuevas propuestas habría que verificar si la descripción que hacen de la democracia representativa es correcta y si los propósitos de mejora o sustitución que se realizan ofrecen una democracia efectivamente mejor o no.

En cuanto lo primero, la descripción de la democracia representativa, se tiene a enfatizar por parte de sus críticos que se trata de un tipo de democracia que genera ciudadanos pasivos y relaciones de obediencia y sumisión. Bajo este diagnóstico estaríamos ante una crisis de la democracia representativa. Empezando por lo último, la susodicha crisis ha venido anunciándose desde la década de los sesenta para las democracias consolidadas de occidente y, sin embargo, todavía estamos esperando a que acontezca. Por supuesto que las democracias tienen momentos mejores y peores, movilizaciones y momentos menos activos, participación electoral más alta y más baja, pero una crisis de legitimidad en el sentido de que haya dejado de ser considerada la mejor forma de gobierno todavía está lejos de haberse producido. La carga de la prueba sigue en el terreno de las presuntas alternativas: ¿existe alguna alternativa viable que sea superior a la democracia representativa? La respuesta es simplemente no. Ahora bien, esto no quiere decir que no haya democracias representativas que funcionen mejor que otras, ni que haya muchos aspectos de las democracias representativas que puedan mejorarse, por ejemplo, mejorando la participación y la deliberación.

No obstante, la perspectiva de la mejora en la participación y la deliberación en las democracias representativas no puede hacerse ignorando los valores que informan este tipo de democracias y, ha de quedar claro, ni la participación ni la deliberación son fines en sí de la democracia

representativa. La democracia representativa coloca en su centro axiológico la libertad individual, como no puede ser de otra manera en un mundo secularizado y pluralista, y es la protección de dicha libertad la que explica su entramado institucional y, también, el valor que concede a la participación y a la deliberación.

En cuanto a la participación política, ésta no es ni puede ser en modo alguno un fin en sí misma. En la democracia representativa la participación política no tiene en absoluto ese carácter gozoso y valioso en sí mismo. Esto no quiere decir que las elecciones no sean día de fiesta y que el ejercicio del derecho de voto no produzca felicidad, pero el disfrute no está en el ejercicio sino en la libertad que permite. Es más, la participación más allá del voto puede ser frustrante, difícil y exigente, de modo que su valor radica en algún bien distinto. De hecho, como nos dice la experiencia democrática del siglo XX, más participación no es algo necesariamente bueno ni deseable. Una participación política masiva de la ciudadanía puede ser síntoma de una polarización y fragmentación del electorado que bien pudiera ser la antesala de la destrucción de la democracia, véase la República de Weimar o la propia República Española pero, por contra, un mínimo de participación por un número relevante de ciudadanos es algo absolutamente necesario para los fines de la democracia representativa. Necesario porque sólo una participación amplia expresa la legitimidad de la democracia; porque sólo la participación suficiente autoriza de forma conveniente al gobierno; porque sólo si se participa se pueden expresar las demandas que los electores realizan; porque sin participación decae la exigencia de responsabilidades a los gobiernos por sus decisiones políticas y, entonces, al no tener que responder de sus actos, éstos se vuelven irresponsables.

Por tanto, la participación no es un fin en sí mismo en la democracia liberal pero es el instrumento mejor para que muchos de los fines de la democracia representativa se realicen y, en particular, es el mejor instrumento con el que proteger, en último término, la libertad individual.

Los proponentes contemporáneos de la democracia participativa o deliberativa (de ahora en adelante los englobaré en la misma categoría) han hecho un particular énfasis en la vida municipal como espacio natural de la democracia. Esto no debe chocar puesto que, desde la antigüedad, la democracia nació ligada a la vida de las ciudades-estados. Así, la primera democracia nació en Atenas y era una democracia directa de la que estaban ausentes la mayoría de los rasgos que hoy nos parecen esenciales de

las democracias y que ligamos al gobierno representativo: derechos, elecciones, partidos, separación de poderes, etc. Esto ha hecho que muchos, incluso ocasionalmente John Stuart Mill, hayan sacado la equivocada conclusión de que la verdadera democracia es la de las ciudades y que las modernas democracias representativas son adaptaciones poco logradas de tal modelo bajo las circunstancias de los estados modernos. En efecto, solo en una ciudad reducida, como eran las de la antigüedad y no las megalópolis contemporáneas, la deliberación y la participación efectivas de todos los ciudadanos eran posibles. Así, diría el argumento, el problema de la representación, ligado al tamaño de las comunidades políticas modernas, podría obviarse hoy día, a través de la democracia municipal y de las nuevas tecnologías de la información, haciendo que, de nuevo, la democracia en su sentido antiguo fuera una realidad.

Sin embargo, este argumento olvida que, como señaló Constant, la libertad de los antiguos ya no es la nuestra y, también, que la democracia representativa contemporánea es el resultado no de una adaptación, como erróneamente creen algunos, sino de un largo proceso de aprendizaje y de experiencia política, en el que instituciones diversas como parlamentos, gobiernos, partidos, sistemas jurídicos, han ido transformándose y evolucionando hasta construir un entramado de instituciones, prácticas políticas y una cultura política que hacen que la democracia tal como la conocemos sea posible. La democracia no es el resultado de un proyecto racional, monista, que desarrolla un único principio, como por ejemplo, el carácter sagrado de la participación política. Por el contrario, es un sistema heterogéneo que busca satisfacer de manera pacífica bienes diversos y en conflicto: libertad individual, seguridad, estabilidad, acuerdo pacífico, cambio concertado y reversible.

Esto es, en el desarrollo político no sólo ha habido innovación sino también tradición y se ha buscado acomodar fines diversos: no se ha construido sobre el vacío sino sobre la experiencia y, creo, esto es algo que no ha de perderse de vista cuando se trata de mejorar nuestras instituciones políticas.

Por eso, cuando se realizan hoy día propuestas de reforma de la democracia local con vistas a tener una democracia más verdadera no puede olvidarse de dónde venimos y qué lugar ocupan los gobiernos locales en el entramado poliárquico de las democracias representativas. Recordémoslo a través de un ejemplo.

EL GOBIERNO MUNICIPAL EN PERSPECTIVA HISTÓRICA

Cuando Hernán Cortés³ llegó a México una de las primeras cosas que hizo fue fundar una ciudad, la Villa Rica de la Vera Cruz e hizo que sus hombres le eligieran como alcalde. Esta insólita conducta ha sido interpretada por algunos como un ardid con el que apuntalar su dudosa autoridad. Otros han querido ver un rasgo de solidaridad con las ciudades castellanas que entonces estaban alzadas, en defensa de su libertad municipal, contra el aspirante a emperador Carlos I, en quien veían y verá después el liberalismo español, la afirmación primera y desgraciada del absolutismo. Para Fernández-Armesto por encima de una u otra interpretación, lo sobresaliente del caso es que el acto de Cortés muestra la acción refleja de un hombre cuya cultura política concebía la nación, entonces reino, básicamente como un conjunto de ciudades autogobernadas y con amplia jurisdicción: la vida social era una vida ciudadana. Así este autor nos dice que cuando dos ingleses se encuentran en algún confín del mundo fundan un club, pero cuando son dos españoles los que se encuentran, entonces fundan una ciudad.

Este lugar privilegiado del gobierno municipal en la cultura política hispana ya fue observado por el minucioso Karl Marx⁴ para quien los dos pilares de la libertad española eran las Cortes y los Ayuntamientos y por eso, también, Carlos V (I de España) es descrito como el tirano que arremete contra ellos. Para Marx la guerra que libraron las comunidades, entre 1520 y 1521, frente al absolutismo y en defensa de la libertad municipal fue la única revolución verdadera que se ha dado en España. Siguiendo esta línea, Marx enlaza el episodio comunero con el proceso constitucional de Cádiz, y eso explica que, al comentar la Constitución de 1812 afirme simultáneamente su carácter revolucionario y español. Detengámonos un poco para explorar qué significan estos dos adjetivos. Para Marx la Constitución es revolucionaria en la medida en la que señala un progreso en el camino hacia la libertad. Pero es revolucionaria de una forma particular, tan peculiar que puede servir para aprender acerca de la innovación institucional como mecanismo de cambio político. Así, Marx, al sopesar los juicios enfrentados que ha recibido la Constitución, señala y concluye lo siguiente: “La Constitución de 1812 ha sido acusada de una parte (...) de ser una mera imitación de la Constitución francesa de 1791, transplantada por unos visionarios al suelo español sin tener en

cuenta las tradiciones históricas de España. De otra parte, ha habido quien ha sostenido (...) que las Cortes se aferraron de un modo irracional a fórmulas caducas tomadas de los antiguos fueros, cuando la autoridad se hallaba amenazada por los desmesurados privilegios de los grandes.”⁵ Sin embargo, frente a uno y a otros, frente a los que hablan de importación artificial de una planta extraña y contra los que aluden al carácter retrógrado y castizo de la Constitución de 1812, Marx afirma que ésta es “una reproducción de los fueros antiguos, pero leídos a la luz de la revolución francesa y adaptados a las demandas de la sociedad moderna.”⁶ . Esto es, la constitución es revolucionaria en el sentido de que constituye un importante documento de innovación política pero, al mismo tiempo, es una obra de reinterpretación de la propia historia política haciendo que sus instituciones tradicionales se orienten hacia el cambio político.

En cuanto al carácter de la libertad española restaurado por la Constitución, Marx, al comentar el Título VI “Del gobierno interior de las provincias y de los pueblos”, en particular el capítulo I, “De los ayuntamientos”, que otorga competencias muy amplias y relevantes a los gobiernos locales (en salud, seguridad, presupuesto, educación, fomento), dice que “la parte de la Constitución que se refiere al gobierno municipal de los pueblos es de origen genuinamente español [y] las Cortes no hicieron más que restablecer el antiguo sistema municipal, aunque despojándolo de su carácter medieval.”⁷

En suma, Marx encuentra valiosa la Constitución de 1812 porque es revolucionaria y tradicional, porque innova y al mismo tiempo es capaz de exhumar el pasado y ponerlo al servicio de las necesidades del presente. Otra cosa es la opinión que le merecía el pueblo español de entonces, en particular sus clases rectoras, que no queda caracterizado como especialmente apto para satisfacer las expectativas que prometía tan importante texto.

Marx escribió los comentarios que acabo de reseñar en 1854 y no deja de resultar interesante que en los mismos se adivine el eco del discurso político que utilizó el liberalismo español para argumentar legitimidad histórica de las instituciones constitucionales. En particular, se adivinan en Marx muchos de los argumentos diseñados por Francisco Martínez Marina quien, en su *Teoría de las Cortes*, en tres abultados tomos y de 1819, realiza un erudito esfuerzo por argumentar a favor de la Constitución de Cádiz en los términos de la libertad tradicional española. Al referirse al

ya mentado Título VI, dedicado a los ayuntamientos y a las diputaciones provinciales, nos dice que “es excelente, y los dos capítulos de que consta están sembrados de máximas utilísimas para el gobierno político y económico de las provincias y pueblos comprendidos en ellas. Todo se encamina a proteger las libertades y derechos de los cuerpos municipales, y a promover la opinión, el decoro y engrandecimiento de estas pequeñas sociedades, de cuya gloria y prosperidad está como colgada la de toda la nación (...) Nuestra sabia Constitución echó los cimientos de la felicidad de los pueblos, depositando en ellos y en sus ayuntamientos el gobierno político y económico de estas pequeñas repúblicas y declarando pertenecerles de derecho la facultad de extender sus ordenanzas municipales, de promover la agricultura, la industria y el comercio interior, de entender en la construcción y reparos de caminos, calzadas, puentes y otras obras públicas, en la economía de los montes, plantíos y en todo cuanto puede contribuir a multiplicar la riqueza y comodidades de los ciudadanos: y en fin la de administrar e invertir los caudales públicos en beneficio común bajo la inspección y vigilancia de una junta provincial, que siendo compuesta de individuos naturales de la misma provincia y elegidos por los pueblos de ella, son igualmente interesados en la común prosperidad.”⁸

El autogobierno municipal, para Marx como para Martínez Marina, es valioso porque a través de sus múltiples competencias realiza dos principios básicos para la democracia: por una parte, realiza el principio republicano de la libertad como autogobierno y, por otra, crea un orden político poliárquico en el que la fragmentación y equilibrio de los poderes redundan en beneficio de la libertad de la nación. Además, al ser el gobierno municipal un cuerpo que ejerce su soberanía sobre un terreno que le es propio, sus decisiones gozan de una mayor legitimidad. Así lo explica Benjamin Constant en un adelanto de lo que sería el principio de subsidiariedad que informa la construcción de la Unión Europea, al hablar “Del poder municipal, de las autoridades locales y de un nuevo género de federalismo” en sus *Principios de política* (1815): “lo que sólo interesa a una fracción debe ser decidido por esta fracción; lo que sólo tiene relación con el individuo, no debe ser sometido sino al individuo. Nunca se repetirá lo bastante que la voluntad general no es más respetable que la voluntad particular, una vez sale de su esfera.”⁹ Don Marcial Antonio López, Barón de Lajoyosa y Diputado a Cortes durante el trienio liberal, en los comentarios que añadió a su traducción del *Curso de política*

constitucional (1820) no dudó en ligar las reflexiones de Constant con la Constitución de 1812: en España la libertad municipal es uno de los instrumentos principales de la descentralización y, por tanto, del gobierno representativo.

En suma, el gobierno municipal crea un tipo de descentralización, de federalismo, articulable bajo el principio de subsidiariedad, que engarza con una sociedad pluralista, con intereses y valores distintos y hasta encontrados, permitiendo la búsqueda del acuerdo y el pacto, por medio de la deliberación, en los distintos niveles de la administración.

Pero además de servir al autogobierno y a la limitación del poder político, la democracia municipal cumple una función añadida en el sistema de la democracia representativa: es el espacio natural de la educación del ciudadano.

Muchos de los críticos contemporáneos de la democracia representativa acusan a ésta de desdeñar la participación política de los ciudadanos, de desincentivar su activismo, de adular su pasividad y de mimar su privatismo. Pero lo cierto es que si tal cosa hubiera llegado efectivamente a ocurrir, el edificio mismo de la democracia representativa ya se habría derrumbado: si los ciudadanos no plantean demandas, entonces no hay agenda política; si los ciudadanos no exigen responsabilidades a los políticos, entonces no hay rendición de cuentas, y se produce el abuso de poder, la irresponsabilidad y la corrupción; si los ciudadanos no participan, entonces no hay autorización ni consentimiento y, por tanto, se produce la deslegitimación del gobierno. En dos palabras, la participación es esencial en la democracia representativa pero, y esto es esencial, no constituye un fin en sí misma sino que es instrumento para su funcionamiento óptimo. Por tanto, si la participación es necesaria, la existencia misma de ciudadanos es imprescindible. Y, más allá, del estatus de ciudadano como sujeto de deberes, obligaciones y derechos respecto a una comunidad particular, parece meridiano que ese ciudadano habrá de estar equipado, para la importante función que realiza en el sistema de la democracia representativa, al menos de juicio político. Ese juicio se adquiere con la práctica, a través de la interacción social, en el análisis de problemas colectivos y de su resolución, en las asociaciones de la sociedad civil, como miembro de grupos humanos y, por supuesto, en el espacio más inmediato de vida política: el gobierno local. En suma, sólo se adquiere participando y deliberando. Y para esta formación, la demo-

cracia local es especialmente apta. Como señaló Alexis de Tocqueville en 1835, “es en el municipio donde reside la fuerza de los pueblos libres. Las instituciones municipales son a la libertad lo que las escuelas primarias a la ciencia: ellas son las que las ponen al alcance del pueblo; le hacen gustar de su uso pacífico y lo habitúan a servirse de ella. Sin instituciones municipales, una nación puede darse un gobierno libre, pero carecerá del espíritu de la libertad. Pasiones fugaces, intereses del momento o el azar de las circunstancias pueden darle formas aparentes de independencia; pero el despotismo, arrinconado en el fondo del cuerpo social, tarde o temprano reaparece en la superficie.”¹⁰

En suma, el gobierno municipal, la democracia local, forma parte muy importante de las tradiciones políticas hispanas y ha sido reinterpretado dentro de la democracia representativa, desde comienzos del XIX, como un instrumento valioso de realización del autogobierno, de protección de las libertades, de mecanismo articulador del pluralismo y de herramienta para la educación del ciudadano. La Constitución Española de 1978 volvió a restaurar los ayuntamientos democráticos como uno de los pilares de las libertades políticas españolas. Sin embargo, pasados veinticinco años, se oyen voces, desde la política o desde la academia, que repiten las viejas críticas a la democracia representativa: que es formal, que es pasiva, que no permite la decisión de los ciudadanos, que no hay participación, que no hay deliberación. Creo haber mostrado que todas estas críticas son inexactas y que se envuelven en palabras confudentes, ignorando muchos de los valores que hacen de la democracia representativa un sistema sin rival: por su máxima inclusividad, por la alta participación política que permite, por la deliberación que instaura como instrumento de toma de decisiones y por el principio de responsabilidad que establece en cada uno de los órganos decisorios, por la reversibilidad que permite de las decisiones públicas, por la educación del ciudadano que proporciona y por otros muchos motivos. Si las propuestas de una nueva democracia municipal buscan reforzar todos estos rasgos positivos mejorando los canales de deliberación de forma que las decisiones pública estén mejor fundadas y alcancen un consenso más amplio, bienvenidas sean; si buscan incentivar la participación de modo que todas las virtudes a ella asociada—desde el rendimiento de cuentas a la educación del ciudadano—queden reforzadas, sean de nuevo bienvenidas. Ahora bien, si lo que pretenden es haber descubierto el Mediterráneo de una forma

más auténtica de democracia, que sustituya a la democracia representativa existente por una verdadera democracia imaginada, entonces habría que recordarles aquello que Alonso de Castrillo decía del peligro para las ciudades de los hombres peregrinos y extranjeros, que soliviantan a los que carecen de amor a la República, “y éstos a quienes falta el amor, son amigos de novedades, son enemigos de la paz, y los enemigos de la paz son inclinados a la perdición de los hombres y de los pueblos, por do se pierde y se deshace la conversación de nuestra compañía humana.”¹¹ Pues para Castrillo, contemporáneo de Hernán Cortés, el reino era un conjunto de ciudades y la ciudad “una multitud de hombres juntamente allegados y ligados con algún concierto de compañía.”¹² y esta es la conversación que rompen aquellos que nos vienen, podríamos decir, con ideas peregrinas.

CONCLUSIONES

En la primera parte de este artículo he intentado señalar cómo, tomadas en su literalidad, las críticas que realizan los proponentes de la democracia deliberativa y de la democracia participativa a la democracia representativa, suponen unas expectativas normativas infundadas acerca de la posibilidad y deseabilidad de la democracia directa. Estas críticas ignoran el valor y la importancia de la deliberación y de la participación política en la democracia representativa y pretenden, erróneamente, haber diseñado un modelo alternativo de democracia. A través del ejemplo de los gobiernos municipales en España he querido mostrar cómo la innovación política no está reñida con la redefinición de instituciones anteriores y puede aprovechar positivamente el tipo de legitimidad tradicional que llevan aparejadas. Por el contrario, el intento de sustituir instituciones existentes por ideas más o menos abstractas o peregrinas puede conducir a la destrucción de instrumentos valiosos de organización de la vida colectiva sin que a cambio se perciban con claridad las ganancias que tal operación entraña. En el caso de la crítica a la democracia representativa, sus presuntas deficiencias pueden integrarse en su mejora, a través de una deliberación y una participación ampliadas, pero su sustitución no puede ser sino el deseo de personas que desconocen la funcionalidad de la democracia local en la más amplia democracia nacional. También, a través de dicho ejemplo, he querido mostrar como

el gobierno municipal satisface en las democracias representativas, al menos, los principios de autogobierno y de limitación del poder y es un instrumento esencial de la educación del ciudadano. Por último, y como comentario que va más allá de este texto, sería realmente frustrante que, en determinados contextos de quiebra de la democracia, los ciudadanos, en lugar de exigir a los gobernantes que estén a la altura de sus obligaciones tuvieran que asumir, directamente, la toma de decisiones políticas. Eso significaría que la democracia tal y como la conocemos ha fracasado. Es decir, el camino que conocemos va del gobierno local a la democracia local pero no conocemos a nadie que yendo a la gobernación haya arribado a la democracia.

REFERENCIAS

- Castrillo, Alonso de, *Tractado de Republica*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958 (1521).
- Carr, Raymond (comp.), *Spain, a History*, Oxford University Press, Oxford, 2000.
- Constant, Benjamin, *La libertad de los modernos*, Alianza, Madrid, en prensa, edición de Á.Rivero.
- Constant, Benjamin, *Curso de política constitucional*, traducido libremente al español por D. Marcial Antonio López, Madrid, Imprenta de la Compañía, 1820.
- Dahl, Robert A., *Polyarchy*, Yale University Press, New Haven, 1971.
- Lincoln, Abraham, *Great Speeches*, Londres, Dover Publications, 1991.
- Francisco Martínez, Marina, *Teoría de las Cortes*, Junta General del Principado de Asturias, Oviedo, 1996, 3 vols.
- Marx, Karl y Engels, Friedrich, *La revolución en España*, Progreso, Moscú, 1978.
- Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, vol.I, Alianza, Madrid, 2002.

FROM LOCAL GOVERNMENTS TO MUNICIPAL GOVERNANCE? DEMOCRATIC PARTICIPATION AND DELIBERATION IN HISTORICAL PERSPECTIVE

ANGEL RIVERO

In this chapter, Angel Rivero presents a theoretical discussion about democracy as well as a historical explanation for the importance of municipal governments in Latin America. In terms of democracy, he explores two trends in normative theory—participatory and deliberative democracy. Both have emerged to critique the shortcomings of the liberal (or representative) democratic model.

Participatory democracy emphasizes the need for contemporary democracies to increase citizen's participation beyond traditional forms such as voting, joining an organization, or running for office. They stress the need to bring government closer to the people. To do so, ordinary citizens need to become part of a wider range of decision-making processes. Deliberative democrats agree with the participatory school that liberal democracy, even in its ideal form, does not go far enough. They point to deliberation as the best means to achieve improved democracy. Deliberation is not, however, merely discussing an issue. Rather, it is doing so in light of a concrete decision-making process in the public policy arena.

Thus, both schools agree that government and citizens are too distant in liberal democracies. The basic difference between them lies in the emphasis that the deliberative school places on the *process* that leads to a decision, while participatory democrats focus on the *variety of decisions* that are possible. Rivero argues that two criteria must be used when evaluating these arguments. First, one must accept their critique of liberal democracies. Then it is necessary to decide if these theories present viable ways to improve democracy or not.

In terms of the first issue, critics argue that liberal democracies generate passive citizens. As a result, many argue that we are facing a crisis of representation and democracy. Rivero reminds the readers that we

must be careful when joining this call. For him, there is no better alternative than the liberal democratic model. While there is certainly room for improvement, he is not willing to scrap the system itself. Furthermore, participation itself is not an end. In fact, it is possible to have too much participation. And, participation and deliberation are often time consuming and costly. Thus, they should be understood as means toward promoting democracy and safeguarding individual liberty, not ends in themselves.

Turning to a discussion of local governments, Rivero then notes that both schools emphasize the municipal level as the natural space for democracy. It is important to remember, however, that modern institutions are not mere adaptations of older forms. Rather, they are the result of transformation and evolution over time. Political development is not pure innovation; it is a mix of the old and new. Thus, we must always keep history in mind when trying to improve modern institutions.

To best understand Latin American political development, we must explore the specific historical experience of the region. Spanish explorers in Latin America privileged municipal governments. For them, a nation was a series of cities. For example, when Cortes arrived in Mexico he founded a city. This dynamic stems from Spain's legacy of municipal government, which was institutionalized in 1812. Rivero notes that the Spanish form of municipal government seeks to limit the government's power and unite a plural society through agreement (or deliberation). It also serves as a natural space for civic education.

For Rivero, municipal governments are an important aspect of the Hispanic tradition. While critics argue that representative democracy is too formal and creates passive citizens, Rivero disagrees. For him it is still the best form out there. While more participation and deliberation are important additions, calls for stronger municipal governments should seek to improve the model we have—not create a new one. His discussion of the Spanish legacy demonstrates that it is impossible to reinvent institutions with vague ideas or theories. Rather, we need to work together to improve the ones that already exist.

ENDNOTES

1. Robert Dahl, *Polyarchy*, Yale University Press, New Haven, 1971. De acuerdo con Dahl, las poliarquías son regímenes “That have been substantially popularized and liberalized, that is, highly inclusive and extensively open to public contestation” [p.8]. La democracia, para Dahl, es el sistema que responde de forma continua a las preferencias de los ciudadanos. En toda su extensión es un sistema hipotético. Para que pudiera desarrollarse habría de satisfacer tres condiciones: que todos los ciudadanos por igual pudieran formular sus preferencias; que pudieran manifestar dichas preferencias entre sus partidarios y ante el gobierno, individual y colectivamente; que recibieran por parte del gobierno igualdad de trato: es decir, éste no debe hacer discriminación alguna por causa del contenido o del origen de tales preferencias. Además las tres condiciones se completan con ocho cláusulas que son: libertad de asociación; libertad de expresión; libertad de voto; libertad para que los políticos compitan por el apoyo político; diversidad de fuentes de información; elegibilidad para la cosa pública; elecciones libres e imparciales; instituciones de gobierno que dependan de los votos y de las otras formas de expresar preferencias.

2. Lincoln, en realidad, no menciona en su famoso *Gettysburg Address* (1863) la palabra democracia, pero las líneas finales de su breve e intenso parlamento han quedado como definición de la misma: “this nation, under God, shall have a new birth of freedom and that government of the people, by the people, for the people, shall not perish from the earth.” Véase *Abraham Lincoln, Great Speeches*, Londres, Dover Publications, 1991.

3. Las líneas sobre Cortés y sobre la cultura política municipal de los españoles parafrasean las de Felipe Fernández-Armesto dedicadas a “the political nation: the towns” en su artículo “The Improbable Empire” recogido en Raymond Carr (editor) *Spain, a History*, Oxford University Press, Oxford, 2000.

4. Karl Marx y Friedrich Engels, *La revolución en España*, Progreso, Moscú, 1978.

5. Ibid., p.42.

6. Ibid.

7. Ibid., p.45.

8. Francisco Martínez Marina, *Teoría de las Cortes*, Junta General del Principado de Asturias, Oviedo, 1996, vol.I, pp. 137-138.

9. Benjamin Constant, *La libertad de los modernos y otros escritos*, Alianza, Madrid, 2004.

10. Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, vol.I, Alianza, Madrid, 2002. pp.102-103.

11. Alonso de Castrillo, *Tratado de Republica*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958, p.8.

12. Ibid., p. 20.

EL FORTALECIMIENTO DE LA CIUDADANÍA: CONSIDERACIONES SOBRE GOBERNANZA, PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DEMOCRACIA DELIBERATIVA EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN

GABRIEL MURILLO CASTAÑO*

Difícilmente puede afirmarse que existe claridad alguna sobre el devenir del régimen democrático en América Latina. Si bien es cierto que actualmente la mayoría de las naciones del hemisferio ostentan gobiernos democráticamente elegidos, tras veinte años de supuesta consolidación democrática, cada vez es menor su estabilidad. De ahí la urgencia inaplazable de emprender acciones realistas y efectivas para detener el proceso de debilitamiento democrático antes de que se vuelva irreversible. No cabe duda de que la región se encuentra en la encrucijada de definir qué tipo de ciudadano, de gobierno y de sociedad se requiere para superar esta preocupante situación y permitir que los países latinoamericanos se sostengan con firmeza en la compleja y retadora contingencia de la globalización. ¿Cómo lograr un mayor involucramiento del individuo en los asuntos de su comunidad? ¿Cómo construir una comunidad cohesionada y solidaria sobre un futuro desterritorializado por implacables flujos globalizantes? ¿Cómo hablar de una aldea global en sociedades donde los habitantes de los pueblos, ciudades y regiones han perdido no sólo la confianza en la política y en el propio régimen democrático, sino además el contacto con sus gobernantes? Las inquietudes sobrepasan el interés académico cuando el contexto real de estos países suele ser alarmante. No se trata ni mucho menos de asumir una posición apocalíptica. Por el contrario, lo que se pretende plantear es una alternativa factible que haga viable la realización de los ideales sobre los cuales descansa el sistema republicano en América Latina. Se trata de una apuesta por el individuo; no un individuo egoísta, sino uno que abogue por su realización a partir de lo colectivo. Un individuo dialógico,

* Elaborado con la colaboración de la politóloga Catalina Arreaza.

maleable y dispuesto a no sacrificar la responsabilidad sobre su propio destino, pero igualmente abierto a reconocer que éste es factible únicamente a través de la construcción solidaria de lo colectivo.

Esta coyuntura sistémica hace necesaria la existencia y ejecución de nuevas formas de hacer política. Estas deberán ser más participativas e incluyentes, capaces de devolverle al individuo su carácter de ciudadano y, simultáneamente, de redimensionarlo en el plano global y en el ámbito cosmopolita. Una de las alternativas que actualmente circulan y que he defendido a lo largo de muchos años de mi vida académica es la promoción y el fortalecimiento de la democracia deliberativa. En su seno convergen los ideales de la representación y de la participación, articulados bajo el principio de la deliberación pública y fundamentados en la inherente necesidad de la agencia del individuo. Así, en las siguientes páginas se presentarán las razones por las cuales se piensa que el modelo de la democracia deliberativa combate efectivamente una política desdibujada, moral, técnica y físicamente alejada del ideal de la soberanía popular republicana, de la democracia liberal y aún de las implicaciones fundamentales de la justicia social como pilar del estado social de derecho.

LA GLOBALIZACIÓN: CONTEXTUALIZANDO LA POLÍTICA Y EL CIUDADANO

Existe, al parecer, poco consenso acerca de los límites de la definición conceptual del término globalización. Al constituirse en un fenómeno multidimensional, que afecta con igual fuerza tanto al ámbito financiero como a los ámbitos políticos y socioculturales, resulta prácticamente imposible reducirlo a una categoría específica y limitada. Sin embargo, para los propósitos de estas notas se hará especial énfasis en la dimensión política de la globalización; en cómo el fenómeno es inherente al tema de la participación y a las nuevas corrientes de empoderamiento ciudadano –cómo olvidar Seattle–, así como a los motivos impulsores de la hegemonía del régimen democrático, que oscilan desde lo económico hasta el creciente progreso en materia de legislación en derechos humanos.

Es claro, no obstante, que a pesar de la multiplicidad y la multidireccionalidad de los flujos que componen la globalización, se ha entretejido una red de nuevas posibilidades de acción convergentes en el ámbito de lo local. El desvanecimiento de los grandes actores como el Estado ha

abierto el espacio para nuevas formas de interacción entre lo político y lo social. Estas tienden cada vez más hacia una microcomposición del poder que ha generado posibilidades infinitas de acción colectiva. A su vez, éstas se materializan en nuevos actores como las redes transnacionales de la sociedad civil, cuyo mayor logro ha sido la articulación y el posicionamiento de los asuntos locales en la esfera global. Es en este sentido que para autores como Hugo Fazio la globalización puede ser considerada como un “proceso que desdibuja las fronteras entre lo interno y lo externo e induce a un nuevo tipo de vinculación que articula multifacéticamente estos dos ámbitos”. Por su parte, Arlene Tickner concibe la articulación entre lo local y lo global determinada por la globalización, no como algo externo y uniforme, sino como “un proceso de reestructuración diferenciada y desigual dentro de cada país y/o comunidad en donde lo ‘nacional’ es permeado y transformado por los insumos globales”.

Paralelamente, la presencia inconclusa y aún indefinida del fenómeno de la globalización en el mundo académico, cultural y de la vida cotidiana, ha creado nuevos retos para las ciencias sociales. Al concebirse como un mundo de flujos, la globalización hace explícita la movilidad de los objetos de conocimiento que antes eran concebidos como entidades estáticas. Uno de los cambios conceptuales que resulta importante señalar aquí es el del creciente posicionamiento del término gobernanza frente al uso tradicional del término gobernabilidad. No se pretende enfatizar mucho en este aspecto, pero vale la pena detenerse minimamente sobre este desplazamiento epistemológico de las ciencias sociales.

Como se mencionó anteriormente, los cambios producto de la globalización desafían severamente la capacidad institucional para responder efectivamente a las demandas de la ciudadanía. Dicha situación ha obligado al Estado a incluir nuevas voces dentro del proceso de toma de decisiones y a estimular, de esta manera, nuevas formas de participación política en la etapa de formulación de soluciones (políticas públicas, planes, programas, agendas), así como en la evaluación de las mismas. En este panorama se inserta la gobernanza, que hace referencia a una forma más incluyente y cooperativa de formular y ejecutar políticas públicas. A diferencia del concepto de gobernabilidad, que se enfoca en la relación vertical de poder entre Estado y ciudadano, la gobernanza implica un sistema de relaciones en las que intervienen actores no gubernamentales,

públicos o privados, nacionales o internacionales, con la esfera estatal. Para Renate Mayntz, “la estructura de la gobernanza moderna no se caracteriza por la jerarquía, sino por actores corporativos autónomos (organizaciones formales) y por redes entre organizaciones”, que junto al Estado toman parte del proceso de toma de decisiones.

Otra diferencia importante reside en el campo de acción de ambos conceptos. El énfasis de la gobernabilidad sobre la eficiencia administrativa de los gobiernos, en donde lo más importante es la capacidad gubernamental para ejecutar políticas públicas, hace pensar que la relación entre Estado y ciudadanos, inherente al concepto, puede ser representada en contextos no democráticos. Por el contrario, el conjunto de relaciones implícitas en la gobernanza sólo es posible en sociedades altamente democratizadas, en donde la sociedad civil, además de fuerte, sea una contraparte real del Estado, capaz de influir directamente en el planeamiento y en la ejecución de las políticas públicas.

Se espera que este oportuno desplazamiento conceptual permita aprehender las transformaciones en la relación Estado-ciudadano y las consecuencias políticas que conlleva el marcado protagonismo de este último en la asimilación de los retos planteados por los flujos globalizantes. La presencia innegable del ciudadano en la mayoría de las etapas del quehacer de los gobiernos y de los procesos de acción colectiva que se dan como consecuencia de la complejización de la cotidianeidad política, retoma con ahínco el ideal de la soberanía popular actualmente desdibujado y en entredicho.

Conviene aquí formular tres señalamientos breves sobre las perspectivas de la movilización ciudadana requerida para la superación de las limitaciones de la democracia en América Latina. En primer lugar, el fortalecimiento del rol ciudadano en el ámbito local y global, debe darse como respuesta tanto a la permanencia de las desigualdades más graves—incluyendo el aumento de la pobreza en el continente americano y la limitación del ejercicio y de los beneficios de los derechos ciudadanos para una gran parte de la población—, como a los nuevos retos creados por la globalización, especialmente en cuanto a su proclividad a acentuar la asimetría en la distribución de los recursos disponibles y en la concentración de la riqueza. En segundo lugar, la potencialidad del re-empoderamiento ciudadano, según los desarrollos más recientes de la realidad latinoamericana, se ha visto obligada a desenvolverse dentro de

marcos institucionales conservadores y auto-preservantes del *status quo*. Por eso, no se han registrado progresos ni avances significativos en la superación de estas nocivas influencias. En tercer lugar, tanto el fortalecimiento como la potencialidad de la ciudadanía han estado sumergidas en las contradicciones que hoy se dan entre marcos normativos sustentados en discursos idealistas, pretenciosos y retóricos de gran contenido progresista-democrático, por un lado, y conductas contradictorias que reflejan una preocupante proclividad hacia la regresión democrática, por el otro. Entonces, ¿cómo lograr que la movilización ciudadana supere las desigualdades existentes, los obstáculos del neoconservadurismo y el estadio retórico?

Como alternativa a estos limitantes, resulta muy pertinente considerar aquí algunas de las ideas fuerza contenidas en el nuevo libro de Jordi Borja, *La ciudad conquistada*. Allí se plantea que los movimientos cívicos son los únicos capaces de generar propuestas transformadoras de las instituciones. Para el autor, las contradicciones internas inherentes al sistema político son incapaces de suscitar por sí solas una dinámica de cambio. Requieren de la presión política externa, capaz de movilizar a la opinión pública para que se produzcan cambios en la relación de fuerzas y se pueda mantener al día la capacidad institucional de respuesta a los nuevos desafíos territoriales. En palabras del autor, “las estrategias sobre el territorio, la ‘demanda’ de ciudad y de espacio público, la reivindicación del reconocimiento social, político y jurídico, el rechazo a la exclusión, la exigencia de participación y comunicación, etc., incitan a la acción a diversos colectivos de población en tanto que ciudadanos o ‘demandantes’ de ciudadanía”.

Estos movimientos requieren de una cultura política nueva, consecuente con las problemáticas actuales, de tal forma que su accionar no resulte en estrategias anacrónicas que les otorguen una imagen corporativista o antigua a las iniciativas ciudadanas. A este respecto, Borja señala la importancia del rol de los intelectuales para liderar el proceso de construcción de nuevas visiones de mundo que aboguen por la ciudadanía, específicamente por los derechos de tercera generación, como se hizo en el pasado frente a los derechos de primera y segunda generación (revoluciones francesa y estadounidense, protestas socialistas de finales del siglo XIX). Para el autor, “los progresos sociales no comienzan en las instituciones, sino que más bien es en ellas donde terminan”.

Ahora bien, para que llegue a presentarse una sociedad civil fuerte, organizada y funcionalmente diferenciada, es necesario contar con espacios de discusión abiertos y democráticos en los cuales la ciudadanía pueda expresarse e informarse adecuadamente sobre los asuntos de interés público que la afectan directamente. Tales espacios de discusión, negociación y construcción de opinión pública se circunscriben al ámbito de la deliberación.

A continuación este breve texto se insertará en el tratamiento de las características principales tanto de la deliberación como de la democracia deliberativa. La razón de esta separación se debe a la necesidad de diferenciar la democracia deliberativa como un ámbito tangible en donde se expresa una gama incommensurable de relaciones sociales, económicas, políticas y culturales, de la deliberación en sí misma entendida como un método de acción colectiva.

LA DELIBERACIÓN PÚBLICA Y LA DEMOCRACIA DELIBERATIVA.

UNA PROPUESTA DE INTEGRACIÓN SOCIAL

La deliberación pública es entendida como un procedimiento que se desprende del paradigma de comunicación dialógica habermasiano que está soportado por diferentes formas de comunicación: las estructurales y las simples. A ellas se llega a través del uso racional de la argumentación para formar un juicio público. A diferencia de las formas tradicionales de participación política inscritas dentro del sistema democrático representativo, o simplemente participativo, la deliberación es un procedimiento que no le exige al individuo una alta sofisticación de sus capacidades argumentativas ni de sus conocimientos sobre el tema a discutirse, sino que exige unos principios mínimos de racionalidad y coherencia argumentativa, es decir, que los individuos sean capaces de llegar a sus propias conclusiones a través del uso coherente de premisas argumentativas lógicas y fundamentadas. La deliberación pública posee además tres virtudes fundamentales: la virtud cívica, la virtud de gobernanza y la virtud cognitiva. A través de este procedimiento, se disminuye el comportamiento egoísta individual o estratégico y se genera el conocimiento necesario para poder incidir en la transformación justa del orden social.

Sin embargo, para que la deliberación se convierta en un procedimiento legítimo y efectivo de toma de decisiones colectivas, deben te-

nerse en cuenta adicionalmente los siguientes mínimos normativos. En primer lugar, el proceso de deliberación debe ser inclusivo, es decir, debe procurarse que ninguna de las personas afectadas por una decisión colectiva quede por fuera del ámbito deliberativo. No obstante, la participación ciudadana dentro del proceso debe ser siempre voluntaria. Nadie que tome parte en este ejercicio grupal debe estar coartado, amedrentado u obligado a ser parte del mismo; éste es el segundo mínimo de la deliberación. En tercer lugar, debe existir respeto e igualdad entre los participantes; ninguna opinión debe valer más que otra y debe procurarse que durante el proceso de discusión prevalezcan la tolerancia y la búsqueda del consenso más que un ambiente disociativo. En cuarto lugar, al tomarse una decisión colectiva, la aceptación de la misma debe darse entre la mayoría de los participantes en el foro deliberativo para poder ser considerada como legítima. Finalmente, “las deliberaciones políticas deben incluir la interpretación de las necesidades, la articulación de las identidades colectivas y la transformación de las actividades y de las preferencias prepolíticas”. Este aparte hace referencia al poder transformador de la deliberación, a través del cual se produce un cambio en las posiciones iniciales de los participantes para llegar a un resultado particular que puede ser esperado o inesperado.

Cuando una sociedad democrática cuenta con este procedimiento para alcanzar consensos y tomar decisiones alrededor de temas de interés público, puede afirmarse que se encuentra inscrita dentro del paradigma de la democracia deliberativa. Este, sin embargo, no debe ser visto como un modelo desarticulado de las formas convencionales de democracia, la representativa y la participativa. Por el contrario, se trata de un modelo en donde convergen el vector de la representación y el de la participación, atravesados por la deliberación como procedimiento o método privilegiado para la toma de decisiones y para el fortalecimiento democrático. Si se observa cuidadosamente en el deber ser de las instituciones primarias de la representación—los cuerpos colegiados, las corporaciones públicas—, las decisiones tomadas deberían estar antecedidas por reuniones, asambleas y encuentros entre los ciudadanos y sus representantes con el fin de discutir y priorizar los temas de mayor interés público, así como las decisiones más favorables para resolver las necesidades de cada comunidad representada. En otras palabras, el logro de una agenda pública ciudadana y democrática requiere del proceso deliberativo. Si bien es

cierto que a medida que las sociedades modernas se complejizan resulta prácticamente imposible establecer una relación directa entre representantes y representados en todas las dimensiones del ordenamiento territorial, los electores deben estar en capacidad de articular sus demandas a través de redes de alcance local (comunitarias, regionales y nacionales) y global, de tal forma que puedan establecerse canales de alimentación y retroalimentación de demandas, así como una fiscalización organizada y efectiva de la gestión del representante. En la medida en que el público elector se organice y participe cotidianamente a través de espacios de deliberación en cualquiera de los ámbitos territoriales existentes, el ideal democrático se verá fortalecido.

La democracia deliberativa ha sido identificada por algunos autores como un factor que contribuye a la salud de las sociedades democráticas. Según esta perspectiva, las personas que participan en procesos de toma de decisión colectiva sienten que tienen un nivel de control sobre sus propias vidas y aprenden a confiar en sus conciudadanos y a trabajar solidariamente a favor de sus comunidades.

Según Maeve Cooke, existen cinco argumentos para acoger favorablemente un modelo de democracia deliberativa. El primero hace referencia al poder educativo del proceso de deliberación pública. Este se encuentra profundamente relacionado con la idea de una comunidad saludable, la cual sostiene que la participación en los asuntos públicos mejora las cualidades morales, intelectuales y prácticas de los participantes. Así, además de crear mejores ciudadanos, se mejoran las condiciones personales de los individuos. El segundo argumento hace referencia a la capacidad de generar una comunidad propia del proceso de deliberación. Para teóricos como Charles Taylor, Jürgen Habermas y Seyla Benhabib, los individuos que toman parte en procesos de deliberación pública hacen conciente su pertenencia a una comunidad al practicar el uso de la razón pública con personas que comparten su sentido de tradición y su identidad colectiva. La práctica de la razón pública se constituye en sí misma como una forma de solidaridad. El tercer argumento se refiere a la justicia del procedimiento de deliberación pública. En la medida en que las reglas de juego sean claras para todos los participantes y las decisiones sean tomadas por la mayoría, el procedimiento se considera justo al igual que sus resultados. El cuarto argumento tiene que ver con la cualidad epistémica de la deliberación pública. Según esta autora, lo que

sostiene el argumento es que al contener una dimensión cognitiva que permite adoptar la mejor decisión a través de procedimientos racionales y objetivos, la deliberación pública mejora las respuestas democráticas a los problemas públicos en discusión. Finalmente, el quinto argumento a favor de la democracia deliberativa tiene que ver con la idea de que a través del proceso de deliberación pública, se generan una congruencia y una articulación entre el contexto social y cultural del que provienen los participantes y las decisiones políticas que se toman. En la medida en que los procesos de deliberación se realizan entre personas de una misma comunidad, con identidades colectivas compartidas y con el ánimo de tomar decisiones a través del uso del juicio público, las respuestas a los problemas en discusión serán consecuentes con el contexto al cual deberán aplicarse.

En los cinco argumentos que acaban de presentarse se encuentra implícita la importancia de lo local en la aplicación de un modelo de democracia deliberativa. Sin embargo, es preciso considerar aquí que con la complejización de los sistemas sociales y de la política en sí misma, y con la contundencia de la globalización, se torna insoslayable la necesidad de generar nuevos mecanismos de integración social. Esto supone la generación de grandes retos para el individuo como actor político fundamental. Pero no para el individuo entendido en una perspectiva de fragmentación, atomización y aislamiento, sino para el individuo-ciudadano, es decir, para aquel actor que gracias a las posibilidades que ofrece la práctica deliberativa está potenciado como el protagonista principal de la transformación social justa y del cambio democrático. Se está hablando entonces de la tangencia entre el individuo-ciudadano y la acción colectiva requerida para la generación de estos cambios—ahora contextualizados en una perspectiva territorial—donde lo local y lo global se constituyen en los extremos determinantes de un amplio campo de acción ciudadana. Allí podrán reivindicarse, no sólo la política, sino también la participación ciudadana, la gobernanza y, desde luego, el logro de la razón pública.

Para terminar este breve texto, se puede afirmar entonces que la democracia deliberativa hace referencia a un ideal de autonomía política ciudadana en el cual se justifican y se legitiman las agendas y las acciones temáticas y programáticas para el cambio (provenientes principalmente de los procesos ciudadanos de acción colectiva y también de los procesos

legislativos, los procesos ejecutivos de toma de decisión, la interlocución entre gobernantes y gobernados, la rendición de cuentas al electorado, los procesos de negociación y resolución de conflictos...) a través de la conversación pública, es decir, de la deliberación ciudadana provista de todos los mínimos normativos arriba contemplados. Esta modalidad democrática “se entiende como un recuento normativo y además como una evocación de los ideales cívicos de la política participativa, racional y empoderada”. Así, se busca destacar la importancia del papel del ciudadano en la recuperación de la legitimidad política de los gobiernos, y también rescatar los principios de la argumentación y la discusión pública de la democracia de los antiguos.

Sin embargo, la idea de abogar por un modelo democrático participativo, apoyado en la deliberación, se está sustentando de manera preocupante en la creencia de que la democracia representativa atraviesa junto con sus pilares (los partidos políticos, las corporaciones públicas a todo nivel y todos los cargos de elección pública) una aguda crisis de credibilidad. A esto se añade el hecho de que la persistencia de la democracia electoral a secas limita al ciudadano a expresarse como un espectador desconfiado, apático, inerte e impotente. Sin embargo, esto no permite siquiera contemplar la posibilidad de prescindir de la representación como un recurso indispensable para la progresión democrática. Para superar esta creencia reduccionista y equívoca, la mejor alternativa posible para darle sentido al régimen democrático deliberativo es hacer partícipe de la práctica política al ciudadano común, no sólo en los procesos electorales y de monitoreo del ejercicio de la función pública —la democracia representativa—, sino también a través de la promoción y multiplicación de políticas de educación cívica y del impulso y apoyo a las iniciativas ciudadanas orientadas hacia la apropiación y la puesta en práctica consciente de todos los mínimos del procedimiento deliberativo extendido a los diferentes espacios de la convivencia (el hogar, la comunidad, el trabajo, el barrio, la plaza...) —la democracia participativa—.

En el texto de la convocatoria del Civic Society Task Force de la Fundación Esquel y Compañeros de las Américas en Washington se subraya muy claramente el sentido de responsabilidad que viene asumiendo la comunidad internacional de entidades de cooperación y apoyo al desarrollo social y a la democracia. Es muy gratificante registrar la claridad del compromiso que está asumiendo este importante componente del

sector solidario acerca del protagonismo que le compete en el impulso y apoyo a la participación ciudadana dinamizada en un entorno deliberativo: “El desarrollo económico sostenible y el progreso social sólo pueden ocurrir cuando los ciudadanos tienen la capacidad de diagnosticar sus propios males y el poder de definir su propio futuro como socios en igualdad de condiciones con el sector privado y el sector público. Así, el desarrollo sostenible establece la transformación de las relaciones de poder dentro de la comunidad. En esta situación, las agencias de desarrollo enfrentan un problema puesto que el poder ciudadano no puede ser otorgado: tiene que ser apropiado. Para lograrlo los ciudadanos necesitan de mecanismos de deliberación y de una base institucional propia, efectiva y representativa”. La pregunta principal que aquí se formula es “... ¿puede la asistencia al desarrollo ofrecer las herramientas necesarias para que las comunidades asuman el poder y la responsabilidad de la ciudadanía democrática?” Esta cita es apenas un ejemplo motivante de la nueva visión con la que se debe encauzar el apoyo a la participación ciudadana a través de la deliberación. También alude al enorme reto que conlleva esta incertidumbre, pero a la vez incorpora una insuperable oportunidad y un compromiso con el fortalecimiento de la ciudadanía. Sin embargo, aún hace falta extender este entendimiento y compromiso a otros ámbitos de la actuación de la sociedad civil empoderada. Es por esto que la responsabilidad del intelectual en la búsqueda de nuevas visiones para comprender la importancia de la movilización ciudadana para la transformación del orden social justo y democrático, señalada por Borja, tiene todavía mucho camino por recorrer.

REFERENCIAS

- Appadurai, Arjun, “Globalization and the Research imagination”, en *International and Social Science Journal*, Vol. 160, 1999.
- Bohman, James y Rehg, William (eds.), *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics*, Cambridge, MIT Press, 1997.
- Borja, Jordi *La ciudad conquistada*, Madrid, Alianza Editorial, 2003.
- Cooke, Maeve “Five arguments for deliberative democracy”, en *Political Studies*, Vol. 48, N° 5, diciembre, 2000.
- Fazio, Hugo “La globalización: una aproximación desde la historia”, en *Historia Crítica*, N° 17, Bogotá, julio-diciembre, 1998.
- Gates, Christopher T., “Toward a Healthy Democracy”, en *National Civic Review*,

Vol. 89, N° 2, 2000.

Keck, Margaret E. y Sikkink, Kathryn *Activists Beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca y Londres, Cornell University Press, 1998.

Mayntz, Renate “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”, en *Revista de CLAD Reforma y Democracia*, Caracas, N° 21, 2001.

Murillo, Gabriel y Pizano, Lariza, *Deliberación y construcción de ciudadanía. Una apuesta a la progresión democrática a comienzos del nuevo milenio*, Bogotá, Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política – Fundación Kettering, 2003.

Pellizzoni, Luigi, “The myth of the best argument: power, deliberation and reason”, en *British Journal of Sociology*, Vol. 52, N° 1, marzo, 2001.

Preciado Coronado, Jaime, “La gobernabilidad democrática en el México post-priista”, en *MOST*, Documentos de Debate, N° 60, 2001.

Tickner, Arlene, “Colombia frente a la globalización”, en *Colombia Internacional*, N° 43, Bogotá, julio-septiembre, 1998.

STRENGTHENING CITIZENSHIP: CONSIDERING GOVERNANCE, CITIZEN PARTICIPATION, AND DELIBERATIVE DEMOCRACY IN A GLOBAL ERA

GABRIEL MURILLO

Continuing the theoretical discussion, Gabriel Murillo focuses on deliberative democracy as a way to attack the growing problems of governability in Latin America. For Murillo, deliberative democracy is the best way to achieve the ideals of representation and participation while conserving individual agency in the process. As globalization creates new forms of interaction between state and society, new actors are emerging in the public arena. To deal with these new voices, the concept of governance has become especially important. Murillo notes that in Latin America governance has two components: one is the form in which the state includes citizens in the public policy process (governance) and the other is the way in which the state exercises its power over citizens (governability). It is the former concept that is leading civil society and citizen networks to become more involved in political processes.

There are three things to keep in mind when thinking about citizen's increased involvement and mobilization. First, as a direct result of globalization there is growing inequality in the hemisphere. Second, real empowerment has been difficult due to the conservative nature of institutions, i.e. their tendency to preserve the status quo. Finally, there is plenty of discourse about the need for more progressive democracies but there are few concrete actions to back it up. Thus, Murillo asks, how can citizens mobilize to overcome inequality, neo-conservatism, and pure rhetoric?

Citing Borja, Murillo argues that one solution is stronger and more active civic movements. To achieve this goal, it is necessary to create open spaces for dialogue—spaces for discussion, negotiation, and the construction of public opinion. Hence, the need for deliberative democracies emerges.

Deliberation is a concept that stems from the Habermasian theory of communicative dialogue. To effectively influence the collective

decision-making process, deliberation needs to meet several minimal norms. It should be inclusive, voluntary, and respectful. All opinions should be respected and decisions must be accepted by the majority to be legitimate. Finally, it must be transformative, i.e. it should change participants' positions and lead to unexpected outcomes.

For its advocates, deliberation has the power to strengthen democracy as people organize and participate in public dialogue. By participating in a collective decision making process, citizens gain control over their lives and increase their trust in one another. Other benefits of this model, according to Maeve Cooke, are the following:

- The education of the participants, which then contributes to more moral and intellectual citizens;
- The creation of a sense of community, tradition, and collective identities;
- A sense of justice due to the fact that rules are clearly stated and followed, which leads to a sense that decisions are fair in the end;
- Cognitively, through the use of rational and objective procedures, it improves democratic responses to public policy; and
- It develops culturally-specific and contextually appropriate solutions to an identified problem.

In sum, the model stresses citizens' roles in legitimizing government and rescues principles such as argumentation and public discussion. Like Rivero, however, Murillo is not advocating deliberation instead of representation. Rather, he argues that deliberation should open up means for citizens to participate in electoral processes and monitor public officials as well as participate in public spaces such as the home, community, neighborhood, and workplace.

ENDNOTES

1. El uso del término agencia aquí está basado en la acepción de Amartya Sen cuando alude a la capacidad y a la conciencia individual de asumir los retos determinantes de la transformación del orden social.
2. Margaret E. Keck y Kathryn Sikkink, *Activists beyond borders. Advocacy networks in International Politics*, Ithaca y Londres, Cornell University Press, 1998.
3. Hugo Fazio, "La globalización: una aproximación desde la historia", en *Historia Crítica*, N°. 17, Bogotá, julio-diciembre, 1998, p. 73.
4. Arlene Tickner, "Colombia frente a la globalización", en *Colombia Internacional*, N°. 43, Bogotá, julio-septiembre, 1998, p. 31.
5. Arjun Appadurai, "Globalization and the Research imagination", en *International and Social Science Journal*, Vol. 51, N° 160, 1999, p. 230.
6. Ver Jaime Preciado Coronado, "La gobernabilidad democrática en el México post-priista", en *MOST Documentos de Debate*, N° 60, 2001.
7. Renate Mayntz, "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna", en *Revista de CLAD Reforma y Democracia*, Caracas, N° 21, 2001, p. 1.
8. Ver Jordi Borja, *La ciudad conquistada*, Madrid, Alianza Editorial, 2003.
9. Ibid., p. 270.
10. Ibid.
11. Ibid., p. 271.
12. Ibid., p. 272.
13. Ibid., p. 282.
14. Gabriel Murillo y Lariza Pizano, *Deliberación y construcción de ciudadanía. Una apuesta a la progresión democrática a comienzos del nuevo milenio*, Bogotá, Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política – Fundación Kettering, 2003, p. 44-45.
15. Luigi Pellizzoni, "The myth of the best argument: power, deliberation and reason", en *British Journal of Sociology*, Vol. 52, N°1, marzo, 2001, p. 59.
16. Habermas citado por Murillo y Pizano, op.cit., p. 48.
17. Ibid.
18. Christopher T. Gates, "Toward a healthy democracy", en *National Civic Review*, Vol. 89, N° 2, 2000, p. 161.
19. Maeve Cooke, "Five arguments for deliberative democracy", en *Political Studies*, Vol. 48, N° 5, diciembre, 2000, p. 950.
20. Ibid.
21. James Bohman y William Rehg (eds.), *Deliberative democracy. Essays on reason and politics*, Cambridge, MIT Press, 1997, p. ix.
22. Cita textual de la convocatoria a esta discusión, traducción propia.
23. Ibid.

PROMOVIENDO EL DESARROLLO DE UNA CULTURA CÍVICA DELIBERANTE: EL VALOR POTENCIAL DE LA DELIBERACIÓN PÚBLICA PARA LA GESTIÓN MUNICIPAL EN MÉXICO

JOHN GASTIL

La deliberación pública podría representar un gran aporte para mejorar la gestión pública en México. A través de los foros deliberativos y otras prácticas afines es posible educar y empoderar al público, reforzar los lazos entre ciudadanos y funcionarios públicos y mejorar la calidad de la legislación y la gestión administrativa local. Estas amplias y optimistas generalizaciones se basan tanto en el éxito que han tenido algunas experiencias de este tipo como en los fundamentos teóricos que han comenzado a tomar forma dentro de las prácticas deliberativas cotidianas.

Evidentemente, algunas propuestas de reformas políticas suenan bien en teoría pero, en la práctica, resultan irrealizables o no son del todo realistas. La imagen del éxito que podría tener un nuevo modelo de gestión pública a veces responde a una serie de supuestos inestables en cuanto a los costos, el contexto cultural, la competencia administrativa y la voluntad política. La deliberación también trae consigo su propio conjunto de suposiciones, pero los requisitos para deliberar son pocos y el valor que reviste un enfoque deliberativo es más alto que los costos reales asociados con el mismo.

¿QUÉ SIGNIFICA LA DELIBERACIÓN PÚBLICA?

En términos generales, la deliberación significa reflexionar detenidamente sobre un asunto, valorando tanto las fortalezas como las debilidades de las posibles soluciones a un problema. La deliberación busca lograr una decisión fundada no sólo en hechos e información sino también en valores, aspectos emotivos y otras consideraciones de naturaleza menos técnica.¹ Aunque una persona puede deliberar sola, la deliberación generalmente implica la toma de decisiones colectivas en el contexto de un grupo pequeño, una organización o bien una nación. En el caso de las

unidades políticas más grandes, la deliberación suele realizarse por medio de grandes instituciones, por ejemplo, los medios de comunicación, las escuelas y la compleja red de organizaciones no gubernamentales.

Aunque existen diversas formas de deliberación, en el presente trabajo centraré mi atención en la que se produce en el marco de las discusiones y reuniones entre ciudadanos, a menudo frente a frente y con la participación de entre cinco y quinientas personas. Las deliberaciones de otro tipo se producen dentro de los medios de comunicación² y los cuerpos legislativos³, pero éstas no representan el enfoque principal de este trabajo.

La deliberación pública es un concepto más restringido en el sentido de que se refiere a aquellas acciones orientadas a tomar decisiones colectivas sobre asuntos de interés público. Algunos ejemplos serían los asuntos globales incluidos en las políticas públicas (tales como la reforma agraria o las políticas sobre recursos energéticos), amplios temas culturales que pueden o no conducir a cambios de políticas (tales como las actitudes públicas hacia los homosexuales/las lesbianas), y asuntos más pequeños y concretos que requieren de la opinión ciudadana (tal como decidir a quién contratar para ejercer el cargo de nuevo superintendente escolar).

A lo largo de este trabajo utilizo una concepción aún más restringida de la deliberación, centrándome en la deliberación *democrática*.⁴ Con democrática deseo decir varias cosas. En primera instancia, la democracia está relacionada con la autogestión y, por lo tanto, la deliberación democrática debe estar vinculada a la toma de decisiones públicas, contando para ello con un verdadero poder o por lo menos una influencia real. En segundo lugar, el proceso debe ser inclusivo, incorporando como mínimo a todos los actores relevantes involucrados en el asunto público de que se trate. En tercer lugar, los participantes deben mostrar un compromiso fundamental con el proceso democrático capaz de mitigar los desacuerdos y respetar el valor intrínseco de la resolución deliberativa de conflictos. Como cuarto punto, un proceso de discusión plenamente democrático exige que los participantes muestren un mínimo de respeto entre sí. Y finalmente, los participantes deben promover la integridad del propio proceso de deliberación al permitir que todos tengan la oportunidad de hablar, abstenerse de manipular el discurso, reflexionar sobre las opiniones de los demás y asegurarse que todos entiendan los asuntos que se estén abordando.

A pesar de que el modelo democrático participativo guarda una estrecha relación con la deliberación pública, existen diferencias notables entre ambos.⁵ Las nociones participativas dentro del sistema democrático tienen como principio rector la expresión efectiva de las preferencias ciudadanas en todos los asuntos de interés público. De acuerdo con esta visión, la amplitud y la intensidad de la participación ciudadana son indicadores de la vitalidad de una democracia. Los procesos deliberativos, entonces, podrían llegar a diluir la fuerza de la participación pública al sustituir la influencia ciudadana por una discusión más moderada. En cambio, la democracia deliberativa hace hincapié en la calidad deliberativa de la participación y estaría dispuesta a sacrificar parcialmente la cantidad de la expresión pública si fuese necesario para lograr una formulación y articulación más coherente de la voluntad pública.

Otra diferencia es que los modelos participativos subestiman el potencial para alcanzar el consenso público y resaltan la importancia de que todas las voces se unan al coro democrático aún cuando las mismas se rehúsan a entonarse armónicamente. El modelo deliberativo, por el contrario, reconoce la necesidad del gobierno de la mayoría y el valor del pluralismo, pero al mismo tiempo destaca la necesidad de complementar los procesos políticos antagónicos con una modalidad de discurso público tendiente a descubrir puntos de concertación y promover la concordancia.⁶

Los procesos electorales contemporáneos sirven para ilustrar el significado de la deliberación y contrastarla con un modelo netamente participativo. La derrota del gobierno unipartidista del Partido Revolucionario Institucional (PRI) marcó una transición hacia un proceso electoral más inclusivo, abierto y justo en México.⁷ Obviamente, dicha transición ha permitido que las elecciones mexicanas sean más participativas, pero ello no necesariamente traerá como resultado un proceso electoral que sea realmente deliberativo. Como he planteado en otras ocasiones⁸, los Estados Unidos tiene una larga tradición de elecciones participativas y, sin embargo, sus procesos electorales distan mucho del ideal deliberativo. Los votantes tienden a estar sumamente mal informados, las campañas se convierten a menudo en simples ejercicios de manipulación, los medios de comunicación se esfuerzan muy poco por estimular una reflexión profunda en torno a los temas y los candidatos, y todo ello desemboca en la elección (o más a menudo, la reelección) de funcionarios públicos

cuya responsabilidad ante los ciudadanos se limita a evitar problemas, con un público poco deliberante en el transcurso del siguiente proceso electoral. Las elecciones mismas no constituyen procesos deliberativos y, por lo tanto, producen instancias electivas con muy poco incentivo para deliberar a favor de los ciudadanos.

Para no plantear la deliberación solamente desde una óptica negativa, un buen ejemplo de un proceso mesuradamente deliberativo lo constituyen los Foros Temáticos Nacionales (*National Issues Forums*).⁹ Este programa brinda a los ciudadanos un espacio para reunirse en pequeños grupos de estudio o en foros comunitarios más grandes para debatir sobre temas coyunturales de mayor resonancia pública. Los foros tienen como objetivo alentar a los ciudadanos a formular sus propias opiniones en torno a un determinado tema, tales como la política migratoria o las escuelas públicas. En algunos casos, los foros se articulan directamente con la gestión pública al establecer vínculos permanentes entre los funcionarios electos y los deliberantes, de manera que los ciudadanos y las autoridades se eduquen mutuamente y trabajen para lograr la concertación.¹⁰ Lejos de ser un experimento único, los foros ahora cuentan con una larga tradición en los Estados Unidos y representan sólo uno de los múltiples programas afines orientados a promover el debate público.¹¹

¿QUÉ REQUIERE UN PROCESO DE DELIBERACIÓN?

Si fuese posible generar la deliberación pública sin mayor inversión y sin detractores, su valor intrínseco la convertiría en complemento deseable para cualquier gobierno cuasi-democrático. La realidad, sin embargo, dicta que la deliberación sólo florece cuando se cumplen diversos requisitos.

AUTORIDAD Y ESPACIO PÚBLICO

Para que sea verdaderamente democrática, la deliberación debe incorporarse (eventualmente) al andamiaje público de tal forma que le otorgue verdadera autoridad e influencia. Por lo general, ello significa que los funcionarios tienen que ceder cierto nivel de control a los participantes de la deliberación pública. De no ser así, la deliberación se convertiría en un esfuerzo de considerable magnitud pero sin mucho sentido, y podría

tener el efecto no deseado de socavar la legitimidad del mismo gobierno que buscaba ganar la confianza pública al promover la deliberación. Las propuestas más ambiciosas plantean la creación de cuerpos deliberativos ciudadanos que sustraigan el poder directamente de las manos de los funcionarios públicos¹² o que actúen como contrapesos de la autoridad de los mismos.¹³

A veces, sin embargo, lo único que se les solicita a los funcionarios públicos locales es que se abstengan de obstruir los procesos deliberativos que se producen en los espacios informales de la sociedad civil. El hecho de reunir a los ciudadanos en un proceso deliberativo puede tener un objetivo educativo y no orientado a la formulación de políticas. Generalmente, los Foros Temáticos Nacionales mencionados con anterioridad se trazan este objetivo y, por lo tanto, no representan ningún desafío directo para los funcionarios electos. Más interesante aún es el potencial que posee la deliberación para fortalecer la capacidad de acción de una unidad política al estimular el empuje ciudadano, alcanzar un amplio consenso y promover un compromiso para concretar las ideas. En este sentido, la deliberación pública puede reforzar el poder de una municipalidad y complementar, en lugar de disminuir, el poder preexistente de los funcionarios públicos. Para dar un ejemplo relativamente mundano, si por medio de los foros públicos se lograra crear un ciudadanía motivada y comprometida con el mejoramiento de la imagen de su ciudad para atraer al turismo, su proceso deliberativo generaría más horas-hombre dedicadas a obras públicas (en muchos casos a nivel voluntario) que lo que cualquier gobierno municipal hubiera logrado simplemente utilizando los fondos presupuestarios de obras públicas para adquirir mano de obra.

INVERSIÓN EN UN PROCESO DELIBERATIVO DE ALTA CALIDAD

Además de requerir de un espacio en el ámbito público, la deliberación exige una considerable inversión de recursos, tanto humanos como financieros. Ya sea que las organizaciones cívicas o las entidades públicas cubran los costos, cualquier foro deliberativo de alta calidad requiere planificación, instalaciones, convocatoria a los participantes y, a menudo, la colaboración de especialistas y la recopilación de fuentes de información adicional que contribuyan al proceso deliberativo.

Otro ejemplo de un proceso deliberativo sirve para ilustrar la rapidez con que estos costos pueden acumularse. El proceso conocido como *citizen juries* (jurados ciudadanos) cuenta con una larga tradición y se ha utilizado en sus distintas formas en los Estados Unidos, Australia, Europa y otros países.¹⁴ Siguiendo más o menos el modelo del tribunal de jurados, el jurado ciudadano consiste en un panel de una o dos decenas de personas seleccionadas al azar, cuyo objetivo es escuchar las opiniones controvertidas en torno a un asunto determinado por un período de cinco días. Cuando no están escuchando e interrogando a los testigos periciales y partidarios, los integrantes del jurado deliberan entre sí con la ayuda de un(a) facilitador(a) profesional. Al concluir sus deliberaciones, los mismos se disponen a responder a una serie de preguntas relacionadas con el tema que se ha discutido. Estas preguntas, que son del conocimiento de todos los actores desde el inicio del proceso, contribuyen a generar un conjunto de decisiones públicas definitivas y coherentes, de manera que las autoridades encargadas de formular políticas entiendan claramente las recomendaciones que el jurado ciudadano ha formulado a partir de su proceso deliberativo.

El costo de celebrar un solo jurado ciudadano puede variar entre 75 mil y 200 mil dólares, dependiendo de diversos factores tales como la distancia que deben viajar los integrantes del jurado, si se desea grabar profesionalmente en video el proceso, etc. Uno de los gastos principales son los honorarios de los miembros del jurado. Con el fin de asegurar que tales integrantes constituirán una muestra representativa del público, al momento de realizar el primer contacto (generalmente por teléfono utilizando un sistema de marcado al azar), se les avisa a los mismos que recibirán una buena remuneración diaria y que se cubrirán todos los gastos del viaje, hospedaje y alimentación relacionados con su participación. Sin este incentivo financiero, el índice de participación no sería tan alto y los miembros del jurado no serían una muestra representativa del público en general.

Aún si no se remuneran los servicios de una muestra aleatoria de participantes, un compromiso serio con un proceso inclusivo no deja de exigir una considerable inversión de tiempo y esfuerzo, aunque no necesariamente de fondos. Otra metodología implica dedicar muchos recursos institucionales al reclutamiento de personas de los distintos sectores socioeconómicos y culturales dentro de la comunidad. En este modelo,

los organizadores aprovechan sus contactos en las redes cívicas dentro de la comunidad para llegar a otras organizaciones e individuos. Por medio de dicho proceso es posible generar un grupo más grande de participantes no remunerados que incluya por lo menos a algunos miembros de los subgrupos públicos relevantes.¹⁵ Esta metodología, sin embargo, no reduce los costos puesto que el enorme esfuerzo institucional sustituye los costos financieros de un proceso de selección al azar y los respectivos incentivos financieros.

Así como se pueden calcular los costos de los procesos deliberativos, es igualmente posible calcular en términos monetarios la importancia que reviste la convocatoria de los foros deliberativos. Por ejemplo, Ned Crosby y yo hemos planteado que cuando surge una iniciativa, referendo u otro asunto de importancia en la papeleta electoral, una muestra de ciudadanos seleccionados al azar debería deliberar y luego inscribir sus reflexiones y recomendaciones al respecto en la misma guía oficial para votantes que generalmente se distribuye en todos los hogares antes de celebrarse los comicios.¹⁶ A veces una iniciativa de las que aparecen en la papeleta electoral le solicita al electorado que contribuya con enormes cantidades de dinero para futuras obras públicas o para los sueldos de los funcionarios públicos, etc., en tanto que otra propone que se elimine un impuesto que genera millones de dólares en rentas públicas. En el año 2002, los habitantes de Seattle, Washington, votaron con un margen muy reducido (menos del 1% de los votos) a favor de la construcción de un sistema de transporte público de monorrieles cuyo costo ascendería a 1.300 millones de dólares. Si un panel de ciudadanos –que hubiese costado menos de una fracción de un porcentaje de dicha suma– hubiera deliberado y formulado una recomendación en contra de dicho sistema de transporte, quizás los votantes habrían rechazado el proyecto. Ahora bien, es posible que el proyecto de monorrieles resulte beneficioso, pero cuando una decisión de semejantes proporciones se coloca en manos de los ciudadanos, es fácil observar que tiene sentido invertir, aunque sea un poco de dinero, en un proceso de reflexión.

ACTITUDES Y HABILIDADES DE LOS PARTICIPANTES

Por otra parte, aún si se cuenta con un ámbito institucional adecuado y recursos disponibles, los procesos deliberativos requieren de participan-

tes cuyas actitudes y habilidades sean adecuadas para realizar un trabajo colectivo fructífero.¹⁷ En primer lugar, es imprescindible que los participantes perciban la deliberación como una forma válida de discurso público. Existen muchas otras formas de opinar, por ejemplo, mediante el debate entre posiciones adversarias¹⁸, el monólogo testimonial¹⁹ o un diálogo abierto pero menos estructurado.²⁰ Y desde luego se encuentra la opción de no opinar del todo. Cualquiera de estas alternativas puede resultar más común o habitual en un determinado municipio, pero si los habitantes invitados a formar parte de un proceso deliberativo consideran que ésta no es una forma adecuada de opinar, es probable que no acepten participar.

En segundo lugar, difícilmente se logrará una deliberación fructífera si los participantes consideran que no es posible encontrar puntos de interés mutuo. Aunque en principio el proceso deliberativo no exige la concertación, ni mucho menos un pleno consenso, muchos consideran que éstos son los resultados idóneos de un proceso enteramente deliberativo.²¹ Después de todo, si los habitantes de una determinada ciudad creen que es imposible cambiar las opiniones de los demás, que no hay esperanza de lograr acuerdo alguno, entonces posiblemente se muestren renuentes a invertir el tiempo necesario para participar en un proceso deliberativo. Votar es una forma mucho más eficiente de registrar las preferencias privadas de la gente, mientras que la deliberación se basa en la fe de que el intercambio generará un nuevo conjunto de opiniones y una modificación de cómo la gente se percibe a sí misma, a los demás y al tema en cuestión.²²

Como tercer punto, la deliberación pública requiere de ciudadanos que posean la capacidad de reflexionar detenidamente sobre una amplia gama de puntos de vista relacionados con un tema de interés público. Entre las habilidades importantes en este sentido, se incluye la capacidad de analizar problemas, razonar y sistematizar información. Por otro lado, los participantes deben contar con la madurez emocional y las destrezas sociales que les permitan discrepar respetuosamente y demostrar empatía hacia otros puntos de vista. Deben ser capaces, además, de exponer eficazmente sus propios puntos de vista, desarrollar argumentos sólidos a favor de determinadas opciones de política y, si es posible, enmarcar dichos argumentos en el contexto del bien común.²³ Si bien la deliberación no exige el ingenio o un don social, es probable que el proceso delibera-

Gráfico No.1. Causas y Efectos Seleccionados de la Deliberación



tivo fracase si sólo unos pocos participantes cuentan con las habilidades necesarias para llevar a cabo semejante ejercicio.

Finalmente, los participantes no van a acceder a la deliberación si carecen de la motivación para hacerlo. Un organizador bien puede reunir a la gente en un salón, repasar los materiales de discusión con ellos y animar a los participantes a opinar, pero si estos últimos no creen en la utilidad del proceso deliberativo, jamás invertirán el esfuerzo necesario para ponderar los temas, considerar puntos de vistas contrapuestos y lograr el consenso.

LOS BENEFICIOS DE LA DELIBERACIÓN

Quizás estos últimos requisitos parezcan particularmente desafiantes aún para un funcionario público capaz de crear el espacio institucional y reunir los recursos necesarios para convocar a un foro deliberativo.

Afortunadamente, existen razones para creer que el propio proceso de deliberación puede fomentar las actitudes y habilidades necesarias para llevar a cabo una deliberación pública eficaz. Es más, la deliberación tiene el potencial de transformar la cultura política en general y, por consiguiente, lograr mejores políticas públicas y una mayor legitimidad de los funcionarios que necesiten del apoyo del electorado para gobernar eficazmente.

LA CAPACIDAD QUE TIENE LA DELIBERACIÓN PARA AUTOREFORZARSE

Burkhalter (et al.)²⁴ presentan una descripción más completa de las interconexiones que se muestran en el gráfico 1, pero el planteamiento básico es que el proceso de deliberación transforma a los participantes de tal forma que es más probable que sigan deliberando en el futuro.

En primer lugar, existe un aspecto genérico inherente a la interacción social humana que permite que la deliberación devenga en costumbre. Gastil y Dillard²⁵ concluyeron que los participantes en los mencionados Foros Temáticos Nacionales a menudo “descubren que pueden deliberar juntos en lugar de caer en polémicas”. Asimismo, Gastil²⁶ descubrió que, de acuerdo a las estadísticas, el hecho de participar en esos foros permitió que los participantes se mostraran menos ansiosos de acaparar la discusión en el contexto de las conversaciones políticas. En resumen, la experiencia habitual de deliberar hace que sea más probable que alguien llegue a considerar la deliberación como mecanismo apropiado en el futuro.

Un segundo aspecto es que la deliberación cuenta con el potencial de convertir a los individuos en ciudadanos públicos.²⁷ Al exigir la reflexión en torno a múltiples puntos de vista, la deliberación puede contribuir a que una persona llegue a considerarse miembro de una comunidad más amplia y a compartir valores con personas que tal vez sean muy diferentes en otros aspectos. Aunque también es cierto que la deliberación permite que la gente adquiera un mayor grado de civismo y tolerancia, Burkhalter (et al.) afirman que “podría también ejercer un efecto sobre las futuras percepciones de las personas con respecto al potencial de encontrar puntos de interés mutuo. Después de todo, es más probable que alguien crea en la posibilidad de encontrar creencias y formas de expresarse compartidas cuando esa persona se percibe a sí misma como ciuda-

dano, como miembro de una comunidad política más amplia”.²⁸

En tercer lugar, a la fecha, los estudios demuestran que la deliberación contribuye a que la gente desarrolle una base de conocimientos más amplia.²⁹ Es probable además que la deliberación pública contribuya a desarrollar beneficiosas habilidades analíticas y de comunicación, tal como sucede con los funcionarios electos en el ámbito legislativo.³⁰ Después de todo, dos de las modalidades básicas de aprendizaje son la observación y la actuación³¹ e independientemente de su propósito, la deliberación pública siempre funge como una forma de educación cívica para adultos, al enseñarles las habilidades que ella misma exige para su realización.³²

Por último, la deliberación tiende a desarrollar en los participantes un sentido de su propia eficacia, es decir, una mayor seguridad en su propia capacidad de tomar acciones eficaces.³³ Aún cuando algunas personas –al llegar a los foros con expectativas no realistas sobre el potencial para la acción colectiva– pueden salir desilusionadas del proceso deliberativo,³⁴ el mismo no deja de forjar en los participantes más confianza en sus propias habilidades cívicas. Puesto que a los seres humanos nos gusta hacer las cosas bien, este impulso en cuanto a la eficacia podría motivar a los participantes a deliberar nuevamente en el futuro cuando se presente la oportunidad.

CULTURA CÍVICA Y LEGITIMIDAD INSTITUCIONAL

Si bien es cierto que la deliberación puede ejercer este efecto en las personas que participan en los foros públicos, es probable que su incidencia sea mayor y permanente para la cultura cívica en general. Hace cuatro décadas, Almond y Verba³⁵ difundieron la noción de que la democracia requiere de una infraestructura cultural sólida—es decir, un conjunto de hábitos, compromisos y actitudes conducentes al autogobierno. Más recientemente, Putnam³⁶ ha planteado que la democracia sólo florece cuando existe un abundante capital social—el rico tejido social y la confianza pública que hacen que una amplia y diversa ciudadanía pueda trabajar en conjunto. La deliberación puede contribuir a darle forma a la cultura cívica de una ciudad—o bien una nación—al educar a los ciudadanos sobre un nuevo modelo de discurso público.

Una de las razones por la cual los foros deliberativos constituyen un medio eficaz de aprendizaje cultural es que son, por lo general, pequeños.

Los grupos reducidos brindan a los ciudadanos un microcosmos tangible y visible de la sociedad en su conjunto.³⁷ Aunque no siempre de forma consciente, al participar en estos grupos la gente aprende y pone a prueba normas, reglas y prácticas sociales porque a fin de cuentas representan lo más cercano a una sociedad global que un individuo puede experimentar. Es en el contexto de la familia, el entorno social de las amistades, el lugar de trabajo y otros espacios semiprivados, donde aprendemos cómo actuar como seres privados. Pero es en los espacios semipúblicos, y de forma particular en aquellos ámbitos especiales como los foros deliberativos, donde aprendemos quiénes somos como seres públicos, es decir, como ciudadanos.

Un ejemplo concreto es el juicio con jurado, tal como se practica en los Estados Unidos. Poca gente sabe que el jurado se concibió originalmente no sólo como una forma de garantizar justicia durante los procesos, sino también como un método para lograr la legitimidad pública.³⁸ En parte, el jurado logró esta legitimidad porque les asigna a los ciudadanos la responsabilidad de sus propias decisiones. En un juicio con jurado, los integrantes del mismo son los que emiten el fallo o la decisión, y no el juez de turno. El jurado no solo aclara dónde radica la responsabilidad sino que les enseña a los ciudadanos las actitudes y habilidades que necesitan para el buen desempeño de sus deberes cívicos. Gastil, Deess y Weiser³⁹ han descubierto que el hecho de participar en la deliberación de un jurado puede ejercer un impacto neto positivo sobre la probabilidad de ejercer el voto en el futuro. Aunque todavía se precisan estudios más profundos para demostrar los vínculos cognoscitivos entre participar en un jurado y ejercer el voto, una posible explicación es que la deliberación exitosa dentro de un jurado inculca en los ciudadanos una mayor confianza en su propia competencia y responsabilidad en lo que respecta a la toma de decisiones. Y esto, a su vez, estimula la decisión de votar en comicios posteriores.

Tomando en cuenta que generalmente los niveles de concurrencia en las elecciones en los Estados Unidos son bajos⁴⁰ pese al compromiso relativamente fuerte que muestra dicho país ante los juicios con jurado⁴¹, resulta claro que la deliberación en un jurado no constituye ninguna garantía de lograr una sociedad civil altamente comprometida y deliberativa. Sin embargo, podría ser el caso de que las lecciones que se derivan de participar en un jurado figuren entre los insumos más positivos para

la cultura cívica de los Estados Unidos. Quizás el sistema de jurado es lo que incluso mantiene los reducidos niveles de participación ciudadana. Asimismo, este sistema se ha dedicado a garantizar la legitimidad pública del sistema judicial, puesto que la gran mayoría de los ciudadanos estadounidenses manifiesta tener confianza en el sistema de justicia penal.⁴² (Tal vez el menor grado de apoyo público hacia los juicios civiles se debe, en parte, a la relativa poca frecuencia con que se utilizan los jurados en el ámbito del derecho civil).

Con esto no deseo aseverar que un gobierno municipal en México debe adoptar un sistema de juicio con jurado para la resolución de conflictos locales. Más bien, el jurado representa un ejemplo de una forma institucionalizada de deliberación pública que contribuye al sustento de una cultura cívica más amplia, al impartir habilidades cívicas básicas e inculcar en los ciudadanos un sentido de pertenencia dentro del sistema de justicia en general. Resulta alentador pensar que un gobierno verdaderamente democrático podría cobrar mayor legitimidad al brindar a sus ciudadanos la oportunidad de autogobernarse.

DECISIONES DE MAYOR CALIDAD

A fin de cuentas, el valor más importante de la deliberación radica en su posibilidad de generar decisiones de mayor calidad. En una situación determinada, la deliberación puede alentar a los gobiernos a tomar decisiones difíciles. Cuando observan los procesos deliberativos, los funcionarios públicos a menudo se asombran de la calidad de la discusión pública y la fuerza de las recomendaciones elaboradas por los ciudadanos. En el estado de Nuevo México, por ejemplo, participé en la convocatoria de una serie de Encuentros Ciudadanos sobre las prioridades estatales en materia de transporte.⁴³ La Dirección de Carreteras y Transporte de Nuevo México se encontraba frente a la necesidad de conocer las preferencias públicas en materia de políticas de transporte con el fin de asignar la fracción flexible de su presupuesto para los próximos años. Esto se produjo en un momento en que dicha oficina enfrentaba una muy difícil decisión entre el mejoramiento de las carreteras más transitadas o el mantenimiento de una red mucho más amplia de carreteras rurales. Esta oficina ya había efectuado sondeos telefónicos pero todavía carecía de una idea clara con respecto a las preferencias del público y no creía

que los sondeos hubieran generado una serie de preferencias bien informadas. De hecho, los seis Encuentros Ciudadanos celebrados en cada región del estado brindaron un panorama más claro sobre las preferencias ciudadanas. Cada encuentro duró un solo día, pero después de escuchar los testimonios y deliberar conjuntamente, cada grupo de ciudadanos elaboró una serie de recomendaciones muy claras. En conjunto, estas recomendaciones respaldaron la opción de mejorar las carreteras principales y, de esa manera, la Dirección de Carreteras y Transporte pudo continuar su tarea.

Por otro lado, cuando los foros públicos no se encuentran directamente vinculados con un proceso de formulación de política, no existe ninguna garantía de que los mismos contribuyan a lograr mejores decisiones públicas, aún cuando les brinden a las autoridades lineamientos claros y útiles. Por ejemplo, la Convención sobre Temas Nacionales, celebrada en enero del 2003, reunió a una muestra aleatoria de ciudadanos estadounidenses con el fin de deliberar sobre el papel de su país en el mundo. Después de varios días de deliberación, la opinión pública cambió claramente a favor de un enfoque más multilateral con respecto a Irak y un régimen de políticas menos orientado a la actuación preventiva. Dicho evento pasó casi desapercibido y sus recomendaciones fueron desatendidas.⁴⁴

En otras circunstancias, es el público el que tomará la decisión de forma directa, como en el ejemplo de la iniciativa de transporte público en Seattle, Washington, anteriormente descrita. En estos casos, la ausencia de deliberación pública puede conducir a desarrollar preferencias de corta visión y carentes de reflexión, las cuales terminan por dictar los resultados de un proceso electoral. Si se logra incorporar un proceso deliberativo a este tipo de elección, tal como sugieren Gastil⁴⁵ y Crosby⁴⁶, es más probable que produzca resultados más sensatos.

CONCLUSIÓN

A fin de cuentas, los beneficios que se derivan de los procesos deliberativos se fusionan para crear una ciudadanía más informada, preparada y comprometida con el civismo y con mayor voluntad para autogobernarse con eficacia. Esto, a su vez, puede incrementar la legitimidad de las instituciones públicas puesto que el público llegaría a considerarse a sí mismo

como el guardián de la llama democrática.

Desconozco la forma en que se podrían configurar los procesos deliberativos de manera que se adapten a las necesidades específicas del gobierno municipal en México. Sería irónico que yo le dijera al público de otro país cómo conformar su propia democracia, pues el diseño de la infraestructura pública es uno de los elementos más importantes dentro de los procesos de autogobierno. A pesar de su larga historia de descentralización desde arriba⁴⁷, hay esperanzas de que las instituciones locales se reformen, no por medio de un modelo federal, sino a través de visiones locales enérgicas y democráticas.

Sin embargo, espero que este trabajo haya brindado algunos antecedentes teóricos útiles, resaltando algunos de los requisitos de la deliberación, así como sus probables beneficios. Si son inclusivos, bien diseñados, adecuadamente moderados e influyentes, los foros deliberativos parecidos a los que he descrito podrían constituirse en un valioso aporte para los gobiernos municipales mexicanos. A su vez, esos mismos municipios podrían contribuir considerablemente a nuestro conocimiento sobre los procesos deliberativos, puesto que las ciudades son los laboratorios idóneos para el desarrollo de las innovaciones democráticas que demostrarán que sí podemos gobernarnos efectivamente en este nuevo siglo.

REFERENCIAS

- Almond, Gabriel and Sidney Verba. 1963, *The Civic Culture*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1963.
- Bandura, Albert, *Social Foundations of Thought and Action, A Social Cognitive Theory*, New York, Prentice-Hall, 1986.
- Besette, Joseph M, *The Mild Voice of Reason*, Chicago, University of Chicago Press, 1994.
- Bohman, James F., *Public Deliberation, Pluralism, Complexity, and Democracy*, Cambridge, MA, MIT Press, 1996.
- Burkhalter, Stephanie, Gastil, John, y Kelshaw, Todd, "The Self-Reinforcing Model of Public Deliberation," *Communication Theory*, 12,1-25, 1996.
- Burton, Mark, and Kevin Mattson, "Deliberative Democracy in Practice, Challenges and Prospects for Civic Deliberation," *Polity*, 31,609-637, 1999.
- Cohen, Joshua, "Procedure and Substance in Deliberative Democracy," en Bohman, James F., y Rehg, William, eds., *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, Cambridge, MA, MIT Press, 1997.
- Crosby, Ned, "Citizen Juries: One Solution for Difficult Environmental

- Questions,” en Renn, Ortwin, Thomas Webler, and Peter Wiedemann, eds., *Fairness and Competence in Citizen Participation, Evaluating Models for Environmental Discourse*, Boston, Kluwer Academic, 1995.
- Crosby, Ned, *Healthy Democracy--Bringing Trustworthy Information to the Voters of America*, Minneapolis, MN, Beaver's Pond Press, 2003.
- Dwyer, William L, *In the Hands of the People: The Trial Jury's Origins, Triumphs, Troubles, and Future in American Democracy*, New York, St. Martin's, 2002.
- Fishkin, James S., and Robert C. Luskin, “Bringing Deliberation to the Democratic Dialogue,” en McCombs, Maxwell, Amy Reynolds, eds, *The Poll With a Human Face: The National Issues Convention Experiment in Political Communication*, Mahwah, NJ, Lawrence Erlbaum, 1999.
- Gastil, John, *Democracy in Small Groups: Participation, Decision-Making, and Communication*, Philadelphia, PA, New Society Publishers, 1993.
- Gastil, John, *Public Views on Transportation: The Results of the Six New Mexico Citizen Conferences on Transportation*, Albuquerque, NM, Institute for Public Policy, 1997.
- Gastil, John, 2000, *By Popular Demand: Revitalizing Representative Democracy through Deliberative Elections*, Berkeley, University of California Press, 2000.
- Gastil, John, “Adult Civic Education through the National Issues Forums, A Study of How Adults Develop Civic Skills and Dispositions through Public Deliberation,” *Adult Education Quarterly*, 54, 308-328, 2004.
- Gastil, John, y Todd Kelshaw, Todd, 2000, *Public meetings: A Sampler of Deliberative Forums that Bring Officeholders and Citizens Together*, Report prepared for the Kettering Foundation, Kettering, Ohio, 2000.
- Gastil, John, and James Price Dillard, “The Aims, Methods, and Effects of Deliberative Civic Education Through the National Issues Forums,” *Communication Education*, 48,1-14, 1999.
- Gastil, John, E, Pierre Deess, and Philip J. Weiser, 2002, “Civic Awakening in the Jury Room, A Test of the Connection Between Jury Deliberation and Political Participation,” *Journal of Politics*, 64,585-595,
- Giddens, Anthony, *The Constitution of Society*, Berkeley, University of California Press, 1984.
- Gutmann, Amy y Thompson, Dennis F., *Democracy and Disagreement*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1996.
- Hans, Valerie P., “Attitudes toward the Civil Jury, A Crisis of Confidence?” In Robert E. Litan, ed., *Verdict, Assessing the Civil Jury System* (pp. 248-281), Washington, DC, Brookings Institution, 1993.
- Hauptmann, Emily, “Can Less Be More? Leftist Deliberative Democrats' Critique of Participatory Democracy,” *Polity*, 33,397-421, 2001.
- Lieb, Ethan J., *Deliberative Democracy in America, A Proposal for a Popular Branch of Government*, University Park, PA, Pennsylvania State University Press, 2004.
- Luskin, Robert C., Fishkin, James S., y Jowell, Roger, “Considered Opinions, Deliberative Polling in Britain,” *British Journal of Political Science*, 32,455-487, 2002.
- Mansbridge, Jane J., *Beyond Adversary Democracy*, Chicago, University of Chicago Press, 1983.
- Mathews, David, *Politics for People, Finding a Responsible Public Voice*, Chicago, University of Illinois Press, 1994.
- Miller, Warren E, and Merrill Shanks, *The New American Voter*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1996.
- Mizrahi, Yemile, Twenty Years of Decentralization in Mexico, A Top-Down Perspective, In Philip Oxhorn, Joseph S. Tulchin, y Andrew D. Selee, eds., *Decentralization, Democratic Governance, and Civil Society in Comparative Perspective, Asia, Africa, and Latin America*, Baltimore, MD, Johns Hopkins University Press, 2004.
- Page, Benjamin I., *Who Deliberates? Mass Media in Modern Democracy*, Chicago, University of Chicago Press, 1996.
- Pearce, W. Barnett y Littlejohn, Stephen W., *Moral Conflict, When Social Worlds Collide*, Thousand Oaks, CA, Sage, 1997.
- Putnam, Robert D., *Making Democracy Work, Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1994.
- Putnam, Robert D., *Bowling Alone, The Collapse and Revival of American Community*, New York, Simon & Schuster, 2000.
- Ryfe, David Michael, “The Practice of Deliberative Democracy, A Study of 16 Deliberative Organizations,” *Political Communication*, 19,359-377, 2002.
- Sanders, Lynn M., “Against Deliberation,” *Political Theory*, 25,347-376, 1997.
- Schwartzman, Helen B., *The Meeting: Gatherings in Organizations and Communities*, New York, Plenum, 1989.
- Smith, Graham, and Corinne Wales, “The Theory and Practice of Citizen Juries,” *Policy and Politics*, 27,295-308, 1999.
- Threlkeld, Simon, “A Blueprint for Democratic Law-Making: Give Citizen Juries the Final Say,” *Social Policy*, 28(4),5-9, 1998.
- Tulchin, Joseph S., y Selee, Andrew D., eds., *Mexico's Politics and Society in Transition*, Boulder, CO, Lynne Rienner Publishers, 2003.
- Vidmar, Neil, *World Jury Systems*, Oxford, Oxford University Press, 2000.
- Warren, Mark E., “Democratic Theory and Self-Transformation,” *American Political Science Review*, 86, 8-23, 1992.

CULTIVATING A DELIBERATIVE CIVIC CULTURE: THE POTENTIAL VALUE OF PUBLIC DELIBERATION IN MEXICAN MUNICIPAL GOVERNANCE

JOHN GASTIL

This chapter discusses the importance of the deliberative process for improving local governments in places like Mexico. Gastil begins by defining the concept. For him, deliberation means “to reflect carefully on a matter, weighing the strengths and weaknesses of alternate solutions to the problem.” While there are many varieties, he focuses on citizen discussions and meetings that take place face-to-face. He further narrows the focus to *democratic* deliberation, which implies several factors, such as a concrete link to the public decision-making process, inclusiveness, a commitment to democratic process, mutual respect, respect for others’ right to speak, and listening to each others’ opinions.

Deliberative democracy differs from participatory democracy in two ways. First, participatory democrats value the volume and intensity of public participation. By contrast, the deliberative model would sacrifice some quantity of public expression for a more coherent formation and articulation of the public will. Second, the participatory model stresses pluralism and majority rule. The deliberative model, on the other hand, emphasizes the need to complement adversarial politics with a mode of public discourse that is more likely to lead to common ground. Elections exemplify these differences. While a move toward free and fair elections, such as the end of the one party rule in Mexico, implies more participation, it does not necessarily mean that the process was deliberative.

What does deliberation mean? Gastil cautions that deliberation can take place only when a set of minimum conditions exist. First, participants must be given real power to make binding decisions. Second, it requires the investment of human and financial resources. He uses the example of citizen juries in the United States—which can cost anywhere from US\$75,000 to \$200,000—to illustrate these costs. Yet, he insists that investing in deliberation in the short-term can prevent wasteful

programs in the future. Thus, “it is easy to see the wisdom of investing even a small amount of money in a moment’s reflection.”

Finally, effective deliberation requires that participants join the process with attitudes that are conducive to success. Participants must agree that it is an appropriate mode for public discourse and that it is possible to achieve common ground through the process. They must agree to work together. They must also bring a certain level of problem solving skills, social skills, and means to communicate effectively to the process.

While these requirements may seem daunting, Gastil argues that there is good reason to believe that deliberation is well worth the effort. Deliberation has the potential to transform political culture and ultimately create better public policies. It can legitimize officials who need public support to govern effectively. Furthermore, deliberation is habit-forming. It changes the participants in ways that makes them more likely to choose to deliberate in the future. It can transform private individuals into public citizens and help them gain a broader knowledge base about issues of public importance. Finally, it yields higher quality decisions and can even push the decision-making process forward. Thus, it is a viable option for creating stronger municipal governments in Mexico.

ENDNOTES

1. Stephanie Burkhalter, John Gastil y Todd Kelshaw, "The Self-Reinforcing Model of Public Deliberation", en *Communication Theory*, 12, 2002, p. 1-25.
2. Benjamin I. Page, *Who Deliberates? Mass Media in Modern Democracy*, Chicago, University of Chicago Press, 1996.
3. Joseph M. Bessette, *The Mild Voice of Reason*, Chicago, University of Chicago Press, 1994.
4. John Gastil, *Democracy in Small Groups: Participation, Decision-making, and Communication*, Philadelphia, PA, New Society Publishers, 1993.
5. Emily Hauptmann, "Can Less be More? Leftist Deliberative Democrats' Critique of Participatory Democracy", en *Polity*, 33, 2001, p. 397-421.
6. Jane J. Mansbridge, *Beyond Adversary Democracy*, Chicago, University of Chicago Press, 1983.
7. Joseph S. Tulchin y Andrew D. Selee (eds.), *Mexico's Politics and Society in Transition*, Boulder, CO, Lynne Rienner Publishers, 2003.
8. John Gastil, *By Popular Demand: Revitalizing Representative Democracy through Deliberative Elections*, Berkeley, University of California Press, 2000.
9. David Matthews, *Politics for People: Finding a Responsible Public Voice*, Chicago, University of Illinois Press, 1994.
10. John Gastil y Todd Kelshaw, *Public Meetings: a Sampler of Deliberative Forums that Bring Officeholders and Citizens Together*, Report for the Kettering Foundation, Kettering, Ohio, 2000.
11. Mark Burton y Kevin Mattson, "Deliberative Democracy in Practice: Challenges and Prospects for Civic Deliberation", en *Polity*, 31, 1999, p. 609-637; David Michael Ryfe, "The Practice of Deliberative Democracy: a Study of 16 Deliberative Organizations", en *Political Communication*, 19, 2002, p. 359-377.
12. Simon Threlkeld, "A Blueprint for Democratic Law-Making: Give Citizen Juries the Final Say", en *Social Policy*, 28(4), 1998, p. 5-9.
13. Ethan J. Lieb, *Deliberative Democracy in America: a Proposal for a Popular Branch of Government*, University Park, PA, Pennsylvania State University Press, 2004.
14. Ned Crosby, "Citizen Juries: One Solution for Difficult Environmental Questions", en Ortwin Renn, Thomas Webler y Peter Wiedemann, *Fairness and Competence in Citizen Participation: Evaluating Models for Environmental Discourse*, Boston, Kluwer Academic, 1995; Graham Smith y Corinne Wales, "The Theory and Practice of Citizen Juries", en *Policy and Politics*, 27, 1999, p. 295-308.
15. Gastil y Kelshaw, op cit.
16. Ned Crosby, *Healthy Democracy--Bringing Trustworthy Information to the Voters of America*, Minneapolis, MN, Beaver's Pond Press, 2003; Gastil, 2000, op cit.
17. Burkhalter et al., op. cit.
18. Mansbridge, op. cit.
19. Lynn M. Sanders, "Against Deliberation", en *Political Theory*, 25, 1997, p.347-376.
20. W. Barnett Pearce y Stephen W. Littlejohn, *Moral Conflict: When Social Worlds Collide*, Thousand Oaks, CA, Sage, 1997.
21. Joshua Cohen, "Procedure and Substance in Deliberative Democracy", en James F. Bohman y William Rehg, *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, Cambridge, MA, MIT Press, 1997.
22. Mark E. Warren, "Democratic Theory and Self-Transformation", en *American Political Science Review*, 86, 1992, p.8-23.
23. James F. Bohman, *Public Deliberation: Pluralism, Complexity, and Democracy*, Cambridge, MA, MIT Press, 1996; Joshua Cohen, op. cit.; Amy Gutmann y Dennis F. Thompson, *Democracy and Disagreement*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1996.
24. Burkhalter et al., op. cit.
25. John Gastil y James Price Dillard, "The Aims, Methods, and Effects of Deliberative Civic Education through the National Issues Forums", en *Communication Education*, 48, 1999, p.1-14.
26. John Gastil, "Adult Civic Education Through The National Issues Forums: A Study of How Adults Develop Civic Skills and Dispositions Through Public Deliberation", en *Adult Education Quarterly*, 54, 2004, p. 308-328.
27. John Dewey, *The Public and its Problems* (1927), Athens, Ohio University Press, 1954; Amy Gutmann y Dennis F. Thompson, op. cit.; Warren, op. cit.
28. Burkhalter et al., op.cit., p. 416.
29. James S. Fishkin y Robert C. Luskin, "Bringing Deliberation To The Democratic Dialogue", en Maxwell McCombs y Amy Reynolds (eds.), *The Poll With A Human Face: The National Issues Convention Experiment In Political Communication*, Mahwah, NJ, Lawrence Erlbaum, 1999; Robert C. Luskin, James S. Fishkin y Roger Jowell, "Considered Opinions: Deliberative Polling In Britain", en *British Journal of Political Science*, 32, 2002, p.455-487.
30. Bessette, op. cit.
31. Albert Bandura, *Social Foundations of Thought and Action: A Social Cognitive Theory*, Nueva York, Prentice-Hall, 1986.
32. Gastil, 2004, op. cit.
33. Fishkin y Luskin, op. cit.
34. Gastil, 2004, op. cit.
35. Gabriel Almond y Sidney Verba, *The Civic Culture*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1963.
36. Robert D. Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions In Modern Italy*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1994; Robert D. Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York, Simon & Schuster, 2000.
37. Anthony Giddens, *The Constitution of Society*, Berkeley, University of California Press, 1984; Helen B. Schwartzman, *The Meeting: Gatherings in Organizations and Communities*, Nueva York, Plenum, 1989.
38. William L. Dwyer, *In The Hands Of The People: The Trial Jury's Origins*,

Triumphs, Troubles, and Future in American Democracy, Nueva York, St. Martin's, 2002.

39. John Gastil, E. Pierre Deess y Philip J. Weiser, "Civic Awakening in the Jury Room: A Test of the Connection Between Jury Deliberation and Political Participation", En *Journal Of Politics*, 64, 2002, P. 585-595.

40. Warren E. Miller y Merrill Shanks, *The New American Voter*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1996.

41. Neil Vidmar, *World Jury Systems*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

42. Valerie P. Hans, "Attitudes Toward The Civil Jury: A Crisis of Confidence?", En Robert E. Litan (ed.), *Verdict: Assessing The Civil Jury System*, Washington, DC, Brookings Institution, 1993, P. 248-281.

43. John Gastil, *Public Views On Transportation: The Results of the Six New Mexico Citizen Conferences on Transportation*, Albuquerque, NM, Institute For Public Policy, 1997.

44. Ver http://www.pbs.org/newshour/btp/nic_main.html.

45. Gastil, 2000, op. cit.

46. Crosby, 2003, op. cit.

47. Yemile Mizrahi, "Twenty Years of Decentralization in Mexico: A Top-Down Perspective", En Philip Oxhorn, Joseph S. Tulchin y Andrew D. Selee (eds.), *Decentralization, Democratic Governance, and Civil Society in Comparative Perspective: Asia, Africa, and Latin America*, Baltimore, MD, Johns Hopkins University Press, 2004.

LA IMPORTANCIA DE LAS RUTINAS: MARCO TEÓRICO PARA UNA INVESTIGACIÓN SOBRE LA GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL EN MÉXICO

MAURICIO MERINO

El propósito de este texto es proponer un marco teórico útil para comprender las dificultades que afronta una política pública diseñada y controlada desde el ámbito nacional, que sin embargo atraviesa por una red de implementación que involucra a los gobiernos locales. Como parte de una investigación en curso relativa al cumplimiento de la Ley para el Desarrollo Rural Sustentable, constituye una suerte de introducción que quiere subrayar la importancia de las rutinas organizacionales para el estudio puntual de los problemas que afronta la implementación de una política pública. Y en ese sentido, discute los supuestos convencionales que se derivan de la literatura más frecuentada en esta materia, a la luz de una propuesta de investigación apoyada en algunos de los criterios ofrecidos por el llamado nuevo institucionalismo. Se trata de un documento teórico que, sin embargo, propone una ruta de investigación práctica. De ahí que la última parte incluya una primera lectura sobre las consecuencias que acarrearán las distintas normas federales a la gestión pública de los municipios mexicanos, vistas desde el mirador de los procedimientos que esas normas le imponen a la gestión local. Este documento forma parte de una agenda de investigación más amplia, que busca entender e identificar las rutinas organizacionales que están impactando al gobierno municipal mexicano, bajo el supuesto de que, a partir del estudio de una unidad de medida organizacional verificable y cuantificable, pueden obtenerse nuevas evidencias para comprender la complejidad práctica de las redes que cruzan y complican la gestión cotidiana de ese nivel de gobierno.

UNA REVISIÓN CRÍTICA DEL MARCO TEÓRICO CONVENCIONAL

Desde mediados de los años cincuenta, cuando el profesor norteamericano Harold Lasswell propuso modificar el enfoque con el que se estu-

diaban las decisiones y las acciones tomadas por el gobierno, el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas se ha ido convirtiendo en uno de los temas más frecuentados por las ciencias sociales.¹ La bibliografía que se ha producido desde entonces no sólo ha crecido exponencialmente, sino que incluso ha generado distintas escuelas de investigación.² De modo que medio siglo después de la publicación de aquel artículo fundador, resulta imposible hablar de un enfoque único para abordar la hechura, la puesta en marcha o la crítica a las políticas públicas.³ Tampoco hay un programa de investigación hegemónico, ni una metodología convencionalmente aceptada para resolver los problemas que plantea ese objeto de estudio. Cuando alguien asegura que en esta materia no hay nada más que agregar, que todo está dicho o que no vale la pena volver a los textos básicos para imaginar formas nuevas de estudiar las políticas, es porque en realidad no conoce la materia, porque defiende alguna de las escuelas establecidas o porque simplemente no ha tenido ningún contacto con la aplicación práctica de las políticas públicas. Si en general es verdad que no existe el conocimiento hermético⁴, en esta materia es particularmente cierto, pues estamos frente a la forma en que cada sociedad plantea, define y resuelve sus propios problemas públicos.

De aquí la importancia de iniciar un proyecto de investigación para conocer los alcances y las consecuencias de una política pública en particular, a través de una nueva lectura de los textos, ya clásicos, en los que se ha apoyado este enfoque, con el propósito explícito de proponer un marco de interpretación útil para un caso concreto. Dada la diversidad de la oferta académica construida a lo largo de cinco décadas, es indispensable seleccionar los medios más adecuados para investigar los alcances de una política en particular, a partir de la identificación previa de las necesidades propias de información y de decisión de cada una de ellas.⁵ Si bien hay supuestos teóricos generalmente aceptados, lo cierto es que el analista de políticas está obligado a buscar en su propia “caja de herramientas” la que mejor encaje con el problema planteado. Sobre todo, si lo que busca son conclusiones que ofrezcan elementos de juicio para perfeccionar el diseño o la implementación de una política determinada y no sólo reproducir los argumentos que han acompañado el debate sobre esta materia en las últimas décadas, ni adscribirse acríticamente a alguna de las escuelas en boga, sin discutir su utilidad efectiva a la hora de ofrecer resultados. En este sentido, el estudio y la interpretación de las

políticas públicas no pueden ni deben desprenderse de la razón práctica, pues su materia es justamente la propuesta razonada de soluciones posibles a problemas concretos.

El propósito de este estudio introductorio es hacer una revisión crítica de la literatura convencional sobre políticas públicas, para explicar las razones por las que conviene identificar los procedimientos rutinarios que se derivan de una determinada norma jurídica, como una referencia básica para interpretar la complejidad y las limitaciones institucionales a las que se enfrenta la implementación práctica de una política. A diferencia de otros estudios más enfocados hacia el análisis organizacional, el que aquí se propone parte del supuesto de que las rutinas son muy importantes para entender el funcionamiento de una determinada organización. Por rutina entendemos una actividad repetida dentro de una organización, que se realiza de manera habitual como una forma asumida de cumplir con un objetivo previamente establecido. Así planteadas, las rutinas importan, de una parte, porque explican la forma en que una organización efectivamente realiza sus tareas cotidianas y eventualmente ha logrado internalizar el marco normativo de una política; y de otro, porque su traducción en procedimientos repetidos y estables permite interpretar la complejidad de llevar a cabo varias políticas simultáneas en organizaciones con recursos limitados.

Si se acepta que el supuesto ideal para llevar a cabo una política pública es que cada organización realice un conjunto acotado de procedimientos rutinarios para cumplir sus propósitos, con recursos suficientes y a través de una red de implementación acotada e incremental⁶, tendría que admitirse también que una organización de escasos recursos, responsable de llevar a la práctica muy distintas políticas y de verificar el cumplimiento de procedimientos complejos para cada una de ellas, encontrará muchas más dificultades para cumplir sus propósitos. Se trata de una afirmación de sentido común: si una organización tiene recursos escasos y está obligada por el marco normativo a realizar procedimientos derivados de políticas tan diversas como complejas, no podrá cumplir sus propósitos o, al menos, no lo hará con la misma eficacia. Pero este dato sencillo no puede conocerse si no se estudian las rutinas que sigue cada organización, a la luz de cada política pública en particular.

Sin embargo, como veremos más adelante, tanto en la literatura sobre políticas públicas como en los hechos suele procederse a la inversa: se

parte del supuesto de que son los problemas públicos los que determinan la necesidad de establecer políticas que definen una cierta forma de intervención del Estado. Y se asume que es a partir de esa definición previa de los objetivos, como habrá de diseñarse cada política. Sobre esa base, la gestión queda subordinada a los imperativos del diseño. Sin embargo, lo que realmente ocurre es lo contrario: las políticas quedan subordinadas a las posibilidades que cada organización tiene para llevarlas a cabo. Y si hay alguna unidad de medida que sirva para prever qué tan difícil será el cumplimiento de una política, ésta ha de buscarse en el conjunto de rutinas que se derivan de ella. Mientras que una traducción práctica de lo que la literatura convencional identifica como restricciones institucionales, puede encontrarse en los procedimientos obligados por la política pública. Nuestro punto es que a través de estos últimos puede apreciarse la carga de tiempo y de recursos que el cumplimiento de cada política implica, y también el conjunto de actores que deben tomar decisiones a lo largo de una red de implementación así como la forma en que, eventualmente, la han adoptado hasta hacerla realmente suya, convertida en una rutina organizacional. Sobre la base de esos criterios mínimos, es posible además distinguir tres planos distintos de análisis para la investigación aplicada:

1. En primer lugar, el de los *procedimientos decisorios*, que se refiere a todos los momentos en que una determinada política pública ha de atravesar por la toma de decisiones, en función del marco normativo diseñado para cumplirla; y el de los *procedimientos rutinarios*, que se refiere a las actividades que una determinada organización debe internalizar de manera rutinaria para hacer posible que los objetivos de la política se cumplan. Como se discutirá más adelante, esta división es relevante, en tanto que la acumulación de espacios decisorios (o puntos de decisión) con múltiples actores involucrados e intereses mudables, puede modificar en el tiempo los propósitos originales de una política, mientras que los procedimientos rutinarios claramente establecidos tienden, por el contrario, a darle estabilidad a las organizaciones. Esta distinción importa, además, en tanto que los procedimientos de una nueva política tienden a ser mejor aceptados y adoptados por una organización en tanto que se acoplen a sus rutinas anteriores;

2. En segundo lugar, el plano de la *atención organizacional*, que se refiere al tiempo y a los recursos que una organización destina para resolver problemas de una política pública. Este nivel de análisis está vinculado con el anterior, en tanto las políticas que han logrado convertirse en rutinas tienden a reclamar menos atención organizacional –es decir; tiempo y recursos– que aquellas en que la implementación exige decisiones constantes para dar cumplimiento a la norma o para resolver los dilemas no resueltos por el diseño original de la política;
3. Finalmente, la relación entre los incentivos y el cumplimiento de la política, que expresa las razones que motivan a una organización a aceptar las mudanzas impuestas por una determinada política a sus procedimientos propios, a dedicarle mayor atención organizacional a ese propósito y, en último análisis, a incorporarla como parte de sus rutinas. En los análisis tradicionales, el incentivo suele vincularse casi exclusivamente con los recursos financieros, pero también puede haber incentivos legales, que obliguen a una organización a modificar sus rutinas aunque no obtenga mayores recursos; e incentivos simbólicos, que aluden al terreno de los beneficios indirectos de carácter político o de prestigio social, que pueden modificar las rutinas organizacionales a partir de los patrones de comportamiento de sus liderazgos.

Sobre la base de esos criterios, es posible asumir que una política pública contiene en realidad un “paquete” de procedimientos que persigue un propósito definido, y que la capacidad de una organización para darle cumplimiento puede observarse a través de la forma en que esos procedimientos se adaptan, o no, como rutinas organizacionales. Será más difícil que la política logre sus objetivos: a) si el mismo “paquete” incluye procedimientos decisorios con multitud de actores involucrados; b) si los procedimientos nuevos, a pesar de buscar su implantación rutinaria, modifican un porcentaje elevado de las rutinas previamente establecidas en la organización; c) si los incentivos diseñados no se corresponden con la atención organizacional que reclama la nueva política; d) si hay una acumulación de procedimientos diversos y contradictorios en una sola organización con recursos limitados, responsable de cumplir diversas políticas públicas a la vez.

Ese “paquete de procedimientos” diseñado para cumplir una política pública se expresa, generalmente, en forma de normas jurídicas. No todas se plasman en leyes, ni todas tienen la misma jerarquía. Pero en términos convencionales puede decirse que una política pública parte de supuestos que se expresan en leyes, y éstas a su vez se desdoblán en un marco reglamentario específico, en el que se establece la forma en que se dará cumplimiento a la política establecida. En ese sentido, es factible identificar distintas expresiones normativas: a) las *atribuciones*, entendidas como las facultades o los poderes que la ley o la norma reglamentaria le otorga a una organización pública para cumplir con determinadas funciones, sobre la base del principio de legalidad (según el cual, esas organizaciones *solamente* pueden hacer lo que la ley les permite de manera expresa). Estas pueden ser directas, cuando se refieren a facultades concedidas a la propia organización; o indirectas, cuando aluden a facultades que se realizan a condición de que otra organización realice a su vez una función definida en la ley. b) Las *obligaciones*, que se refieren a los vínculos que sujetan a una organización pública a hacer algo taxativamente establecido en la ley, y que también pueden ser directas o indirectas, cuando su cumplimiento depende de la propia organización o de una tercera persona; c) las *prohibiciones* que, al contrario de las dos formas jurídicas anteriores, impiden de manera específica a una organización llevar a cabo una determinada acción contemplada en la norma, y d) los *convenios* que son acuerdos vinculantes entre distintos ordenes de gobierno.

Sobre esa base, para una investigación que busca comprender las dificultades de implementación de una nueva política pública, resulta fundamental detectar ese “paquete” de procedimientos e indagar las posibilidades de convertirse en rutinas, a partir de los supuestos ya comentados. Y en ese sentido, la lectura de los textos clásicos sobre política pública ha de servir para otorgarle su justa dimensión a una propuesta de investigación de esta naturaleza.

EL DESARROLLO DE LA POLÍTICA PÚBLICA: LOS ORÍGENES DE LA IDEA

La preocupación por la eficacia y el costo de los gobiernos ha sido el tema recurrente de las distintas corrientes teóricas dedicadas a la administración pública desde mediados del siglo XX. Al concluir la Segunda

Guerra Mundial, el pensamiento occidental se orientó hacia la idea de la construcción y la consolidación del desarrollo de largo plazo. Al menos tres causas se combinaron a mediados del siglo XX para modificar los viejos paradigmas en los que se había sostenido el desempeño de los gobiernos. De un lado, la reconstrucción europea apareció como una prioridad inexorable, tanto por razones económicas como de seguridad internacional, pues era evidente que de la estabilidad europea dependería buena parte de la paz en el mundo. De otro lado, con el fin de la guerra se inició también la disputa por el liderazgo político y militar entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, que no sólo significaba el principio de la llamada “guerra fría”, sino una competencia ideológica y económica entre dos concepciones del mundo, que sin embargo compartían la misma raíz filosófica y, por tanto, la misma preocupación por la búsqueda de las mejores condiciones posibles de vida entre los seres humanos. Y de aquí, en fin, que el papel del Estado se haya modificado radicalmente: si hasta el final del siglo XIX la mayor parte del mundo occidental compartía la visión liberal clásica, según la cual el Estado solamente debía actuar como garantía del derecho y como árbitro de los conflictos entre los individuos, a partir de los años cuarenta y cincuenta, los países que no habían abrazado el régimen socialista asumieron, sin embargo, que el Estado debía asumir un papel mucho más activo en la promoción del crecimiento económico y del desarrollo social:

“Los valores básicos del Estado democrático-liberal eran la libertad, la propiedad individual, la igualdad, la seguridad jurídica y la participación de los ciudadanos en la formación de la voluntad estatal a través del sufragio. El Estado social, democrático y libre no sólo no niega esos valores, sino que pretende hacerlos más efectivos, dándoles una base y un contenido material y partiendo del supuesto de que individuo y sociedad no son categorías aisladas y contradictorias, sino dos términos en implicación recíproca de tal modo que no puede realizarse el uno sin el otro. (...) Mientras que en los siglos XVIII y XIX se pensaba que la libertad era una exigencia de la dignidad humana, ahora se piensa que la dignidad humana (materializada en supuestos socioeconómicos) es una condición para el ejercicio de la libertad”.⁷

A partir de esa concepción sobre el papel del Estado, sin embargo, se abrirían dos desafíos que perduran hasta la fecha, y que han orientado

prácticamente todo el debate político y académico sobre el papel y la intervención del Estado desde mediados de siglo. El primer desafío podría sintetizarse como el problema de la eficacia: ¿hacia dónde orientar los recursos escasos de la administración pública, de tal modo que produzcan los mejores resultados posibles en el bienestar de la sociedad? El segundo ha sido una derivación del primero, y ha sido tradicionalmente planteado como el problema de la eficiencia; es decir, como la posibilidad de obtener los resultados deseables dentro de los límites de lo posible. La importancia de resolver ambos desafíos, sin abandonar las fronteras originales del Estado liberal democrático, ha dado pie al desarrollo de distintas corrientes teóricas que, desde sus propios miradores, han intentado formular propuestas de solución que, a su vez, son deudoras de las prácticas adoptadas por los gobiernos en su búsqueda de los mejores resultados al menor costo posible.

Una de las corrientes más influyentes hasta nuestros días fue la que inauguró el profesor norteamericano Harold D. Lasswell. La propuesta básica de ese ensayo surgió de la idea de convocar, en tiempos de paz, el mismo esfuerzo y la misma energía que un país es capaz de desarrollar en tiempo de guerra, a favor de la persecución de un objetivo común. Esta teoría se ha desarrollado de manera muy amplia en las últimas cinco décadas, pero su aporte principal sigue siendo el esfuerzo por entender al gobierno como una organización que produce políticas y se compromete con sus productos, y no como un conjunto de órganos, estructuras y atribuciones aisladas. Al mismo tiempo, el enfoque partió del supuesto de que la dispersión de talento no solamente era propia de la acción pública, sino que también afectaba al proceso de creación de conocimiento y su empleo inteligente en la solución de los problemas sociales. De modo que Lasswell imaginó que las llamadas *ciencias de política* podrían constituir una disciplina capaz de dotar de mayor racionalidad e inteligencia al proceso de toma de decisiones, a la vez que perfeccionar la ejecución práctica de las políticas:

“Nos hemos vuelto más conscientes de que el proceso de la política (policy process), de su elaboración y realización, es objeto de estudio por derecho propio, fundamentalmente con la esperanza de aumentar la racionalidad de las decisiones. Se ha venido desarrollando así una orientación hacia las políticas (policy orientation), que atraviesa todas las especializaciones establecidas.

*Esta orientación tiene una doble dimensión: por una parte se interesa en el proceso de la política y por otra en las necesidades de inteligencia de ese proceso”.*⁸

Y, en efecto, con la apertura de ese nuevo e influyente enfoque se gestó un amplio abanico de investigaciones sobre el diseño y la implementación de las políticas públicas, que a la vez fueron generando nuevos aportes para el uso atinado de los recursos disponibles en la sociedad, en busca de las mejores soluciones para sus problemas centrales. Si de un lado se fueron implantando las primeras ideas básicas sobre la importancia de las políticas públicas como objeto de estudio y curso de acción, de otro brotaron también nuevos dilemas sobre la mejor forma de llevarlas a la práctica.

Pero precisamente por esa razón, al cabo de las siguientes dos décadas quedó claro que los desafíos para el diseño de las mejores políticas no eran iguales a los que planteaba su implementación adecuada. Una cosa era la producción de conocimiento útil para comprender la construcción de las políticas, y otra el cuidado escrupuloso de la ejecución misma. El propio Lasswell señaló, veinte años después de haber publicado aquel artículo fundador, que “las ciencias de políticas se interesan en la importancia del conocimiento de la decisión y dentro de la decisión”.⁹ Y que, en consecuencia, la sola producción de conocimiento aplicado no era suficiente para resolver los problemas públicos, si no se tomaba en cuenta la experiencia misma de las políticas puestas en marcha. En los términos de la disciplina, lo fundamental era estudiar el proceso *de* las políticas y *en* las políticas. De aquí que:

*“...las ciencias de políticas deben esforzarse por conseguir tres atributos. Primero, contextualidad: las decisiones son parte integrante de un proceso social mayor. El segundo es la orientación hacia problemas: los científicos de políticas hacen suyas las actividades intelectuales relacionadas con el esclarecimiento de metas, tendencias, condiciones, proyecciones y alternativas. Tercero, diversidad: los métodos utilizados son múltiples y diversos”.*¹⁰

Si bien la propuesta inicial partía, como ya se dijo, del supuesto de que las políticas públicas podían entenderse como un esfuerzo por lograr en tiempos de paz la misma concentración de conocimiento y de capacidad

de ejecución que solamente se conseguía en tiempos de guerra, pronto quedó claro que la enorme variedad de problemas públicos exigía mayor precisión. Lo cierto es que el gobierno no podía —y como se vería después, tampoco debía— asumir la solución de todos los problemas bajo su responsabilidad, ni siquiera bajo el supuesto de colaboración y de transversalidad propuesto por el nuevo enfoque de políticas públicas. Las limitaciones de recursos y la multiplicación de los desafíos a la actividad gubernamental reclamaban una aproximación teórica y práctica que, sin perder de vista los postulados originales, fuera sin embargo capaz de atender los temas fundamentales de la agenda pública.

DE LOS PROBLEMAS A LAS DEFINICIONES DE LOS PROBLEMAS

A la dicotomía original entre el conocimiento aplicado al diseño de las políticas y el destinado a su implementación, se agregaría cada vez con mayor nitidez la relevancia de seleccionar y definir con tino los problemas que efectivamente serían abordados. Si en un ambiente democrático y de libertades, la construcción de la agenda pública no podía ni debía ser controlada por el gobierno—pues ésta se conforma a través de la intervención de los muy diversos actores e intereses que interactúan en la sociedad—, entonces el comienzo de una actuación más eficaz se trasladaba hacia la definición misma de los problemas que debían ser atendidos mediante una determinada política pública. El enfoque exigía, en consecuencia, no solamente una selección de los temas de mayor prioridad dentro de la agenda pública, sino también un esfuerzo racional por construir la definición de los problemas a la luz de sus soluciones posibles, y no a la inversa. Si las políticas públicas habrían de poner el énfasis en la orientación a los resultados, éstos no podían estar desvinculados de ese proceso previo de selección y definición de los asuntos que tendrían que ser atendidos, dentro del abanico muy amplio de la agenda pública de cada país. En este sentido, el enfoque evolucionó para comprender que cada política responde a una definición precisa de los problemas a resolver y de los resultados efectivamente posibles:

“...crear problemas significa propiamente ‘crear soluciones concebibles que propicien que los ciudadanos aprendan qué es lo que deberían querer de conformidad con lo que cuentan para poder realizarlo’. La razón de ser del análisis

de políticas es construir una definición del problema y, por ende, la política correspondiente que indique a la comunidad política lo que realmente pueden querer y desear porque es lo que razonablemente pueden alcanzar. (...)”

“En el fondo, el nuevo análisis conlleva y exige, por un lado, disciplinar el deseo, disminuir las expectativas, ordenar las preferencias y, por otro, aumentar la productividad y expandir la eficiencia colectiva para hacer que se recorran los límites de lo públicamente posible”.¹¹

A la selección de los temas prioritarios que se derivan de la agenda pública tendría que seguir, en consecuencia, una labor técnicamente correcta para desagregar y estructurar la definición de los problemas que deben ser abordados a través de una política pública determinada. Y en ese punto se juega buena parte del éxito del diseño de la política: desagregar los problemas desde el mirador de sus causas más probables, a la luz de la información disponible; y estructurarlo mediante los cursos de acción realmente posibles, tomando en cuenta los recursos y el tiempo. El enfoque reclama así una clara distinción entre la simple formulación de un diagnóstico sobre alguna de las múltiples carencias o dificultades que enfrentan las sociedades contemporáneas, y la definición del problema que puede ser efectivamente solucionado. La sola acumulación de datos sobre algún tema, por pertinente que sea, no conduce hacia la identificación de las causas ni mucho menos al diseño de las soluciones posibles. De ahí que la definición del problema sea, en realidad, un proceso metodológicamente complejo que supone la selección de distintos cursos de acción, sobre la base de una evaluación objetiva acerca de los medios que pueden emplearse y de los resultados que pueden obtenerse. De acuerdo con este enfoque, por lo tanto, hay un compromiso expreso y público con los medios que serán empleados para resolver los problemas sociales, tanto como una clara determinación de los resultados que desean obtenerse.

El diseño de una política pública, en consecuencia, no consiste en el enunciado de una voluntad política más o menos sincera para resolver problemas públicos, sobre la base de un diagnóstico más o menos elaborado. La política pública bien entendida exige un proceso racional, informado y comprometido de selección y definición de problemas prioritarios, a partir de los medios efectivamente disponibles para solucionarlos. Y supone también que, desde el momento de adoptar una determinada

definición de esos problemas, se asuman los resultados que se desean obtener y el proceso a través del cual serán obtenidos. De ahí la importancia del enfoque y de su evolución posterior: no cualquier programa público ni cualquier asignación de recursos equivale al diseño de una política pública. Esta es, en realidad, el producto de un proceso en el que, para decirlo con Lasswell, la función de inteligencia se corresponde con un esfuerzo sistemático de planeación, que tiene como propósito explícito la solución de problemas claramente definidos, mediante procedimientos y cursos de acción previstos desde un principio y asumidos, por tanto, como un compromiso público tanto en sus resultados como en los medios que se utilizarán.

La política pública, por otra parte, supone la incorporación de los individuos o grupos sociales involucrados en la solución del problema seleccionado. No solamente porque su definición parte de la agenda pública, en el sentido más amplio de esta acepción, sino porque su éxito depende tanto de su diseño como de su correcta implementación. Este punto, la implementación, ha abierto la puerta a los nuevos debates académicos y políticos que hoy por hoy constituyen la materia prima del tema. Si hacia los años sesenta todavía se pensaba que en el diseño de una política pública descansaba la mayor parte de sus posibilidades de obtener los resultados deseados y, ante cualquier desviación o ante un fracaso, se buscaban explicaciones en los defectos del proceso de planeación, en los últimos treinta años se ha desplegado una amplia literatura crítica que ha observado que el proceso mismo de implementación entraña riesgos propios e independientes del diseño de las políticas, que deben ser abordados y corregidos por separado. De esta segunda mirada se han desprendido a su vez distintas aproximaciones teóricas que han coincidido en la importancia de perfeccionar el proceso de gestión pública, así como de comprender con más rigor el marco institucional que rodea a la solución de los problemas de la sociedad.

EN BUSCA DE LAS RUTINAS: LA VISIÓN CRÍTICA

Por el lado de las críticas, los argumentos más influyentes han provenido de dos miradores complementarios: de un lado, el que se ha derivado del concepto de *racionalidad limitada* acuñado originalmente por Herbert A. Simon, desde mediados de los años cincuenta, como una reacción

a las ideas conductistas que dominaban el pensamiento organizacional de aquella época. Simon advirtió que el modelo supuestamente racional que se colocaba como premisa de casi todos los esfuerzos de planeación –incluyendo aquellos que comenzaron a realizarse bajo el enfoque de política pública– partía en realidad de premisas equivocadas, pues si bien es cierto que los individuos buscan optimizar sus resultados al menor costo posible, también es verdad que suelen carecer de información completa para tomar la mejor decisión dentro de todas las probables; que no cuentan con el tiempo suficiente para estudiar los muy diversos cursos de acción disponibles; y/o que no tienen, después de todo, la suficiente claridad acerca de los intereses que persiguen.¹²

Si en sus orígenes la teoría organizacional había pugnado por la mayor racionalidad posible, determinada a partir de sistemas de planeación que se consideraban mejores mientras más capaces de cuidar hasta el más mínimo detalle, luego de la entrada del concepto de racionalidad limitada esa teoría ha pugnado por la combinación estratégica entre la inteligencia y la adaptación a los cambios. El mirador atribuido a los trabajos pioneros de Max Weber, que suponía una separación más o menos rígida entre los tomadores de decisiones y quienes tenían la obligación de llevarlas a la práctica, fue paulatinamente sustituido por las nuevas corrientes que han puesto el acento del lado de la implementación. Y aunque sigue siendo cierto que el diseño de una política es fundamental para lograr los resultados que se propone, también se ha aceptado que el proceso de ejecución de la política merece un tratamiento especial. En este último sentido, como veremos más adelante, el antídoto más buscado frente a las inevitables desviaciones que sufre una política durante su implementación ha estado en la búsqueda de la claridad, la sencillez de las propuestas y las rutinas adaptables al medio en el que la política se desenvuelve.

Es probable que luego de la teoría propuesta por Herbert A. Simon, la mejor crítica al enfoque de política pública sea la que formuló Charles E. Lindblom hacia finales de los años cincuenta. De la mano con la idea de la racionalidad limitada, Lindblom observó que en realidad el fracaso de una política pública residía en el intento pertinaz de los diseñadores por fijar de antemano todos los pormenores, dejando a los administradores de las políticas en la condición de improvisar frente a las circunstancias. Este profesor norteamericano había observado, en su trabajo como consultor privado, que la evolución de los distintos métodos cuantitativos de

planeación –la investigación de operaciones, la teoría estadística de las decisiones y el análisis de sistemas–, había producido tantos datos precisos como decisiones equivocadas, al minusvaluar la importancia misma de la implementación. Es decir, al haber insistido en la posibilidad de que los mejores diagnósticos produjeran invariablemente las soluciones más adecuadas, cuando en realidad éstas no pueden derivarse sino de la combinación entre inteligencia y capacidad de adaptación.

Sobre esa base, Lindblom propuso el método de las “comparaciones limitadas sucesivas”, frente al método “racional-exhaustivo” que entonces dominaba el pensamiento de los tomadores de decisiones. Más tarde, la propuesta teórica de Lindblom sería conocida simplemente como “incrementalismo”, a consecuencia de su visión más favorable a tomar decisiones “paso a paso”, o de manera incremental, a efecto de disminuir los riesgos de una planeación sobredimensionada. En sus términos más simples, el método sugerido partía de las siguientes premisas:

1. “La elección de metas valorativas y el análisis empírico de la acción necesaria para lograrlas no son distintos uno del otro, sino que están estrechamente interrelacionados.
2. Como los medios y los fines no son distintos, el análisis medios-fines con frecuencia es inadecuado o limitado.
3. La prueba de una buena política es normalmente que varios analistas están de acuerdo acerca de una política (sin que estén de acuerdo en cuál es el medio más adecuado para un objetivo acordado por todos).
4. El análisis es drásticamente limitado: i) no se presta atención a posibles consecuencias importantes; ii) no se presta atención a potenciales alternativas políticas importantes; iii) no se presta atención a valores afectados importantes.
5. Una sucesión de comparaciones reduce o elimina en gran medida la dependencia de la teoría”.¹³

Para Lindblom, además, establecer los valores a partir de los cuales fuera posible juzgar el desarrollo de una determinada política resultaba crucial, pues hacerlo sólo a partir de ciertos parámetros de orden cuantitativo podría producir una crisis de ejecución ante cualquier desviación posterior, por mínima que ésta fuera. En cambio, los valores básicos a

perseguir –entendidos como los grandes objetivos que justifican la puesta en marcha de una política–, representan una guía para que el administrador pueda tomar decisiones sobre la marcha, sin temor a abandonar los propósitos principales. Dicho de otra manera, la visión incremental subraya la importancia de establecer resultados posibles de manera clara y simple, antes que fijar procedimientos complejos a partir de una planeación inexorablemente insuficiente. Y al mismo tiempo, pugna por recuperar la importancia del medio en el que se desenvuelven las políticas, a la luz de los intereses en juego y del proceso de “ajuste mutuo” entre esos intereses, una vez que una determinada política ha comenzado su ejecución. A esos intereses, Lindblom les llamó “los perros guardianes”:

“...Cada interés o valor importante suele tener en la sociedad su ‘perro guardián’. Estos perros guardianes pueden proteger los intereses dentro de su ámbito de competencia de dos manera bastante distintas: primero, revirtiendo los daños realizados (a sus intereses) por otras instancias; segundo, anticipando y atajando el daño antes de que ocurra. (...) Casi cada interés tiene su perro guardián. Sin pretender que cada interés tenga un perro guardián poderoso en todos los casos, se puede decir que el funcionamiento del sistema de intereses suele asegurar la atención cabal a los valores de toda la sociedad más que cualquier intento de comprensión intelectual exhaustiva”.¹⁴

En un artículo publicado veinte años después, el propio Lindblom optó por modificar el nombre de su propuesta teórica original para llamarla “análisis estratégico”, pero sin abandonar el núcleo central de sus ideas originales:

“La defensa del análisis estratégico como ideal o norma es simple: ninguna persona, ningún comité o equipo de investigación, aún con todos los recursos de la computación electrónica moderna, pueden ser exhaustivos en el análisis de un problema complejo. Están en juego demasiados valores, demasiadas opciones posibles, demasiadas consecuencias a las que hay que seguir la pista en un futuro incierto. Lo más que podemos hacer es lograr el análisis parcial o, en las palabras de Herbert Simon, una ‘racionalidad limitada’. No necesito revisar aquí las muchas y conocidas razones de nuestra impericia para lograr una maestría intelectual sinóptica ante problemas sociales complejos. La literatura de la ciencia social es abundante”.¹⁵

Sobre esa base, la planeación estratégica no supone, por tanto, que el diseño de una política sea capaz de prever todas y cada una de las consecuencias que habrá durante su implementación, sino que el diseñador –o el conjunto de actores involucrados en la decisión de una política determinada– sea capaz de seleccionar con claridad los propósitos que quiere perseguir y los valores en los que se sustentan sus intenciones, para diseñar procedimientos y rutinas relativamente simples, o tan simples como se pueda, para poner el énfasis en los resultados y no en la rigidez burocrática. El incrementalismo, en este sentido, no fue presentado por su autor como una renuncia a los objetivos de largo plazo, sino como una forma de garantizar esos objetivos renunciando de entrada al imperativo mal planteado de controlar todos y cada uno de los pasos a seguir para hacer posible el cumplimiento de una política. Dicho en términos llanos: el argumento de Lindblom fue –y sigue siendo– una argumentación en contra de la burocratización y la grandilocuencia de las políticas públicas, y una apuesta por los resultados, los valores y las rutinas para conseguirlos. En palabras del propio Lindblom, el incrementalismo supone:

*“En primer lugar, el conocimiento de las secuencias pasadas de los pasos de una política permite al decisor prever las consecuencias probables de pasos posteriores similares. En segundo lugar, no necesita intentar grandes saltos hacia sus objetivos, cosa que le exigiría predicciones más allá de su conocimiento y del de cualquier otro, porque no espera que su política sea la resolución final y definitiva de un problema. Su decisión sólo es un paso, que si tiene éxito puede ser seguido rápidamente por otro. Tercero, es capaz de comprobar sus predicciones previas al dar el siguiente paso. Por último, con frecuencia puede poner remedio con bastante rapidez a un error pasado –con mayor rapidez que si la política avanzara en trancos más drásticos y espaciados en el tiempo”.*¹⁶

Al abogar por la claridad de propósitos y la sencillez del diseño, las propuestas del incrementalismo antecedieron además a la segunda crítica que se ha formulado sobre los problemas de la implementación. Los intereses que están detrás de una política pública (los “perros guardianes”), y el llamado ajuste mutuo, dieron lugar a explicaciones de orden organizacional posteriores que, convencionalmente, se han reunido en

la teoría de redes. De hecho, los estudios más recientes en esta materia señalan que cualquier política pública ha de atravesar por una red de implementación, en la que entran en juego no solamente los responsables de llevarla a cabo, sino quienes han de beneficiarse con ella y también quienes aprecian que su posición puede ser afectada. Es decir, que la dinámica de redes constituye, paradójicamente, tanto la vía para que una política pueda realizarse como su obstáculo principal. Desde este mirador, la implementación ya no sólo constituye un objeto de estudio sino el elemento más importante para garantizar el éxito de una política. De aquí que, con el tiempo, la mayor parte de los estudios sobre este tema se haya desplazado de los supuestos teóricos en los que se apoyaba el diseño de las políticas, a la investigación más práctica sobre las razones por las que un buen diseño puede llegar a fracasar, en incluso las mejores condiciones de arranque.

Puede afirmarse que las aportaciones más influyentes de esta segunda matriz crítica sean las de los profesores, también norteamericanos, Aaron Wildavsky y Eugene Bardach. Ambos han insistido –y también fueron pioneros– en la importancia del estudio de las redes de implementación de las políticas, y ambos han ofrecido evidencia suficiente para mostrar que, a pesar de que una política cuente con el mejor diseño y con el mejor ambiente, puede llegar a fracasar si no tiene en cuenta la relevancia de su modo de ejecución. Wildavsky en particular, junto con Jeffrey Pressman, realizó en los años setenta un estudio específico sobre una política destinada a generar empleo en la ciudad de Oakland, que a pesar de tener todo a su favor, fracasó.¹⁷ Ese estudio les permitió a sus autores mostrar que los problemas de la implementación son independientes de cualquier otro criterio que pueda afectar la realización eficaz de una política pública:

“Con la finalidad de precisar con nitidez el problema de la implementación, los autores supusieron en su análisis la ausencia de todo un conjunto de factores que suelen incidir negativamente en la realización de las políticas. Por un lado, se supuso que no existía ni ambigüedad ni inconsistencia interna entre los objetivos de la política, ni tampoco oposición política a los mismos, que había además consenso sobre el empleo de los medios básicos y que el financiamiento era suficiente. Por otro lado, se supuso que las organizaciones e individuos encargados de llevar a cabo la política tenían la competencia

*técnica para desempeñar sus tareas y la integridad moral para cumplir con sus compromisos. Desde esta perspectiva, no serían entonces problemas de implementación en sentido propio los problemas que surgieran debido a que no se cumplieron esas condiciones. (...) En sentido propio y estricto existe un problema de implementación cuando, a pesar de ser indudable la aptitud técnica y la responsabilidad de las organizaciones participantes, a pesar de haber consenso en torno de los objetivos y los medios (las condiciones iniciales), el desarrollo de la política se desvía, atrasa, frena...con el resultado final del incumplimiento o fracaso”.*¹⁸

Para esos autores, la primera razón que explica el fracaso de la implementación es la complejidad de la acción colectiva, que supone siempre la reunión de intereses, tendencias, costumbres y opciones que pueden resultar ajenos a los propósitos de la política misma. Esta primera explicación es deudora de la llamada teoría de la acción colectiva que, entre otras cosas, sugiere que los motivos que tiene cada individuo para tomar parte en una tarea común son diferentes, aunque eventualmente coincidan en un objetivo compartido con otros. Por esta causa, siempre e invariablemente habrá quienes aporten más y quienes se benefician más de la misma acción colectiva. La misma teoría dice que, por esa razón, el éxito o el fracaso de una acción realizada entre varios depende en realidad de la combinación entre los intereses personales que llevaron a cada individuo a tomar parte en la acción compartida, y el sistema de incentivos que produce el ambiente en la que se realiza.¹⁹ De aquí que toda red de implementación resulte inevitablemente desigual, muy a pesar de los esquemas de planeación en los que esté basada. Y aunque esta teoría fue desarrollada para explicar fenómenos asociados a la vida política en general –y especialmente a los desafíos de la participación ciudadana en la democracia²⁰–, su empleo dentro del enfoque de las políticas públicas ha sido de una indudable utilidad, pues ha permitido subrayar los riesgos de un proceso de implementación que pase por alto no sólo los intereses que rodean a toda política, sino las variaciones que esos intereses pueden sufrir a lo largo del tiempo.

La segunda razón que encontraron Pressman y Wildavsky para explicar el fracaso de una política aparentemente bien diseñada está en la multiplicidad de los puntos de decisión operativa que debe enfrentar su ejecución. Estos “puntos de decisión” se refieren a los momentos en los

que los diferentes operadores de una política han de concretar acuerdos para garantizar su cumplimiento. Los autores encontraron que, cada vez que esos acuerdos deben celebrarse, las circunstancias originales que llevaron a diseñar la política de una determinada manera ya no eran las mismas, como tampoco los intereses de quienes tomaron la decisión de partida. Y por lo tanto, el riesgo de que la política sufra desviaciones es mayor en la medida en que aumentan los puntos de decisión y el tiempo transcurre. De aquí que:

*“la experiencia de innumerables pasos en un programa de implementación sugiere que la sencillez en las políticas es la cualidad más deseada. Mientras menos pasos comporta llevar a cabo el programa, menores son las oportunidades de que sobrevenga el desastre. Más directamente se dirige la política a su meta y menor es el número de las decisiones que implica su realización, mayor es entonces la probabilidad de que su objetivo sea cumplido”.*²¹

En consonancia con esta visión crítica, Eugene Bardach propuso que la participación de distintos actores en la red de implementación podría verse como un juego. No en el sentido de la teoría matemática, sino como el deseo de distintos participantes de ganar posiciones o al menos de no permitirse el perderlas frente a otros actores.²² Bardach vio que la implementación puede también equipararse al ensamblaje de una maquinaria compleja o a la hechura de un rompecabezas, donde cada una de las piezas ha de encajar con las otras a riesgo de que la figura final que se busca se pierda por completo. Y en ese sentido, agregó a la idea de los autores anteriores la importancia de las negociaciones y de la persuasión constante de quienes tienen la responsabilidad de llevar a cabo una política, para asegurar –o al menos intentar– que no prospere ninguno de los juegos destructivos. El aporte de Bardach no está tanto en su novedad, cuanto en la forma en que logró presentar argumentos que ya habían sido planteados por otros autores, que también han reconocido la importancia de elaborar una adecuada argumentación como parte del diseño de una política, a fin de fijar los valores que se persiguen desde un principio, y sostenerlos con suficiente capacidad de persuasión a lo largo del tiempo.²³

Los distintos estudios sobre las redes de implementación, en suma, han servido para crear conciencia sobre la importancia crucial que tiene

el cuidado de una política pública desde su diseño hasta la obtención de los resultados esperados, a partir de un cuadro suficiente de precauciones tanto organizacionales como argumentativas, y sobre la base de propósitos nítidos, valores bien establecidos y capacidad de adopción de rutinas organizacionales.

LA VISIÓN DE LAS INSTITUCIONES

Sobre la base de la misma matriz crítica que ha sido reseñada antes, las convicciones académicas derivadas de la antigua teoría de la organización fueron cediendo su sitio a otras aproximaciones más acabadas y más precisas, a un tiempo, sobre las posibilidades de diseñar y conducir exitosamente una política pública. Una de las más relevantes en la literatura contemporánea es el llamado *nuevo institucionalismo*. Esta nueva aproximación teórica se originó en la crítica a la teoría clásica de las organizaciones, que suponía que éstas podían articularse sobre la base de instrucciones precisas y procedimientos diseñados con el mismo rigor con el que se diseña una máquina. Esa versión organizacional (digamos) optimista, mostró sus limitaciones muy rápidamente ante la evidencia de otras formas de operación que, a despecho de los manuales y diagramas de procedimientos y de flujo de decisiones, seguían imponiéndose en las rutinas de las agencias encargadas de llevar a cabo las políticas públicas. De modo que, a partir del concepto de racionalidad limitada acuñado por Simon, el profesor James March primero, y luego en colaboración con Johan P. Olsen, se ocupó de recuperar la importancia de las instituciones para entender el funcionamiento real de las organizaciones. En términos llanos, este enfoque parte de dos premisas básicas: la primera es que las instituciones son las reglas del juego que ordenan los comportamientos de una organización, y que son válidas aun a pesar de que no estén escritas ni conformen normas jurídicas:

“Por ‘reglas’ significamos las rutinas, procedimientos, convenciones, papeles, estrategias, formas organizativas y tecnologías en torno a los cuales se construye la actividad política. Asimismo, las creencias, paradigmas, códigos, culturas y conocimiento que rodean, apoyan, elaboran y contradicen papeles y rutinas. (...) las rutinas son independientes de los actores individuales que las ejecutan y pueden sobrevivir a una considerable rotación de los individuos.

“(...) Las rutinas institucionales se siguen, aunque obviamente no en el estrecho interés personal de quien tiene la responsabilidad de cumplirlas. Incluso en situaciones extremas, como de guerra o en los campos de concentración, los individuos parecen actuar con base en las reglas que consideran apropiadas, más que en el cálculo racional de las consecuencias. (...) La conformidad con las reglas puede verse como un acuerdo contractual e implícito para actuar adecuadamente, a cambio de ser tratado de manera apropiada”.²⁴

Y de ahí que las reglas del juego, que producen el sentido de lo correcto dentro de las rutinas organizacionales, tengan como principal razón de ser el reducir los márgenes de incertidumbre, lo que constituye la segunda premisa de esta aproximación teórica. Dado que los individuos no están en condiciones de tomar decisiones de manera constante en todas las situaciones en las que suelen encontrarse, optan por la certeza de las rutinas conocidas; es decir, recurren a los modos de comportamiento que les ofrecen la mayor seguridad conocida. Así, las reglas son más firmes, en la medida en que la certeza de quienes las siguen se corresponde con lo que se considera apropiado:

“Las rutinas hacen posible coordinar múltiples actividades simultáneas de manera que resulten mutuamente coherentes. Las rutinas ayudan a evitar conflictos, aportan códigos de significados que facilitan la interpretación de mundos ambiguos; restringen la negociación a términos comprensibles e imponen acuerdos; contribuyen a mitigar la naturaleza impredecible, creada por las estructuras abiertas y los procesos de bote de basura, por la regulación del acceso de los participantes, los problemas y las soluciones a las oportunidades de elección. Las rutinas incorporan identidades, intereses, valores y visiones del mundo individuales y colectivas, limitando así la asignación de la atención, las normas de evaluación, las prioridades, las percepciones y los recursos”.²⁵

Por procesos de “bote de basura” (*garbage can*), March y Olsen se refieren a las situaciones en las que una determinada organización se enfrenta a una decisión y, ante las limitaciones de información, de tiempo, de recursos y de aptitudes –como vimos antes–, opta por buscar en la experiencia propia, o incluso en la ajena, soluciones eventualmente disponi-

bles que sirvieron para resolver problemas parecidos. De esta manera, el nuevo institucionalismo aplicado a la teoría organizacional supone que el diseño y aun la solución de las dificultades que atraviesan por una red de implementación de cada política, no se corresponden con una evaluación completa de las distintas posibilidades de acción, sino con la búsqueda de soluciones que se consideran correctas, a la luz de las rutinas conocidas. En palabras de los propios autores:

*“En primer lugar, consideramos que la lógica de la pertinencia es fundamental para la acción política. Las acciones se adecuan a las situaciones por su pertinencia a un concepto de identidad. En segundo, consideramos que la acción —incluso la que se da en situaciones políticamente importantes y nuevas— se institucionaliza mediante las estructuras de reglas y rutinas. En tercero, creemos que las reglas reflejan la experiencia histórica de modo que ordinariamente las hace, a ellas pero no a la experiencia misma, accesibles a aquellos individuos que no han vivido esa experiencia por sí mismos. (...) En cuarto, aunque las reglas traigan consigo el orden, observamos cómo conjuntos de reglas son potencialmente ricos en conflictos, contradicciones y ambigüedades, y así lo mismo producen divergencia que conformismo, variabilidad que estandarización. En quinto, consideramos que las reglas y las relaciones que las vinculan entre sí se apoyan en la confianza o en una seguridad de que se observará una conducta adecuada en la mayoría de los casos. Como las reglas a las que apoya, la confianza se basa más en un concepto de adecuación que en un cálculo de reciprocidad”.*²⁶

De aquí, por lo tanto, la importancia de reconocer las reglas que producen la mayor certidumbre dentro de una organización, para situar en ellas las rutinas que realmente pueden llevarse a cabo, con el menor riesgo posible de desviación de los fines originales a lo largo de la red de implementación. Frente a los riesgos de abandono de los propósitos planteados en una política, el antídoto propuesto por el nuevo institucionalismo no es solamente una variación de la propuesta incremental formulada por Lindblom, sino el reconocimiento de que la sencillez de un buen diseño institucional puede ser más poderosa a la hora de evaluar resultados tangibles, que la idea de producir innovaciones excesivamente ambiciosas. El nuevo institucionalismo informa, además, sobre el buen uso que puede darse a la metáfora del “bote de basura”, si quien diseña

una política lo hace tomando en cuenta la importancia de fijar las reglas que informarán sobre la identidad y sobre el sentido de lo que es correcto, y al mismo tiempo establece las rutinas apropiadas para conseguir los resultados deseados.

Entendidas pues como cursos de acción orientadas a resultados, las políticas públicas así definidas exigen una nueva visión, que abandona la idea de los órganos y las estructuras rígidas del pasado y se apoya, en cambio, en la construcción de procedimientos verificables y abiertos que pueden ser objeto de evaluación pública. Las rutinas claras y bien definidas no sólo se desprenden de la idea genérica de la planeación estratégica, sino que pueden emplearse como instrumentos para medir y evaluar la calidad del proceso y de los resultados. Y de aquí que mientras más nítidas sean esas rutinas, mayores estándares de calidad puedan establecerse.

En suma: las rutinas pueden representar una unidad de medida verificable para conocer la forma en que una política pública se ha adaptado a una determinada organización. Y al mismo tiempo, representan una guía para conocer las dificultades que eventualmente puede enfrentar el proceso de adaptación, cuando las políticas exigen cambios de fondo en los procedimientos que de manera rutinaria siguen las organizaciones encargadas de darle cumplimiento. Y en ese mismo sentido, también pueden ayudar a reconocer los dilemas que enfrentan las organizaciones cuando deben llevar a cabo procedimientos distintos, derivados de normas e incentivos provenientes de diversas redes de implementación que, sin embargo, confluyen en los mismos espacios de ejecución práctica. Si de manera aislada, se puede pensar que una política pública ha de contar con un diseño de implementación suficiente para afrontar los desafíos de su puesta en práctica, lo cierto es que en el ámbito más concreto de las organizaciones suele darse una competencia abierta entre programas y proyectos distintos, que se desprenden a su vez de normas e incentivos que no siempre resultan coherentes. Y es en este segundo plano de análisis que los procedimientos rutinarios pueden arrojar luces sobre la forma en que las organizaciones resuelven tanto la acumulación de propósitos, como las contradicciones abiertas entre proyectos que compiten por la atención organizacional disponible.

Las organizaciones tienen historia. Es decir, cuentan con una memoria acumulada sobre la forma en que han resuelto sus problemas y alcanzado sus objetivos. Y esa historia se convierte en tradición y práctica cuando

se plasma en rutinas organizacionales. Cambiarlas repentinamente es tan imposible como sujetarse en definitiva a sus pautas. De aquí que las políticas más exitosas no sean aquellas que diseñan todos y cada uno de los detalles a partir de los cuales han de llevarse a cabo, sino las que finalmente logran adaptarse a la vida de las organizaciones y cruzar por su historia sin sufrir desviaciones dramáticas. Y si esto es válido para cualquier política, lo es mucho más para las que deben implementarse a través de distintas organizaciones, con historias, actores e intereses diversos. Pensar que una política pública, por bien diseñada que esté, simplemente transitará por cada una de las organizaciones que deben llevarla a cabo, apoyada por normas precisas e incentivos correctos, equivale a menospreciar la importancia de esas historias organizacionales que se reproducen en un amplio abanico de rutinas. En la práctica, las políticas que exigen la concurrencia de distintas organizaciones se enfrentan al desafío de la multiplicación de opciones para cumplirse con éxito y, en consecuencia, a la necesidad de adaptarse exitosamente a circunstancias tan diferentes como organizaciones haya en su red de implementación. Por eso es importante estudiar las rutinas: con ellas, y a través de ellas, es posible conocer la forma en que esas historias organizacionales se han convertido en prácticas observables. Si el pasado de las organizaciones se explica, en buena medida, por la forma en que resuelven sus problemas presentes, su futuro depende de su capacidad de adaptación a los cambios que les exige el entorno. Ambos tiempos confluyen en las rutinas: esa expresión concreta, verificable y tangible de su verdadero comportamiento.

EL MARCO CONSTITUCIONAL DE LA GESTIÓN LOCAL: LA VISIÓN URBANA²⁷

Como parte de una investigación en curso sobre la importancia de las rutinas organizacionales que siguen los gobiernos municipales de México, que busca explicar las dificultades de implementación de una nueva ley de alcance federal²⁸, hemos intentado comprender el marco normativo vinculado con ese nivel de gobierno a la luz de los supuestos teóricos desarrollados en los incisos anteriores. Nuestro punto de partida ha sido estrictamente formal, y se ha basado en el estudio de la legislación que otorga atribuciones y obligaciones a los ayuntamientos. En un momento posterior de esta misma investigación, estudiaremos las modalidades a

través de las cuales se está implantando esa normatividad en las rutinas organizacionales de los municipios. Pero hemos creído pertinente incluir esta primera revisión de ese marco normativo, como un ejemplo útil de los efectos que puede generar la promulgación de nuevas leyes, que a su vez cobijan políticas públicas ambiciosas, cuando éstas no toman en cuenta la importancia de los procedimientos concretos en los que finalmente deben traducirse para poder llevarse a la práctica. Y este parece ser el caso de las normas y las políticas diseñadas desde el ámbito federal, con propósitos diferentes, que sin embargo exigen rutinas adoptadas por los gobiernos locales.

En principio, debe recordarse que los gobiernos municipales adquirieron el carácter de gobierno con plenos derechos y competencia propia a partir de las reformas constitucionales de 1999. Eso significó, entre otras cosas, que desde la entrada en vigor de las nuevas disposiciones constitucionales, los ayuntamientos ganaron facultades exclusivas; esto es, que la competencia que la Carta Magna les otorga no puede ser ejercida por ningún otro nivel de gobierno, salvo convenio expreso aprobado por los propios ayuntamientos.²⁹ Desde el mirador de la autonomía municipal, las decisiones tomadas en 1999 sin duda deben ser apreciadas como uno de los cambios de mayor trascendencia histórica: nunca antes la Constitución Política los había dotado de instrumentos jurídicos capaces de garantizar un ámbito propio de atribuciones, ni había establecido con precisión en qué consistían las facultades exclusivas de los gobiernos municipales. Hasta la década de los ochenta del siglo XX, la tradición constitucional mexicana había consistido en privilegiar la interpretación derivada del llamado “federalismo dual”, que consideraba al “gobierno interior” como un asunto de competencia exclusiva de las legislaturas estatales, regulado sólo en sus rasgos más generales desde la Constitución General³⁰, a efecto de no perder coherencia institucional en la forma de gobierno republicana. Pero la consecuencia de esa visión había sido, en los hechos, que los municipios quedaban subordinados al ámbito jurídico de las entidades federativas y controlados por los poderes estatales. De ahí la enorme importancia de las decisiones tomadas por el constituyente en 1999: por primera vez en toda la historia de México, los gobiernos municipales fueron reconocidos como tales en la Carta Magna, con un amplio listado de atribuciones exclusivas propias.³¹ La consecuencia más clara de las reformas constitucionales de 1999 fue, en consecuencia, que

el modelo tradicional de “federalismo dual”, históricamente defendido a través del reconocimiento de dos ámbitos jurídicos de pleno derecho (al que pertenecían las administraciones municipales), se sustituyó por otro en el que los *gobiernos* municipales se asumen como partes integrantes de la Federación, con una esfera de autonomía protegida de modo independiente por la carta constitucional.³²

No obstante, es importante subrayar que esas modificaciones al marco tradicional del federalismo en México fueron consecuentes con los cambios que ya se habían introducido en la Constitución General desde 1983. Para efectos de esta investigación, lo más relevante de las diez modificaciones que se introdujeron a la carta constitucional en la década de los ochenta fue que subrayaron la función de desarrollo urbano de las administraciones municipales.³³ La reforma de 1999 no significó una ruptura sino una continuidad con la efectuada en 1983, en cuanto a la visión del gobierno municipal como un gobierno del espacio urbano, específicamente dedicado a proveer servicios públicos, sobre la base de un proceso de planeación del desarrollo concurrente con los otros niveles de gobierno. El gobierno municipal, en ese sentido, no fue definido como un promotor privilegiado del desarrollo económico local, ni tampoco del desarrollo rural, en particular. El constituyente consideró que su vocación principal era la del desarrollo urbano.

Conviene tener presente esta visión del constituyente, dado que los gobiernos municipales del país han desarrollado su propia estructura interna e implantado procedimientos y rutinas administrativas (tal como fueron definidas en el marco de esta investigación), sobre la base de ese marco de competencias constitucionales. La regla ha sido la organización municipal destinada a prestar servicios públicos de carácter urbano, mientras que la excepción ha sido el establecimiento de estructuras orgánicas, procedimientos y rutinas abocados a la promoción económica, en cualquiera de sus posibilidades. Pero la razón principal de esa especialización de los gobiernos municipales en los ámbitos urbanos ha estado en los incentivos normativos diseñados desde la constitución política del país.

No obstante y a pesar de esa visión constitucional, lo cierto es que la Federación (lo que incluye tanto al poder Ejecutivo como al Legislativo) no ha logrado afirmar una sola visión de la tarea que deben realizar los gobiernos municipales. Si el marco constitucional apunta hacia el desa-

rollo urbano, el conjunto de leyes emitidas por el Congreso de la Unión que involucra la participación directa o indirecta de los gobiernos municipales habla, en cambio, de una concepción municipal tan amplia y variada como los objetivos que persigue cada una de esas leyes.

En ese sentido, el primer problema que deben enfrentar los gobiernos municipales es la posibilidad práctica de cumplir (o incluso de conocer) ese conjunto de normas de alcance federal, que les son obligatorias por haber sido emitidas por el Congreso de la Unión. Dicho en términos llanos: si la Constitución Política subraya la función urbana de los gobiernos municipales en el artículo 115, la legislación secundaria ensancha esa función para exigir que el municipio participe en prácticamente todos los demás ámbitos relacionados con las políticas públicas del país. Y la razón de esa visión aparentemente contradictoria está en que no todas las funciones municipales se concentran en un solo artículo constitucional, sino que la Federación tiene atribuciones expresas para legislar en las materias más amplias, incluyendo las vías en las que los gobiernos locales del país habrán de colaborar en cada una de ellas.

De hecho, la visión más extensa de un gobierno municipal capaz de afrontar responsabilidades que rebasan con creces los ámbitos que la Constitución Política les atribuye está recogida en el Programa Especial para un Auténtico Federalismo, que sintetiza la percepción oficial que el gobierno de la República ha venido acuñando sobre las distintas áreas en las que puede desenvolverse el gobierno local.³⁴ No obstante, lo cierto es que esa visión no se corresponde con las posibilidades reales que tienen los gobiernos municipales para afrontar, al mismo tiempo, las tareas que les son planteadas a través de la legislación secundaria y las que les atañen de manera directa conforme a las definiciones plasmadas en el artículo 115 constitucional.

Con el propósito de hacer notar la importancia de esa contradicción, en un primer nivel de análisis, se revisaron las leyes vigentes emitidas por el Congreso de la Unión que involucran a los gobiernos municipales. El método que se siguió fue relativamente sencillo: a) primero se consultaron las fuentes oficiales que recopilan la legislación federal vigente³⁵; b) después, se utilizaron las versiones digitalizadas de los contenidos de esas leyes, para aplicar distintos buscadores que no sólo facilitarían sino que ofrecieran mayores márgenes de certeza a la búsqueda de los artículos específicos en los que se menciona a los municipios, a los gobiernos

municipales, a los ayuntamientos o a los integrantes de estos cuerpos colegiados; c) una vez hecha la selección de los artículos que involucran a cualquiera de las figuras señaladas, se clasificaron conforme a las definiciones básicas que recoge el marco teórico diseñado para esta investigación; d) finalmente, se realizaron nuevas lecturas para asegurar que esa selección efectivamente reproduzca el abanico completo de las distintas visiones que cada norma contiene sobre el papel que deben desempeñar los gobiernos municipales. Los resultados son relevantes para esta investigación, por varias razones:

Primero. Encontramos 126 normas emitidas por el poder legislativo federal (incluyendo la Constitución Política) que señalan al gobierno municipal como uno de los agentes obligados al cumplimiento de la norma. Como puede apreciarse en el primer anexo, se trata de leyes de todo tipo, que abarcan prácticamente todo el universo de políticas contemplado en el marco constitucional del país. Este solo dato bastaría para probar que los gobiernos municipales están jurídicamente obligados a desempeñarse como agentes complementarios en el cumplimiento de esa legislación federal y, en consecuencia, a rebasar con creces el ámbito acotado de atribuciones que se recoge en el Artículo 115 constitucional. Más allá de los debates jurídicos acerca del ámbito propio de gobierno al que pertenecen los municipios, la vigencia de esas 126 normas muestra la complejidad de gestión a la que tendrían que enfrentarse los gobiernos municipales si se dieran a la tarea de dar cumplimiento puntual a cada una de las disposiciones contenidas en ellas.

Segundo. En un análisis más detallado de los contenidos de esa legislación puede apreciarse, como se muestra en el cuadro 1, que existen 844 artículos en los que se menciona expresamente a los gobiernos municipales. Cada uno de esos artículos, conforme al principio de legalidad, reproduce a su vez mandatos de obligado cumplimiento; esto significa que, para darle plena validez al estado de derecho en México y eficacia al marco normativo en el que se desenvuelve la administración pública del país, los gobiernos municipales tendrían que, por lo menos, conocer el marco jurídico que los obliga y disponer de los medios para hacer posible que cada uno de esos artículos tuviera eficacia en la práctica. Dicho en términos teóricos: ese universo representa las restricciones institucionales que enfrentan los gobiernos municipales, como órganos de

la federación. Y también, en consecuencia, los límites reales que afronta el cumplimiento de las leyes, cuando los gobiernos municipales no están preparados para aplicar cada uno de esos artículos.

Cuadro 1

Expresión Normativa	Artículos
Atribuciones Directas	146
Atribuciones Indirectas	62
Obligaciones Directas	109
Obligaciones Indirectas	68
Prohibiciones	12
Convenios	148
Otros	299
Total	844

Tercero. Aun después de clasificar el universo completo de los artículos señalados en el punto anterior, a través de una clasificación que distingue distintas responsabilidades vinculadas con el cumplimiento de la norma jurídica (como se muestra también en cuadro 1), se encontró que a los gobiernos municipales se les otorgan 208 atribuciones —146 directas y 62 indirectas—, y 177 obligaciones —109 directas y 68 indirectas—. Esto significa que, incluso después de una revisión que dejaría fuera las prohibiciones, los convenios y todas las demás disposiciones que no necesariamente afectan la dinámica interna del gobierno municipal, quedan todavía 385 disposiciones que obligan a modificar la gestión pública de esos gobiernos. Y, al mismo tiempo, puede decirse que la condición de principio para que al menos 49 leyes emitidas por el Congreso de la Unión (véase cuadro 2) se cumplan a cabalidad es que los gobiernos municipales estén preparados para cumplir con las atribuciones directas que esas leyes les otorgan.

Cuadro 2

Expresión Normativa	Leyes
Atribuciones Directas	49
Atribuciones Indirectas	43
Obligaciones Directas	44
Obligaciones Indirectas	37
Prohibiciones	12
Convenios	56
Otros	87
Total	328

Cuarto. Del universo total revisado, 56 leyes le permiten al municipio celebrar convenios con los estados y la federación para formar parte de la red de implementación de diversas políticas públicas. Esa posibilidad jurídica de convenir acciones puntuales está contemplada en 148 artículos, cada uno de los cuales supone que los gobiernos municipales efectivamente están en condiciones de suscribirlos para agregar tareas y responsabilidades a su propio ámbito de gestión pública. En este caso, no se trata de atribuciones ni de obligaciones taxativas, como las señaladas en el punto anterior, sino de un abanico de oportunidades para ampliar los ámbitos de la gestión local, contemplado en las leyes de alcance federal. Y si bien su condición jurídica parte del supuesto de que los ayuntamientos pueden optar por la firma de esos convenios, lo cierto es que esa alternativa también exige a los gobiernos municipales la capacidad de cumplir con las obligaciones pactadas.

Quinto. Ese universo de normas jurídicas debe traducirse a su vez, para poder llevarse a la práctica, en una serie mucho más amplia de procedimientos decisorios o rutinarios a cargo de los gobiernos municipales que perfilan un panorama administrativo de muy difícil –sino imposible– cumplimiento. Si, como se verá más adelante, el cumplimiento de una sola de esas leyes supone un considerable esfuerzo de adaptación de la gestión pública municipal a los mandatos establecidos en la ley, es evidente que el universo completo supone un desafío mucho mayor. Y

ese dato es relevante, en tanto que cada una de esas leyes exige de los gobiernos municipales que participan en su cumplimiento una atención organizacional específica, que no sólo reclama recursos y tiempo, sino que demanda además una forma puntual de llevarlas a cabo. En otras palabras: si cada uno de los ordenamientos, para realizarse en la práctica, se desarrollara en cinco procedimientos puntuales, el gobierno municipal tendría que asegurar 1.040 procedimientos distintos solamente para cumplir con las atribuciones que esas leyes le conceden; 885 procedimientos diferentes para atender las obligaciones impuestas por el legislativo federal; y 740 procedimientos para cumplir con los convenios suscritos por ley. Aun tomando en cuenta que el multiplicador empleado es sumamente conservador, el resultado suma 2.665 procedimientos que, como mínimo, tendrían que realizarse en los gobiernos de menores recursos del país para estar en condiciones de atender lo que ordenan las leyes federales.

El resultado de este primer nivel de análisis permite establecer la hipótesis de que los gobiernos municipales no están en condiciones de cumplir a cabalidad con ese abigarrado y complejo marco normativo fijado por la federación. Y que, por consiguiente, deben actuar a través de un proceso de selección de alternativas, que combina los incentivos que reciben por el cumplimiento de determinadas normas en detrimento de otras, así como sus propias capacidades para atenderlas. Si resulta imposible cumplir con toda la normatividad federal, los municipios deben actuar fijando su atención organizacional a partir de los recursos con los que cuentan y con la posibilidad práctica de incrementarlos.

Esta primera conclusión del estudio realizado es relevante, en suma, no sólo porque muestra las dificultades que le plantea a la gestión local la visión parcial y aun fragmentada que se refleja en la legislación federal, sino porque permite comprender que una de las preguntas claves para conocer la importancia de una ley federal en relación con las demás reside no tanto en su cumplimiento completo, cuanto en la atención organizacional que los gobiernos municipales decidan dedicarle. El estudio de las rutinas organizacionales puede servir, sin embargo, para subrayar que es necesario reconocer que los números señalados hasta este nivel de análisis indican con nitidez la dificultad marginal de gestión que les plantea a los gobiernos municipales cada una de las normas que se agregan a su ámbito propio de actuación. Y señala también la conveniencia

de estudiar, con mayor detalle y otros instrumentos de análisis, hasta qué punto se están cumpliendo los procedimientos de una ley, en particular, dentro del universo mucho más complejo de gestión pública local.

REFERENCIAS

- Aguilar, Luis F. *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992.
- _____, *La hechura de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa. México, 1992.
- _____, *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993.
- Bardach, Eugene, *The implementation game. What happens after a bill becomes a law*, Cambridge, MA, MIT Press, 1975.
- _____, *The implementation game*, Cambridge, MIT Press, 1977.
- _____, *Los ocho pasos para el análisis de una política, un manual para la práctica*, México, CIDE- Miguel Ángel Porrúa, 1998.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Leyes Federales Vigentes. Últimas reformas publicadas al mes de octubre de 2004*, en <http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/>.
- “¿Cómo lo vamos a lograr? Estrategias y proyectos del auténtico federalismo”, en Secretaría de Gobernación, *Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006*.
- Elster, Jon *The Cement of Society*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.
- García Pelayo, Manuel, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza Universidad, 1985.
- Guía Básica del Marco Jurídico Municipal*, INAFED-Cámara de Diputados, 2003.
- Gutiérrez González, Juan Marcos, “Resumen de los puntos más importantes de la reforma de 1999”, en Juan Pablo Guerrero Amparán y Tonatiuh Guillén (coord.), *Reflexiones en torno a la reforma municipal del Artículo 115 constitucional*, México, Miguel Ángel Porrúa-Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, 2000.
- Hirschman, Albert, *Retóricas de la intransigencia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991.
- Lasswell, Harold D., “The Policy Orientation”, en D. Lerner y Harold D. Lasswell, *The Policy Sciences*, Stanford University Press, 1951.
- _____, “La orientación hacia las políticas”, en Luis F. Aguilar, *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992.
- _____, “La concepción emergente de las ciencias de políticas”, en Luis F. Aguilar, *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992.
- Lindblom, Charles E., “La ciencia de salir del paso”, en Luis F. Aguilar, *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992.
- _____, “Todavía tratando de salir del paso”, en Luis F. Aguilar, *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992.
- Majone, Giandomenico, *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, New Haven, Yale University Press, 1989.
- March, James G. y Olson, Johan P., *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Merino, Mauricio, *Fuera del Centro*, Xalapa, Universidad Veracruzana, 1992.
- _____, *La participación ciudadana en la democracia*, México, IFE, 1995.
- Merino, Mauricio, “De una disciplina sin objeto de estudio a un objeto de estudio sin disciplina”, en José Luis Méndez (comp), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2000.
- Milbrath W., Lester, *Political participation. How and why do people get involved in politics?*, Chicago, Rand McNally, 1965.
- Pressman, Jeffrey L. y Wildavsky, Aaron, *Implementation. How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*, Berkeley, Berkeley University Press, 1973.
- Pressman, Jeffrey L. y Wildavsky, Aaron, *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Popper, Karl, *La sociedad abierta y sus enemigos*, Barcelona, Planeta-Agostini, 1992.
- Rendón, Teresita, *Guía básica para el fortalecimiento jurídico municipal*, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED).
- Simon, Herbert A., *Administrative Behavior*, 2da edición, Nueva York, Free Press, 1976.
- _____, “A Behavioral Model of Rational Choice”, en *Quarterly Journal of Economics*, N° 69, 1955.
- Wimer, David L. y Vining, Adan R., *Policy Analysis Concepts and Practice*, 2da. edición, Prentice, Englewood Cliffs, 1992.
- Wright, Deil S., *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

THE IMPORTANCE OF ROUTINES: A THEORETICAL FRAMEWORK FOR THE RESEARCH OF PUBLIC MUNICIPAL ADMINISTRATION IN MEXICO

MAURICIO MERINO

As part of a larger research project,³⁶ Merino's chapter first presents a theoretical framework that helps us better understand public policy design and implementation in the context of Mexico's decentralization. He then discusses the legal framework that governs municipalities in Mexico. He finds that it is incredibly complex and almost impossible to fully implement.

In the theoretical part of the chapter, Merino argues that the best way to understand public policy changes is to look at 'organizational routines.' The concept of organization routines has emerged as a theoretical response by 'new institutionalists' to the conventional public policy literature. Merino provides a comprehensive review of this literature, beginning in the 1950s with Lasswell's seminal work on public policy. The conventional view of public policy focuses on policy design issues and tends to under-analyze issues of implementation. The author puts forth an alternate view that emphasizes the capacity for an organization to implement a policy as the key determinate of whether a policy can be effective. He argues that to understand any organization's functions, including a municipality, it is necessary to understand organizational routines. By routines, he means "the repeated activities inside an organization that are realized habitually as a means to comply with a previously established objective." Routines explain the way in which organizations effectively achieve their daily tasks as well as undertake various activities at the same time in an environment of limited resources.

In order to apply these concepts to the Mexican case, it is necessary to document the formal legal framework that governs the municipal level. At a later date, they will study how these laws are becoming routinized in municipal organizations.

Mexican municipal governments obtained formal legal recognition as part of the constitutional reform process in 1999. As a result,

towns were given their own competencies. This represented a historic change—never before had the Constitution granted municipal governments autonomous powers. Until then, the Constitution had upheld the concept of dual federalism which subordinated municipal governments to federal entities and put them under the direct control of state governments. This reform made municipal governments integral parts of the federation with constitutionally protected powers.

It is important to note that these reforms were the direct consequence of an earlier reform process that began in 1983. These earlier reforms codified a vision of municipal governments that stressed urban development. This vision dictated the trajectory of municipal development; Internal structures and procedures have developed as a result of this legal foundation. Municipalities have generally provided urban services and have failed to develop organic structures, procedures, and routines that promote economic development.

This does not mean, however, that a unified vision exists regarding the role of municipal governments in Mexico. While the Constitution stresses urban development, the laws passed by Congress tend to focus on several additional objectives. To better understand the legal framework, the research team undertook a careful analysis of the laws that govern municipal development. Their findings follow.

First, there are 126 laws or norms that obligate municipal governments to comply with the legislation. They cover practically every public policy issue possible. The prevalence of laws points to the complexity of administering local governments in Mexico. Second, 844 articles explicitly mention local governments. These contain institutional restrictions and administrators must clearly understand all of them to do their job effectively. Third, municipalities are granted 208 functions (146 direct and 62 indirect) and 177 obligations (109 direct and 68 indirect). After additional laws that do not affect governmental operation are taken out, there are 385 articles that codify the public administration of municipalities. Fourth, several of the laws allow municipalities to create additional functions and expand their own powers. And finally, due to the extremely large number of laws that regulate local governments, it is almost impossible for municipalities to procedurally comply with all of them.

The analysis suggests that municipal governments are not capable of complying with this complex and varied legal framework. This should

lead municipalities to adopt a selection process that takes into account the incentives for compliance as well as their own organizational capacity. Understanding Mexican municipal government lies in understanding the organizational attention that each law receives. The next stage of this research project will tackle this issue.

ENDNOTES

- 1 Harold D. Lasswell, “La orientación hacia las políticas”, en Luis F. Aguilar, *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992.
- 2 Sobre las escuelas que compiten en el mundo académico y de consultoría por la mejor aproximación al tema de políticas públicas, remito a David L. Wimer y Adan R. Vining, *Policy Analysis Concepts and Practice*, 2da. edición, Prentice, Englewood Cliffs, 1992.
- 3 Sobre esta discusión, véase Mauricio Merino, “De una disciplina sin objeto de estudio a un objeto de estudio sin disciplina”, en José Luis Méndez (comp), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México, 2000.
- 4 En este sentido, conviene tener presente a Karl Popper, *La sociedad abierta y sus enemigos*, Barcelona, Planeta-Agostini, 1992. También puede verse Albert Hirschman, *Retóricas de la intransigencia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991.
- 5 Como bien señala Eugene Bardach, en materia de política pública ninguna metodología es válida de manera universal de antemano. Lo primero es conocer las necesidades del “cliente”, que quiere resolver un problema público en particular, a partir de una definición previa sobre los propósitos que persigue. Eugene Bardach, *Los ocho pasos para el análisis de una política, un manual para la práctica*, México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, 1998.
- 6 Aunque debemos a Charles Lindblom el concepto del incrementalismo como propuesta óptima para cumplir los propósitos de una política pública, en realidad esa idea se ha desdoblado después en prácticamente todos los estudios realizados sobre el proceso de implementación de las políticas públicas. Cfr. Eugene Bardach, *The Implementation Game. What happens after a Bill becomes a Law*, Cambridge, MA, MIT Press, 1975.
- 7 Manuel García Pelayo, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza Universidad, 1985. p.26.
- 8 Lasswell, en op.cit. p. 80.
- 9 Harold D. Lasswell, “La concepción emergente de las ciencias de políticas”, en Luis F. Aguilar, op.cit. p. 107.
- 10 Ibid., p. 110.
- 11 Ver el estudio introductorio de Luis F. Aguilar, *La hechura de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa. México, 1992, p.72-73.
- 12 Herbert A. Simon es, probablemente, el más importante estudioso de las organizaciones del siglo XX. Un desarrollo completo del concepto de racionalidad limitada puede verse en el clásico Herbert A. Simon, *Administrative Behavior*, 2da edición, Nueva York, Free Press, 1976. El artículo fundador es Herbert A. Simon, “A Behavioral Model of Rational Choice”, en *Quarterly Journal of Economics*, N° 69, 1955.
- 13 Charles E. Lindblom, “La ciencia de salir del paso”, en Luis F. Aguilar, *La*

hechura de las políticas, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992, p. 206.

14 Ibid., p. 217.

15 Charles E. Lindblom, “Todavía tratando de salir del paso”, en Luis F. Aguilar, idem, p. 231.

16 Lindblom, op.cit., p. 220.

17 Jeffrey L. Pressman y Aaron Wildavsky, *Implementation. How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*, Berkeley, Berkeley University Press, 1973. Su traducción al castellano puede encontrarse en Jeffrey L. Pressman y Aaron Wildavsky, *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

18 Ver el estudio introductorio en Luis F. Aguilar, *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993, p. 48-49.

19 Véase por ejemplo Lester W. Milbrath, *Political Participation. How and why do people get involved in politics?*, Chicago, Rand McNally, 1965. También ver la crítica desde una visión racionalista en Jon Elster, *The Cement of Society*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.

20 En ese sentido, véase Mauricio Merino, *La participación ciudadana en la democracia*, México, IFE, 1995.

21 Jeffrey L. Pressman y Aaron Wildavsky, op.cit. p.147. La traducción está tomada de Luis F. Aguilar, *La implementación de las políticas*, op.cit., p.58.

22 Eugene Bardach, *The implementation game*, Cambridge, MIT Press, 1977.

23 El autor más conocido de este argumento, además del propio Eugene Bardach, es Giandomenico Majone. Ver su obra clave Giandomenico Majone, *Evidence, argument and persuasion in the policy process*, New Haven, Yale University Press, 1989. Por su parte, Bardach llega a identificar hasta dieciséis diferentes “juegos” que pueden ocurrir dentro de la implementación de una política pública. Cuatro de ellos relativos al riesgo de desvío de fondos presupuestales, más allá de cualquier acto de corrupción: el *easy money*, que se refiere a la idea de un uso irresponsable de los dineros públicos por parte de quienes los destinan, a sabiendas de que no les pertenece; el *budget game*, que consiste en “inflar” artificialmente los costos de una política, a fin de competir por recursos con otros programas públicos; el *easy life*, que se refiere a la actitud de ciertos administradores que optan por una vigilancia laxa del ejercicio presupuestal; y el *pork barrel*, que alude a la conocida tendencia a gastar innecesariamente en partes de un proyecto que podrían ahorrarse, como si se tratara de un barril sin fondo. Otros tres juegos se vinculan con la desviación de los fines, sobre la que ya había alertado Lindblom: el *piling on*, o apilar tareas y programas sobre las mismas oficinas, hasta el punto en que los responsables de la política original carecen de tiempo y capacidad suficiente de atención para responder por ella; el *up for grabs*, que atañe a la actitud de los administradores en busca de las mayores simpatías políticas, como si la política pública en curso estuviera a la venta; y el *keeping the peace*, que se refiere también a una actitud nociva para las políticas, cuando quienes las administran no están dispuestos a enfrentar ningún riesgo ni contratiempos con ninguno de los participantes en

la red de implementación. Otros cuatro juegos están vinculados con los problemas del control administrativo: el llamado *tokenism*, que denota la idea de la simulación de los administradores responsables de una política, envueltos en palabras y no en acciones; el *massive resistance*, que se refiere a la oposición frontal que una política puede producir en actores interesados en que no se cumpla; el *social entropy*, mucho más grave, relativo a las disfunciones que una política puede producir eventualmente en una organización colectiva, hasta el punto de hacerla de imposible cumplimiento; y el *management game*, que no es sino la competencia entre directivos por ganar lucimiento personal, a costa de los resultados de la política en juego. Finalmente, otros cinco juegos, más simples y más conocidos, constituyen una amenaza para la necesaria concentración de la energía que reclama una política pública: el *tenacity*, o juego de la terquedad, alusivo a quienes a lo largo de la implementación de una política mantienen puntos de vista incommovibles, a pesar de que puedan impedir el cumplimiento de sus resultados; el *territory*, que se refiere a los celos de ciertos administradores por cuidar “su territorio”, y que es particularmente notorio en las políticas que exigen la participación de diversas dependencias u oficinas para llegar a sus resultados; el *not our problem* que, en contraste con el anterior, habla de una actitud despreocupada de agencias o actores que deben participar en una política y prefieren no hacerlo, por considerar que no forma parte de su esfera de responsabilidades; el *odd man out*, que atañe al rechazo de los administradores a quien tiene una idea novedosa, “rara” para sus rutinas habituales; y el juego más extendido: *reputation*, que consiste en la obsesión de algunos administradores por cuidar su reputación antes que decantarse por decisiones centrales para el éxito de una política.

24 James G. March y Johan P. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 68.

25 Ibid., p. 71.

26 Ibid., p. 90.

27 Los datos que se resumen en esta sección se derivan del trabajo realizado por los investigadores Eduardo Villarreal e Ignacio Macedo, quienes revisaron la legislación federal vigente aplicable a los gobiernos municipales, en el marco de una investigación más amplia sobre la importancia de las rutinas organizacionales. El contenido de la interpretación y el texto son responsabilidad exclusiva del autor.

28 La investigación a la que se alude se refiere a la Ley para el Desarrollo Rural Sustentable. No obstante, los mismos supuestos teóricos pueden ser empleados para cualquier otra legislación relativa al cumplimiento de una política pública diseñada desde el ámbito federal, con participación de los gobiernos locales.

29 Ver Juan Marcos Gutiérrez González, “Resumen de los puntos más importantes de la reforma de 1999”, en Juan Pablo Guerrero Amparán y Tonatiuh Guillén (coord.), *Reflexiones en torno a la reforma municipal del Artículo 115 constitucional*, México, Miguel Ángel Porrúa-Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, 2000. El entonces diputado federal, presidente de la Comisión de Fortalecimiento Municipal, señalaba entre los puntos más relevantes de la

reforma que “se reconoce al municipio su facultad de gobernar y no sólo de administrar a través del ayuntamiento; se reconocen competencias exclusivas del municipio; se protege al municipio no sólo de autoridades intermedias, sino de cualquier organismo distinto a los ayuntamientos o a los que por sí, generen; (...) las materias exclusivas municipales se entienden en su doble carácter de función y servicio público en su caso. Ejemplo, en materia de agua potable o limpia, no se trata sólo de prestar el servicio sino de ejercer su función de autoridad reglamentaria, de promoción y desarrollo, participación comunitaria, etcétera; se establece un mecanismo subsidiario mediante el cual los municipios pueden transferir al estado algunas funciones o servicios exclusivos, siempre que sea voluntad calificada de los ayuntamientos, a diferencia del texto vigente en donde los municipios dependen verticalmente de la voluntad del congreso local para conservar o no una competencia”. Cfr. *Op.cit.* pp.417-418.

30 El “federalismo dual” se refiere a la situación en la que la Constitución Política del Estado solamente reconoce dos órdenes jurídicos de pleno derecho: el federal o nacional y el estadual o local, propio de las entidades federativas, del que se desprenden las normas para el gobierno interno a través de las cuales se regula la actuación de los ámbitos municipales o locales inferiores al estadual. Este principio parte del supuesto original de una Federación constituida por estados soberanos, que históricamente decidieron integrarse en una unidad política superior, pero conservando para sí los llamados “poderes residuales” o “poderes originales”, cediendo al gobierno nacional todo aquello que de manera explícita se plasma en el texto de la Constitución. Véase, por ejemplo, Deil S. Wright, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

31 Las legislaturas de los estados deben reglamentar, en todo caso, la forma específica en que esas atribuciones quedarán salvaguardadas en el marco jurídico de cada entidad federativa. Pero no podrían, a riesgo de enfrentar juicios de controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, limitar o transferir esas atribuciones al ámbito de los gobiernos de los estados.

32 En las consideraciones del texto de reforma al artículo 115 constitucional de 1999, los diputados de la comisión dictaminadora lo plantearon en los siguientes términos: “La intención de esta comisión dictaminadora consiste en fortalecer el ámbito de competencia municipal y las facultades de su órgano de gobierno. Por ello se propone tal y como lo plantean los autores de las iniciativas antes descritas, delimitar el objeto y los alcances de las leyes estatales que versan sobre cuestiones municipales. Lo que se traduce en que la competencia reglamentaria del municipio, implique de forma exclusiva los aspectos fundamentales para su desarrollo”. Cfr. Juan Pablo Guerrero y Tonatiuh Guillén (coord.), *op.cit.*, p. 395.

33 En ese año, el Congreso de la Unión realizó diez modificaciones de fondo al contenido del Artículo 115 constitucional. Entre las más importantes estuvieron: a) la descripción de los servicios públicos urbanos que estarían a cargo de los ayuntamientos; b) la adscripción del impuesto por propiedad inmobiliaria como ingreso directo de las administraciones municipales; c) la atribución de definir sus propios

presupuestos, sin intervención de las legislaturas locales; y d) su participación en la planeación del desarrollo urbano. Cfr. Mauricio Merino, *Fuera del Centro*, Xalapa, Universidad Veracruzana, 1992.

34 Entre los indicadores que el gobierno federal propone para evaluar el desempeño de los gobiernos municipales del país se dice, para el área de “desarrollo económico sostenible”, que éstos deben ser promotores de las vocaciones productivas locales; responsables del abastecimiento de productos básicos; promotores del turismo, del sector agropecuario, de la industria, del comercio y de los servicios e innovador de alternativas económicas. Cfr. “¿Cómo lo vamos a lograr? Estrategias y proyectos del auténtico federalismo”, en Secretaría de Gobernación, *Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006*.

35 Las fuentes empleadas fueron: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Leyes Federales Vigentes. Últimas reformas publicadas al mes de octubre de 2004*, consultar en <http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/>. También se consultó: Teresita Rendón, *Guía básica para el fortalecimiento jurídico municipal*, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED); y la *Guía Básica del Marco Jurídico Municipal*, INAFED-Cámara de Diputados, 2003.

36 The larger research project evaluates the effectiveness of the Rural Sustainable Development Law and identifies the specific organizational routines that impact municipal governments in Mexico.

SECCION DOS

Experiencias de participación y
deliberación en los municipios
mexicanos

SECTION TWO

Experiences of Participation and Deliberation in
Mexican Municipalities

DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y PARTICIPATIVA EN LOS MUNICIPIOS DE MÉXICO: PROCESOS EN Tensión

TONATIUH GUILLÉN LÓPEZ

El objetivo del presente documento es ofrecer un análisis de la relación entre los procesos de democracia representativa y aquellos otros de la democracia participativa en los municipios de México, en la actual coyuntura al iniciar el siglo XXI. En principio, puede asumirse conceptualmente que entre ambos procesos debe existir una dinámica estrecha y complementaria, que estimule uno al otro de manera virtuosa y a favor de la sociedad. Sin embargo, en la fase actual de la democracia mexicana encontramos indicadores de que su relación complementaria no ha terminado de construirse. A casi veinte años del inicio de prácticas de apertura política y de apropiación ciudadana del espacio electoral en los municipios mexicanos, el lado participativo de la ecuación democrática sigue mostrando un agudo déficit.

Por supuesto, el saldo no está en cero. Se ha avanzado significativamente en la inserción progresiva de la sociedad en el proceso de gobierno municipal, pero aparentemente se ha llegado a un límite superior. Las innovaciones en esta materia comienzan a mostrar síntomas de agotamiento o de repetición mecánica, con el riesgo de convertirse en figuras burocratizadas. En general y sin excluir valiosas excepciones, las experiencias de participación social persisten localizadas en la *periferia* del proceso de gobierno municipal. Ante este último dato, generalizado en el mapa del país, el presente ensayo interroga a la democracia representativa y a las formas concretas que asume en la esfera municipal, con el propósito de definir si se encuentra aquí el eslabón perdido del círculo virtuoso de la democracia.

Anticipamos que los resultados del análisis indican que el diseño del sistema electoral municipal contiene una fuerte esencia y herencia autoritarias, con excesiva concentración de poder y con un limitado acceso de la sociedad a insertarse directamente en el sistema de representación política. A pesar del relativo éxito que México ha logrado en la transparencia de los procesos electorales y en la efectividad del voto ciudadano,

el sistema electoral municipal aún refleja serias limitaciones, contrarias a la *calidad de la representación ciudadana*, que equivale a la segunda fase de la consolidación democrática. De los elementos básicos, las necesidades de la democracia local necesitan evolucionar hacia criterios más finos, relativos a la calidad del conjunto del sistema y, especialmente, a la calidad de los instrumentos de representación política, que por supuesto no son accesorios, sino esenciales.

Las consecuencias de estas condiciones son preocupantes. La limitada calidad del sistema de representación política y su estabilidad con este perfil se convierten en factores contrarios a la democracia participativa. Dicho con más precisión, la primera puede constituirse en una barrera infranqueable para la segunda. El esperado círculo de la democracia se traduce así, en realidad, en un ángulo con líneas que apuntan de manera distante una de la otra. Para esta lectura del problema, la democracia participativa no es simplemente algo que “falta” en los municipios de México y que en algún momento podrá alcanzarse. Por el contrario, se trata de una estructura que está *excluida*, por naturaleza, del proceso de gobierno municipal, particularmente debido a la fragilidad democrática del sistema de representación.

Desde esta última perspectiva, no estamos frente a un camino por recorrer que paulatinamente nos conducirá de la democracia representativa a la participativa. En realidad se trata de dos caminos. En el caso de México y de sus municipios, la dinámica vigente del sistema de representación por sí misma no conduce hacia la ampliación del sistema de participación: lo excluye *activamente*. Por sus formas actuales, por sus contenidos específicos, entre ambos existe una tensión que no se resolverá en definitiva sino hasta que se elimine el perfil autoritario y concentrado del poder político que todavía contiene el actual sistema municipal de representación política. En éste se condensa el nudo más denso, que no permite liberar el potencial democrático de las sociedades municipales, no obstante que por su puerta haya entrado el espíritu civilizador a la política mexicana.

LA DEMOCRACIA MUNICIPAL Y NACIÓN

Con frecuencia, la democracia en el ámbito municipal se asume como una práctica resuelta, dado el factor de proximidad entre sociedad y

gobierno. Sin embargo, como la experiencia internacional lo demuestra –incluida la mexicana– se requiere un número determinado de condiciones sociales e históricas para que la proximidad se convierta en una relación democrática. En el ámbito local y en la cercanía definida por su espacio, pueden construirse relaciones de poder completamente autoritarias o con fuertes lazos en esa dirección. Por este motivo, no puede asumirse a la democracia como un resultado espontáneo de la relación de proximidad entre sociedad y Estado.

En el debate sobre el municipio mexicano, sin embargo, en general asumimos de manera acrítica a la esfera política local y a su particular estructura. En la medida en que hemos padecido una larga historia de centralismo y autoritarismo, que se prolongan a nuestro origen como Nación—e incluso antes—hemos diseñado un modelo ideal de sociedad y gobierno municipal que se construiría con la eliminación de los poderes externos que han sometido políticamente a los gobiernos municipales (gobernadores, legislaturas estatales y, particularmente, el gobierno federal), así como mediante la descentralización de funciones y servicios que fortalezcan las capacidades de los ayuntamientos. Una vez concluida la opresión de estos factores externos—supone el modelo—la natural relación entre sociedad y gobierno local fluirá con toda amplitud democrática.

Con esa dirección y muchas veces con ese supuesto, se ha movido la historia de los ayuntamientos mexicanos en los últimos dos siglos. Se construyó por esta ruta un valioso principio político de “libertad municipal”, con el cual se han enarbolado las fundamentales demandas de democracia y de autonomía política y administrativa local.

El propósito de este documento no es realizar un recuento de los logros obtenidos por la demanda de “libertad municipal”¹, sino simplemente indicar su prolongada existencia. Y del otro lado, reconocer la progresiva inclinación de la balanza que se dirigió a atenderla por el marco intergubernamental, es decir, en la relación política de los ayuntamientos con otros ámbitos de gobierno, y sin prestar atención al componente sustancial: las bases del autogobierno de la sociedad municipal. Dicho de otra manera, hemos atendido más a la esfera de las relaciones de poder entre gobiernos –sin ser éste un logro menor, por supuesto– y descuidado el vínculo profundo, base y sustancia de la libertad municipal, que es el autogobierno de la sociedad municipal y sus instrumentos.

A la fecha, persisten significativas limitaciones relacionadas con este último aspecto, sin desconocer logros excepcionales como son las elecciones competitivas y transparentes y el respeto del voto ciudadano.² A pesar de los avances —cada vez más notables, si se les aprecia con una perspectiva de largo plazo—, el autogobierno de la sociedad municipal es todavía un logro parcial, como se argumentará adelante. La democracia local persiste como un proceso inacabado debido a la vigencia de estructuras de organización del poder tradicional y de su reflejo en los sistemas electorales e integración de los ayuntamientos. Como se argumentará más adelante, el sistema de representación política municipal aún contiene fuertes limitaciones que inhiben su eficiencia para reflejar la voluntad colectiva local. Esta inercia se ha convertido en una barrera contraria a la ampliación de la democracia hacia el proceso de gobierno en su conjunto. Tiene un efecto excluyente que impide la consolidación de la democracia participativa, rezagando así la modernización de la relación entre sociedad y gobierno municipal.

En estas condiciones, a pesar de que el ayuntamiento actualmente reciba el reconocimiento de su autonomía política por parte de otros ámbitos gubernamentales (sin asegurar que su situación sea ideal), no se corrige espontáneamente su relación con la sociedad.³ No hay para esta última un efecto automático de modernización en su esfera política. Hace falta un esfuerzo adicional de reforma profunda, que sienta las bases para el ejercicio del autogobierno local, que en el fondo significa la efectiva capacidad de la sociedad para determinar y regular el funcionamiento de sus instituciones de gobierno inmediatas.

Cabe añadir que la democracia municipal es fundamental para la democracia de la nación en su conjunto; no es un asunto simplemente “local”. Partiendo de este principio, puede afirmarse que no habrá concluido la transición democrática de México en la medida que la democracia municipal no se consolide. Puede explicarse mejor esta implicación si el análisis se refiere al ciudadano concreto y al ejercicio concreto de sus derechos políticos. Si un ciudadano solamente ejerce su derecho a determinar a su gobierno con el acto de votar, únicamente ese día y con ese acto, puede argumentarse que ejerce *uno* de sus derechos. Pero no los demás, como son tener capacidad para ser electo en los cargos de gobierno; participar en el proceso de gobierno, incidiendo en sus decisiones; estar informado y acceder a la información gubernamental; supervisar y evaluar su desempeño;

tener acceso equitativo a sus funciones y servicios; que exista respeto de los derechos de las minorías de todo tipo; revocar el mandato de funcionarios y servidores públicos, entre otros.

Si el ciudadano se limita a votar y no ejerce el conjunto de sus derechos porque no existe el marco institucional que lo permita, estamos frente a una *ciudadanía incompleta* y, por consiguiente, ante una *democracia igualmente incompleta*. El valor estratégico del municipio es que dada su proximidad, la relación entre sociedad y Estado puede ser la más integral de todas en comparación con la esfera estatal o federal. Por consiguiente, en este ámbito es donde la ciudadanía y los derechos políticos pueden concretarse en toda su extensión e intensidad. El desarrollo de la democracia municipal es así fundamental—condición *sine qua non*—de la ciudadanía concreta y de la democracia concreta y completa, cuya implicación trasciende al ámbito local e impregna al conjunto de la relación entre sociedad y Estado. Sin democracia municipal, en consecuencia, no puede hablarse de democracia en la nación; sin ciudadanía local (integral y efectiva), no puede hablarse tampoco de ciudadanía para el conjunto de la nación. Consolidar la democracia municipal, de este modo, es condición para la consolidación de la democracia en el país.⁴

Adicionalmente, la democracia municipal es también condición para el desarrollo institucional municipal, pleno y corresponsable con la sociedad. Podrán tecnificarse las administraciones municipales, pero difícilmente alcancen plenitud sin la relación estrecha, estructural, con una ciudadanía participativa.

De igual manera, la democracia municipal y su consolidación en sentido amplio tienen por finalidad la promoción del desarrollo y la calidad de vida de las personas, en su conjunto y consideradas individualmente. Las formas concretas del desarrollo humano requieren de intervenciones públicas directas, adecuadas a su tiempo y espacio, a su perfil social y cultural específicos, lo cual sólo puede proveerse con un enfoque e instrumentación desde la dimensión local.

En suma, la democracia municipal es esencial para la democracia en el país; para el desarrollo de la ciudadanía; para el desarrollo institucional del gobierno y la administración municipal y, finalmente, para elevar la calidad de vida de las personas. No es un asunto menor, ni unidimensional. Es un tema nacional y complejo, por su naturaleza interna y por sus repercusiones: se encuentra inserto en la esencia de la relación entre sociedad y Estado.

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: DEBATE PÚBLICO Y FORMAS ACOTADAS

La democracia municipal y las distintas maneras en que se ha expresado ha sido tema de continuo e intenso debate en la vida política del país. Mucho más durante los últimos tres lustros. La evolución de nuestra transición democrática lo ha acompañado, del mismo modo que ésta ha sido impulsada por aquél. No se trata entonces de un tema reciente ni original; la diferencia es que últimamente lo apreciamos de manera más intensa y visible.

En su contenido participativo, la democracia municipal ha sido objeto de un extenso debate público y, dicho puntualmente, de una amplísima demanda social, especialmente durante los últimos tres lustros, que corresponden a la fase de “despegue” de los ayuntamientos en su evolución contemporánea.⁵ Y persiste en cuanto tal; es decir, en gran medida continúa como una demanda política y social, lo cual es síntoma de su relativamente escasa penetración en el gobierno municipal.⁶

Si el balance anterior es correcto, el debate refiere a un subdesarrollo institucional municipal precisamente en la materia de democracia participativa. Se exige reforma en aquello que opera ineficientemente y alejado de la expectativa social. Cabe insistir, pues, en la vigencia de esta situación después de casi cuatro lustros de apertura en las prácticas electorales municipales.⁷

Por supuesto, la vigencia del desfase institucional no excluye a determinadas administraciones municipales ejemplares, abiertas a la sociedad, pero que desafortunadamente no pueden generalizarse al conjunto municipal del país.⁸ Como tampoco se excluyen prácticas e instancias del gobierno municipal que efectivamente tienen un estrecho vínculo social, con objetivos incluso democráticos, pero que realmente no inciden en los procesos esenciales del gobierno.

En este segundo mapa de vínculos con la sociedad, pueden identificarse dos grandes vertientes en los municipios del país. La primera agrupa a organismos y procedimientos que han sido externamente incrustados al ámbito del gobierno local, es decir, de origen centralista. Es el caso, por ejemplo, de los Comités para la Planeación del Desarrollo Municipal (COPLADEM o COPLADEMUN), que nacieron impulsados por la Ley de Planeación⁹, a su vez replicada por respectivas leyes estatales, que

finalmente establecieron el mandato de crear los comités municipales. Después de 20 años, estos comités ya han adquirido carta de naturalización en los ayuntamientos, si bien poca eficiencia en su objetivo central: propiciar la planeación racional y democrática de la gestión local.¹⁰

De manera similar a los comités de planeación, iniciativas federales como el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), desde principios de los noventa impulsaron en los municipios comités de desarrollo social, enfocados a la obra pública comunitaria, en los que debía basar el ayuntamiento la asignación de recursos contando con la participación social (beneficiarios directos). La inercia de estos comités ha sobrevivido junto con los programas federales orientados a la política social, siendo común—e imprescindible por la normatividad de estos programas—su presencia en prácticamente todos los municipios del país.

La segunda vertiente en la creación de instancias de vinculación entre ayuntamientos y sociedad municipal surge de las propias necesidades y de la creatividad local. En este caso, la diversidad de organismos, procedimientos, programas o acciones se multiplica enormemente. Si bien no tienen la regularidad y consistencia de los ejemplos anteriores de origen centralista, ofrecen flexibilidad y una mayor adecuación a las necesidades locales. Históricamente, los gobiernos municipales han integrado a grupos sociales especialmente en la provisión de servicios o alrededor de algún programa de obra pública o acciones determinadas.¹¹ En este caso, las instancias creadas por lo general giran alrededor de su objeto *inmediato*, sin extender esta práctica al conjunto del gobierno y administración municipales. La segunda característica es que cuando llegan a adquirir algún grado de institucionalización (particularmente, cuando las contempla la reglamentación municipal), el concepto de participación social, la existencia y perfil de sus actores, instancias, procedimientos y alcance de la participación, son definidos verticalmente. Es decir, lo usual es encontrar organismos acotados a determinados objetivos y con reglas “de arriba hacia abajo”, siendo común que la participación se defina como la contribución económica o en especie a la obra pública comunitaria o, en otros casos, a ejercer el básico derecho de petición.¹²

De esta manera, tanto los organismos de origen externo como los desarrollados por el gobierno municipal tienden a coincidir en su objetivo acotado y, por lo regular, subordinado a las autoridades municipales. Con ello, si imaginamos al gobierno municipal como un mapa, éste estaría

segmentado en dos territorios: el “participado” (o “participable”) y el no participado, esencialmente excluido del vínculo social, que corresponde al proceso real de decisiones, a los asuntos fundamentales del gobierno y de la administración, que no se comparten y que regularmente tampoco se informan.¹³

En otros términos, el “espíritu” de la democracia participativa no recorre todos los pasillos de los ayuntamientos. Solamente por algunos puntos y momentos, regularmente periféricos al corazón mismo del proceso de toma de decisiones. Esta segmentación de territorios explica que la demanda de participación social siga siendo un tema intenso en el debate público sobre el municipio, como reclamo democrático.

Cabe agregar a este escenario que en algunos estados del país se han aprobado leyes que regulan la participación ciudadana y que posibilitan el ejercicio de algunos derechos políticos, como el de iniciativa, el plebiscito, referéndum o incluso la revocación de mandato. Se trata de recursos jurídicos que inciden sobre los municipios, pero que no surgieron de éstos. Por otro lado, los ayuntamientos tampoco se han preocupado por desarrollar una reglamentación precisa sobre dichos instrumentos participativos, para hacerlos accesibles y necesarios a su proceso de gobierno. Con estas leyes, podría argumentarse que los estados del país progresivamente han aprobado normas de participación ciudadana dirigidas al acotamiento ciudadano del proceso de gobierno. A la fecha, poco más de un tercio de los 31 estados tiene legislación en la materia, cuyo mandato incluye al ámbito municipal y estatal. Hasta aquí no habría mayor problema; salvo cuando se revisan los requisitos para instaurar alguno de esos mecanismos de democracia directa. En algunos casos, se dispusieron condiciones casi imposibles, que los convierten en disposiciones con aplicación muy compleja.¹⁴

Es decir, en general estas leyes no están diseñadas para utilizarse en la vida pública cotidiana, sino en una hipotética, extraordinaria y excepcional situación, que motive a los ciudadanos a organizarse y acudir a los instrumentos referidos antes. Dicho de otra manera, lo cotidiano no tiene cabida en estas leyes, sino únicamente lo excepcional. Lo inmediato sigue siendo parte de los territorios excluidos. No es entonces circunstancial que en la mayoría de los estados que aprobaron estas leyes sea rarísima la utilización de los recursos participativos que contemplan, tanto por los estados como por los propios municipios.¹⁵ Además, cabe destacar que se trata de alternativas de participación nuevas en nuestra

esfera política y, en gran medida, prácticamente desconocidas para la conciencia social. Es decir, no sólo son difíciles de implementar, sino que además son desconocidas por la sociedad.

DESFASE DEMOCRÁTICO DE LA POLÍTICA MUNICIPAL

Lo descrito hasta este momento retrata un desencuentro todavía profundo entre sociedad y gobierno municipal. Para explicar esta situación, el análisis requiere trascender al método que se limita a indicar aquello que *falta*, indicando lo que no existe y que entonces debe crearse y sumarse a lo vigente. A diferencia del camino anterior, la alternativa sugerida aquí es concentrar la reflexión *en lo que existe*. De este modo, el análisis no consiste en sugerir lo que debiera hacerse, sino estudiar *lo que se hace*. Con esta perspectiva metodológica, el desencuentro entre gobierno y sociedad puede plantearse como un *resultado*, como un *producto* asociado a los procesos políticos vigentes.

Si el desfase democrático tiene un asiento estructural, su origen puede rastrearse en el proceso constructivo del gobierno local—como en términos genéricos podemos definirlo—, el cual tiene a este desfase como su efecto, entre otros más. Partimos así de la idea de que el gobierno municipal se *produce*, es decir, tiene una materialidad que incluye reglas jurídicas, actores políticos, integración de autoridades locales, entre otros aspectos. La hipótesis es que en esta producción se encuentra la explicación de lo que hemos descrito como un desfase de naturaleza estructural, considerando los factores que lo originan.

El primer elemento del análisis corresponde a los actores de la democracia local: ¿quiénes participan? En particular, ¿quiénes pueden ser electos para los cargos municipales? En México, las leyes electorales estatales—que regulan las elecciones municipales—determinan que en la competencia municipal únicamente pueden intervenir partidos políticos.¹⁶ Los partidos tienen así el monopolio de la representación política en la esfera municipal, lo cual es muy importante para nuestro objetivo. En México, la esencia del sistema de representación política en los tres ámbitos del Estado federal, estatal y municipal, el marco jurídico, instituciones, actores y su competencia, es *partidocéntrica*.

Ahora bien, las leyes estatales posibilitan la existencia de partidos organizados *estatalmente*, es decir, con desborde de la esfera municipal. Pero

aún dentro de este parámetro, los partidos con estas características existen en muy pocas entidades, siendo en realidad excepcionales, además de marginal su capacidad de convocatoria y recursos económicos disponibles, en comparación con las organizaciones centrales. En estas condiciones, quienes en realidad dominan los municipios del país son los *partidos políticos nacionales*, los cuales tienen la atribución legal para intervenir en las elecciones municipales y estatales.¹⁷ Actualmente sólo existen tres grandes partidos políticos nacionales, lo cual es evidencia suficiente de que persiste una aguda centralización de la dinámica política nacional.¹⁸

Se comprenderá mejor el problema que esto significa para la democracia municipal y para el autogobierno municipal si se enfoca el reto que enfrenta una organización ciudadana –surgida de la problemática municipal, de su específica agenda pública y necesidades– para representar en las elecciones a un determinado y genuino interés colectivo. De suyo, es normal y generalizado que en las sociedades municipales surjan múltiples organizaciones, de todo tipo, con la mayor diversidad social, temática, cultural o territorial. Si alguna de éstas decidiera intervenir en la competencia electoral municipal, la ley le impondría al menos dos condiciones: la primera, dejar de ser lo que es; prácticamente destruirse, cambiar su naturaleza y estructura orgánica, para así mudar a la forma “partido político”. La segunda condición: salir de su ámbito municipal, pues por lo menos tendría que tener representación en la mayoría de los municipios o distritos del estado.¹⁹

Dicho en otros términos, las reglas para participar en las elecciones municipales *no son municipales*; están diseñadas para el ámbito estatal, es decir, para otra esfera y dimensión del poder político. Como sucedió con otras leyes estatales—e incluso con sus respectivas constituciones—, las electorales fueron escritas y modificadas a imagen y semejanza de las leyes nacionales, usualmente replicadas sin adaptación a la dimensión estatal; y mucho menos, con adecuación para la esfera municipal. En general, aún cuando se trata de leyes estatales, esta vertiente del marco jurídico continúa reproduciendo una esencia centralizada, lo cual, dicho sea de paso, se encuentra en contradicción con la estructura federal del Estado.

Por otro lado, así como las organizaciones ciudadanas municipales están impedidas para intervenir directamente en la competencia electoral municipal, rompiendo con lo esencial del principio de autogobierno, existe otro aspecto contrastante: partidos políticos nacionales que no tie-

nen realmente representación, ni organización en los municipios, pero que tienen derecho a aparecer en la boleta electoral municipal.²⁰ Es decir, mientras aquellas organizaciones que existen no pueden intervenir; las que no existen sí tienen derecho a hacerlo.

En estas condiciones, la agenda pública municipal, de naturaleza excepcionalmente compleja y puntual, así como la diversidad de sus actores, se encuentran completamente sujetos a la ósmosis de los partidos políticos nacionales. Al final, depende de estos partidos la calidad y la fidelidad de la representación política *municipal*. El supuesto de la actual estructura centralizada de la política en México es que los partidos nacionales pueden representar simultáneamente y en calidades equivalentes a la agenda política nacional, a la estatal y a la municipal, hasta en el municipio más inaccesible del territorio, incluyendo a los municipios indígenas, lo cual es un supuesto irreal. Particularmente para la esfera municipal, este supuesto está asentado en bases falsas.

Cabe aclarar que con los planteos anteriores no pretende argumentarse un rechazo a los partidos políticos nacionales. Lo que se advierte es que la *calidad* de su función de representación política materialmente no está en capacidad para ser igual en todos los ámbitos de gobierno, como presupone su diseño centralizado. Particularmente en la esfera municipal su eficiencia es limitada, siendo en ocasiones casi inexistente.

Frente a estas reglas centralizadas del poder político, las organizaciones sociales y políticas municipales acuden a la opción de pedir “prestado” el registro de algún partido político nacional, comparable a la adquisición de una franquicia comercial. Como puede suponerse, esta práctica ha sido favorable para la consolidación regional de los partidos nacionales y, con frecuencia, contribuye a la paralela descomposición de las organizaciones sociales municipales que incursionan en este terreno. A pesar de su utilidad coyuntural, se trata de un procedimiento que garantiza la permanencia centralizada del sistema político, sin que mejore realmente la calidad de la representación política municipal en el mediano y largo plazo. Sólo de manera circunstancial el principio de autogobierno municipal puede beneficiarse con este procedimiento.

El desfase democrático en los municipios de México tiene una primera explicación en el modelo centralizado de organización de la representación política. Por aquí se ha elevado una primera barrera que mina la calidad de la democracia local y que marca una distancia con el principio de

autogobierno y sus instrumentos. En vez de reducirse, la paradoja es que se trata de un desfase que se amplifica conforme se estabiliza este modelo centralizado, junto con sus actores.

PARTIDOS POLÍTICOS Y ÉLITES LOCALES

Si los partidos políticos nacionales fueran organizaciones perfectamente permeables a la agenda pública municipal y a sus actores, el problema descrito arriba seguiría existiendo, pero no en niveles agudos. Sin embargo, como sucede con toda organización política, los partidos no pueden evitar la inercia a la absorción de poder y a la configuración de grupos estables alrededor de éste. En la época en que predominaba el PRI (Partido Revolucionario Institucional) de forma absoluta, esa inercia ya estaba presente, si bien este partido al mismo tiempo fue hábil en su capacidad para integrar a los liderazgos locales (de forma subordinada, por supuesto). Pero ahora, una vez que se han consolidado otros partidos políticos nacionales, con representación en estados y municipios, junto con ellos se ha avanzado en la estructuración de grupos políticos definidos, delimitados y *mínimos*, quienes detentan el monopolio de la representación política en las regiones. La dinámica de las élites no es un asunto menor para la forma contemporánea de la democracia municipal.

Sin excluir el problema relativo al monopolio de la representación política de los partidos, lo que agregamos ahora es que esa representación tiende a ser absorbida por grupos de poder delimitados. Cuanto más consolidados los partidos, más consolidados estos grupos, que en conjunto configuran la nueva élite política local. Desde sus respectivas trincheras partidarias, pueden encontrarse en competencia recíproca y desarrollar intensos conflictos; pero esencialmente quienes compiten son actores específicos, quienes progresivamente cierran su espacio inmediato. Esta dinámica de consolidación y de simultáneo estrechamiento de sus respectivas élites políticas es un proceso que han experimentado tanto el PAN (Partido Acción Nacional) como el PRD (Partido de la Revolución Democrática), junto con el PRI, por supuesto, que tenía más antecedentes en esta dinámica.

Como puede suponerse, el monopolio de la representación política que detentan los partidos ha sido un estímulo constante para configurar un perfil progresivamente cerrado de la élite del poder municipal (estatal

y nacional). Con la misma amplitud de este proceso, la sociedad municipal ve deteriorada la calidad de su representación por los partidos políticos. Dificilmente los partidos cuenten con la capacidad para asumir su complejidad política y traducirla en gobierno; y menos aún para integrar a aquellos actores surgidos de su específica problemática pública.

Puede entonces inferirse que la consolidación del sistema electoral actual, junto con la consolidación de los partidos políticos nacionales, tiene como efecto paradójico una pérdida acumulada en la calidad de la representación política municipal. Entre más perfeccionado se encuentre el sistema electoral y más consolidados sus actores (bajo reglas cerradas), menos eficientes resultan para reflejar la voluntad ciudadana. Estamos así frente a una dinámica que estructuralmente toma distancia de la agenda y estructura política municipal; vale decir, esa distancia no es circunstancial, sino inscrita en las reglas. Si su diseño inicial ya marcaba una distancia debido al monopolio de la representación política por los partidos, el efecto se amplifica conforme éstos consolidan su *elitización*, en el sentido de configurar a grupos especializados en el poder, únicos con esta función y con características internas estables y escasamente permeables.

La consolidación de los partidos nacionales y de su representación en estados y municipios tiene así un disonante efecto de exclusión de la vida pública municipal y de sus actores. Es cierto que el monopolio de la representación política es un factor que ha consolidado a los partidos nacionales (beneficiando a la antigua oposición, PAN y PRD), pero con el tiempo esta regla ha aportado una cuota que petrifica la calidad de la representación local. En la práctica, el poder político municipal—aún sujeto a competencia electoral—cada vez más se despliega entre espacios reducidos y excluyentes, literalmente entre *grupos*, lo cual es un camino ajeno a los principios del autogobierno local. Precisamente, el riesgo es que la política municipal *entre partidos* se convierta en realidad en política *entre grupos*, utilizando a los partidos. Si la primera alternativa ya contiene serias limitaciones para la democracia local, la segunda definitivamente sería antidemocrática.

Debido a la particular forma de nuestra transición democrática (larga y matizada en función de la supervivencia del PRI), el poder político municipal ha configurado grupos muy estables que lo detentan, en proporción directa a la no permeabilidad de los partidos. Frente a este escenario relativamente cerrado, la criticadísima no reelección inmediata de

las autoridades municipales²¹ puede valorarse como un factor de “apertura”, en la medida en que obliga a una movilidad básica de la élite política, intra e interpartidaria. Desde la perspectiva de la élite política local, la prohibición de reelección inmediata condiciona una mínima circularidad entre sus integrantes, así como entre los partidos y al interior de éstos. Pero cabe aclarar que no garantiza permeabilidad social, es decir, no favorece la capacidad de los liderazgos locales genuinos para insertarse en la recomposición de esta élite o al menos introducir las prioridades de su agenda pública.

¿Cuáles son los síntomas de deterioro en la calidad de la representación política municipal? Es probable que el indicador más notable sobre este problema sea el incremento de la tasa de abstención, que en algunos estados muestra niveles muy agudos.²² En este caso, la abstención en proporciones elevadas y persistentes es un síntoma de la distancia grave entre la ciudadanía y el sistema de representación política.

SISTEMA DE ELECCIÓN POR PLANILLAS

Si los partidos políticos ya contienen severas limitaciones para la representación política municipal—no en general, sino como están organizados en México, nacionalmente y en los estados—, aún dentro de su ámbito existen distorsiones adicionales. Como antecedente de esos obstáculos, conviene advertir sobre la definición homogénea, única, del gobierno municipal en su integración y atribuciones básicas, establecida por la Constitución nacional.²³ La diversidad municipal está sometida a este parámetro estrecho, que resulta particularmente inadecuado en el caso de los municipios indígenas, si bien otros municipios también confrontan esta rigidez jurídica, como en el caso de las áreas metropolitanas o las zonas fronterizas.

Esta base única, cómo puede comprenderse, es complementaria y funcional para la centralización de la política nacional y de sus actores. El rasgo que ahora agregamos es la persistencia de un sistema electoral de competencia entre *planillas*, las cuales se integran por una candidatura a presidente municipal, por otra a la sindicatura y un grupo adicional de regidurías de número variable en cada estado, en función del tamaño de los municipios. La competencia electoral municipal transcurre así entre planillas.²⁴

Ahora bien, cada partido político sigue procedimientos distintos para integrar a la planilla que competirá en la elección municipal, incluso con diferencias de un estado a otro. Durante la vigencia del modelo tradicional del PRI, cada sector corporativo del partido tenía cierta “cuota” entre las “posiciones” en competencia, la cual dependía del arreglo específico entre sus sectores y de las relaciones internas de poder. De este peculiar arreglo jerarquizado surgían las candidaturas de cada planilla; y puede estimarse que en el PRI esta lógica de cuotas no ha variado sustancialmente en los últimos años.

En el caso del PAN, cuando se reducía a una organización frágil y excluida, la integración de sus planillas era un arreglo casi familiar en sus comités municipales, sin mayores repercusiones debido a que difícilmente ganaba alguna elección o se reconocía su triunfo. No obstante, en este partido se desarrolló una tradición de competencia interna sujeta a reglas explícitas que regularmente incluían una convención municipal, donde se definía a la planilla ganadora mediante la votación de los militantes. Actualmente, una vez que el PAN se ha convertido en una organización con poder político y capacidad de gobierno, las convenciones municipales adquieren un interés mucho mayor, siendo usual que su competencia interna sea intensa. En todo caso, para nuestro propósito cabe indicar que la pequeña historia de cada planilla panista implica a una red de relaciones de grupo, bajo el liderazgo del candidato a presidente municipal. Es él quien usualmente convoca al conjunto de los miembros de la planilla, primero para ganar la convención municipal y después para competir en la elección local.

En el caso del PRD, el tercer partido nacional relevante, la integración de sus planillas y sus procedimientos internos son extraordinariamente variables. Esto se debe a la continua inestabilidad interna que caracteriza a este partido, que reacciona en función de coyunturas y oportunidades, particularmente cuando capta escisiones del PRI o bien cuando aplica el recurso de la “franquicia” para cooptar a organizaciones o liderazgos locales. Para el interés de este documento, lo relevante es indicar que la configuración de las planillas es un arreglo en el que participan muy pocas personas, también con el liderazgo del candidato a presidente municipal.

Al final, el resultado coincidente en los tres partidos es que sus planillas municipales se deciden por muy pocos actores, siguiendo un pro-

cedimiento que transcurre ajeno al escrutinio social. Por este motivo, es común que las planillas que ofrecen los partidos a la ciudadanía estén integradas por personas desconocidas por la opinión pública; en no pocas ocasiones, incluso en el cargo de presidente municipal que es el más relevante y visible.

Además de ser historias “pequeñas” y sin interacción social, las planillas municipales comparten la tendencia a afirmar la hegemonía del presidente municipal en su relación con los síndicos y regidores. En la medida en que su lógica de integración es la de un equipo político, un grupo unido, su articulación y liderazgo se construye alrededor de la candidatura a presidente municipal. Como puede anticiparse, este candidato no tiende a incluir en su planilla a quienes le resulten ajenos o potencialmente conflictivos. En la integración de la planilla va así contenida una posición dominante del presidente municipal sobre los demás miembros del “equipo”, que se replicará una vez ganada la elección.

Adicionalmente, las campañas electorales son también la ratificación del liderazgo del presidente municipal. A pesar de que la elección se refiera a un cuerpo colegiado (la planilla), durante las campañas la única figura visible es el candidato a la presidencia municipal. Si su personalidad era desconocida por la opinión pública, la campaña es su oportunidad para presentarse como representante de los intereses populares. Siendo así, lo normal es que durante las campañas persista el desconocimiento público de los otros miembros de la planilla, prolongándose esta ignorancia incluso en el funcionamiento del gobierno. En los municipios del país no es sorprendente que los regidores o el síndico nunca sean conocidos por la población, a la cual tienen la nominal tarea de representar.

El panorama político derivado de las planillas puede entonces describirse en dos direcciones. Por un lado, garantiza un ejercicio de poder concentrado en una sola persona, que corresponde al típico *presidencialismo* en los ayuntamientos. Por otro lado, determina que las regidurías carezcan de autonomía, con fuertes dosis de subordinación y fragilidad política, además de ser desconocidas por la sociedad municipal. En suma, desde su base electoral, el poder del gobierno municipal está diseñado para su concentración extraordinaria en el presidente municipal, en directa proporción con la debilidad política de regidores y síndico.

Las conclusiones de lo anterior son evidentes. Para comenzar, *la concentración del poder municipal en el presidente del ayuntamiento no es compatible*

con el concepto colegiado del propio ayuntamiento, que supone a un conjunto de pares. El ayuntamiento mexicano vive una fuerte tensión interna entre su concepto colegiado y el poder que el proceso político municipal asigna al cargo de presidente, lo cual forma parte de la conflictividad y las tensiones casi permanentes al interior de los gobiernos municipales. No hay solución equilibrada en este escenario: el modelo supone la subordinación continua de los regidores y síndico. Con distintas intensidades y modos, la anterior es la práctica común en el funcionamiento de los ayuntamientos del país.

En segundo término, esa concentración tampoco es congruente con un concepto de democracia que justamente prescribe la no concentración de poder en una sola instancia, mucho menos cuando tiende hacia una sola persona. El característico “presidencialismo” que se aprecia en la vida cotidiana de los ayuntamientos no es así un resultado accidental o un derivado de la cultura política autoritaria. Se trata ante todo de un efecto sistémico, asentado en primera instancia en la integración de la planilla y amplificado por otras variables: electorales, reglamentarias municipales e incluso de la cultura política.

La tercera implicación es que la disociación de los regidores y síndico de la opinión pública y de las organizaciones sociales municipales, tanto en la fase inicial de la planilla como en el ejercicio del gobierno municipal, es un argumento adicional sobre la deteriorada calidad de la representación política municipal reflejada por el ayuntamiento. Una figura que es desconocida (o casi) por la sociedad municipal no puede, en principio, definirse como representante de la misma.

MAYORÍAS, MINORÍAS Y DECISIONES

Por otro lado, la pluralidad de partidos que integran los ayuntamientos tampoco es una fuente que equilibre la inercia “presidencialista”. En casi todos los estados y municipios del país, por las características del sistema electoral municipal, esta pluralidad sólo está en condiciones de aportar matices y no efectivos equilibrios políticos.

La integración de los ayuntamientos mexicanos, hasta 1977, permitía al partido ganador en la elección ocupar por completo todos los cargos. Se trataba así de ayuntamientos unipartidistas, con el perfil de planilla que se indicó antes. A partir de ese año y de manera general en 1983, el

mandato constitucional federal introdujo el principio de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos. Sin embargo, las legislaturas estatales –con la dirección política de los gobernadores de los estados– tradujeron de manera incorrecta este principio electoral, conservando la esencia de la estructura preexistente.

Para lograr esta equivocada adaptación, el mecanismo más difundido entre las leyes estatales fue ampliar ligeramente el número de miembros de los ayuntamientos (regidores), para hacer así dos segmentos: los regidores de mayoría y la franja nueva y mínima de “representación proporcional”. El objeto de la regla de proporcionalidad fue así la segunda franja, dejando intacta la primera. En esencia, el resultado fue la preservación del ayuntamiento monopartidario, considerando que la relación entre mayorías y minorías permanentemente favorecía a la primera, en ocasiones de manera abrumadora.²⁵ Únicamente cinco estados aplicaron en su legislación electoral principios de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos.²⁶

De este modo, la integración de los ayuntamientos persistió con mayorías garantizadas para el partido ganador, lo cual adquiere plena utilidad en las decisiones del ayuntamiento. En México, los mecanismos de decisión de los ayuntamientos se han preservado en el más sencillo de los procedimientos: la mayoría simple, para todas las decisiones. Como puede apreciarse, este limitado y eficaz recurso es congruente con el modelo presidencialista y concentrado de poder, ya sea para aprobar el presupuesto municipal o decidir el discurso del aniversario del municipio.

A pesar de tener la capacidad legal para reformarlo, los ayuntamientos han preservado la simplicidad de este recurso, sin evolucionar hacia procedimientos más complejos—como establecer mayoría calificada para determinadas decisiones—o involucrar otros mecanismos o actores adicionales a los miembros del cabildo municipal, como partes *formales y necesarias* del proceso de decisión.²⁷ La simplicidad del mecanismo preserva así concentración y exclusión: interna, respecto a las minorías políticas; externa, respecto a otros actores sociales. En estas condiciones, el partido ganador y su presidente pueden asumir pleno control de las decisiones del gobierno municipal.

La previamente referida concentración del poder municipal, de esta manera, es ratificada en la simplicidad del *procedimiento* de decisión. En esta materia, una innovación importante fue introducida en 1999 por

una reforma a la Constitución nacional, que estableció el requisito de mayoría calificada para las decisiones relativas a afectaciones al patrimonio municipal o convenios que excedan al periodo del ayuntamiento.²⁸ Considerando su origen, la anterior no fue una reforma de “abajo” hacia “arriba”, sino impuesta a los ayuntamientos, lo cual es un dato muy significativo sobre la evolución de los procedimientos de decisión municipales hacia fases más complejas y abiertas. Por lo pronto, hacemos notar que los pasos más significativos no han derivado de sí mismos.

Por otra parte, por si faltara algo a la concentración excesiva del poder gubernamental municipal, ésta se amplifica en las atribuciones que la ley estatal y la reglamentación municipal asignan al presidente municipal. En particular, en la mayoría de los ayuntamientos se destaca su atribución para nombrar al personal de la administración municipal discrecionalmente.²⁹ Y si existiera alguna mediación del ayuntamiento—cuando a éste se le reconoce decisión en algunos puestos, como Tesorero o responsable de Seguridad Pública—la garantía de mayoría permite al presidente inducir esta decisión sin problema. De este modo, en uno y otro caso, el presidente se configura en eje central para las decisiones de la administración municipal y en factor predominante del cabildo municipal.

Detrás de esta atribución del presidente se encuentra una de las prácticas más nocivas para la administración municipal. Lo recurrente es que el presidente utilice los cargos administrativos como objeto de negociación política al interior de su partido. Es una vieja tradición de la administración municipal que ésta sea ocupada cíclicamente por los partidos y sus redes inmediatas. Con esta disposición, los partidos no solamente ocupan los cargos en el ayuntamiento, sino además los cuadros de la administración municipal, salvo aquellos correspondientes al personal de base (que proporcionalmente se reducen en número).³⁰

Los partidos se convierten así en una maquinaria enfocada sobre las administraciones municipales y de hecho funcionan con esa lógica en su relación con el presidente municipal y su planilla.³¹ Entendido como un sistema de relaciones de poder que subordina a la estructura administrativa municipal, se explica que las posibilidades de instaurar un servicio profesional de carrera sean mínimas. Literalmente implicaría la supresión del conjunto de intereses de los partidos y su membresía, que basan su reproducción en la expectativa de ocupar los cargos políticos y adminis-

trativos en los ayuntamientos. Se comprende entonces que sea excepcional una alternativa de este tipo surgida de los propios ayuntamientos, en la medida que estarían en tensión con prácticas dominantes que se basan en una lógica distinta.

LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA ¿COMPLEMENTARIA?

El panorama descrito sobre el sistema de representación política municipal enumera elementos suficientes para explicar el subdesarrollo de la democracia participativa y de sus instrumentos en los gobiernos locales de México. Desde la perspectiva de los ciudadanos, el escenario ilustra reglas acotadas, que avanzan hacia una aguda “elitización” de la política local, paralela a la consolidación de los partidos nacionales en las regiones. Con su dinámica, el proceso va ampliando una brecha entre sociedad y gobierno local, fuente de deterioro de la representación política misma y que, en el fondo, no permite sentar bases firmes para el autogobierno de la sociedad municipal.

La limitada calidad democrática del sistema electoral y, adicionalmente, su inercia hacia la concentración del poder municipal, están asentadas en estructuras muy estables del poder político, sustento de actores igualmente consolidados que a su vez las reproducen. Entre más firmes los segundos, más estables las primeras. La actual coyuntura municipal se caracteriza así por la paradoja de partidos nacionales cada vez más estables, con reglas electorales mejor adecuadas a su competencia (específicas a ellos mismos), pero que en el ámbito local implican un alto costo para su función representativa y para la calidad de la democracia municipal.

Ahora bien ¿esta específica estructura institucional y sus actores pueden derivar hacia la apertura e inclusión de otros actores sociales en el proceso del gobierno municipal? De ocurrir, dejarían de ser *esa* estructura y *esos* actores. El implícito de este hipotético tránsito es un cambio de naturaleza profundo, con un costo definitivo para el actual sistema de representación política municipal. Por lo pronto, estamos frente a modelos institucionales de organización del poder político de naturaleza distinta, relacionados de manera tensa, prácticamente excluyentes en sus condiciones actuales. En sus términos más simples, puede concluirse que mientras el primero se basa en principios de concentración del poder, el segundo pretende compartirlo.

Por ello, insistentemente nos encontramos con experiencias municipales participativas, pero circunstanciales, periféricas a los procesos de decisiones trascendentes y además de corta vida. La realidad es que la democracia participativa y sus instrumentos continúan como oferta de las campañas electorales y como intensa demanda ciudadana.

Los partidos políticos y sus respectivas burocracias han aprendido a reproducirse en este modelo. Se ha “naturalizado” su ejercicio. No está en su interés reformarlo. En particular, abriendo el espacio para formas alternativas de representación de la ciudadanía municipal; ante todo, los partidos nacionales coinciden en ratificar el interés por reproducir su monopolio.

¿Cambiarán estos parámetros en los próximos años? Pareciera que no por sí mismos. Lo más probable es que en los municipios persista ese incómodo balance entre formas participativas periféricas y proceso político concentrado (sin excluir la posibilidad de excepciones). Por su naturaleza antagónica, la dinámica de este último no conduce al desarrollo de las primeras. Habría entonces razón para justificar el pesimismo en el futuro inmediato de la democracia municipal, considerando que hemos llegado a un límite en su evolución. Su dinámica ya no es de avance, sino reproductora de un marco institucional no proclive a expandir la democracia participativa.

La actual fase de la transición democrática del país—desde la perspectiva que permite la política municipal—estaría ya dando muestras de agotamiento, tanto de sus actores como de sus bases institucionales. Es reducida la probabilidad de que el nuevo impulso proceda de estos mismos actores, como se ha argumentado. Por consecuencia, la cuota de optimismo sólo puede descansar en la sociedad civil y sus organizaciones, que siguen impulsando en la práctica iniciativas de reforma dirigidas a elevar la calidad de nuestra democracia. La paradoja es que deban *introducir* en los partidos políticos nacionales (y en sus encarnaciones estatales y municipales), a fuerza de insistencia y por todos los caminos, una agenda democrática que nominalmente debieran éstos reconocer con facilidad.

REFERENCIAS

- Acedo, Blanca, *El origen de la libertad municipal en el debate parlamentario federal*, México, D.F., IJJUNAM, 2003 (mimeo).
 Acedo, Blanca y Sainz, Mariana, *Los sistemas electorales municipales en México: la incorporación del principio de representación proporcional*, CERE, 2000.

- Agenda de la Reforma Municipal en México en www.municipio.org.mx.
- Álvarez, Eréndira y Castro, Óscar, *Participación ciudadana y gobierno local*, Cuadernos de Debate la Agenda de la Reforma Municipal, México D.F., CESEM, IISUNAM, CIDE, CERE, 2001.
- Guillén López, Tonatiuh, *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*, México D.F., COLEF, Miguel A. Porrúa, 1996.
- _____, *Municipios y transparencia en México. Manual de uso*, México, D.F., AMMAC, USAID, 2003.
- Los eslabones de la Democracia*, IFE, 2000.
- Lujambio, Alonso, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, D.F., Océano, 2000.
- Merino Huerta, Mauricio, (coord.), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México D.F., El Colegio de México, 1994.
- Merino, Mauricio *La transición votada: crítica a la interpretación del cambio político en México*, México, D.F., FCE, 2003.
- Morales Garza, Martagloria (coord.), *La participación ciudadana en las nuevas administraciones municipales. Análisis de caso de gestiones panistas y priistas de Querétaro, Guanajuato y Aguascalientes*, Querétaro, Universidad Autónoma de Querétaro, 2000.
- Premio Gobierno y Gestión Local en México* en www.premiomunicipal.org.mx.
- Ramírez Sáiz, Juan Manuel (coord.), *¿Cómo gobiernan Guadalajara? Demandas ciudadanas y respuestas de los ayuntamientos*, México, D.F., UdG, IISUNAM, Miguel A. Porrúa, 1998.
- Ziccardi, Alicia (coord.), *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México, D.F., IISUNAM, Miguel A. Porrúa, 1995.
- _____, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, D.F., IISUNAM, Miguel A. Porrúa, 1998.

REPRESENTATIVE AND PARTICIPATORY DEMOCRACY IN MEXICAN MUNICIPALITIES: PROCESSES IN TENSION

TONATIUH GUILLÉN

Tonatiuh Guillén's chapter explores participatory experiences at the municipal level in Mexico. Starting with the assumption that representative and participatory democratic practices should be complementary, he argues that in fact, complementarity has not developed over time and that participatory processes are decidedly weak. While there have been some gains over time, Guillén finds that these experiences tend to be located at the periphery of municipal governments. This is due to structural limitations in the electoral system that tend to concentrate power and prevent citizens from participating. While he believes that the local level is an ideal space for democracy and participation, merely bringing the government closer to the people does not ensure democracy. Corresponding structural changes are also necessary.

Mexico has yet to achieve self-government at the municipal level in spite of recent demands and pressure. While municipalities do enjoy formal autonomy, they do not have strong and lasting relationships with society. Because local government is a fundamental aspect of democracy, for Guillén, the Mexican democratic transition is far from complete.

The author notes that a call for more participatory municipalities can be heard around the country. This continued public debate reflects the lack of institutional development of participatory mechanisms at the municipal level. There are, of course, exceptions. Some examples of local governments with strong bonds to society do exist. The author identifies two kinds of such experiences. First, there are those that the central government pushed as part of the 1983 Planning Law, which dictated the creation of municipal committees. The second kind are created from necessity and reflect local innovation. These tend to be flexible and directed toward meeting immediate tasks or problems. However, in cases where these experiences are institutionalized, the decision to do so tends to be top-down (such as calls for participation in the community's cost share contribution for public works).

Thus, the participatory spirit is not necessarily spreading rapidly around the country. It is emerging in some spaces, in some moments, and generally at the periphery of the decision-making process. On the other hand, about one third of Mexico's states have passed laws that support or regulate citizen participation mechanisms. But Guillén argues that these are often designed for ideal-type situations that do not exist in reality. They are difficult to implement and basically unknown by the greater population.

Guillén hypothesizes that the gap between local government and citizens can be explained by structural conditions. To explore this hypothesis, he looks at several variables. First, who can be elected to municipal positions? Only political parties can participate in local elections, thus, the system of representation is party-centric. It is impossible for local citizen organizations or movements to participate. Furthermore, only state level political parties can participate, due to the fact that state law regulates municipal elections. In reality, this leads to a monopoly of the larger, national parties—all of which tend to have weak ties at the local level. Thus, a centralized organizational model of political representation is one explanation for this gap.

But political party monopolization is not the only explanation. When working at the municipal level, parties tend to consolidate elite power. This elitism has led to problems of representation and inclusion at the local level, which explains high rates of absenteeism in many states. Another problem is the electoral system—electoral law dictates that political parties use a *planilla*—or party list—system. Although each party (and even states) have different systems, the end result is that all of their candidate lists do not include a wide range of actors and have not been scrutinized by the public. Often, unknown candidates end up on these lists.

Finally, this system reinforces presidentialism at the local level and concentrates power in the hands of one municipal leader. Campaigns contribute to this tendency as the only visible candidate is that of the municipal president. This situation leads to two outcomes. First, as mentioned, power is concentrated in a presidential figure at the municipal level. Second, city council members are often subordinate or weak figures and generally unknown by the public.

This concentration of power goes against the very nature of Mexican towns, which were founded on the premise of joint power. This could

explain the constant conflicts that exist at the municipal level. It also goes against the nature of democracy and explains the lack of representation in local governments around the country.

To conclude Guillén asks, given its institutional structure, can Mexican municipalities open themselves up to more inclusion and participation? It will be difficult given the fact that the model is entrenched in practice—it is not in political parties' interests to reform the system. He predicts that for now, participatory experiences will remain at the periphery of municipal governments.

ENDNOTES

1. Un análisis muy detallado de este concepto, desde la perspectiva del debate legislativo nacional durante los siglos XIX y primer tercio del XX se encuentra en Blanca Acedo, *El origen de la libertad municipal en el debate parlamentario federal*, México, D.F., IJUNAM, 2003.

2. Para un balance de la transición política en México son recomendables los textos: Alonso Lujambio, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, D.F., Océano, 2000, p. 191; Mauricio Merino, *La transición votada: crítica a la interpretación del cambio político en México*, México, D.F., FCE, 2003, p. 246.

3. La reforma del artículo 115 de la Constitución del país en 1999 fue un aporte importante en esta dirección al reconocer al municipio como ámbito de gobierno y al definir un conjunto de atribuciones exclusivas.

4. La relación entre ciudadanía y democracia local se encuentra más desarrollada en *Los eslabones de la Democracia*, IFE, 2000 (cinco cuadernos), a los cuales contribuí con el texto base.

5. Aproximadamente a partir de 1983, los municipios en México iniciaron una nueva etapa caracterizada por su expansión progresiva como aparatos de gobierno con mayores capacidades y funciones, junto con una relación democrática (en su fase electoral) con la sociedad local. Ver Tonatiuh Guillén López, *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*, México D.F., COLEF, Miguel A. Porrúa, 1996, p. 223.

6. Como indicador sobre la democracia participativa y su gran relevancia dentro del debate público municipal se encuentran los resultados del proyecto Agenda de la Reforma Municipal en México, que pueden consultarse en www.municipio.org.mx. Este proyecto compiló y sistematizó el debate sobre el conjunto de propuestas de reforma concebidas para la institución municipal, en todos los temas y fuentes posibles a lo largo del país, entre 1993 y 2001, reuniendo alrededor de 4 mil propuestas que fueron clasificadas en 4 grandes rubros, en 34 temas y en aproximadamente 134 subtemas (tópicos). Los temas y tópicos que se relacionan con la democracia participativa corresponden a aproximadamente el 20 % del total, siendo el tema más relevante, desde esta perspectiva cuantitativa. Al respecto ver Eréndira Álvarez y Óscar Castro, *Participación ciudadana y gobierno local*, Cuadernos de Debate la Agenda de la Reforma Municipal, México D.F., CESEM, IISUNAM, CIDE, CERE, 2001, p. 30.

7. En el terreno académico, son numerosos los estudios relativos a la participación ciudadana, que una y otra vez, experiencia por experiencia, reiteran las limitaciones institucionales de los municipios para integrarla y expresarla adecuadamente. Ver Alicia Ziccardi, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, D.F., IISUNAM, Miguel A. Porrúa, 1998, p. 237; Mauricio Merino Huerta (coord.), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México D.F., El Colegio de México, 1994, p. 300;

Juan Manuel Ramírez Sáiz (coord.), *¿Cómo gobiernan Guadalajara? Demandas ciudadanas y respuestas de los ayuntamientos*, México, D.F., UdG, IISUNAM, Miguel A. Porrúa, 1998, p. 294; Alicia Ziccardi (coord.), *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México, D.F., IISUNAM, Miguel A. Porrúa, 1995, p. 369; Martagloria Morales Garza (coord.), *La participación ciudadana en las nuevas administraciones municipales. Análisis de caso de gestiones panistas y priistas de Querétaro, Guanajuato y Aguascalientes*, Querétaro, Universidad Autónoma de Querétaro, 2000, p. 199.

8. Para compensar lo gris del panorama, conviene insistir en aquellas experiencias notables de participación ciudadana, que no pierden relevancia pese a su singularidad. El Premio Gobierno y Gestión Local en México (consultar en www.premiomunicipal.org.mx) ha reunido un número significativo de ayuntamientos que contribuyen a la democracia local y, por supuesto, a documentar nuestro optimismo en el futuro de la política municipal.

9. Consiste en una ley federal, vigente desde 1983, la cual fue aprobada en el contexto de la reforma constitucional del artículo 25, que estableció la “rectoría del desarrollo nacional” como responsabilidad del Estado.

10. Se trata de oficinas usualmente dedicadas a elaborar (improvisadamente) un documento que se llama Plan Municipal de Desarrollo cada tres años, que ya se convirtió en rutina y que realmente es desatendido en el funcionamiento concreto de las administraciones municipales.

11. Nuevamente, las experiencias compiladas por el Premio de Gobierno y Gestión Local reflejan esta dinámica, tanto como su desafortunada inestabilidad y casi imposible continuidad.

12. En particular, el modelo de los “miércoles ciudadanos” originalmente impulsado por el ayuntamiento de León, Gto., ha sido adoptado por un amplio número de ayuntamientos gobernados por el PAN, lo cual es útil para la gestión municipal e interacción social. No obstante, en sí mismo no implica una interacción participativa en el proceso de decisiones, sino en aspectos marginales e individuales de la administración municipal. Ver Martagloria Morales, op. cit., p. 103-119.

13. Entre las prácticas más innovadoras que están ampliando la democracia en México se encuentra la transparencia en la información gubernamental. En el 2002 se aprobó la ley nacional, siendo antecedida por las leyes estatales de Jalisco y Sinaloa; sin embargo, cabe destacar que son excepcionales los ayuntamientos que han promovido una reglamentación propia al respecto. Un balance sobre lo anterior se encuentra en Tonatiuh Guillén López, *Municipios y transparencia en México. Manual de uso*, México, D.F., AMMAC, USAID, 2003, p. 60.

14. Por ejemplo, la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Coahuila establece la posibilidad del plebiscito municipal, convocado por los ciudadanos. Pero el mínimo de firmas necesarias para hacer la solicitud lo hace inviable en la práctica. En los municipios con menos de 10 mil ciudadanos, la ley requiere que el 40 por ciento firme la solicitud; y así conforme se incrementa la población, el umbral se reduce hasta el 5 por ciento para municipios con más de 1 millón de

ciudadanos. Pero con estos requisitos, ¿cuál sería la necesidad de hacer un plebiscito? ¿Qué condiciones podrían justificar la enorme movilización social requerida simplemente para hacer la solicitud?

15. Para valorar lo distante que resultan estas leyes de participación ciudadana para el proceso de gobierno, basta con indicar que es difícil encontrar *un* sólo ejemplo, *una* experiencia, sobre su utilización convocada por los ciudadanos, no obstante que algunas de estas leyes tienen varios años vigentes.

16. Las constituciones y leyes electorales en los estados definen a los partidos políticos como el único vehículo para expresar la voluntad política ciudadana, con las excepciones de Veracruz y Oaxaca. En el primer caso, la constitución reconoce “otras formas de organización política” en su artículo 19; en el segundo estado, la constitución reconoce el “respeto a las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas” en el artículo 25.

17. El artículo 41 de la Constitución del país establece que “los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales”.

18. La centralización de la política nacional, como puede suponerse, tiene amplia probabilidad de encontrarse en tensión con las características políticas y la coyuntura de los estados y, más aún, de los municipios. En la fase constructiva de la democracia del país, en los años ochenta y noventa del siglo XX, esas tensiones fueron positivas en la medida en que contribuyeron a abrir la esfera política local, reduciendo los espacios para el autoritarismo y tradicional manipulación de las elecciones locales. Sin embargo, una vez abierta esa esfera, las tensiones entre la agenda nacional y las respectivas de los estados y municipios pueden imponer costos para los segundos, al reducir sus márgenes de organización y representación política. Un ejemplo usual es cuando la coyuntura nacional define acuerdos (o desacuerdos) entre los mayores partidos y este acuerdo (o desacuerdo) repercute o simplemente se impone a las representaciones de los partidos en los estados y municipios, con independencia de las características propias de su coyuntura.

19. Ley electoral de Baja California, como sucede en otras entidades, define los parámetros orgánicos y documentales de los partidos, junto con una dimensión mínima de miembros (2.500 ciudadanos) distribuidos en al menos 3 municipios (de los 5 existentes), con un mínimo de 400 registros en cada uno. Estos requisitos *no* son exigidos a los partidos nacionales, que pueden tener mucho menos afiliados que los definidos por la ley estatal, pero que no obstante tienen derecho a participar en las elecciones municipales o estatales. De igual manera, en Zacatecas la ley requiere una membresía del 1 por ciento del padrón estatal y estructuras de representación en al menos 30 municipios (de 57). En Tabasco, la ley requiere 12 mil afiliados, distribuidos en al menos 10 distritos electorales del estado (de 18), para poder registrar un partido político estatal.

20. Situación generalizada en los partidos políticos nacionales “pequeños”, pero que también existe en los grandes: ni el PAN, ni el PRD tienen una distribución territorial generalizada en el país. De hecho tampoco el PRI, como sucede en los

municipios de población indígena.

21. En México, la reelección inmediata de las autoridades municipales está prohibida por el artículo 115 de la Constitución. A lo largo del último decenio se ha insistido en eliminar esta disposición, lo cual puede tener efectos favorables para la continuidad administrativa del aparato municipal, pero añadiría riesgos para la frágil democracia municipal, en sus condiciones actuales. Por este motivo, lo más recomendable es una reforma de la democracia municipal en su conjunto, con una perspectiva integral y no limitada al tema de la reelección inmediata, incluyendo tanto la dimensión política como la administrativa.

22. Baja California es el estado que simboliza a los dos componentes de la ecuación anterior. Fue la entidad pionera en la alternancia política en el ámbito estatal, con la primera gubernatura ganada por un partido de oposición, el PAN, en 1989. Fue también pionera en la modernización de la tecnología y administración del registro electoral ciudadano y de la competencia electoral, siendo ejemplo y determinante para una reforma nacional equivalente en 1991. Ha sido también ejemplo de estabilidad electoral y consolidación de los partidos políticos (PAN, PRI y en menor proporción el PRD). Pero Baja California es actualmente ejemplo de la distancia de la sociedad frente a los procesos electorales: de ser la entidad con mayor participación en 1991 (cuando se renovó por completo el registro electoral nacional), con una tasa de abstención cercana al 20 por ciento, ésta última se ha incrementado progresivamente hasta alcanzar casi el 75 por ciento en el 2003.

23. Artículo 115 Constitucional.

24. El concepto de la planilla municipal y sus particularidades se desarrolla en las leyes estatales, con base en los elementos definidos por la Constitución nacional y de los estados. Un amplio análisis sobre los sistemas electorales municipales se encuentra en Blanca Acedo y Mariana Sainz, *Los sistemas electorales municipales en México: la incorporación del principio de representación proporcional*, CERE, 2000, p. 57. En esta materia, las variaciones son menores entre los estados, como es la elección del síndico en el estado de Chihuahua, que se elige de manera independiente a la planilla del presidente municipal y de regidores.

25. La legislación de Tamaulipas es particularmente explícita en la distorsión del concepto de representación proporcional indicado por la Constitución nacional. La constitución estatal señala que la integración de los ayuntamientos se “complementará” con regidores de representación proporcional, los cuales quedan así en calidad de anexo. Más aún, porque las dimensiones de este “complemento” son mínimas frente al núcleo original del ayuntamiento. Por ejemplo, en municipios con población inferior a 30 mil habitantes, los regidores de representación proporcional son únicamente 2, frente a 6 de la planilla ganadora; en municipios con más de 200 mil habitantes, la relación anterior es de 7 a 17. Cabe añadir que el partido ganador de la elección tiene derecho a participar en la distribución de las regidurías de representación proporcional, lo cual termina reduciendo a casi nada la participación de los partidos minoritarios en los ayuntamientos tamaulipecos.

26. En estas entidades, la integración de los ayuntamientos puede conducir a

que el partido ganador de la elección obtenga la presidencia municipal, pero que dada la competencia entre los partidos (los tres mayores, por ejemplo, PRI, PAN, PRD), los regidores del partido del presidente sean minoría respecto al restante conjunto de regidores de los otros partidos. Este caso es menos probable en municipios con estructura de votación bipartidaria, que sigue favoreciendo al presidente fuerte. Las entidades que sí tienen un efectivo sistema de representación proporcional son Durango, Guanajuato, Morelos, Tlaxcala y Veracruz.

27. Cabe subrayar que este planteamiento tiene por fondo al procedimiento formal de decisión de un ayuntamiento, lo cual no excluye que en la práctica existan vínculos e interacciones del cabildo con otras instancias y actores sociales. Lo cierto es que esa interacción, en la amplia mayoría de los casos, no se contempla como fase necesaria y formal del proceso de decisión, siendo lo usual que su práctica sea un acto discrecional de la autoridad municipal.

28. Inciso b, fracc. II del artículo 115.

29. Por ejemplo, el Código Municipal del Estado de Chihuahua establece como facultad del presidente municipal “nombrar y remover libremente a los funcionarios y empleados de la Administración Municipal, cuando no esté determinado de otro modo en las leyes”. Y como las leyes precisan casi nada al respecto, la práctica cotidiana es un ciclo gigantesco de rotación del personal municipal entre un ayuntamiento y otro, lo cual repercute severamente en las capacidades institucionales de las administraciones municipales.

30. Personal con contrato laboral permanente, usualmente encargado de las tareas operativas de las administraciones municipales y sin los cuales estas administraciones estarían en riesgo de virtual derrumbe con cada cambio de ayuntamiento.

31. En las contadas ocasiones en que un presidente municipal pretende desligarse de estos compromisos no escritos, los partidos reaccionan con fuerte oposición y, de paso, amenazan su futura carrera política.

PARTICIPACIÓN Y DELIBERACIÓN EN LA ACCIÓN PÚBLICA LOCAL: LA EXPERIENCIA MUNICIPAL

ENRIQUE CABRERO MENDOZA

Es indudable que los espacios locales se transforman cada vez más en los escenarios de nuevas expresiones de la democracia y el desarrollo. Hay cada vez más evidencia de que los patrones de la nueva economía mundial ofrecen oportunidades importantes 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. Por otra parte, encontramos igualmente evidencia de que la consolidación de las prácticas democráticas que la sociedad contemporánea exige y la construcción de una gobernanza¹ estable, radican fundamentalmente en los espacios locales.

Este fenómeno se manifiesta con claridad a partir de las últimas dos o tres décadas y ha llevado a una “revolución silenciosa” que los gobiernos locales han emprendido en buena parte de los países. La Unión Europea por ejemplo, se construye desde una mística de subsidiariedad, en la que los gobiernos locales amplían sus ámbitos de acción pública y despliegan sus estrategias de integración interregional e intergubernamental. De la misma forma los sistemas federales se ajustan y reconfiguran a partir del nuevo dinamismo que adquieren los gobiernos locales. Incluso los sistemas unitarios y centralizados como Gran Bretaña y Francia desde hace varios años impulsan cambios estructurales importantes para dotar a los espacios locales de mayor capacidad de gobierno y autonomía de gestión.

En América Latina también los gobiernos locales han sido protagonistas importantes de la transición democrática y comienzan poco a poco a jugar un papel más relevante en el desarrollo y el bienestar. En la medida en que los grandes ajustes macroeconómicos han mostrado sus impactos positivos en el equilibrio nacional y sus efectos perversos en el nivel de bienestar en diversas regiones y localidades, los gobiernos locales se activan y amplían su ámbito de influencia. Diversifican su repertorio de

instrumentos de intervención en los ámbitos tradicionales de la política pública local, y construyen nuevos espacios de acción pública en ámbitos que tradicionalmente no habían sido de su competencia.

El resultado de este escenario es que los gobiernos locales amplían su visión y su 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, a innovar en materia de gestión, a generar consensos y a vigorizar el capital social local.

En México, los gobiernos municipales también se transforman poco a poco. Si bien la tradición centralista de este país se ha enraizado en lo más profundo de la cultura y la práctica gubernamental, es indudable que pese a ello las cosas cambian. Algunas reformas constitucionales en 1999, la ampliación de transferencias de recursos fiscales desde 1995, y la mayor atención que los gobiernos federal y estatales prestan al nivel municipal, son factores que indudablemente han contribuido al cambio. Sin embargo al parecer 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 municipales se transformen.

Una evidencia de la ola innovadora que surge en el nivel municipal en el contexto mexicano se refleja en la multiplicidad de experiencias que participan desde el año 2001 en el *Premio Gobierno y Gestión Local*, del cual hablaremos más adelante. Ciertamente el panorama nacional es diverso. La transformación municipal camina a velocidades diferentes y a través de itinerarios múltiples. La ola innovadora está cada vez más presente y contagia al conjunto nacional, lo cual genera éxitos y fracasos que deben ser estudiados y entendidos.

El objetivo de este documento es responder a tres preguntas: ¿Es creciente la participación ciudadana en la acción pública local? ¿Qué mecanismos de co-gestión son los más frecuentes en el escenario municipal? ¿Cuáles son los retos para que los gobiernos locales se conviertan en verdaderos promotores de la participación ciudadana y la deliberación en la acción pública local? Las respuestas a estas preguntas se basan en el análisis de un grupo significativo de experiencias municipales en el país, intentando así encontrar las evidencias necesarias.

¿ES CRECIENTE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ACCIÓN PÚBLICA MUNICIPAL?

Como ya se mencionó, una evidencia de la ola innovadora que surge en el nivel municipal en el contexto mexicano se refleja en la multiplicidad de experiencias que participan desde el año 2001 en el *Premio Gobierno y Gestión Local*.² En dicho certamen se han podido observar a lo largo de tres años más de mil trescientos programas municipales en diversas áreas de la política pública local. Programas 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 promoción de fideicomisos diversos, o de programas de microcréditos, o de la asociación intermunicipal, han logrado dinamizar la empresarialidad local, ampliar las opciones de empleo y superación de la pobreza, y mejorar el bienestar y las perspectivas del desarrollo local.

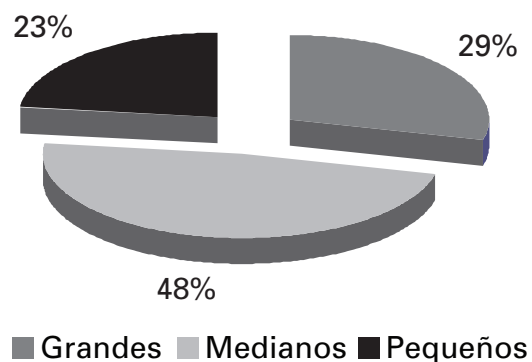
De la misma manera encontramos gobiernos municipales mexicanos que modernizan su administración y sistemas de prestación de servicios públicos mediante la adopción ya sea de sistemas de gobierno electrónico, o mediante sistemas de calidad, o de planeamiento estratégico, o sencillos pero ingeniosos procesos de actualización del cobro de tarifas e impuesto predial, o la asignación presupuestal por indicadores de gestión y resultados. De igual forma se ha observado un gran número de experiencias de participación ciudadana que muestran que los comités de colonos, los sistemas de planeamiento y presupuestación participativa, los consejos ciudadanos, las contralorías sociales, la co-gestión gobierno-sociedad en materia de urbanización, seguridad pública, y medio ambiente, son todas ellas manifestaciones de una realidad cada vez más común en los municipios del país.

El cúmulo de experiencias que se concentran en este certamen es una muestra clara de cómo la agenda de políticas públicas en el nivel local está transformándose. En el ámbito de la política social y del bienestar, por ejemplo, los municipios mexicanos cada vez están más presentes en áreas como la educación y la salud. También se puede hacer referencia a políticas de protección a grupos vulnerables como las mujeres, los niños, y los ancianos. Por otra parte, programas de lucha contra la exclusión y la pobreza, o la promoción de valores de superación humana, o la adopción

de mecanismos innovadores de lucha contra el conflicto social a partir de instancias de mediación de conflictos y mesas de negociación, están también presentes en un número importante de municipios del país.

Particularmente con relación a experiencias de participación ciudadana y deliberación de políticas públicas, del total de la base de datos mencionada se identifican 136 programas. Tal como indica el gráfico 1, ese grupo se concentra fundamentalmente (48%) en municipios de tamaño medio (entre cincuenta y 500 mil habitantes); un 23% de ese grupo de experiencias proviene de municipios pequeños (menos de cincuenta mil habitantes); y un 29% proviene de municipios grandes (más de 500 mil habitantes).

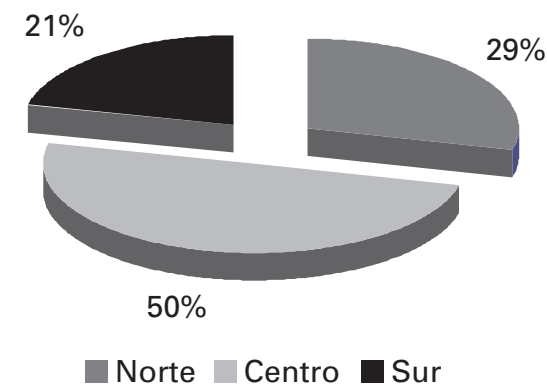
**Gráfico 1. Experiencias de participación ciudadana (136)
-por tamaño de municipio-**



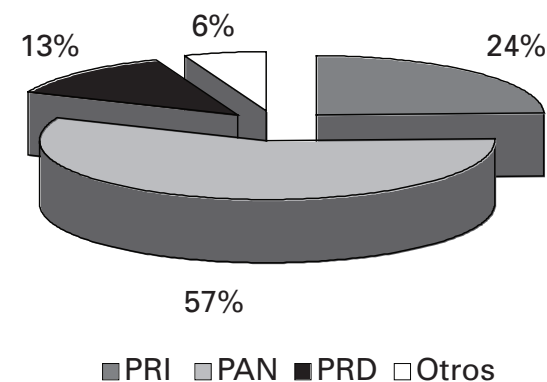
Por otra parte destaca también como característica de ese grupo de experiencias que la mitad proviene de municipios del centro del país, mientras que un 21% proviene de municipios del sur, y un 29% del norte del país (gráfico 2).

Por último se observa que un 57% de las experiencias de participación ciudadana fue gestado en gobiernos del PAN, un 24% en municipios gobernados por el PRI, un 13% en municipios gobernados por el PRD, y un 6% por municipios gobernados por el sistema de *usos y costumbres* que se practica en buena parte de los municipios de Oaxaca o por coaliciones diversas (gráfico 3).

**Gráfico 2. Experiencias de participación ciudadana (136)
-por región del país-**



**Gráfico 3. Experiencias de participación ciudadana (136)
-por partido político en el gobierno-**



El dato más revelador del análisis anterior es el hecho de que en todo tipo de municipios, independientemente de su tamaño, región geográfica, o partido político que lo gobierne, se observa una tendencia a generar experiencias de gestión municipal con un fuerte componente de participación ciudadana. Si bien éstas tienden a concentrarse en municipios

de tamaño medio, del centro del país, y en municipios gobernados por el PAN, la realidad es que las diferencias no son tan significativas; se trata de una tendencia creciente en el México de hoy.

Así, se confirma el hecho de que buena parte de los gobiernos municipales mexicanos transitan de jugar un simple papel de agencias prestadoras de servicios básicos (agua potable, alumbrado público, pavimentación, recolección de basura, panteones, rastros, transporte, y algunos otros) a un rol mucho más estratégico como eje de articulación de la acción pública local, como pivote en la construcción de arreglos institucionales para el desarrollo, para la gobernabilidad, y para activar y fortalecer la intensa participación ciudadana. Dicho de otra forma, se observa en los gobiernos locales una transición del modelo productor de servicios, al modelo productor de acción pública institucionalizada y de prácticas democráticas en la gestión.

¿QUÉ MECANISMOS DE COGESTIÓN SON LOS MÁS FRECUENTES EN EL ÁMBITO MUNICIPAL?

Para llevar a cabo este análisis se buscó en un primer momento identificar el *nivel de intensidad de la acción pública local*. El nivel de intensidad de la acción pública local se refiere al grado en que agentes gubernamentales y no gubernamentales interactúan en torno a una política pública específica.³ Al respecto se encontró que de los 136 programas analizados, un primer grupo (45%), si bien generaba un nivel de interacción entre el gobierno local y la ciudadanía, se caracterizaba por su intensidad: los beneficiarios se posicionaban más en función de “receptores” de las acciones que como “sujetos constructores” de la política o el programa en cuestión. Los programas de corte asistencialista generalmente se encuentran en esta situación (atención a grupos vulnerables, mujeres, niños, ancianos, minusválidos, etc.). Un segundo grupo de programas (41%) mostraba una intensidad media en la acción pública que generaba: en estos casos los ciudadanos tenían una participación más activa convirtiéndose no sólo en objeto del programa sino en sujetos actuantes mediante mecanismos de consulta, generación de propuestas, y otras modalidades (programas de obras públicas por cooperación, autoempleo, empresas familiares, etc.).

Por último, un tercer grupo de programas (14%) mostró una alta intensidad en la acción pública que genera en el espacio local: en estos pro-

gramas los ciudadanos y beneficiarios tenían una participación estratégica en los fines del programa, no sólo eran consultados sino que decidían en relación a su orientación y sus prioridades. Se trata de auténticas redes de política pública con elementos claros de corresponsabilidad e institucionalización (programas con presupuesto participativo, planeación urbana de barrios, programas de educación, etc.). Cabe mencionar como resultado del análisis anterior (cuadro 1) que si bien la agenda de participación ciudadana en el espacio local genera una acción pública dinámica, en pocos casos esta interacción o cogestión ha derivado en redes institucionalizadas de política pública local. Esto da una muestra de la fragilidad o la “volatilidad” de este tipo de experiencias en el espacio local.

Cuadro 1. Intensidad de la cogestión en programas analizados

Cogestión de baja intensidad	45%
Cogestión de intensidad media	41%
Cogestión de alta intensidad	14%
Total de programas analizados	100% (136)

En un segundo momento se buscó analizar el *tipo de mecanismos de cogestión* que se implantó en las experiencias estudiadas. Para ello se clasificaron los programas en cuatro tipos de mecanismos: de consulta, de cooperación, de vigilancia o contraloría, y de decisión.

Los mecanismos de *consulta* se orientan a buscar en la ciudadanía opiniones diversas respecto a las preferencias de ésta sobre la orientación o instrumentación de acciones del gobierno municipal, al igual que sobre el nivel de satisfacción que los ciudadanos han experimentado en bienes y servicios que el gobierno ofrece. Un 38% de las experiencias analizadas adoptó este tipo de mecanismos.

Los mecanismos de *cooperación* se orientan a integrar a los ciudadanos en las acciones que se llevan a cabo, esto es, a participar físicamente en la realización de una obra o en la prestación de un servicio. Lo que se busca es llegar a un mayor nivel de logros con los recursos que se tienen dada la

Cuadro 2. Tipos de mecanismos de cogestión en programas analizados

Mecanismos utilizados	Total de programas (136)
Consulta	38%
Cooperación	32%
Vigilancia o Contraloría	18%
Decisión	12%

suma de esfuerzos del gobierno municipal y de la ciudadanía, y además se busca “hacer parte” a los ciudadanos de las acciones emprendidas, promoviendo la corresponsabilidad y el compromiso conjunto. Un 32 % de las experiencias analizadas adoptó este tipo de mecanismos.

Los mecanismos de *vigilancia y contraloría* buscan incrementar el nivel de rendición de cuentas a la población y la transparencia en la gestión municipal. Por lo general se integran comités ciudadanos para llevar a cabo una revisión permanente y sistemática de algún programa municipal en el manejo de recursos públicos, en la calidad de las acciones, y en los resultados logrados. Se trata de mejorar la confianza de la ciudadanía en el gobierno municipal y de dar a ésta el poder de incidir en la calidad y resultados de las acciones. Un 18% de las experiencias analizadas adoptó este tipo de mecanismos.

Por último, los mecanismos de *decisión* son aquellos que dan un mayor poder de intervención a la ciudadanía, dado que no sólo se emiten opiniones, o se apoya al gobierno municipal sino que también se refiere a una delegación tácita del poder de decisión sobre las prioridades de las acciones que deberá emprender el gobierno municipal, sobre la capacidad de elegir entre diferentes rumbos de acción, sobre la forma y estrategias de atender las demandas diversas. Es indudable que es en este tipo de situaciones cuando la participación ciudadana se expresa con mayor amplitud y profundidad. Un 12% de las experiencias analizadas adoptó este tipo de mecanismos.

Este análisis confirma lo anteriormente observado en el sentido de una dinámica de participación ciudadana muy rica e innovadora, aunque más orientada a la cogestión consultiva y cooperativa que a mecanismos más profundos de interacción entre gobierno y ciudadanía. Las auténticas redes de política pública son todavía poco frecuentes en el escenario municipal (cuadro 2).

¿CUÁLES SON LOS RETOS DESDE EL GOBIERNO MUNICIPAL PARA CONSOLIDAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA?

La tendencia analizada anteriormente es una buena noticia para el caso mexicano. Es evidente que los gobiernos locales despiertan, generan sus propias propuestas de política pública, participan en la promoción del bienestar social, innovan en la manera de atender algunos problemas públicos, producen nuevos mecanismos de cogestión, diversifican el tipo de alianzas sociales, y promueven y articulan una acción pública más rica e intensa en los espacios locales. Sin embargo, también es evidente que surgen dilemas y riesgos diversos, particularmente aquellos relacionados con la ausencia de mecanismos institucionales que permitan una corresponsabilidad clara en la hechura de los programas. Muchas veces éstos se basan más en el entusiasmo y la espontaneidad de los actores gubernamentales y la ciudadanía que en reglas claras de acción pública. Por ello es evidente la fragilidad de este tipo de programas, que tienen dificultades para sostenerse e institucionalizarse a través del tiempo.

El hecho de que muchas de las acciones que emprenden los gobiernos locales integren un contenido de participación ciudadana no cabe duda que fortalece la práctica democrática, genera una mayor responsabilidad entre todos los actores que participan en una política pública, y permite llevar a cabo ajustes mutuos permanentes entre actores y afinar en forma incremental los fines y resultados de la política. Sin embargo, en ocasiones este tipo de mecanismos de cogestión genera un proceso en el que se diluyen las responsabilidades, se accidenta el establecimiento de acuerdos en un horizonte más amplio de tiempo, se desgasta la cohesión y espontaneidad inicial, y se pierde la continuidad de las acciones.

En casos como el mexicano, la cogestión de programas sociales con frecuencia se genera en un ambiente de espontaneidad y de voluntarismo colectivo. Estos procesos, si bien contribuyen de alguna forma a

fortalecer el capital social local, no siempre se consolidan en el tiempo debido fundamentalmente a dos factores. Por una parte, la percepción de un problema social aunada a un “nuevo ambiente” de mayor apertura e interacción entre gobierno y ciudadanos, lleva rápidamente a acuerdos sobre la hechura de algunas políticas que prometen resolver o atenuar los problemas, todo esto en medio de una dinámica voluntarista de unión de esfuerzos. Así, la ciudadanía llevada por el entusiasmo asume tareas y participa intensamente en el programa en cuestión, aún cuando los términos precisos de la responsabilidad que se adquiere y la duración del compromiso no queden establecidos.

Por su parte, el gobierno municipal, con una visión orientada a los tres años de duración de su mandato, promueve una cogestión atada a resultados muy concretos; es claro que la visión es de corto plazo y que la preocupación está focalizada en el “proceso de arranque” de la cogestión y hay poca reflexión sobre el “proceso de sostenibilidad”. Este escenario produce un arreglo de cogestión muy frágil y difícilmente sostenible en el mediano y largo plazo. Como se veía en los datos analizados en la sección anterior (cuadro 1), sólo un 14% de los programas habían sido capaces de producir una acción pública de alta intensidad con posibilidades de establecer arreglos institucionales de más largo aliento.

Dicho de otra forma, si bien la cogestión de programas municipales es positiva, tiene dificultades para institucionalizarse. El problema de que esto sea así es que genera costos sociales significativos, por ejemplo, programas de protección a jóvenes en situación de drogadicción, o de niños de la calle, o de mujeres golpeadas, que de un día para otro dejan de funcionar. Del mismo modo, se pueden mencionar programas de empleo, de otorgamiento de microcréditos, o de autoconstrucción de vivienda, que interrumpen su funcionamiento bruscamente. La interrupción de programas municipales se da ya sea porque el gobierno municipal que sucede al anterior no está interesado en continuar los programas, o porque la ciudadanía que inicialmente estaba involucrada agota poco a poco su entusiasmo y decae su participación. Es necesario recordar que la acción colectiva genera costos y que de no obtenerse beneficios observables y de no inscribirse en acuerdos más sólidos, la misma se debilita y puede decaer en cualquier momento.

Analizando este tipo de programas en cogestión más detalladamente para algunos de los casos ya referidos, se pudieron identificar al menos

dos momentos. Un primer ciclo de “cogestión espontánea” del programa, el cual surge de una percepción del problema social a atender, que genera a su vez un acuerdo espontáneo, una convergencia rápida de intereses entre algunos grupos de interés, asociaciones, o ciudadanos, y el gobierno local. Posteriormente fuertes liderazgos conducen el voluntarismo de los participantes a llevar a cabo acciones conjuntas, y llegar así a ciertos logros que atenúan el problema percibido. Una vez realizado ese ciclo surge un momento crítico en el que es probable que los grupos ciudadanos participantes disminuyan su entusiasmo, que los liderazgos vayan decayendo, y que el gobierno local disminuya su interés por mantener la convocatoria. En una parte importante de los programas analizados tiende a suceder esto y aparece un momento de “terminación virtual” del programa, aún cuando se mantenga un tiempo más en el discurso y en la imagen de los actores locales. Cabe mencionar que el problema que originó el programa sigue presente: solo disminuyó su gravedad o en ocasiones lo único que disminuyó es la percepción de gravedad del mismo, aún cuando los datos muestren que el problema se mantiene inalterado.

En algunos casos, que son poco frecuentes, al finalizar el primer ciclo se da un proceso de maduración de la cogestión. Es un momento en el que es posible identificar una “decisión estratégica” por parte de algunos de los actores o por el conjunto de actores participantes, en el que se adopta una visión diferente del problema a atender, por así decirlo se reinterpreta el problema o se redimensiona. En estos casos el papel del gobierno municipal es fundamental dado que es el actor más calificado y con mayor información para llevar a cabo la redefinición del asunto o la cuestión. Por ejemplo, el problema de jóvenes drogadictos en una colonia se convierte en un problema de oportunidades para los jóvenes del municipio; o el problema de un grupo de ciudadanos que quedan desempleados por el cierre de alguna empresa, se convierte en un problema de definición de un proyecto de desarrollo económico y social del municipio. En este segundo ciclo de “cogestión institucionalizada”, en el que la acción de los participantes pasa por acuerdos claros en forma de compromisos de colaboración, se da una distribución de tareas, los liderazgos espontáneos sin desaparecer del todo dan lugar a instancias de representación. Las reglas del juego se establecen a partir de una propuesta del gobierno municipal, los horizontes de tiempo son más amplios, se

aspira concientemente a una continuidad de las acciones, se establece una agenda, se programan secuenciadamente las acciones. En otras palabras, se formaliza en cierta medida la cogestión, se pasa de una acción colectiva espontánea al establecimiento de una red de política pública local inducida desde el gobierno municipal.

Es cierto que en estos casos surgen los riesgos de burocratización del proceso y de llevar la participación ciudadana a un esquema más corporativo. Son nuevos riesgos de la cogestión. Sin embargo sólo en la medida en que se genere este segundo ciclo se puede aspirar a acciones de mayor alcance. Los errores en el diseño de programas disminuyen, los logros se focalizan, las acciones se inscriben en un sistema que permite una evaluación objetiva de los avances en la solución del problema. El entusiasmo espontáneo puede disminuir, pero la certidumbre de los actores participantes se incrementa y esto indudablemente da sostenibilidad a las acciones en el tiempo.

ALGUNOS COMENTARIOS FINALES

Es claro que la mayor presencia de los gobiernos locales y la expansión de su agenda de políticas públicas constituye una “ventana de oportunidad” para el desarrollo y para las prácticas democráticas. El vigor y la creatividad que se generan en los espacios locales permite poco a poco innovar en materia de participación ciudadana, renovando el ambiente de la acción pública local. Las soluciones que el gobierno central no encuentra, pueden ser buscadas en los espacios locales. Hay varias evidencias de este proceso en diversos países, y particularmente para el caso latinoamericano y específicamente para el mexicano. Sin embargo, es importante que este escenario favorable a la acción pública participativa en los espacios locales no quede limitado a acciones efímeras, marcadas por el voluntarismo y la espontaneidad.

En este escenario el papel de los gobiernos locales es crucial. No sólo como instancia de promoción de causas sociales, o como interlocutor de acciones conjuntas con la ciudadanía, sino como motor local para la institucionalización de la agenda pública. El reto para los gobiernos municipales es generar un proceso de “nodalidad”⁴ de la acción pública, es decir que el conjunto de actores e iniciativas gire en torno a la institución gubernamental local para que así se puedan construir las redes de

política que permitan hacer de este tipo de esfuerzos acciones sostenidas en el tiempo e institucionalmente sólidas.

Existen diversos mecanismos que el gobierno local puede utilizar para dar mayor consistencia a una participación ciudadana sostenida. Por una parte, el gobierno local puede comprometer recursos presupuestarios de forma sistemática para dar certidumbre, credibilidad y solidez a dicha agenda. Por otra parte, la administración municipal puede generar los apoyos técnicos y profesionales mínimos para que las acciones en torno al bienestar social focalicen sus intenciones y precisen el tipo de resultados que se quieren obtener, esto incluso a partir de acuerdos intergubernamentales. Además, el gobierno local puede promover conjuntamente con la sociedad acciones de seguimiento, monitoreo y evaluación para identificar los avances y logros de los programas en cuestión. También puede proveer el marco institucional y las reglas del juego necesarias para que los diversos actores se incorporen a una red de política pública con arreglos claros y compromisos establecidos. Por último, el gobierno municipal, sin pretender controlar la totalidad de la agenda de la acción pública local, puede ser capaz de regular institucionalmente su dinámica.

Es indudable que en el escenario actual, el gobierno local es cada vez más estratégico para la hechura de la política social y para el desarrollo, y poco a poco sus errores o aciertos serán determinantes en esta agenda de política pública. Es pues fundamental fortalecer las instancias de coordinación intergubernamental con los espacios locales y fortalecer institucionalmente a los gobiernos municipales. Se requieren nuevos aprendizajes sobre la coordinación intergubernamental y la cogestión entre gobierno y ciudadanos. Sin ambos componentes entrelazados en lo cotidiano difícilmente se tendrán los logros requeridos ante un escenario de fuertes presiones a la exclusión y a la desintegración social. No basta ya con la voluntad de integrar la participación ciudadana, que ya se ha abordado. Ahora el reto es diseñar los mecanismos e instituciones locales adecuadas para hacer de esta voluntad una nueva forma de gobernanza democrática en los espacios municipales.

REFERENCIAS

Cabrero, Enrique Mendoza (ed.), *Innovación en gobiernos locales*, México, FF-CIDE, 2002.

- _____, ed., *Gobiernos locales que trabajan*, México, FF-CIDE, 2003.
- _____, ed., *Acción pública, gobierno, y desarrollo local*, México, (en prensa, por aparecer en el Fondo de Cultura Económica), 2004.
- CIDE-Premio Gobierno y Gestión Local, *Prácticas municipales exitosas* (Tomos I, II y III), México, CIDE-Fundación Ford, 2001, 2002 y 2003.
- Duran, Patrice, *Repenser l'Action Publique*, Paris, IEJ, 1999.
- Duran, Patrice y Thoenig, Jean Claude "L'Etat et la gestion publique territoriale", en *Revue Française de Science Politique*, 4, 1996, p. 580-623.
- García del Castillo, Rodolfo (ed), *Gestión local creativa*, México, FF-CIDE, 2004.
- Hood, Christopher, *The Tools of Government*, Londres, The Macmillan Press, 1983.
- Thoenig, Jean Claude "Política pública y acción pública", en *Gestión y Política Pública*, México, CIDE, 1997.

PARTICIPATION AND DELIBERATION IN LOCAL PUBLIC ACTION: THE MUNICIPAL EXPERIENCE

ENRIQUE CABRERO

Cabrero's chapter opens by noting the increased role that local governments are playing in promoting development, democracy, and overall well-being around the world. Mexico is no exception. To better understand these changes, this chapter explores three questions: Is citizen participation increasing at the local level? What mechanisms of citizen participation are most frequently used at the municipal level? And, how can local governments convert their experiences into sustainable ones?

Cabrero presents data gathered since 2001 as part of the Local Management and Government Prize. This program documents successful local governance experiences and is managed by CIDE with support from the Ford Foundation. To date, the program has information about more than 1330 municipal programs.

The program's data show that Mexico is witnessing increased levels of citizen participation in the form of neighborhood groups, participatory planning and budgeting systems, citizen councils, social watchdog groups, and state-society management partnerships to improve security, the environment, and urban development. An increasing number of municipalities are adopting social programs and instituting mechanisms for conflict resolution at the local level.

One hundred and thirty-six experiences in citizen participation and deliberation are documented in the program's database. Of these, 48% are in medium (with populations from 50,000 to 500,000), 23% are from small (populations less than 50,000), and 29% are from large (populations more than 500,000) municipalities. Half of these experiences are taking place in the center of the country, 21% are in the south, and 29% are in the north. In terms of political parties, 57% of these municipal governments are PAN, 24% are PRI, 13% are PRD, and 6% are governed by other parties.

In all cases, independent of size, geography, or political party, levels of citizen participating are on the rise. While these experiences may

concentrate themselves in medium cities in the center of the country, Cabrero argues that they are part of a greater trend toward more participation around the country.

What management mechanisms are emerging as most important? The project identifies two variables to explore this issue: levels of intensity and types of mechanisms. Intensity refers to the level of interaction between state and society in the sphere of public policy. Of the 136 experiences studied, 45% can be characterized as low intensity, i.e. beneficiaries receive programs. These programs tend to address the needs of the vulnerable, such as women, children, and senior citizens. Forty one percent of the programs are medium intensity, meaning that participants are not merely receiving help, but are more actively involved in the design and implementation process. Only 14% are high intensity, or those programs in which participants have a strategic role in all aspects of the program. Examples include participatory budgeting processes and neighborhood planning. However, in very few cases has even high intensity experiences led to institutionalized networks for making public policy, thereby indicating a high degree of fragility and volatility in these experiences.

The program documents four types of mechanisms: consultation (38%), cooperation (32%), oversight (18%), and decision-making (12%). Consultation refers to programs that seek to capture citizen preferences and satisfaction rates. Cooperation means those programs that integrate citizens into the actual program to make them feel like part of the process. Oversight, or control, includes those programs that seek to increase levels of accountability and transparency in municipal government. And decision-based programs delegate decision-making power to citizens about municipal government actions, strategies, and programs.

What are the primary challenges facing municipal governments' capacity to consolidate these experiences? While it is true that local governments are more participatory and innovative than before, the experiences point to some fundamental problems. They tend to be short term and transitory. Few experiences have become institutionalized into permanent spaces.

To understand the factors that promote institutionalization Cabrero identifies two moments in the participatory process. First, we witness a cycle of 'spontaneous co-management' during which interest rises and

groups undertake a series of actions. This moment is generally followed by the 'virtual termination' of the program, when interests wane. A successful program, however, moves toward maturation instead of termination and we can usually identify a strategic decision on behalf of the actors to attack the problem. This can lead to a second cycle of 'institutionalized co-management.' These are the cases that have the longest-term results.

The author concludes that these trends are providing an important window of opportunity for development and democracy. Innovative local solutions are emerging to address those issues that the central government has failed to tackle. It is his hope that these experiences can become more formally institutionalized in the future.

ENDNOTES

1. “Gobernanza” es la traducción al español del término *governance* del inglés, aceptada oficialmente por la Unión Europea.

2. Este certamen es convocado por el CIDE en colaboración con la Fundación Ford y con la participación de diversas instituciones académicas y de promoción del desarrollo municipal en México. El certamen convoca a todos los municipios del país interesados en mostrar sus experiencias exitosas de gobierno para ser evaluadas por comités de expertos y reconocer anualmente las mejores. Hasta el momento de este escrito se han acumulado (en los tres primeros años del 2001 a 2003) 1334 programas municipales. Las bases de datos pueden consultarse en: CIDE-Premio Gobierno y Gestión Local (2001, 2002 y 2003), *Prácticas municipales exitosas* (Tomos I, II y III), México, CIDE-Fundación Ford; véanse también Enrique Cabrero Mendoza (ed.), *Innovación en gobiernos locales*, México, FF-CIDE, 2002; Enrique Cabrero Mendoza (ed.), *Gobiernos locales que trabajan*, México, FF-CIDE, 2003; Rodolfo García del Castillo (ed.), *Gestión local creativa*, México, FF-CIDE, 2004.

3. La categoría de análisis *acción pública* no se refiere a la acción sólo gubernamental sino a la acción colectiva en la que actores gubernamentales y no gubernamentales forman parte conjunta del proceso en torno a un asunto público. Una red de política pública es un claro ejemplo de acción pública, y en la medida que ésta tenga mayores interfases, ramificaciones, y conexiones, será de mayor o menor intensidad. Al respecto ver: Enrique Cabrero Mendoza, *Acción pública, gobierno, y desarrollo local*, (en prensa, por aparecer en el Fondo de Cultura Económica), 2004; Jean Claude Thoenig, “Política pública y acción pública”, en *Gestión y Política Pública*, México, CIDE, 1997; Patrice Duran, *Repenser l'action publique*, Paris, IEJ, 1999.

4. El concepto de “nodalidad” (*nodality*) desarrollado por Christopher Hood, se refiere a la capacidad gubernamental para asociar “en torno a sí” a los actores participantes en un esquema de ajuste mutuo. Ver Christopher Hood, *The tools of government*, Londres, The Macmillan Press, 1983.

EXPERIENCIAS MUNICIPALES DE PARTICIPACIÓN Y DELIBERACIÓN EN MÉXICO: HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA DEMOCRACIA TERRITORIAL DE PROXIMIDAD

CARLOS A. RODRÍGUEZ WALLENIUS

Democratizar la vida municipal ha sido una demanda añeja de la agenda ciudadana, expresada reiteradamente en las últimas décadas por una gran variedad de movimientos sociales y civiles. Estos movimientos realizaron diversos esfuerzos, en particular, para tener elecciones libres y transparentes en el contexto de las luchas por cambiar al régimen autoritario y corporativo que se formó a partir de la alianza-gobierno Partido Revolucionario Institucional desde hace más de 70 años.

Un elemento de fuerte impacto en las acciones colectivas fue el fraude en la elección presidencial de 1988, que motivó que los movimientos sociales y ciudadanos enfocaran sus luchas en la disputa de los poderes locales. En efecto, a principio de los '90, en estados como Guerrero, Michoacán, Veracruz y Tabasco, se desarrollaron conflictos municipales, donde la democratización de los procesos electorales fue parte esencial de las demandas. Así, los ejes de la acción colectiva ciudadana en los municipios fueron concentrándose en el respeto al voto en los procesos electorales creíbles y en el uso correcto y transparente de los presupuestos públicos.

Después de las agitadas dos últimas décadas del siglo pasado, en el ámbito local el impulso democratizador tomó plena forma. Los avances más significativos se expresan en términos del respeto al voto ciudadano y en la consolidación de municipios de oposición que, poco a poco, han ganado terreno en la geografía electoral del país, diversificando las opciones políticas que gobiernan los ayuntamientos.

Además, hay que resaltar el triunfo opositor en la elección federal del 2000, de la cual surgió el primer presidente de la República proveniente de un partido diferente al PRI. Este triunfo generó muchas expectativas respecto a una transición de mayor alcance en el país. Al mismo tiempo que los ciudadanos y movimientos sociales daban pasos hacia la democratización de los espacios locales y nacionales, en el país se

iban imponiendo políticas económicas de corte neoliberal, que tuvieron como resultado la caída del poder adquisitivo de los salarios, la baja en la producción de alimentos y, en general, la desarticulación de la economía nacional. Esto provocó mayor pobreza y marginación en amplios sectores de la población. Bajo estos efectos, las demandas ciudadanas por mejores condiciones de vida fueron creciendo y se expresaron, en primera instancia, en los municipios. Esto significa que las autoridades locales tuvieron que responder a sus habitantes por los impactos de políticas económicas que no estaban bajo su responsabilidad.

Paralelamente, también en México se iniciaba la descentralización de ciertas actividades y atribuciones hacia los ayuntamientos. La descentralización se produjo, en parte, por la presión de organismos internacionales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional, que exigían dar mayor margen de maniobra a las entidades locales a fin de sortear los efectos de la crisis económica provocada por las políticas neoliberales. De esta manera, el gobierno federal promovió en el artículo 115 de la Constitución reformas que fortalecían las capacidades de los municipios, con la idea de que era más fácil y eficaz trasladar responsabilidades a los gobiernos locales en lugar de que los atendiera un pesado aparato centralizado. Es decir, en las últimas dos décadas convergieron en el espacio municipal tres procesos importantes:

1. La democratización de los procedimientos electorales y la alternancia política en los diferentes ámbitos de gobierno.
2. El impulso de políticas económicas neoliberales que empobrecieron, aún más, las condiciones de vida de la población.
3. La descentralización parcial de recursos y atribuciones a los espacios locales.

En este marco, en la vida de los municipios comenzaron a desmoronarse varios supuestos, entre ellos la creencia de que la alternancia de partido político en los gobiernos municipales traería en sí misma la democracia. Sin embargo, las múltiples experiencias de alternancias no han implicado cambios en las condiciones de vida o en la ampliación de procesos democráticos; más bien han dado como resultado cierta desilusión de grupos de ciudadanos. Ello ha promovido cambios en las formas de

ver cómo se asume el poder local y cómo se entiende la acción de gobernar por parte de las autoridades y de los partidos políticos.

Ha implicado también el cuestionamiento a un concepto recientemente incorporado en los procesos locales de nuestro país: el de gobernabilidad democrática. En efecto, en su Reporte a la Comisión Trilateral de 1974 en referencia a la crisis de la democracia, Crozier, Huntington y Watanuki proponen la idea inicial de gobernabilidad, y concluyen que los Estados nacionales ya no podían resolver los problemas de los ciudadanos, tanto por la lejanía entre la ciudadanía y las entidades encargadas de ejecutar y decidir, como por la imposibilidad de financiar las actividades de las entidades públicas.¹ De ahí que la gobernabilidad se deba entender como el arte de gobernar con recursos escasos.

Los efectos de las políticas neoliberales ponían en una situación difícil la estabilidad social. La agenda de discusión de los organismos internacionales resaltó la lógica de la gobernabilidad debido a que se extendió la brecha entre las demandas sociales—cada vez más diversas, radicales y profundas—, y la carencia de legitimidad de los gobiernos nacionales—cada vez más faltos de recursos financieros, y con marcos institucionales con cada vez menos capacidades para enfrentar las necesidades y la acción colectiva de la sociedad.

Ante este contexto adverso para la estabilidad de los gobiernos nacionales se impulsaron –a nivel institucional– dos aspectos que pretendían trasladar la solución de los problemas a espacios más cercanos a la población: la descentralización y la democracia local. La idea de la gobernabilidad significa, en esta acepción, traspasar ciertas actividades de los Estados nacionales a los gobiernos locales para que ahí se diriman los conflictos entre ciudadanía y gobierno. De aquí la connotación que tomó la gobernabilidad como la separación entre los procesos democráticos por un lado, y la instrumentación gubernamental para mantener la estabilidad social por el otro.

Aunque este enfoque ha sido el predominante, se ha pensado la gobernabilidad desde otras perspectivas, definiéndola ahora como “gobernabilidad democrática”. De esta manera, la gobernabilidad puede ser entendida como la capacidad de un régimen democrático de funcionar bajo un marco normativo e institucional, satisfaciendo las demandas y las necesidades ciudadanas, y manejando los conflictos que surgen entre los actores en ese proceso.

Este último enfoque implica ver la democracia como un proceso, es decir que no se circunscribe solamente a los períodos electorales, sino que su construcción tiene que incluirse en las prácticas cotidianas, y en las formas en que los ciudadanos pueden participar en la solución de sus problemas locales, ya sea para decidir el rumbo del desarrollo en su localidad, en la construcción de políticas públicas, en la prioridad de las obras de infraestructura municipal, etcétera.

En este sentido, muchas de las experiencias municipales en nuestro país han optado, más que por ubicarse en los esquemas antes referidos de gobernabilidad, por dar pasos a formas más directas y activas de profundizar los procesos democráticos en relación con los gobiernos locales.

Algunas de esas experiencias han enfatizado los instrumentos de la democracia directa, tales como el referéndum², el plebiscito³ o la iniciativa popular⁴, mecanismos que permiten aprobar o desechar políticas públicas, programas de gobierno o reglamentos. Sin embargo, estos instrumentos, importantes como expresión de la voluntad popular, resultan ser coyunturales y acotados a temas específicos, además de requerir de un fuerte esfuerzo organizativo.

Otro tipo de experiencias han procurado profundizar la democracia en la vida cotidiana local y han hecho hincapié en la promoción de espacios de participación para la toma de decisiones en la medida en que los ayuntamientos han abierto la posibilidad de que grupos representativos de la sociedad puedan influir en la definición, en la implementación y en el control de las políticas públicas.

Este tipo de esfuerzos ha tenido muchas expresiones a lo largo del país, tanto por sus formas organizativas como por la duración de las mismas. En este capítulo me enfocaré en tres experiencias que conjugan espacios de participación y de discusión plural, así como la capacidad para influir en la toma de decisiones. Nos referimos a los casos del “Parlamento Ciudadano Mendocino”, en la Ciudad Mendoza, Veracruz, a la Asamblea popular de Tatahuicapan, Veracruz; y al proyecto “Hacia un presupuesto participativo” en la delegación Tlalpan del Distrito Federal.

EL PARLAMENTO DEMOCRÁTICO MENDOCINO DE CIUDAD MENDOZA, VERACRUZ⁵

El Parlamento Democrático Mendocino fue una experiencia de partici-

pación ciudadana que se produjo durante la administración del ayuntamiento de Cd. Mendoza (1995-1997). El Parlamento era un organismo autónomo, cuyos representantes vecinales fueron elegidos democráticamente por la población y que, en forma organizada, buscaba dar solución a la problemática de las comunidades que constituían el municipio, en conjunto con las autoridades municipales y mediante mecanismos democráticos de discusión, análisis y toma de acuerdos. El término que se usó para nombrar a la organización vecinal fue *Parlamento Municipal*, es decir, una especie de cámara conformada en el ámbito de la representación vecinal en el municipio.

La base de la organización fue la representación de los colonos y de las congregaciones indígenas por medio de comités directivos, los cuales colaboraban estrechamente con el ayuntamiento, con el alcalde y con la Dirección de participación ciudadana. La constitución de los comités directivos se hizo de acuerdo con la costumbre y con las necesidades de las colonias.

El Parlamento Democrático Mendocino se integró por 90 ciudadanos directivos, electos por los vecinos de cada una de las 22 colonias, más los representantes de las congregaciones indígenas de Necoxtla y La Cuesta. El cargo de parlamentario tenía una duración de tres años y no podía ser electo para un período inmediato siguiente.

En la estructura orgánica del Parlamento, la asamblea era la máxima autoridad y sesionaba en forma ordinaria una vez por mes. Después de la asamblea, estaba el Comité Coordinador del Parlamento, electo por todos los parlamentarios en asamblea general y funcionaba como órgano permanente de dirección. De esta manera, un miembro del Parlamento Ciudadano tenía una doble función: atender las comisiones que en el organismo se le asignaron y representar a la colonia ante el ayuntamiento. El Parlamento tenía, entre sus atribuciones, la de vigilar el cumplimiento de las acciones del gobierno municipal y de cada uno de los ediles para contribuir con las tareas que la ciudadanía le encomendaba al ayuntamiento. Además, sus tareas principales que eran la planeación, la gestión y la contraloría.

En este sentido, el Parlamento se consolidó como un organismo de fiscalización y propuesta que dejó huella en la forma en que se conducían los ciudadanos con respecto al gobierno municipal. A pesar de la oposición de algunos ediles, el Parlamento logró que los funcionarios

comparecieran ante el organismo periódicamente y se escucharan las quejas de los ciudadanos de cada una de las colonias a través de sus representantes. Del mismo modo se impusieron por acuerdo de cabildo la comparecencia de algunos funcionarios municipales, como el secretario y el tesorero, para que informaran al Parlamento sobre las finanzas públicas. El Parlamento Ciudadano fue el encargado de contestar los informes de gobierno del presidente municipal, consolidando su presencia pública ante la ciudadanía.

ASAMBLEA POPULAR DE TATAHUICAPAN, VERACRUZ⁶

Tatahuicapan de Juárez es un municipio indígena de reciente creación, ubicado en la región sur del estado de Veracruz, con habitantes de lengua náhuatl y popoluca. El ayuntamiento (2001-2004) rescató las modalidades tradicionales para la toma de decisiones y consensos de los pueblos indígenas, que tienen como mecanismo básico la asamblea pública. Ésta se presentaba como la vía articuladora para la democratización municipal y la participación ciudadana.

La asamblea pública se convierte, de esta manera, en un mecanismo para impulsar la democratización de las decisiones del reciente ayuntamiento y para vincular la acción gubernamental con los intereses comunitarios, todo ello respetando el perfil de los pueblos indígenas.

El programa “Asamblea popular de gobierno” se propone una serie de objetivos para informar a la población de manera transparente sobre las acciones que el gobierno pretende realizar, así como sobre los resultados de las acciones realizadas, incluyendo la explicación de cómo se aplicaron los recursos. El ayuntamiento conoce la opinión de la población sobre determinados problemas o actividades de interés para las comunidades, lo que le permite a la ciudadanía emitir su opinión y tomar decisión por medio de votación abierta. Así, la Asamblea Popular representa una lógica de gobierno que se aplica a todos los niveles de decisión pública del ayuntamiento y que permite la creación de espacios de participación de la sociedad en relación con el gobierno municipal para la toma de decisiones.

La dinámica de funcionamiento consiste en la realización de asambleas públicas convocadas por el presidente municipal en acuerdo con los demás ediles. En estas asambleas, la ciudadanía escucha las informacio-

nes relevantes que proporciona el ayuntamiento para que los ciudadanos tengan elementos para emitir su opinión y, en determinados casos, puedan votar a favor o en contra de alguna propuesta. Cabe mencionar que esta modalidad de participación ciudadana se realiza tanto en la cabecera como en cada una de las 23 agencias del municipio.

Para decisiones importantes que el cabildo juzga necesario consultar –ya sea por decisión propia o por petición de algún sector de la ciudadanía– el presidente municipal convoca a una asamblea pública mediante voceo. La Asamblea se realiza, por lo general, en la plaza municipal con la presencia del cabildo y del equipo de gobierno (presidente, síndico, regidor, tesorero, secretario, directores de área y presidenta del DIF). Todos ellos toman la palabra para explicar su punto de vista en torno al tema a tratar y, posteriormente, lo hacen las personas del público que quieran expresar su opinión.

Los ediles toman nota de los comentarios, sugerencias o cuestionamientos que ahí se manifiestan. En caso de que se pida a los ciudadanos tomar una decisión sobre determinado asunto, al final de la asamblea se realiza una votación a mano alzada, contándose los votos a favor y en contra.

Así, la Asamblea Popular ha resultado ser uno de los ejes fundamentales para elaborar la política pública del gobierno municipal y a la cual se refieren sus decisiones, que van desde la definición de obras de infraestructura hasta aspectos que definen la acción política del ayuntamiento.

HACIA UN PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: TLALPAN, DF⁷

Un reto para las actividades participativas que se querían desarrollar en la delegación Tlalpan en el trienio 2000-2003 fue que tenían que contemplar la complejidad social de la demarcación. En este sentido, se desarrolló el programa “*Hacia un presupuesto participativo*”, actividad pionera en el Distrito Federal, tanto por su modalidad e impacto real como por su continuidad en los tres años de gestión administrativa, lo cual le mereció ser galardonada con el Premio Gestión y Gobierno Local en 2002.

Hacia un presupuesto participativo fue un programa en el que autoridades y ciudadanía elaboraron de manera conjunta la priorización y el seguimiento de la obra pública, para incrementar la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos. Para lograrlo cada año se realizó una serie de actividades que definieron el perfil del programa:

1. Difusión e información
2. Capacitación y formación de equipos de monitoreo
3. Elaboración y entrega de propuestas
4. Votación en urnas y difusión de resultados
5. Elaboración conjunta del anteproyecto de Programa Operativo Anual
6. Seguimiento de obra y rendición de cuentas

Entre los logros que tuvo el programa *Hacia un presupuesto participativo*, se pueden considerar el de una mayor aceptación y cobertura en cuanto a la participación ciudadana, llegando a tomar parte cerca de 20 mil vecinos que votaron por las obras de sus colonias y barrios.

En cuanto a los porcentajes presupuestales asignados por la delegación al programa, se pudo observar un aumento significativo. De esta forma, en 2001 se realizaron 1.129 obras; en 2002, con el 36% del presupuesto total de obras, se construyeron 574 a través del presupuesto participativo y 260 vía delegacional; en 2003 los vecinos seleccionaron 486 obras y la delegación 179 con un 53% del presupuesto total.

Si bien el programa fue exitoso en cuanto a la cobertura alcanzada en los tres años de ejecución, estuvo acotado al aspecto de construcción de obra y a la base organizativa territorial, lo cual se convirtió en una debilidad.

Un elemento importante de todo el proceso, fue que el programa pudo consolidar a un grupo de ciudadanos como un referente interesado en defender las prioridades y propuestas de las diferentes comunidades.

DEMOCRACIA TERRITORIAL DE PROXIMIDAD

Las experiencias esbozadas muestran lo importante que es el espacio municipal (o delegacional) en la profundización de la democracia, en donde los ciudadanos pueden participar y decidir sobre sus problemas básicos y establecer los mecanismos para atender sus demandas con mayor prontitud y eficacia. Además, la cercanía del ayuntamiento con la población facilita la apropiación de los programas de desarrollo y su seguimiento, así como la generación de procesos de organización desde el nivel comunitario.

Estos procesos están muy cerca de lo que Jordi Borja llama “democracia territorial de proximidad”⁸, es decir, en la medida en que los gobier-

nos locales están más próximos en la gestión a la población, los ciudadanos tienen mayor capacidad para integrar sus problemas y necesidades en políticas públicas y para crear espacios de representatividad directa e inmediata con los gobiernos locales que permitan mayores condiciones de equidad en la participación.

Un dato interesante que muestran las experiencias citadas es que a pesar de que se impulsaron formas innovadoras para la incorporación de la participación ciudadana en la toma de decisiones, la mayoría ha tenido problemas para continuar ante los cambios de gobierno local.

Los problemas de continuidad hablan no sólo de dificultades para la institucionalización de los procesos de participación y deliberación, sino también de que en el ámbito municipal todavía existen serios rezagos estructurales y de cultura política de los gobernantes, que han impedido la permanencia de dichos procesos.

Respecto a las limitaciones relacionadas con la estructura de funcionamiento del municipio podemos enunciar dos que nos parecen relevantes:

1. La primera limitación son las pocas atribuciones en materia de promoción del desarrollo y en la instrumentación de políticas sociales, en particular. El artículo 115 de la Constitución federal asigna a los municipios tareas en servicios básicos como agua potable, alumbrado público, panteones o seguridad pública, pero ninguna en términos de acciones que tengan impacto en el impulso del desarrollo social como pueden ser la salud, la educación o la vivienda, las cuales están en manos del gobierno federal o estatal.
2. La segunda limitación es el carácter subordinado del gobierno municipal en política social respecto a los gobiernos estatales y federales. En efecto, la política social es definida en sus líneas generales por el ejecutivo federal y la magnitud de la inversión dedicada a este rubro supera con mucho las raquíticas finanzas locales. Ejemplo de ello son los programas sociales como Oportunidades o los programas del DIF que superan con mucho los pocos recursos que el municipio mexicano promedio tiene para la promoción de acciones sociales.

Estos dos elementos ponen en una situación de desventaja a los espacios de participación y deliberación municipales, no solamente porque los limitan en qué cosas decidir sino también en lo referente a los recur-

tos sobre los cuáles tienen incidencia y que no pueden equipararse a los que se destinan a otros ámbitos de gobierno.

Además de estas dificultades estructurales del municipio mexicano, existen obstáculos debido a una cultura política de los gobernantes que frena la continuidad de los programas y actividades municipales. Resaltamos algunas:

1. La cultura del cortoplacismo, propiciada por los períodos de gobierno de tres años en los que los gobernantes se limitan a completar el ciclo de aprender, trabajar y preparar su salida de la administración.
2. La cultura del “borrón y cuenta nueva” de los presidentes municipales que cortan los programas de sus antecesores impidiendo la continuidad de los mismos de un trienio a otro.

En razón de ello, la ciudadanía tienen por delante tareas importantes en torno a una agenda municipal común que permita a ciudadanos (organizados y no organizados) articularse con propuestas comunes que ataquen las limitaciones que impiden la consolidación de los procesos democráticos en los municipios, una agenda que no se limite a modificaciones legales o a buenos propósitos, sino que se construya como un elemento para la acción de modo que haga del municipio una entidad transformadora de la realidad en el país.

REFERENCIAS

- Borja, Jordi, *Desafíos de la democracia: ciudadanía y participación*, México, CESEM, 2003.
- Crozier, Michel, Huntington P., Samuel y Watanuki, Joji, *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, Ciudad de Nueva York, New York University Press, 1975.
- Osegueda, Alonso y Portillo, Alberto “Breve historia de ciudad Mendoza y el Parlamento Democrático Mendocino”, PDM, CESEM, Ayuntamiento Constitucional 1995-1997.
- Rodríguez Wallenius, Carlos “Asamblea popular de gobierno del municipio de Tatahuicapan, Veracruz”, en Enrique Cabrero, *Gobiernos locales trabajando: un recorrido a través de programas municipales que funcionan*, México, CIDE, INAFED, Fundación Ford, 2003.
- Vélez, Heydee y Aguilar, Elena, “Poder ciudadano. Juntos en movimiento gobierno y sociedad. La experiencia de la delegación Tlalpan”, México, Delegación Tlalpan y CESEM, 2003.

MUNICIPAL EXPERIENCES IN PARTICIPATION AND DELIBERATION: TOWARDS THE CONSTRUCTION OF DEMOCRACY OF TERRITORIAL PROXIMITY

CARLOS A. RODRÍGUEZ WALLENIUS

Carlos Rodriguez presents three case studies that illustrate the trend towards increased citizen participation at the local level in Mexico. He notes that in the current context, three developments are converging—electoral democracy, neo-liberal policies, and a push to decentralize resources and competencies. To a large extent these changes have led to high levels of disenchantment and social instability. To confront these problems, a new focus on local democracy and citizen participation is emerging. He discusses three such examples in this chapter.

THE MENDOCINO PARLIAMENT IN MENDOZA CITY, VERACRUZ

From 1995 to 1997, the citizens of Mendoza organized an autonomous parliament with elected representatives from each neighborhood. The mechanism solved community problems through democratic discussion, analysis, and decision-making. The body—called the Municipal Parliament—set up a system of neighborhood representation with ninety elected representatives from twenty-two colonies and additional officials from the indigenous communities of Necoxtla and La Cuesta. The parliament consisted of an assembly, which was the highest authority and held general sessions, and a coordinating committee to provide general leadership. A member had dual functions: to participate in commissions as well as represent his or her broader constituents. The body’s functions lay in monitoring local government actions, city management, and city planning. It served to create a generation of citizens who were more informed about government and its functions.

POPULAR ASSEMBLY OF TATAHUICHAPAN, VERACRUZ

The second experience exists in a newer, predominately indigenous region with Náhuatl and Popoluca speaking citizens. To revive indigenous traditions, this town created a popular assembly that served to democratize decisions and link the citizens more closely to government institutions. It informs the population about government actions in a transparent way, including explaining how public resources are allocated. The president calls meetings, assuming that town officials agree, and citizens listen to information that affects the town, discuss issues, and often vote on proposals. Open votes are taken to ensure that the public's opinions are known. The assembly affects all levels of decision-making and has created a new space for citizens to participate in local government decisions.

PARTICIPATORY BUDGET IN TLALPAN, DF

From 2000 to 2003 citizens designed a program called “Toward a Participatory Budget” in Tlalpan. Due to its impact, it received a Local Management and Government Prize in 2002. As part of this program, citizens and officials prioritized and monitored public works in order to increase citizen participation in public policy. Each year a series of activities took place in the following order:

1. Dissemination of information about the program
2. Training and the formation of monitoring teams
3. Writing and handing in proposals
4. Voting about which proposals to fund and informing the public about the results
5. Putting together a joint annual operations budget
6. Monitoring progress to ensure accountable use of funds

A result of this program is increased participation by citizens over time—almost 20,000 neighbors have taken part in the exercise. The percentage of funds used in this effort has increased over time as well. In 2002, 26% of the budget was put toward 574 public works as a result of the participatory process. In 2003, 53% of the total budget was allocated

through the process, and neighbors chose 486 works. The program served to transform citizens into stakeholders in the development process.

These experiences show that municipal governments have an important role to play in creating democratic spaces where citizens can actively participate. For Rodriguez, this approximates Borja's ideal of ‘democracy of territorial proximity’, which argues that bringing the government closer to the people can increase citizen's role in public policy and ensure more equal participation.

However, in all three cases, it has been hard to continue after changes in elected officials take place. Continuity problems can be explained by two factors: structural limitations and the political culture of Mexican officials. In terms of structural limitations, two issues are especially problematic: the limited powers and the subordinate position, relative to state and federal levels, of municipal governments. In terms of the latter issue, political culture tends to privilege short-term solutions that fail to build on previous experiences. It is up to citizens to attack these problems in order to ensure that experiences such as those described in this chapter reach their transformative potential.

ENDNOTES

1. Michel Crozier, Samuel P. Huntington y Joji Watanuki, *The crisis of democracy. Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*, New York City, New York University Press, 1975.
2. Método de integración directa de la voluntad ciudadana para aprobar o desechar modificaciones o derogaciones de ordenamientos legales y reglamentarios.
3. Consulta al voto ciudadano sobre temas de relevancia constitucional, legal o administrativa.
4. Método para proponer la formación, modificación, prerrogación o abrogación de leyes y reglamentos en los ámbitos local, estatal y federal.
5. Alfonso Osegueda y Alberto Portillo, “Breve historia de ciudad Mendoza y el Parlamento Democrático Mendocino”, PDM, CESEM, Ayuntamiento Constitucional 1995-1997.
6. Carlos Rodríguez Wallenius, “Asamblea popular de gobierno del municipio de Tatahuicapan, Veracruz”, en Enrique Cabrero, *Gobiernos locales trabajando: un recorrido a través de programas municipales que funcionan*, México, Cide, Inafed, Fundación Ford, 2003.
7. Para la elaboración de este apartado se tomó información de Haydee Vélez y Elena Aguilar, “Poder ciudadano. Juntos en movimiento gobierno y sociedad. La experiencia de la delegación Tlalpan”, México, Delegación Tlalpan y Cesem, 2003.
8. Jordi Borja, *Desafíos de la democracia: ciudadanía y participación*, México, Cesem, 2003.

LA PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA, CONDICIÓN NECESARIA PARA EL DESARROLLO DE LA GOBERNABILIDAD

LUIS PINEDA

En los últimos años se ha puesto de manifiesto que la gobernabilidad mundial y sus instituciones en franca crisis se ven urgidas de nuevas teorías y estrategias para impulsar gobiernos *bienhechores*. Un gobierno *bienhechor* es aquel que en forma conjunta con la sociedad y basado en instituciones democráticas, plurales e independientes, crea y establece las condiciones mínimas y máximas para alcanzar un *nivel de vida adecuado*.¹

Sin embargo, esta premisa tan simple parece convertirse en el “más grave de los problemas” de la humanidad pues muy pocos son los gobiernos que en forma participativa y comunitaria pueden establecer compromisos éticos para diseñar y desarrollar acciones que permitan garantizar la calidad de vida de la población.

Compartir el poder es una idea y una política que pocos han experimentado en Latinoamérica, incluso por los gobiernos menos conservadores. Los ciudadanos son importantes sólo para participar en procesos electorales, pero no para la discusión de los temas estratégicos del desarrollo de una comunidad, región o país; así se ha creado una cultura democrática cada vez más representativa, que subsume la toma de decisiones consensuadas, entre ciudadanos y gobierno.

La ciudadanía ha presionado a los gobiernos de turno para flexibilizar y modernizar las concepciones sobre gobernabilidad, participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas; además, ha influido para fortalecer las instituciones procuradoras de justicia, equidad y democracia como vía para establecer una mayor gobernabilidad nacional.

Estas movilizaciones no son un acto aislado, sino que responden a procesos de democratización que en diversas regiones del mundo se están presentando en mayor cantidad y calidad, derivados en parte, a partir del fin de la Guerra Fría, de las presiones de la comunidad internacional y los organismos multilaterales, y de las históricas demandas ciudadanas.

La participación ciudadana se ha convertido en un fenómeno que gradualmente se va desarrollando en diferentes regiones del mundo con

diversas particularidades de acuerdo a su entorno histórico, cultural, económico y sociopolítico. A manera de ejemplo podemos observar que en algunos países asiáticos como en India, Indonesia, Nepal, Tailandia, Filipinas, Malasia y Vietnam, las iniciativas de participación ciudadana se dirigen especialmente a satisfacer necesidades básicas de la comunidad como la reconstrucción de hospitales, el rescate de bosques para las comunidades, la formación de fuerza laboral, la preservación de la herencia cultural de las poblaciones, la provisión de servicios públicos, el remozamiento urbano, etc.

En África, la ciudadanía y el gobierno de países como Kenia, Sudáfrica, Tanzania, Uganda, Zambia y Zimbabwe, se concentran en atender iniciativas para la generación de ingresos mediante el impulso de proyectos productivos, el mejoramiento de servicios públicos básicos y el cuidado del medio ambiente.

En Europa del Este se observa que en países como Rumania, Rusia, Bulgaria, República de Armenia y Albania, los ciudadanos y los gobiernos están destinando sus esfuerzos a iniciativas para la procuración de servicios públicos y la implementación de presupuestos participativos. En Europa Occidental, países como Bélgica, Holanda, Irlanda, Italia, Escocia y Austria, entre otros, se dirigen a acciones para el mejoramiento urbano, la seguridad pública (prevención de la criminalidad), el remozamiento de parques con perspectiva de género, y actualmente hacia iniciativas que promueven la paz. En Sydney, Australia, la ciudadanía impulsa programas para una mayor y mejor atención a la criminalidad en los barrios populares. En Nueva Zelanda, en la ciudad de Auckland, la ciudadanía ha impulsado acciones en torno a la incorporación a sistemas de salud a grupos autóctonos.

En América del Norte, Seattle, Nueva York, Missouri y Filadelfia, grupos de ciudadanos han desarrollado acciones destinadas a la prevención de la criminalidad, el remozamiento de viviendas y colonias, y el rescate de espacios públicos. En Latinoamérica, las acciones de la ciudadanía tienen un matiz muy especial, están permeadas por un tinte político que busca directamente empoderar a los grupos de ciudadanos participantes y colocarlos de frente con sus gobiernos. Prácticamente en todos los países se están desarrollando acciones ciudadanas que tienen el objetivo de obtener la satisfacción de una necesidad concreta, pero también el reconocimiento como nuevo actor social.²

México es un país que en los últimos 20 años ha mostrado un dinamismo inusual de participación de la ciudadanía. Como ejemplo podemos referir a una muestra de 52 casos que se han presentado sólo de 1994 a 2003, citada en el anexo. Sin contar con todas las experiencias o formas tradicionales de trabajo deliberativo colectivo de los grupos indígenas y de campesinos que existen en todo el país y que a la fecha siguen tomando decisiones de manera integral y colectiva.

México tiene una gran tradición participativa, que contrasta duramente con una política restrictiva y poco flexible del Estado que asume la representatividad vía partidos políticos y poderes de la Unión. La historia de México está llena de experiencias ciudadanas que van desde la participación armada hasta actos de solidaridad comunitaria, pasando por acciones filantrópicas. Iconos de este fenómeno son: la Guerra por la Independencia de España, los movimientos de huelga de Cananea, Sonora y Río Blanco, Veracruz, la Revolución Mexicana, la Expropiación Petrolera, el Movimiento Ferrocarrilero, el Movimiento Nacional de Médicos, el movimiento estudiantil de 1968, el Movimiento Nacional de Electricistas, los Movimientos Magisteriales y los actos de solidaridad a raíz de los Temblores de 1985, además de muchas experiencias más de las que no se tiene registro, pero que están en la memoria histórica popular.

Muchos documentos y análisis toman el año 1985 como el punto de partida de la nueva lucha social y civil. Sin embargo, es importante no olvidar que, si bien en ese año la sociedad civil respondió ante las consecuencias devastadoras de los temblores, fue porque contaba con una cultura de la solidaridad emanada de sus orígenes indígenas y una larga tradición organizativa (más de 10 años en promedio) de lucha y solidaridad conocida como Movimiento Urbano Popular (MUP) que logró incorporar esta sabiduría y compromiso en las ciudades más importantes del norte, occidente y el Distrito Federal, lo que facilitó la respuesta oportuna y la reconstrucción de diversas regiones del país, especialmente de la capital.

El surgimiento público (antes de 1985 y 1988, la organización social se daba en forma clandestina) de los grupos organizados y de la formación de las denominadas organizaciones no gubernamentales (ONG) dio un salto cualitativo en el trabajo ciudadano y en su reconocimiento como un nuevo actor social. Es a partir de 1985 y 1988³, cuando la población se

manifiesta de nuevo en las calles de México y se dan las primeras experiencias de participación ciudadana con una perspectiva menos confrontativa y más dirigida a establecer relaciones de respeto entre gobiernos y ciudadanos.

Mención aparte merece el movimiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en Chiapas, el Ejército Popular Revolucionario en Oaxaca y Guerrero, el Movimiento Estudiantil del Consejo Estudiantil Universitario, el triunfo del Partido de la Revolución Democrática en la capital de la República y la movilización de la sociedad civil en temas electorales de frente a nuevas y mejores instituciones que garanticen procesos electorales claros y creíbles.

Un parteaguas en la historia de México se considera el año 2000 cuando, mediante un sistema electoral creíble y confiable, una ciudadanía comprometida, la voluntad política del gobierno, y el surgimiento de un Instituto Federal Electoral fuerte, independiente y plural, aunado a un alto nivel de compromiso democrático por parte de sus integrantes, lograron desarrollar elecciones limpias y creíbles que permitieron el reconocimiento del triunfo de un candidato salido de la oposición y fueron testigos de la pérdida de la Presidencia de la República del partido oficial (Partido Revolucionario Institucional, PRI) en el poder por más de 70 años. Una resultante de este hecho es el surgimiento de una ciudadanía consciente de su poder mediante el sufragio efectivo y su incorporación como nuevo actor social en la vida pública.

Es a partir de este período que fluyen de forma más abierta, los apoyos de organismos multilaterales, fundaciones y gobiernos extranjeros directamente hacia organizaciones ciudadanas y gobiernos, impulsando programas y proyectos dirigidos al combate a la pobreza. Con propósitos más altruistas, aparecen los organismos filantrópicos dirigidos a la reconstrucción y el impulso de proyectos de atención a grupos vulnerables. Se pasa de lo contestatario a un trabajo más participativo entre nuevos actores sociales y se sientan las bases para una era de mayor gobernabilidad.

Sin embargo, es importante aclarar que si bien se perfila un futuro más democrático, la eterna disputa entre el ejercicio de gobierno unilateral y el trabajo más participativo se mantiene como una constante. En los últimos años, si bien se avanzó en un trabajo más abierto y consultivo, lo cierto es que aún prevalece, institucional, jurídica y en voluntades sistémicas, una actitud reticente hacia gobernar de cara y de frente a la

ciudadanía.

El camino ha sido largo y nada gratuito; los pocos espacios que ahora tiene la ciudadanía han costado mucho sacrificio, tiempo e incluso muertes de mexicanos, cada centímetro que se gana tiene detrás una larga lucha de sacrificios por conservar la dignidad. El avance de la participación ciudadana que paralelamente busca resolver su problemática económica-social estructural con el fortalecimiento organizativo, la independencia y la justicia es una realidad y se encuentra *in crescendo*.

Los ciudadanos mexicanos padecen la incompreensión de muchos actores gubernamentales y del sistema de partidos políticos.⁴ A pesar de que la teoría y la historia⁵ se han empeñado en demostrar las bondades de la gestión gubernamental colectiva, aún existe una actitud negativa que obstaculiza un desarrollo armónico de la sociedad. La participación ciudadana desde los gobiernos se ha circunscrito a la atención de demandas y sugerencias mediante ventanillas y espacios operativos entre funcionarios y ciudadanos que, en el fondo, sólo buscan la validación pública para enunciar como gobiernos incluyentes.

Es en este ámbito donde la ciudadanía tiene mejor ubicadas sus prioridades y problemas comunes y es también el espacio donde ha experimentado que su participación no sólo es importante en las elecciones de sus autoridades y representantes cada tres, cuatro o cinco años, si no que también puede poner en práctica su derecho a establecer mejores gobiernos si concatenan sus habilidades, capacidades y compromiso social. Rafael Del Águila hace una argumentación muy importante a este respecto.⁶

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Considero en este momento oportuno intentar un acercamiento sencillo y con ánimo meramente didáctico, a una definición de “participación ciudadana” con el propósito de ir conduciendo más fácilmente nuestra temática. La participación ciudadana son las iniciativas organizadas por grupos de personas reconocidos como miembros de una comunidad, que se integran en forma individual o colectiva para exigir su derecho histórico, en el caso de México Constitucional, a ser parte de una deliberación razonable para construir su proyecto de nación que asegure un nivel de vida adecuado.

TIPOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

A partir de revisar someramente 52 experiencias de participación ciudadana en México, de coordinar en América Latina el proyecto Fundación Para la Participación “Toolkit” desde 1999 y de sistematizar un trabajo de más de cinco años con comunidades de cuatro regiones del país (Chihuahua, Morelos, Veracruz y la Delegación Iztapalapa en la Ciudad de México), anoto algunas consideraciones que intentan ilustrar las características que la ciudadanía ha desarrollado para determinarse como entidades donde se ejerce la democracia y los principios deliberativos.

En primer lugar, habría que diferenciar los tipos de participación ciudadana, y sólo por razones didácticas (la principal característica de la ciudadanía es su capacidad innovadora) lo haremos en las temáticas siguientes: procesos electorales, solución de problemas focalizados comunitarios y defensa de los derechos humanos de acuerdo al PIDESC⁷ y el trabajo ciudadanía gobierno.

En el ámbito electoral, la ciudadanía participa a partir de dos grupos: los militantes y la ciudadanía en general. En la mayoría de los casos los militantes reciben indicaciones y tareas de parte de los dirigentes y pueden influir en las estrategias u operación de los procesos, y también, emitiendo y acercando otros simpatizantes, defendiendo el voto en caso necesario y acompañando al gobierno en actos de legitimación.

Existen partidos políticos y organizaciones sociales y políticas, que son las menos, que tienen una visión distinta del ejercicio de la vida democrática: por un lado se integran como colectivo para determinar la forma más racional para seleccionar a sus candidatos garantizando la participación de la mayoría de los militantes; y por otro, son capaces de superar su ámbito partidario para lograr la aprobación del resto de la población. Estas prácticas se dan generalmente en comunidades indígenas y rurales. No es novedosa sino que es una forma de vida determinada por su historia y su cultura, pero sobre todo por su sentido de lo colectivo.⁸

Como respuesta a un problema focalizado, la ciudadanía se organiza para solucionar una situación de emergencia o una irrupción en su dinámica cotidiana. Normalmente son movimientos espontáneos de corta duración pero que se integran mediante herramientas muy definidas de participación ciudadana: la audiencia pública, los talleres, la planeación

participativa y las mesas de concertación. Se pueden convertir a mediano y largo plazo en organizaciones institucionalizadas o participar en procesos electorales como miembros o usando siglas de algún partido político.⁹

La lucha y la defensa de condiciones mínimas para el desarrollo como lo establece el PIDESC son generadores de experiencias de participación ciudadana que están dirigidas concretamente a la satisfacción de necesidades de servicios básicos. Son participaciones de corta duración y normalmente están asesoradas por organismos externos (ONGs o fundaciones). Normalmente no son movimientos de larga duración pues al obtener el satisfactor desaparecen. En varias oportunidades, este tipo de participación crea un referente educativo que puede ser el multiplicador de la tecnología desarrollada por otros grupos¹⁰ o ante otras necesidades.

Una experiencia vinculatoria entre ciudadanos y gobiernos representa el mejor modelo de acercamiento hacia la gestión gubernamental participativa. El argumento es que mientras las acciones sean desvinculadas de los recursos, legalidad e infraestructura, las posibilidades de institucionalización, políticas públicas y normatividad son mínimas. El trabajo de consulta, diseño de metodología de intervención, la operación de proyectos y la evaluación de las acciones son ingredientes que aseguran el éxito de la iniciativa ciudadana, legitiman a los gobiernos y pueden colocarse en el umbral de la sustentabilidad.¹¹

La ciudadanía se ve reflejada en los proyectos y las obras, las aprehende y las conserva y se convierte en corresponsable del ejercicio de gobierno. Los gobiernos adquieren una presencia y un consenso que garantiza otras obras. Con esto podemos observar que la participación ciudadana ha dejado de ser un acto fortuito o voluntario que no requiere una metodología o tecnología para desarrollarse. La participación ciudadana está determinada por tiempos, objetivos, tipos, etapas, niveles, contextos y herramientas.

LA JUSTIFICACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

¿Cuándo y por qué se debe promover la participación de los ciudadanos? La respuesta inmediata y ética es que los individuos tienen derecho a ser parte de la manera en que la comunidad en la cual viven y trabajan se desenvuelve; porque el desarrollo y el futuro de su comunidad, muni-

cipalidad, entorno, es su desarrollo y su futuro. El gobierno no es nada más que una delegación de los ciudadanos¹² para la administración y el desarrollo comunitario a políticos y especialistas. Esto nunca significó que aquellos que llevan a cabo la gestión y el desarrollo puedan hacerlo enteramente sin los ciudadanos.

La participación de los individuos, el acceso a la información y el desarrollo político es esencialmente un problema de la ciudadanía. En este sentido, la participación ciudadana en el gobierno local es un fin en sí mismo.

Una respuesta más práctica de por qué procurar la participación de los ciudadanos es que la participación de las personas hace un mejor gobierno—por ejemplo, más transparente, coherente y responsable, más efectivo y más eficiente:

- El gobierno debe responder a las necesidades de las personas, involucrándolas en determinar cuáles son sus demandas, en el diseño y la aplicación de políticas para atenderlas, lo cual es una manera excelente para asegurarse que son adecuadamente respondidas;
- La gestión de gobierno y el desarrollo, en particular desde una perspectiva de la sustentabilidad, involucra un conjunto de temas de una amplitud y complejidad creciente. Para cumplir las tareas de la gestión y el desarrollo exitosamente, la participación de los ciudadanos es usualmente indispensable;
- Las buenas ideas pueden hacer mucho para mejorar el gobierno local. Los ciudadanos directamente involucrados o afectados por un problema o tema usualmente son los que tienen las mejores iniciativas. Sus experiencias directas, pensamientos y discusiones invariablemente proveen la creatividad e innovación necesarias para abordar temas delicados o engañosos de manera satisfactoria para todos;
- Finalmente la participación de los ciudadanos en el gobierno local es casi siempre efectiva por los costos. Los ciudadanos pueden ayudar a localizar maneras más baratas de hacer las cosas, su voluntad de participación en la ejecución de políticas puede reducir los costos financieros de manera significativa. Además, en un sentido figurativo, las autoridades locales pueden pagar un alto precio cuando los ciudadanos no están involucrados directamente en el proyecto. Sólo imagínese qué pasaría si el municipio decidiera que la comunidad

tiene que hacer una nueva autopista sin involucrar a los residentes en el proyecto.

En suma, estos puntos ilustran la necesidad o lo deseable que es la participación ciudadana como un *medio* y un fin para lograr un buen o mejor gobierno.

LOS PROPÓSITOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Cuando se ponen en práctica estos acercamientos generales, la siguiente cuestión a contestarse es: ¿cuáles son, podrían ser o deberían ser los propósitos de la participación ciudadana en un caso concreto?

Una simple matriz sirve para ilustrar cómo trabajan estas distinciones para estos dos ejemplos: desarrollo comunitario y la limpieza de un río.

	Proyecto Limpieza de un río	Gobierno Desarrollo comunitario
Participación en política y toma de decisiones	Los ciudadanos participan en el diseño del proyecto	Los ciudadanos participan en la formulación de la política para el desarrollo comunitario
Participación en la ejecución	Los ciudadanos proporcionan el trabajo, llevándolo a cabo	Los ciudadanos participan en el establecimiento de un centro de servicios comunitarios, en la implementación de medidas de prevención contra el crimen, etc.

Se podría asumir, en general, que la participación en el gobierno establece diferentes requerimientos para involucrarse en proyectos, lo mismo para la participación en la política, la toma de decisiones y la ejecución. El punto es, para todos los involucrados, que a mayor claridad y consenso sobre los propósitos específicos de la participación ciudadana, en un caso en particular, mayores son las oportunidades de que se alcancen estos propósitos. Expectativas falsas o incorrectas conducen al fracaso y a la frustración, lo cual debe evitarse.

LAS ETAPAS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La primera manera de definir el propósito de la participación es determinar en qué etapa del proceso mencionado anteriormente se persigue la participación ciudadana. Las etapas de la participación son:

1. *Identificación del problema*: investigación y discusión con el objetivo de identificar las raíces de aspectos esenciales del problema o tema a enfrentar;
2. *Análisis del problema*: análisis del contexto, los factores que influyen en los temas o las situaciones problemáticas para el desarrollo de posibles soluciones o la manera de intervenir en ellos (desarrollar opciones políticas);
3. *Visibilización de soluciones*: el examen de la visibilidad de varias opciones políticas, de los recursos disponibles o que puedan movilizarse;
4. *Diseño de políticas*: la selección de una opción política óptima, el refinamiento y concretización de la misma, además de que pueda ser puesta en práctica;
5. *Ejecución de la política*: la implementación de la política;
6. *Monitoreo, evaluación y seguimiento*: supervisión de la ejecución, retroalimentación de la efectividad y eficiencia de las medidas tomadas sobre el problema o tema, el ajuste eventual de la política, planeación, organización e implementación de medidas después de la finalización de la experiencia para asegurar la sustentabilidad de la solución del problema o el manejo del tema.

En cada una de las etapas, cualquiera puede participar en diversos

grados o niveles, desde simplemente estar bien informado hasta la responsabilidad completa de la gestión de una fase en cuestión. En las experiencias de participación ciudadana que mencionamos al final de este artículo se distinguen distintos niveles de participación.

LOS NIVELES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

1. *Resistencia*: oposición activa de las personas a la iniciativa planteada.
2. *Oposición*: actitud de negación ante el planteamiento de una iniciativa y sus soluciones
3. *Información*: entendida aquí como *comunicación en un sentido* a las personas involucradas.
4. *Consulta*: comunicación en dos sentidos, donde las personas involucradas tienen la oportunidad de expresar sugerencias y preocupaciones —aunque sin asegurar que éstas sean utilizadas en su totalidad, o con la intención original.
5. *Construcción de consensos*: en este nivel, las personas involucradas *interactúan* para entenderse entre sí, discutir varias opciones y llegar a una posición negociada que sea aceptable para todos.
6. *Toma de decisiones*: cuando los ciudadanos son directamente involucrados en la toma de decisiones y *comparten la responsabilidad* por los resultados probables.
7. *Riesgos compartidos*: a este nivel la participación ciudadana está personalmente implicada en los resultados, incluido el riesgo de que no sean los esperados. De esta manera la *responsabilidad es compartida* por las decisiones y sus resultados.
8. *Asociación*: este nivel se construye con los dos anteriores. Aquí los ciudadanos no sólo forman parte del proceso de toma de decisiones y comparten sus riesgos, sino que también participan en la implementación de las decisiones, sobre una base de igualdad con las otras personas involucradas.
9. *Autogestión*: significa la gestión ciudadana autónoma del problema, de esta manera les corresponde *una responsabilidad y un compromiso completos*. La autogestión se considera el nivel más alto de participación.

Una segunda manera de definir el propósito de la participación ciudadana es determinar el nivel de participación—en la experiencia como un

todo, o de acuerdo con varias de sus etapas. Por ejemplo, este propósito puede ser formulado como el nivel de construcción de consensos en la etapa de análisis del problema, la consulta en la etapa de diseño de política, y la información en la etapa de ejecución de política y monitoreo (lo cual sería bajar la aspiración de la participación ciudadana a una intensidad relativamente modesta).

La formulación de los propósitos de la participación de los ciudadanos de un modo tan concreto como sea posible, ayuda al desarrollo adecuado de estrategias y procedimientos para motivar a las personas a participar y a determinar los recursos (financieros, de tiempo, etc.) necesarios para alcanzar los propósitos planteados.

LOS ACTORES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La participación ciudadana puede ser llevada a cabo por una variedad de actores. En los casos revisados se realizan mediante un Consejo Local o Municipal integrado por el cabildo y representantes de la comunidad. Normalmente este tipo de iniciativas tiende a ser exitosa, sobre todo cuando la experiencia ciudadana se da desde la ubicación de la prioridad, la ejecución, el monitoreo, y el seguimiento.¹³

LAS HERRAMIENTAS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La participación ciudadana tiene herramientas que le permiten su desarrollo; por herramientas de participación ciudadana nos referimos a los métodos, técnicas o instrumentos que son utilizados para promover, impulsar y desarrollar experiencias de la ciudadanía. Las herramientas que más se utilizan en las experiencias de participación ciudadana son; la planeación participativa, el presupuesto participativo, las audiencias públicas, los acercamientos comunitarios, los Talleres, los Foros, los Mapas Descriptivos, Casa Abierta, Reuniones Públicas, Grupos Especializados, Inspecciones, Negociaciones, Grupo de Consejeros Ciudadanos, Plebiscitos, Concertación de Recursos, Cabildeo, Equipo Conjuntos de Proyectos, Referéndum, Consulta Públicas, y un largo etcétera. Se consideran un buen ejercicio democrático y las bases de la aplicación de la democracia deliberativa.

La herramienta más popular son los *talleres*: cerca del 80% de los casos

examinados los usaron. La variedad de formatos y formas para esta herramienta son tan grandes que es sólo a través de diferenciaciones que podemos decir algo más acerca de esto. Una manera de diferenciación es acordar los propósitos de los talleres. Parece haber tres básicos:

- Información y sensibilización;
- Capacitación, generalmente para el desarrollo de habilidades;
- Desarrollo de políticas y (preparación para la) toma de decisiones.

Los casos que utilizaron talleres para los primeros propósitos tendieron a ser menos exitosos, a diferencia de los dos últimos.

También en la parte alta de la lista encontramos a la *reunión pública*. Esto es difícilmente una sorpresa, ya que es una manera fácil de involucrar a los ciudadanos en una amplia variedad de etapas de una experiencia. A pesar de carecer de información específica relevante, las dudas aparecen con respecto a la efectividad de tales reuniones, a menos que se realicen esfuerzos conscientes para adaptar el diseño, formato y curso de la reunión a una situación particular. Esto al menos parece ser el fondo para la protesta reportada en un caso por la urgente necesidad de formas más creativas de reuniones, combinándolas con otras herramientas locales para la experiencia en la región. Por ejemplo:

- *Mapas de inclusión y exclusión social*: Mapas actualizados permiten la visualización de áreas geográficas que han sido “más” o “menos” favorecidas por políticas públicas;
- *Diagnóstico rápido*: diagnóstico de un problema o tema a través de la autopercepción de los actores involucrados;
- *Programación integrada*: la obligación de departamentos municipales de integrar sus acciones y coordinarlas a través de la participación de los ciudadanos.

Una herramienta popular también es el *acercamiento comunitario*. La mayoría lo utiliza con éxito en el involucramiento con la sociedad desde diversos ángulos y en actividades muy importantes para los ciudadanos. Los casos que usaron el *diseño participativo de planes* como herramienta tuvieron resultados diversos. Son considerados muy exitosos porque procuran la participación ciudadana desde el principio, aún en la etapa

de identificación del problema y su análisis. Cuando, sin embargo, los ciudadanos son únicamente involucrados una vez que el municipio ha iniciado el diseño, esta herramienta no parece contribuir a una participación ciudadana exitosa. Otro requisito para que esta herramienta sea efectiva parece ser que la ciudadanía no sea incidentalmente consultada, sino que pueda participar en la toma de decisiones. En otras palabras, para que el diseño participativo de planes sea efectivo, la participación ciudadana no sólo debe abarcar las primeras etapas de la experiencia, sino alcanzar *el nivel* de toma de decisión.

Los *comités* son usados como una herramienta, en muchas composiciones diferentes de autoridades locales, expertos o técnicos, líderes de la comunidad o ciudadanos ordinarios, representantes de organizaciones locales, etc. Los comités son tan variados como las tareas de las que se encargan: desde la conducción completa de la experiencia, hasta el desarrollo de políticas, ejecución de éstas para temas específicos, la consultoría y la evaluación de funciones.

Sin embargo, los comités tienden a ser altamente exitosos en una mayoría significativa de los casos en que fueron usados como herramienta para la participación ciudadana. Esto es especialmente válido para todos los comités encargados de la (auto) gestión autónoma y para todos los comités integrados por autoridades locales y ciudadanos para la conducción y propósitos de toma de decisiones. También fueron exitosos los comités con funciones consultivas y con un mandato en planeación.

El éxito de los comités como una herramienta para la participación ciudadana a través de la junta es explicado en un caso por la continuidad de la interacción entre las autoridades locales y los ciudadanos que crearon. Otra explicación podría ser que dado que las autoridades locales y los ciudadanos están involucrados en el mismo comité, ambos “lados” tenderán a tomar al comité y a sus resultados seriamente. Aunque comités de ciudadanos sin autoridades locales fueron también exitosos, se les suministró un mandato claro y el poder de hacer una diferencia.

Finalmente, los comités fueron iniciados como temporales y con la experiencia se convirtieron en estructuras más permanentes para la participación ciudadana. Esta institucionalización fortalece significativamente la sustentabilidad de la participación. Un caso similar es el de las *mesas redondas de concertación*, entendidas aquí como menos permanentes aún que los comités, por definición con múltiples contrapartes y un

mandato discrecional. Y en todos los casos su uso fue exitoso.

Los *foros* son herramientas similares a las mesas redondas, aunque en la práctica el término parece referirse a reuniones con múltiples contrapartes que son más incidentales y menos atractivas para sus participantes. Sin embargo, en muchos casos los foros no hacen ninguna diferencia. Aparentemente su carácter sin ataduras no los convierte en una herramienta muy fuerte para la participación ciudadana.

Herramientas similares como *grupos especializados* o *grupos consultivos ciudadanos*, aunque usadas con relativa frecuencia, parecen tener en general menos éxito. Usualmente estas herramientas se usan en las primeras etapas de una experiencia para la identificación del problema o su análisis, o únicamente con funciones consultivas. Quizás son menos exitosos los casos en que los ciudadanos no se involucran en el diseño de políticas y la toma de decisiones.

NOTAS FINALES

A manera de conclusión, y desde la posición que permite el trabajo con los grupos, comunidades e instituciones es importante destacar que la construcción de nuestras posiciones en torno a la validez, vigencia y futuro de una ciudadanía cualificada en sus derechos humanos, económicos, sociales y culturales son el futuro inmediato y único para alcanzar los niveles de bienestar de la sociedad mexicana. Se visualiza que esta lucha no será fácil ni a corto plazo y que dependerá en buena medida de las voluntades de la clase política y mucho del empuje, tesón y empoderamiento de la sociedad civil.

Mucho depende también de los actores sociales que consideran a una ciudadanía fortalecida y dueña de su destino como el principio y el fin de la democracia. Académicos, líderes de opinión, empresarios, mujeres, indígenas, campesinos, obreros, estudiantes, amas de casa, niños, jóvenes, etcétera, tienen la enorme responsabilidad de impulsar transformaciones graduales del sistema democrático mexicano con un carácter moderno que permita contar con instituciones autónomas, independientes y plurales, poderes de la unión legítimos, consensuados y asumidos ética, estricta y prioritariamente como representantes de los intereses de los ciudadanos, partidos políticos y organizaciones políticas acordes a los tiempos democráticos y con objetivos y funciones de verdadera represen-

tación, una sociedad fuerte y organizada que se coloque de frente y con sus gobernantes diseñando, operando y valorando la gestión pública en plano de igualdad y compromiso corresponsable.

REFERENCIAS

- Del Águila, Rafael, “La participación política como generadora de educación cívica y gobernabilidad”, en *Expediente Electoral, Revista del Instituto Electoral del Estado de México*, Apuntes Electorales, Año 1, N° 3, Instituto Electoral del Estado de México, diciembre 2000 – febrero 2001.
- González Menéndez, Ana, “La propuesta habermasiana de una política deliberativa considerada como posible traslación de la teoría de la acción comunicativa al espacio político”, en Cuaderno de Materiales N° 13, *Poder y Control Social*, Diciembre 2000.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (PIDESC), establecidos en la Carta de la Organización de las Naciones Unidas en 1966 y ratificada por el Congreso Mexicano en 1981.

ANEXO AL CAPÍTULO DE LUIS PINEDA

EXPERIENCIAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MÉXICO

Descripción	Fuente de Información
<i>Hacia un Presupuesto Participativo, Tlalpan, D.F. 2001 – 2002</i> Es un espacio en el que autoridades y ciudadanía elaboran, de manera conjunta, la priorización y seguimiento de la obra pública; también es un programa para ampliar la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos.	http://www.cesemheribertojara.org.mx/tlalpan.pdf
<i>La Participación Cívica como Base de la Actividad Gubernamental. Zaragoza, Veracruz, 2001</i> En primer lugar se establecieron comités vecinales, lo que creó un nuevo sentido de orgullo en la comunidad por conservar y recrear las mejores partes de la cultura indígena, por ejemplo, respeto, honestidad, apoyo mutuo, y trabajo colectivo. Usó la fuerte estructura eclesiástica en la región para expandir su influencia y el cabildeo. Las negociaciones permitieron el reconocimiento de otras comunidades, de autoridades regionales y nacionales y la búsqueda del reconocimiento internacional para lograr atraer fondos adicionales para sus iniciativas.	http://www.toolkitparticipation.nl/cases/47#top

Descripción	Fuente de Información
<i>Experiencias relevantes de gestión ambiental municipal en el Estado de México. Metepec y Valle de Bravo, Estado de México, 1997</i> El programa tiene varios objetivos y se divide en sub-programas: a)Programa de normatividad y vigilancia; b)Programa de registro de transportistas y generadores de residuos; c)Programa de monitoreo y control de prestadores de servicio de transporte, recolección y disposición de residuos; d)Programa de denuncia ambiental; e)Programa de seguimiento y respuesta a la denuncia ambiental; f)Programa de conservación de áreas verdes; g)Programa de restauración y conservación de cuencas; h)Programa de proyectos ambientales productivos; j)Programa anual de viveros municipales; k)Programa de educación ambiental; l)Programa de separación y clasificación de basura; m)Programa de conservación del medio; n)Programa de conservación de la fauna silvestre y trato digno a los animales domésticos; o)Programa de apoyo a proyectos ambientales municipales.	http://www.edomex.gob.mx/Se/experien.htm

Descripción	Fuente de Información
<i>Programa CIMTRA, Cobertura Nacional, 2002-2004</i> El punto de partida de este programa nace de la necesidad de medir desde un enfoque positivista el ambiente y las acciones que prevalecen en un gobierno local sobre sus actividades, procesos y transacciones en interrelación con empresas privadas, ciudadanos, medios de comunicación, organismos sociales y partidos políticos y otros. Se decidió medir el nivel de transparencia que un municipio determinado puede alcanzar y no su nivel de corrupción.	http://www.cesemheribertojara.org.mx/cimtra/index.html
<i>Aportaciones de un Ayuntamiento Popular en la Administración Municipal. Tepoztlán, Morelos, 1995.</i> En 1995 se decidió elegir a un ayuntamiento al que se le denominó Honorable Ayuntamiento Libre Constitucional y Popular, que no fue reconocido por el gobierno estatal ni federal. Sin embargo, gobernó con éxito y resolvió así las necesidades indispensables del municipio.	http://www.laneta.apc.org/ced/municipal/articulos/aportaciones.html

Descripción	Fuente de Información
<i>Temoac; 21 años de lucha por la autonomía de un municipio indígena, Temoac, Morelos, 2001</i> Su experiencia de gobierno comunitario está muy cerca de lo que los ciudadanos y ciudadanas morelenses anhelan ante un aparato de estado corrupto. Son las dos únicas experiencias en el estado pero pueden ser la punta de lanza para ejercer prácticas democráticas en la toma de decisiones así como construir la corresponsabilidad de la ciudadanía en el ejercicio del poder.	http://www.laneta.apc.org/ced/municipal/articulos/temoac.html
<i>Xoxocotla: agua potable y organización comunitaria, Xoxocotla, Morelos, 1998</i> El agua en Xoxocotla no es un problema de desabastecimiento. Se trata de una lucha por la apropiación de los recursos y una lucha por la democratización de su manejo. En un primer momento, la lucha reivindica el derecho al consumo de agua en la cantidad y con la calidad para beber. En un segundo momento, la lucha es por el derecho a defender la propiedad histórica de los pueblos a manejar sus recursos. El autogobierno no es la manera de establecer dominio y control, sino la forma de ejercer decisiones solidarias y comprometidas con el desarrollo de las capacidades humanas.	http://www.laneta.apc.org/ced/municipal/articulos/xoxocotla.html

Descripción	Fuente de Información
<i>Las autoridades auxiliares y la descentralización municipal en el estado de Tlaxcala, Tlaxcala, 1995</i> La experiencia de Tlaxcala es un proceso de desconcentración municipal, en el que las autoridades municipales tienen participación activa en la administración de los recursos públicos y en el cobro de los impuestos, derechos y contribuciones que el cabildo apruebe.	http://www.municipio.org.mx/Erendira-alvarez.htm
<i>El Parlamento Democrático Mendocino, Ciudad Mendoza, Veracruz, 1994</i> El Parlamento Ciudadano tiene una doble función: atender las comisiones que en el organismo se le asignaron y representar a la colonia ante el ayuntamiento. Esto otorga cierta movilidad que requiere del conocimiento paulatino de la administración municipal. Un miembro del Parlamento dura en su cargo tres años intercalados con la renovación del ayuntamiento. La renovación de los miembros del ayuntamiento se da un año y medio después de haber entrado en funciones el ayuntamiento en turno.	http://www.municipio.org.mx/Erendira-alvarez.htm

Descripción	Fuente de Información
<i>Los comités de vida vecina, Oaxaca, Oaxaca. 1996–1998</i> El ayuntamiento de Oaxaca (1996–1998) emprendió un programa de acercamiento de los funcionarios a la ciudadanía para que ésta gestionara directamente sus problemas. Inspirado en las experiencias del ayuntamiento de León, Guanajuato, cada martes a las nueve de la mañana, los funcionarios de los departamentos y los ediles sacan sus escritorios a la explanada del palacio municipal para atender a los ciudadanos que quieran gestionar algún servicio en cada una de las dependencias. A este programa lo llamaron Martes Ciudadano, en el que el presidente y cada una de las autoridades y funcionarios dan audiencias públicas para que los ciudadanos gestionen directamente sus problemas y demandas.	http://www.municipio.org.mx/Erendira-alvarez.htm
<i>CED (Centro de Encuentros y Diálogos, A. C.) que acaba de ser premiado por parte del IFE en su certamen nacional “Experiencias de Participación Ciudadana”.</i>	http://www.laneta.apc.org/pipermail/redmorelos/2002-December/001649.html

Descripción	Fuente de Información
<i>Planeación regional en Jalisco, Región Ciénega, Jalisco, (1995-2001)</i> En el inicio de las actividades se había delimitado la región, que estaba compuesta por los municipios de La Barca, Chapala, Jamay, Jocotepec, Ocotlán, Poncitlán, Tizapán el Alto, Tototlán, Tuxcueca y Zapotlán del Rey. Puesto que además de los planes regionales se habían contemplado planes municipales, desde un principio se estableció que el objetivo del plan era identificar problemas que demandaran una acción regional y que implicara la cooperación intermunicipal en la solución de los mismos. La agencia responsable de la realización del plan era la Secretaría de Desarrollo Urbano, pero el trabajo debía ser avalado y organizado por el Consejo de Planeación del Estado de Jalisco (Coplade).	http://ineser.cucea.udg.mx/RIMjalisco/Luisa73.htm

Descripción	Fuente de Información
<i>Lineamientos estratégicos para el desarrollo hidráulico de las regiones hidrológicas pertenecientes a la Región VIII, Lerma-Santiago-Pacífico, 1998</i> El proyecto es parte de los esfuerzos que la Comisión Nacional del Agua (CNA) realiza a partir de 1998 para un planeamiento adecuado del recurso. El objetivo era construir y consensuar, con los usuarios, los lineamientos para el desarrollo hidráulico de la región. Tomando en cuenta los objetivos del proyecto, el tamaño de la región (más de 300 municipios de nueve estados) y la subdivisión de ésta en tres sub-regiones (Lerma-Santiago-Pacífico), se llegó a la conclusión de que en este contexto era conveniente llevar a cabo tres reuniones de trabajo en cada sub-región.	http://ineser.cucea.udg.mx/rimjalisco/Luisa73.htm
<i>Taller de planeación estratégica de gobierno municipal, Oztoloapan, Estado de México, febrero 1997</i> En noviembre de 1996 se llevaron a cabo elecciones municipales en el Estado de México. Algunos de los municipios decidieron ser gobernados por autoridades emanadas de la voluntad popular, y con perspectiva diferente a lo que tradicionalmente han vivido.	http://www.prodigyweb.net.mx/copevi/materiales/archivos/dygl/linea_a1.doc

Descripción	Fuente de Información
<i>La Perspectiva de Gobierno Municipal en San Juan Cotzocon, Mixe, Oaxaca, enero 1997</i> Taller de Análisis Sobre la Perspectiva de Gobierno Municipal en San Juan Cotzocon, Mixe, Oaxaca. Objetivo: definir una propuesta de planeación de largo alcance de la gestión de gobierno municipal. Lugar: San Juan Cotzocón, Mixe, Oaxaca.	http://www.prodigyweb.net.mx/copevi/materiales/archivos/dygl/linea_a3.doc
<i>La Delegación Cuauhtémoc y el presupuesto participativo, Delegación Cuauhtémoc, D.F., 2000</i> El objetivo fue consolidar la relación democrática entre los ciudadanos y el gobierno delegacional para discutir, decidir y planear programas, políticas y presupuesto para el ejercicio del gobierno delegacional del año 2002, conformando mecanismos de control de la población sobre la actuación de la Jefa Delegacional y de funcionarios en materia de inversión y obras.	http://www.prodigyweb.net.mx/copevi/materiales/archivos/dygl/linea_b1.doc

Descripción	Fuente de Información
<i>Proyecto “Construyendo Ciudad, Construyendo Ciudadanía”, Delegación Gustavo A. Madero, D.F., 2000</i> El objetivo general planteado fue generar estrategias de participación ciudadana y gestión democrática en torno a procesos de desarrollo territorial integral, políticas y acciones públicas que fortalecieran un ejercicio de gobierno incluyente y una cultura ciudadana corresponsable.	http://www.prodigyweb.net.mx/copevi/materiales/archivos/dygl/linea_b2.doc
<i>Participación Ciudadana en la Delegación Azcapotzalco. D.F., 1997–1998</i> Coadyuvar al proyecto de gobernabilidad democrática del gobierno de la ciudad y de la Delegación estableciendo estrategias, mecanismos e instrumentos que garanticen la participación ciudadana corresponsable en la gestión de las políticas y programas de gobierno dentro de la demarcación territorial.	http://www.prodigyweb.net.mx/copevi/materiales/archivos/dygl/linea_b3.doc

Descripción	Fuente de Información
<i>La construcción de la autonomía de los pueblos indios de la Región Tzotzil Norte de Chiapas, 1998</i> Durante los últimos 24 años los pueblos indios de Chiapas se han venido construyendo como sujetos políticos autónomos, a partir de tres procesos: a) la reafirmación de su identidad cultural, la recuperación de sus territorios y el restablecimiento de sus costumbres; b) la lucha por el ejercicio del poder, tanto en sus comunidades como en los municipios y –con alianzas más amplias– en el gobierno estatal; c) la voluntad de integrarse como sujetos regionales, al tiempo que se mantiene una clara pertenencia a la nación mexicana.	http://www.prodigyweb.net.mx/copevi/materiales/archivos/dygl/linea_d1.doc
<i>1ª Jornada de Planeación Participativa y Corresponsabilidad Ciudadana en las Unidades Territoriales. D.F., 2000</i> Dos ejes fundamentales que se concretan en la estrategia primordial del ejercicio de gobierno, expresada en la concepción de una política social dirigida a los sectores más vulnerables de la Ciudad, que no se concibe sin la participación ciudadana en los asuntos públicos de interés para la sociedad.	http://www.enlace.df.gob.mx/cefsc/1a_jornada.html

Descripción	Fuente de Información
<i>Programa de Desarrollo Integral Sustentable de la Delegación Xochimilco, D.F., 1998–2000</i> Diseñar de manera consensuada con los pobladores de zonas bajo el régimen de protección ambiental y la participación de expertos en las materias respectivas un programa de desarrollo sustentable, que permita el aprovechamiento productivo al tiempo que la conservación y regeneración de los recursos naturales y culturales de este sitio declarado como patrimonio de la humanidad.	http://www.urbared.ungs.edu.ar/recursos_fichero_programa.htm
<i>Programa de Mejoramiento y Vivienda Nueva en Lote Familiar. D.F., 2000–2002</i> El programa apoya desde el año 2000 a familias que han decidido realizar obras de mejora o ampliaciones en su vivienda. Durante estos años el programa ha llegado a colonias y barrios populares en los que ha tenido una gran aceptación además de fortalecer el desarrollo económico de esa región. En la operación participan múltiples actores civiles, las instituciones de Educación Superior de la Ciudad y el Gobierno Local de la Ciudad de México, a través del Instituto de Vivienda y organizaciones civiles de profesionales.	http://www.urbared.ungs.edu.ar/recursos_fichero_mejoramiento.htm

Descripción	Fuente de Información
<i>Unión de Colonos, Inquilinos y Solicitantes de Vivienda en Veracruz, UCISVVER. Xalapa, Veracruz, 2000</i> Para la UCISVVER la acción urbana constituyó un pretexto para la re-estructuración del tejido social. Este fue nuestro objetivo de fondo. Una vez planteados los problemas, el paso a la conceptualización, a la generación de soluciones.	http://www.urbared.ungs.edu.ar/textos/ucisvver.doc
<i>Celaya se embellece gracias a todos. Celaya, Guanajuato, 2000</i> El objetivo del programa es lograr la limpieza y conservación de la ciudad, apoyándose en la participación ciudadana. Surge por la necesidad de mejora en la imagen del municipio y un presupuesto muy reducido, ante lo cual con este programa semanal se han realizado varias acciones: emparejado de calles en colonias, pavimento y bacheo de calles, forestación y reforestación, limpieza de calles y arreglo de jardines y de alumbrado público.	Prácticas Municipales Exitosas. Premio Gobierno y Gestión Local. Un impulso a lo mejor del municipio; Tomo II, Indesol/CIDE/ Fundación Ford, 2002, México, p.248

Descripción	Fuente de Información
<i>Red móvil (DIF Irapuato / desarrollo rural), Irapuato, Guanajuato, 2000</i> El objetivo general del programa es propiciar la participación activa y consciente de los habitantes del medio rural, para que se incorporen por sí mismos, a un desarrollo comunitario integral, mediante su organización y capacitación, en los siguientes aspectos: alimentación, salud, educación, vivienda y saneamiento ambiental.	Prácticas Municipales Exitosas. Premio Gobierno y Gestión Local. Un impulso a lo mejor del municipio; Tomo II, Indesol/CIDE/ Fundación Ford, 2002, México, p.249
<i>Centros de integración comunitaria (CEICOS's), Irapuato, Guanajuato, 2000</i> Lograr la participación activa, comprometida y responsable de los miembros de las colonias es el objetivo del programa. Para lograrlo se han establecido servicios asistenciales de asesoría y orientación, a la par de actividades deportivas y recreativas con aprendizaje de habilidades y destrezas, a fin de generar un proceso de autogestión desarrollador del capital humano para la solución de la problemática comunal.	Prácticas Municipales Exitosas. Premio Gobierno y Gestión Local. Un impulso a lo mejor del municipio; Tomo II, Indesol/CIDE/ Fundación Ford, 2002, México, p.250

Descripción	Fuente de Información
<i>Radio presidencia, León, Guanajuato, 2000</i> El objetivo del programa es crear un vínculo de comunicación alternativa entre la sociedad y el gobierno a través de la radio como fuente de información continua de las acciones gubernamentales que genere una actitud participativa y de cambio entre la población. "Radio Presidencia" da respuestas a las demandas sociales por medio de la comunicación, propiciando un vínculo directo entre autoridades y sociedad.	Prácticas Municipales Exitosas. Premio Gobierno y Gestión Local. Un impulso a lo mejor del municipio; Tomo II, Indesol/CIDE/ Fundación Ford, 2002, México, p.251
<i>Estructura social participativa, Salamanca, Guanajuato, 2000</i> El objetivo del programa es generar una estructura social representativa, democrática, amplia, plural y sin fines partidistas que impulse en todos los ciudadanos participantes los principios de autogestión, colaboración y ayuda mutua, a fin de promover junto con el gobierno municipal el bienestar de la comunidad.	Prácticas Municipales Exitosas. Premio Gobierno y Gestión Local. Un impulso a lo mejor del municipio; Tomo II, Indesol/CIDE/ Fundación Ford, 2002, México, p.252

Descripción	Fuente de Información
<i>Participación ciudadana, servicios públicos, transparencia, Santiago de Anaya, Guanajuato, 2000</i> El objetivo del programa es involucrar a la ciudadanía con el propósito de que conozcan los alcances reales del gobierno municipal en todos sus ámbitos y de esta manera involucrarlos en la problemática que se vive y buscar las mejores alternativas de solución, a través de propuestas sustentables y prioritarias que sean acordes a las posibilidades y alcances del municipio y plantear su atención a corto, mediano y largo plazo, informar a la población a través de sus autoridades locales o representantes de barrios y colonias acerca de diferentes programas.	Prácticas Municipales Exitosas. Premio Gobierno y Gestión Local. Un impulso a lo mejor del municipio; Tomo II, Indesol/CIDE/ Fundación Ford, 2002, México, p.253
<i>Manos a la obra, Tlanalapa, Hidalgo, 2000</i> Los objetivos del programa son: 1) mostrar a la ciudadanía que con su involucramiento en la ejecución de las obras y acciones se obtienen importantes ahorros en términos de recursos; 2) eliminar la imagen del clásico funcionario de escritorio con la inclusión de los miembros de la administración, quienes tienen el objetivo de servir y buscar el desarrollo municipal.	Prácticas Municipales Exitosas. Premio Gobierno y Gestión Local. Un impulso a lo mejor del municipio; Tomo II, Indesol/CIDE/ Fundación Ford, 2002, México, p.254

Descripción	Fuente de Información
<i>Esfuerzo compartido "ECO", Cuernavaca, Morelos, 2000</i> El programa tiene el objetivo de mejorar la calidad de vida de los habitantes del municipio, propiciando una cultura de orden, limpieza, higiene y desarrollo en las colonias y poblados, basada en la participación ciudadana.	Prácticas Municipales Exitosas. Premio Gobierno y Gestión Local. Un impulso a lo mejor del municipio; Tomo II, Indesol/CIDE/ Fundación Ford, 2002, México, p.255
<i>Programa de inversión compartida (PIC), Xochitepec, Morelos, 2000.</i> El Programa promueve la cooperación entre los ciudadanos y su gobierno en la realización de acciones de desarrollo, permite la flexibilidad cuando el caso así lo requiere, de inversiones en obra pública que logren con la aplicación de recursos municipales, verdaderos beneficios hacia la comunidad.	Prácticas Municipales Exitosas. Premio Gobierno y Gestión Local. Un impulso a lo mejor del municipio; Tomo II, Indesol/CIDE/ Fundación Ford, 2002, México, p.256
<i>Crecimiento comunitario, San Pedro Garza García, Nuevo León, 2000</i> Los objetivos del programa son la superación personal, la integración familiar y el crecimiento comunitario a través de capacitación y asesoramiento para contar con ciudadanos responsables y activos que trabajen en corresponsabilidad con el municipio a favor de su comunidad.	Prácticas Municipales Exitosas. Premio Gobierno y Gestión Local. Un impulso a lo mejor del municipio; Tomo II, Indesol/CIDE/ Fundación Ford, 2002, México, p.257

Descripción	Fuente de Información
<i>Enlaces ciudadanos, Monterrey, Nuevo León, 2000.</i> El programa tiene como objetivo promover la participación de los ciudadanos en el desarrollo integral de su comunidad creando espacios que faciliten su intervención en la toma de decisiones. Para lograrlo se crearon los grupos – con una estructura horizontal – de “Enlaces Ciudadanos”, los cuáles se capacitaron en temas de trabajo y coadyuvaban en actividades de cada dependencia municipal.	Prácticas Municipales Exitosas. Premio Gobierno y Gestión Local. Un impulso a lo mejor del municipio; Tomo II, Indesol/CIDE/ Fundación Ford, 2002, México, p.258
<i>Alcalde contigo, Monterrey, Nuevo León</i> El programa surgió para que la ciudadanía, por medio de una audiencia pública, exprese en forma directa su problemática, peticiones y sugerencias al alcalde y a sus secretarios.	Prácticas Municipales Exitosas. Premio Gobierno y Gestión Local. Un impulso a lo mejor del municipio; Tomo II, Indesol/CIDE/ Fundación Ford, 2002, México, p.259
<i>Consejo de desarrollo municipal (C.D.M.), San Nicolás de los Garza, Nuevo León, 2000</i> El programa se enfoca a promocionar la participación ciudadana con el objetivo de tener mas representación de las colonias y barrios que conforman el municipio, para fomentar la verdadera contraloría social en la obra pública, y detectar las verdaderas necesidades de obras en la comunidad.	Prácticas Municipales Exitosas. Premio Gobierno y Gestión Local. Un impulso a lo mejor del municipio; Tomo II, Indesol/CIDE/ Fundación Ford, 2002, México, p.260

Descripción	Fuente de Información
<i>Acción Comunitaria, San Nicolás de los Garza, Nuevo León, 2000</i> El objetivo del Programa es elevar el nivel de vida de los habitantes del municipio, a través de la rehabilitación de espacios públicos de cada colonia, con la activa participación de los vecinos.	Prácticas Municipales Exitosas. Premio Gobierno y Gestión Local. Un impulso a lo mejor del municipio; Tomo II, Indesol/CIDE/ Fundación Ford, 2002, México, p.261
<i>Jóvenes promotores para el desarrollo municipal, Tepexi de Rodríguez, Puebla, 2000</i> El objetivo del programa es la formación de grupos juveniles organizados capaces de detonar procesos sociales y productivos en beneficio del desarrollo comunitario, de tal forma que se fortalezca la administración y sus programas municipales.	Prácticas Municipales Exitosas. Premio Gobierno y Gestión Local. Un impulso a lo mejor del municipio; Tomo II, Indesol/CIDE/ Fundación Ford, 2002, México, p.262
<i>Participación Ciudadana, Empalme, Sonora, 2000.</i> Los objetivos del programa son mejorar las condiciones de vida de los habitantes, mantener el diálogo entre gobierno y sociedad, buscar que las acciones de gobierno respondan a las necesidades más apremiantes y a los intereses del municipio, para mantener de una manera efectiva la corresponsabilidad gobierno– ciudadanía.	Prácticas Municipales Exitosas. Premio Gobierno y Gestión Local. Un impulso a lo mejor del municipio; Tomo II, Indesol/CIDE/ Fundación Ford, 2002, México, p.263

Descripción	Fuente de Información
<i>AVE'S. Hermosillo, Sonora, 2000</i> El objetivo del programa es promover una eficiente participación ciudadana por medio de la integración, capacitación, atención y seguimiento a asociaciones de vecinos en todas las colonias y comunidades de Hermosillo.	Prácticas Municipales Exitosas. Premio Gobierno y Gestión Local. Un impulso a lo mejor del municipio; Tomo II, Indesol/CIDE/ Fundación Ford, 2002, México, p.264
<i>Promoción total organizada (PROMOTOR), Centla, Tabasco, 2000</i> El Programa tiene como eje central la participación ciudadana como coadyuvante en las acciones de gobierno encaminadas a la rehabilitación y conservación de las infraestructuras sociales existentes, así como al fortalecimiento de la cultura popular, la educación y la salud.	Prácticas Municipales Exitosas. Premio Gobierno y Gestión Local. Un impulso a lo mejor del municipio; Tomo II, Indesol/CIDE/ Fundación Ford, 2002, México, p.265
<i>Gestión Ciudadana, Paso del Macho, Veracruz, 2000</i> El Programa se divide básicamente en dos acciones: la atención ciudadana llamada Cara a Cara y las reuniones comunitarias denominadas Audiencias Comunitarias.	Prácticas Municipales Exitosas. Premio Gobierno y Gestión Local. Un impulso a lo mejor del municipio; Tomo II, Indesol/CIDE/ Fundación Ford, 2002, México, p.266

Descripción	Fuente de Información
<i>Alcalde en tu colonia, Veracruz, Veracruz, 2000</i> Los objetivos son implementar servicios de manera integral a la comunidad, que incluyen desde el mantenimiento de los servicios públicos hasta el fomento de actividades de desarrollo social involucrando la participación ciudadana, a la par de elaborar un diagnóstico real de las necesidades para dar soluciones inmediatas a través de la participación conjunta de la administración municipal y la ciudadanía.	Prácticas Municipales Exitosas. Premio Gobierno y Gestión Local. Un impulso a lo mejor del municipio; Tomo II, Indesol/CIDE/ Fundación Ford, 2002, México, p.267
<i>Asamblea popular de gobierno, Tatahuicapan de Juárez, Veracruz, 2000</i> Los objetivos del programa son permitirle al cabildo informar de manera transparente sobre las acciones por realizar, o realizadas y de la aplicación de los recursos. Al servir como un adecuado canal de comunicación permite a la ciudadanía emitir su opinión y en determinado caso tomar decisiones, y en general busca servir como un mecanismo para gobernar en forma democrática cumpliendo con el lema del “mandar obedeciendo y respetando las formas organizativas propias del pueblo indígena”.	Prácticas Municipales Exitosas. Premio Gobierno y Gestión Local. Un impulso a lo mejor del municipio; Tomo II, Indesol/CIDE/ Fundación Ford, 2002, México, p.268

Descripción	Fuente de Información
<i>Sistema Municipal de Planeación Democrática, Guadalupe, Zacatecas, 2000.</i> El objetivo del programa es crear un Plan de Desarrollo Municipal que guíe las acciones que se realicen a través de las dependencias y demás unidades administrativas municipales, y que sea el fiel reflejo de lo que la ciudadanía aspira en su compromiso de gobernar con la autoridad y consolidar una cultura de participación entre los habitantes, incluyendo a los jóvenes y niños.	Prácticas Municipales Exitosas. Premio Gobierno y Gestión Local. Un impulso a lo mejor del municipio; Tomo II, Indesol/CIDE/ Fundación Ford, 2002, México, p.269

CITIZEN PARTICIPATION: A NECESSARY CONDITION FOR THE DEVELOPMENT OF GOVERNANCE

LUIS PINEDA

Echoing previous authors, Luis Pineda notes that in the last decades the world has experienced a wave of increased citizen participation. This chapter explores different components of this trend, such as the types of participation, the reason participation is increasing, the different phases during which it takes place, its levels, the actors that participate, and the tools that they use.

Mexico's recent history exemplifies this growing tendency. While Mexico has a long history of organization and solidarity, most analysts point to 1985, and civil society's response to the earthquake, as the starting point for broader levels of mass mobilization. Since then, NGOs have become a new actor in the social arena and Mexicans have become more apt to work together to create change. Of course, the Zapatista movement in Chiapas stands out as a defining moment in terms of civil society's mass mobilization in the streets of Mexico. And, the national elections in 2000 opened up the political system even further and led to an influx of international funding.

Given this trend, it is important to better understand the concept of citizen participation. Pineda analyzes the concept with information that has been collected since 1999 for the Participation Toolkit in four regions of the country: Chihuahua, Morelos, Veracruz, and the Iztapalapa Delegation in Mexico City. With data from fifty-two documented experiences (see Annex II), his team differentiates several types of experiences, including: electoral processes, community-based efforts to solve specific problems, defense of human rights, and partnerships between the state and citizens.

In terms of electoral processes, citizens seem to participate in one of two forms, militant groups or broader citizen groups. In militant groups members usually receive instructions from their leaders but can also influence the organization's strategy and vote on issues. In some cases, such as in rural or indigenous communities, political parties and social organizations have democratic ways to ensure that their members

participate effectively. At the community level, citizens tend to organize to solve a specific problem through mechanisms such as town meetings or roundtables. In some cases they formalize by becoming institutional responses or part of the electoral process. In terms of defending human rights, these are generally short-term experiences directed at ensuring adequate living conditions with technical support from an NGO or foundation. Pineda argues that government-citizen partnerships are those that offer the best model for participatory management. These allow citizens to be more active in policy-making and tend to promote more sustainable processes.

When and why do these experiences emerge? One response would be because people have a right to participate. But a more practical response is that citizen participation can create more efficient, effective, transparent, and responsible government. For Pineda, participation is both means and end to improving government in the long-run.

The author then asks: what are or should be the main goals of citizen participation? In general, it depends on the specific nature of the project or experience. A river cleaning project will have different goals than a project that sets up a crime prevention center. To ensure that different goals are met, it is important to ensure that the goals themselves are clear and consensus-based.

What does this participation look like? Pineda identifies six steps in the participation process: problem identification; problem analysis; identification of solutions; policy design; policy execution; and monitoring and evaluation. There are also different levels of participation. He cites several different levels, such as resistance, opposition, information or communication, consultation, consensus-building, decision-making, risk sharing, association, and self-management. The last level, self-management, refers to when citizens take complete responsibility for a problem, and is the highest possible level.

Different actors participate in these experiences. Generally, the most successful cases have a local council with community representatives. The cases also call attention to a wide range of tools that citizens use when participating. These include: participatory planning and/or budgets, town hall meetings, community dialogs, open houses, public meetings, citizen advisory councils, plebiscites, referendums, co-management teams, etc. Workshops are the most popular tool, and almost

80% of cases use them. Public meetings are also common, as are social mapping exercises, rapid appraisals, integrated programming, participatory planning processes, roundtables, citizen advisory councils, and open fora.

To conclude, Pineda notes that the struggle to create a stronger Mexican society will be a long one and demands commitment from both civil society and the Mexican political elite. These experiences show that progress is indeed possible.

ENDNOTES

1. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) establecidos en la Carta de la Organización de las Naciones Unidas en 1966 y ratificada por el Congreso Mexicano en 1981.

2. Información tomada del sitio www.toolkitparticipation.nl

3. Año en que se cuestionó la elección presidencial por la “caída del sistema electoral” y que puso en duda la veracidad del proceso y la legitimidad de Carlos Salinas de Gortari como presidente de México.

4. “En esta etapa de fin de milenio que hace coincidir la universalización de la democracia liberal con altísimos grados de corrupción política y de deslegitimación de los sistemas, el demócrata participativo ve en la implicación política de la ciudadanía la única salida. Es hoy casi un lugar común en muchos sistemas democráticos la idea de que resulta necesario reforzar la sociedad civil y los lazos cívicos que ésta crea. El demócrata participativo aspira a seguir esa línea y a construir nuevos y variados ámbitos de participación democrática institucional y no institucional.

De hecho, existe evidencia empírica de que el retrato del ciudadano ofrecido por el liberal-conservador no es del todo exacto. No es que la apatía sea funcional, es que no hay que confundir un seguimiento ‘de segundo orden’ de la política con mera pasividad. En las circunstancias adecuadas, los ciudadanos reaccionan y se movilizan en defensa de sus intereses políticos y de lo que creen justo o necesario. Además, la débil voluntad de participación a veces refleja defectos del sistema, pues la utilidad de la participación para los ciudadanos no siempre es evidente. Así pues, cuanto mayores sean las expectativas de que la implicación política obtendrá resultados, mayor será la participación. Por último, el pluralismo de intereses y opiniones existente en nuestras sociedades hace que la participación no siempre deba seguir la senda institucional, sino que se disperse en una miríada de ámbitos, no exclusivamente relacionados con la política institucional, que acogen las aspiraciones políticas ciudadanas cuando otros lugares (los partidos, por ejemplo) ya no parecen los apropiados para hacerlo.

De hecho, los partidos políticos han sufrido una importante crisis en su conexión con su función de canales de participación ciudadana. Veámoslo con algún detalle.

Hubo un tiempo en el que los partidos políticos pudieron aspirar, al menos parcialmente, a justificar su existencia a través de ese valor de la participación. Durante buena parte de los siglos XIX y XX los partidos de masas incentivaban y catalizaban la participación. En tanto que organizaciones políticas, aspiraban a promover la educación política o la discusión sobre decisiones y procesos colectivos o la explicación deliberativa de las opciones y alternativas políticas, etc. También, a crear una ‘cultura’ propia, a desarrollar ciertos valores y hábitos, a generar prácticas de solidaridad y ayuda mutua, a aumentar la capacidad de juicio político de los ciudadanos, etc. La lucha por la extensión del sufragio se unía así a la creación de ‘sentido de comunidad’ en el seno de las organizaciones de partido. Según el discurso

prevaleciente, los partidos podían funcionar como catalizadores de la participación y como canales a través de los cuales el pueblo soberano ejercía su soberanía.

Pero esta imagen y estos partidos no han sobrevivido al paso del tiempo. Aunque gran parte del discurso político que trata de legitimarlos (o sea, de ligar sus funciones a valores queridos para nosotros) continúa describiendo sus actividades de acuerdo con la imagen recién apuntada, la transformación de sus funciones dificulta extraordinariamente esa tarea. Es cierto que siguen siendo una pieza fundamental en el entramado institucional de las democracias, y también lo es que a través de ellos los ciudadanos pueden hacerse presentes como unidad de acción efectiva en el proceso de toma de decisiones. Pero también es verdad que su conversión en maquinarias electorales ha roto con sus tendencias participativas y ha modificado sus funciones. Junto a cambios que no podemos detallar aquí (transformaciones en la estructura de clases, etc.), la transformación institucional y electoralista de los partidos tiende a convertir a éstos en organizaciones desincentivadoras de la participación. Y esto en dos sentidos: 1) tanto en lo que hace a su intento de monopolizar y disciplinar movimientos participativos que suceden al margen de su control, 2) como en lo que se refiere a los mecanismos de participación interna de los afiliados y simpatizantes. En ambas zonas los partidos intentan controlar ‘desde arriba’ los procesos, siendo su preocupación máxima lograr una cierta estabilidad en la participación. Es decir, una especie de equilibrio entre participación y apatía que les garantice el control de esos procesos. Las razones esgrimidas para ello son variadas, pero lo cierto es que parecen encontrar eco en la población, puesto que ésta castiga severamente en las elecciones a aquellas organizaciones de partido en las que cree advertir fuertes disensiones internas (debidas, según algunos, a un exceso de democracia y participación en el seno de la organización)”.

Tomado de Rafael del Águila, “La participación política como generadora de educación cívica y gobernabilidad”, en *Expediente Electoral, Revista del Instituto Electoral del Estado de México*, Apuntes Electorales, Año 1, N° 3, Instituto Electoral del Estado de México, diciembre 2000 – febrero 2001, pp. 184 – 185.

5. “...Éste ha desarrollado un modelo normativo de democracia en el que se incluye un procedimiento ideal de deliberación y toma de decisiones: el modelo de la política deliberativa, cuyo propósito reside en extender el uso público de la palabra y, con ello, el de la razón práctica, a aquellas cuestiones concernientes a la buena ordenación de la sociedad. La generación de un poder legítimo por medio de la política deliberativa representa un procedimiento para resolver problemas, que ha menester de saber y de la elaboración de ese saber, con el fin de programar la regulación de los conflictos y la persecución de fines colectivos. De manera que la pieza medular de la política deliberativa se encuentra en una red de discursos y formas de negociación que tienen como fin posibilitar la solución de cuestiones pragmáticas, morales y éticas.

El concepto de una política deliberativa sólo cobra una referencia empírica cuando se tienen en cuenta la pluralidad de formas de comunicación en las que se configura una voluntad común, esto es, no sólo mediante la auto comprensión

ética, sino también por medio de acuerdos de intereses y compromisos, mediante la elección racional de medios con relación a un fin, las fundamentaciones morales y la comprobación de lo coherente desde el punto de vista jurídico. La propuesta de Habermas puede ser considerada como un tercer modelo democrático (en relación con la concepción republicana del Estado concebido como una comunidad ética, así como en relación con la concepción liberal del Estado concebido como guardián de la sociedad centrada en el subsistema económico) que se apoya en las condiciones comunicativas bajo las cuales el proceso político tiene para sí la presunción de producir resultados racionales porque es llevado a cabo en toda su extensión de una manera deliberativa”. Tomado de Ana González Menéndez, “La propuesta habermasiana de una política deliberativa considerada como posible traslación de la teoría de la acción comunicativa al espacio político”, en Cuaderno de Materiales N° 13, Poder y Control Social, Diciembre de 2000. Consultar:

<http://www.filosofia.net/materiales/num/num13/>

6. “En general, la participación es un valor clave de la democracia según esta tradición. Y esa posición privilegiada se legitima en relación con tres conjuntos de efectos positivos. Primero, la participación crea hábitos interactivos y esferas de deliberación pública que resultan claves para la consecución de individuos autónomos. Segundo, la participación hace que la gente se haga cargo, democrática y colectivamente, de decisiones y actividades sobre las cuales es importante ejercer un control dirigido al logro del autogobierno y al establecimiento de estabilidad y gobernabilidad. Tercero, la participación tiende, igualmente, a crear una sociedad civil con fuertes y arraigados lazos comunitarios creadores de identidad colectiva, esto es, generadores de una forma de vida específica construida alrededor de categorías como bien común y pluralidad. La combinación de estos tres efectos positivos resulta favorecedora del surgimiento, en esta forma de vida, de otros importantes valores: creación de distancia crítica y capacidad de juicio ciudadano, educación cívica solidaria, deliberación, interacción comunicativa y acción concertada, etc. En una palabra, la forma de vida construida alrededor de la categoría de participación tiende a producir una justificación legítima de la democracia, basada en las ideas de autonomía y autogobierno. Los ciudadanos serán juiciosos, responsables y solidarios, únicamente si se les da la oportunidad de serlo mediante su implicación en diversos foros políticos de deliberación y decisión. Y cuantos más ciudadanos estén implicados en ese proceso, mayor será la fortaleza de la democracia, mejor funcionará el sistema, mayor será su legitimidad, e, igualmente, mayor será su capacidad para controlar al gobierno e impedir sus abusos. La participación creará mejores ciudadanos y quizá simplemente mejores individuos. Les obligará a traducir en términos públicos sus deseos y aspiraciones, incentivará la empatía y la solidaridad, les forzará a argumentar racionalmente ante sus iguales y a compartir responsablemente las consecuencias (buenas y malas) de las decisiones. Y estos efectos beneficiosos de la participación se conjugan con la idea de que la democracia y sus prácticas, lejos de entrar en conflicto con la perspectiva liberal, es el componente indispensable para el desarrollo de la autonomía individual que

presumiblemente aquellas instituciones quieren proteger. Dicho de otro modo, existe una conexión interna entre participación, democracia y soberanía popular, por un lado, y derechos, individualismo y representación, por otro. Esa conexión se apreciaría, por ejemplo, en el hecho de que estas últimas constituyen precisamente las condiciones legal – institucionales bajo las cuales las variadas formas de participación y deliberación política conjunta pueden hacerse efectivas. Así, la participación ahora se contempla desde el punto de vista de sus efectos beneficiosos en la creación de mutuo respeto, de comunalidad, de confianza interpersonal, de experiencia en la negociación, de desarrollo de valores dialógicos, de habilidades cognitivas y de juicio; en definitiva, de autodesarrollo personal en la multiplicidad de esferas públicas que la democracia pone al alcance de los ciudadanos”. Tomado de Rafael del Águila, op. cit.

7. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

8. El pueblo tepozteco ha dado muestras una y otra vez de su conciencia política y de su rebeldía para permitir que fuerzas extrañas impongan autoridades municipales, proyectos turísticos no gratos para el pueblo, cambios en la tenencia de la tierra, etc. En 1995 se dio una magna lucha social para impedir la construcción de un megaproyecto que incluía un club de golf, una unidad residencial, un helipuerto y un centro corporativo agresor del medio ambiente. Esto generó la destitución de todo el Ayuntamiento; se exigió al gobierno estatal que se realizaran nuevas elecciones a las que se tenía derecho como lo marca el ordenamiento jurídico de nuestro estado; al no conseguirlo se decidió elegir a nuestro propio ayuntamiento al que se le denominó Honorable Ayuntamiento Libre Constitucional y Popular que obviamente no fue reconocido por el Gobierno ni estatal ni federal. Sin embargo, gobernó con éxito y resolvió así las necesidades indispensables del municipio.

El funcionamiento del Ayuntamiento fue exitoso en todos los rubros a pesar de la presión con que trabajó, pues el pueblo tenía la constante amenaza del gobierno del estado que lo reprimió de diferentes maneras: con fabricación de supuestos delitos para posteriormente liberar órdenes de aprehensión y encarcelar a varios ciudadanos tepoztecos.

La participación ciudadana fue lo que llevó al éxito a esta administración. Desde su elección, que fue muy participativa tanto en su organización como en número de votantes (nunca se había logrado tal cantidad de votos en las urnas), las casillas estuvieron funcionando con un presidente, un secretario y un escrutador y en un porcentaje muy grande fueron atendidos por los maestros del pueblo. Como no hubo partidos políticos no hubo representantes de los mismos; sin embargo, hubo observadores internos y externos que fueron testigos de la transparencia del proceso. Se tuvo la presencia de diputados federales de todos los partidos políticos, ciudadanos de Alianza Cívica del Estado de Morelos y Nacional; ciudadanos, , profesionales, actores, pintores, escultores, funcionarios del gobierno federal, etc.

La enseñanza que este Ayuntamiento dejó al pueblo tepozteco fue que la uni-

dad, la organización y el espíritu de servicio de los gobernantes son capaces de dar una administración municipal exitosa.

Este Ayuntamiento dejó de funcionar cuando por elección constitucional efectuada en marzo de 1997 se eligió un nuevo Ayuntamiento de la misma forma que se eligió al Ayuntamiento Libre Constitucional y Popular, pero la planilla resultante fue registrada por el PRD obteniéndose un triunfo contundente de tal forma que sólo hubo cabida para un regidor del PRI. Ver: www.laneta.apc.org/ced/municipal/articulos/aportaciones.html

9. En la zona sur de Veracruz, se encuentra ubicado el municipio de Zaragoza. Es una población mayoritariamente indígena perteneciente a los grupos náhuatl que en su recorrido centro de México hacia el sur del continente, se establecieron en la zona. Se trata de un grupo que conserva sus tradiciones y mucho de su cultura colectiva y ha incorporado a su forma de vida los preceptos religiosos de la religión católica, en su opción de la Iglesia de los Pobres. Bajo estos principios de colectividad, hermandad y solidaridad, la población se organiza alrededor de un Comité de Defensa Popular que establece relaciones con el partido político más afín a su ideología y firman un pacto donde el Comité puede usar las siglas para entrar a un proceso electoral y el partido político puede visibilizar el ejercicio y vida democrática tanto de la organización como de la gestión pública.

En este proceso y para la elección de los precandidatos, la Dirección Colectiva del Comité se reúne con todos los integrantes y forma grupos de 100 personas para que estos logren mediante discusión abierta hacer la propuesta de todos los candidatos que deseen. Posteriormente, se reúnen y mediante el consenso directo establecen el número de precandidatos a seleccionar, normalmente son tres por grupo, lógicamente los que tuvieron mayor puntuación y consenso, se confrontan entre todos los grupos y se toma la decisión de elegir a los tres que tuvieron mayor puntuación y aceptación entre los miembros de la organización.

Los tres candidatos son llevados a una audiencia pública en la plaza central para que el resto de la población del municipio, del partido que sea, pueda votar por el precandidato (es conveniente aclarar que los precandidatos tienen estrictamente prohibido hacer campañas políticas entre los militantes y entre la población en general). La decisión que haya tomado toda la población se acata y entonces se elige al candidato para participar en la elección presidencial.

Esta es una forma sencilla y ancestral que ha permitido mantener a una población unida y participando políticamente con base en su cultura y respetando las instituciones democráticas de un sistema federalista como el de México. Conviene anotar que para la población, el gobierno local en este caso es considerado sólo como la herramienta del mandato popular y que respetando las leyes y reglamentos constitucionales, su gestión de gobierno es por y para el pueblo.

10. Se ve reflejado en la experiencia de Xoxocotla, Morelos: Agua Potable y Organización Comunitaria. “Nuestras formas organizativas son muy prácticas pero no tienen ningún sustento legal, y eso golpea muy duro; queremos ser dueños de la administración del agua y se planteaba una pregunta muy sencilla ¿Quién va a fac-

turar?” La gente se va dando cuenta de otras herramientas y elementos de los que puede hacer uso. La Asociación es sólo el modo en que se acuerpa para defenderse legalmente, pero a la hora de discutir los problemas se siguen utilizando los comités y la asamblea. El objetivo actual es tener agua del Río “Chihuahueta”, hay una preocupación por la escasez, también por el derecho. “La gente de Xoxocotla ubica el conflicto, y ubica el origen del conflicto; los habitantes de Xoxocotla piensan que no puede ser más cara el agua para consumo humano que el agua para riego”. No quieren un pozo porque no lo quieran, el agua del Chihuahueta es de mejor calidad que la de un pozo, el agua de mejor calidad debe ser para consumo humano.

“El origen del problema es un proyecto del gobierno que va encaminado a resolver las necesidades industriales y productivas pero pretende sacrificar el consumo humano”. En este proceso de lucha surge un nuevo actor social que son las mujeres. Las mujeres son las que finalmente llevan el dinero al administrador. Es la señora la que se enfrenta a la administración aunque su esposo esté trabajando en las faenas. Las mujeres anteriormente no participaban activamente en las asambleas, esta vez participaron y con argumentos y razones. Han participado activamente en los talleres de análisis, se atreven a ir aunque sea con el marido. Se atreven a pensar y a repensar el problema, a cuestionar la situación en grupo.

Las mujeres han puesto el problema en el marco. Cuando los hombres se dedicaban a discutir que el problema del agua era un problema del comité y que entonces había que pensar en cambiarlo o no, las mujeres decían que el problema es que no hay agua en la casa, con este comité o con otro.

El problema central que reconocen es la cerrazón del gobierno frente al problema del agua con este o con otro comité. Ya no sólo es la que hace la comida y pone las mantas, también es la que se sienta en las mesas de diálogo, participa en los talleres de reflexión, la que se enfrenta a los funcionarios públicos con razones y argumentos.

Es también la que en una de las asambleas se propone para hacer un censo y recoger y ordenar las inquietudes de la población, frente a si se quiere agua del Chihuahueta o de pozo, no es nada fácil pues Xoxocotla cuenta con aproximadamente 20 mil habitantes. Se pueden percibir tres momentos de la participación de las mujeres: la reflexión, la argumentación y la acción. Participan más las mujeres adultas las que son madres de familia, básicamente. Las jóvenes si participan ayudando, colaborando, pero no con una presencia marcada. Las mujeres ya no discuten tanto el problema del gobierno, discuten eso que el gobierno tiene y que se reproduce en la propia comunidad. La participación de las mujeres se ha dado también por un cambio de actitud en los hombres. Susana es esposa de Claudio Salamaña, las esposas de los que están en el comité también participan. La gran mayoría de las mujeres que participa sus maridos están involucrados también. Ha habido cambio de actitud también de ellos”. Tomado de www.laneta.apc.org/ced/municipal/articulos/xoxocotla.html

11. La Delegación Cuauhtémoc tiene un área de 33.7 Km² y cuenta con 515.132 habitantes, de los cuales casi el 40 % son mayores de 40 años, con las consecuencias

que esto representa en cuanto a las demandas y necesidades de este grupo de población; por otro lado los jóvenes y niños, tomando en cuenta a las personas menores de 29 años, alcanzan el 41% del total, y el 19% restante es el grupo ubicado en el rango de los 30 a los 40 años de edad. Además, se contabilizan 240 mil personas como población flotante, 8.057 hablantes de lengua indígena. La demarcación está dividida en seis subdelegaciones territoriales: Tlatelolco-Santa María con una población media alta; Tepito-Guerrero con población media baja y flotante; Centro Histórico con población flotante; Juárez-San Rafael con población media alta; Roma-Condesa con población media, alta y Obrera-Doctores, con población baja y media alta.

Entre los mayores problemas están la inseguridad, el comercio ambulante, los giros negros, las grandes cantidades producidas de basura, la paulatina disminución de la población residente asociada estrechamente a los cambios en el uso de suelo (sustitución del uso habitacional a comercio, finanzas y administración, carencia de reservas para el crecimiento urbano, alto costo del suelo, entre otras), falta de mantenimiento e irregularidad en el uso de viejas vecindades y edificios considerados patrimonio histórico, pérdida del parque habitacional, deterioro de su infraestructura y vivienda.

En octubre de 2000 la Delegación Cuauhtémoc, en particular la Dirección General de Participación Ciudadana, inició un proceso de inclusión y participación de la población residente para decidir el gasto público. Esta voluntad política le imprimió un sello particular a la delegación en su forma de gobierno, enmarcada en los principios de corresponsabilidad, diálogo, información clara y oportuna, toma y cumplimiento de acuerdos entre gobierno y ciudadanía, fomentando una nueva cultura de la participación vecinal. Así fue como se inició, en mayo, el proyecto del Presupuesto Participativo cuyo objetivo es consolidar la relación democrática entre los ciudadanos y el gobierno delegacional para discutir, decidir y planear programas, políticas y presupuesto para el ejercicio del gobierno delegacional del año 2002, conformando mecanismos de control de la población sobre la actuación de la Jefa Delegacional y de funcionarios en materia de inversión y obras.

Las líneas estratégicas de esta iniciativa son: la corresponsabilidad ciudadanía-gobierno para consolidar procesos democráticos en los que haya participación y control de la sociedad en el quehacer público; el fomento a la eficiencia y eficacia administrativa con transparencia y rendición de cuentas; el fortalecimiento del poder de la ciudadanía y la sociedad civil organizada; la construcción de una nueva relación y cultura política; la orientación corresponsable de los recursos públicos y la articulación de las demandas de solución de necesidades ciudadanas al nivel de unidad territorial con la visión de un desarrollo integral. El proceso para desarrollar un presupuesto participativo cuenta con cuatro etapas: 1) informativa, 2) deliberativa, 3) de integración y presentación de propuestas 4) de implementación y seguimiento.

La primera etapa consiste en realizar reuniones públicas en las subdelegaciones territoriales y asambleas temáticas a fin de fomentar el interés de los sectores exis-

tentes, se informa sobre el gasto del presupuesto del año anterior, el presupuesto de ingresos y egresos del año actual y sobre los montos y proyectos del Programa Operativo Anual, así como, los criterios de participación ciudadana para definir el programa de inversión y obra para el año siguiente; en la segunda etapa los Comités Vecinales y/o Comisiones Vecinales como representantes de colonias, barrios o unidades habitacionales asisten a una asamblea en cada Subdelegación Territorial, con una lista de prioridades por Unidad Territorial, en tanto que la delegación presenta públicamente las obras que habrán de realizarse, por ser prioritarias para la ciudad o de carácter interdelegacional, se eligen representantes de las Subdelegaciones Territoriales que serán parte de un Consejo Delegacional; en la tercera etapa se constituye el Consejo Delegacional del Presupuesto Participativo, espacio de concertación y negociación integrado con participación paritaria de los representantes de los ciudadanos y de la Delegación, deberá estar el área de planeación y de participación ciudadana, en este espacio se definirán prioridades sobre el menú inicial de prioridades de acuerdo al presupuesto, y se realizará la cuantificación de las inversiones a efectuar en cada Subdelegación Territorial; en la cuarta etapa el Consejo Delegacional, deberá continuar sus funciones durante el primer semestre del año siguiente con el objeto de dar seguimiento a la implementación de los programas aprobados en la Presupuestación.

En el primer trimestre del 2001, por vez primera, los vecinos de las 43 unidades territoriales de la Delegación reunidos en asambleas con sus autoridades, conocieron el presupuesto asignado por el gobierno delegacional a lo que se llamó la territorialización del presupuesto delegacional y definieron el destino del mismo iniciando el proceso que impulsaría una nueva cultura política y ciudadana. Los comentarios a favor y en contra no se hicieron esperar, la “máquina” que desea mover la pesada apatía, la indiferencia, y el letargo vecinal del que no pocos vecinos son víctimas, estaba en marcha. Se iniciaron consultas vecinales con mesas y urnas en cada unidad territorial para conocer la opinión de vecinos que permitiera ubicar los problemas prioritarios a resolver. María Morales Ramos y Herdelio Lara Cortazar, investigadores del área de Desarrollo y Gestión Local del Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento, A.C., www.prodigyweb.net.mx/copevi

12. *“La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal”.* Tomado de: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Título Segundo, Capítulo I, De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno, Artículos 39, 40 y 41, Ediciones Leyenda, 2003, p. 38.

13. Ver los casos de la delegación Iztapalapa en el Distrito Federal, México, en www.toolkitparticipation.nl

APÉNDICE

APPENDIX

PARTICIPANTES EN EL TALLER SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DELIBERACIÓN PÚBLICA EN MUNICIPIOS MEXICANOS

20 DE JUNIO DE 2004

Acosta José Octavio, Director de Profesionalización y Capacitación del Servidor Local, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, (INAFED).

Amsler Terry, William and Flora Hewlett Foundation.

Bobadilla Jorge, Coordinador General de Planeación, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Azcapotzalco.

Brown Kimberli, Consultora, Ex directora de Fundación Ford para México y Centroamérica.

Cabrero Mendoza Enrique, Director General del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE).

Castellanos Roberto, Fundación *Este País*, A.C.

Cruz Lizbeth, Asociación de Autoridades Locales de México, A.C., (AALMAC).

Gadsden Carlos H., Consultor Organización de Servicios Interdisciplinarios, S.C.

Gastil John, University of Washington.

Gómez Hermosillo Rogelio, Coordinador Nacional del Programa de Desarrollo Humano *Oportunidades*, SEDESOL.

González Alcocer Ma. Eugenia, Directora Adjunta de Fortalecimiento Institucional Municipal / SEDESOL.

Grobet Vallarta Paulina, Ex Directora de Formación, Evaluación y Promoción Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, Insituto Federal Electoral.

Guillén López Tonatiuh, Investigador, El Colegio de la Frontera Norte, Presidente de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM).

Heredia Carlos, Asesor del Gobernador, Gobierno del Estado de Michoacán

Hernández Juan Ignacio, BANCOMEXT.

Hibbs, C.R., Director por México, Fundación William and Flora Hewlett

Jiménez Ricardo, Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara” (CESEM)

Juárez González Leticia, Beltrán y Asociados, S.C.

Martínez Leal Cecilia, Coordinadora General, ONU-HÁBITAT/México.

Marván L. Ignacio, Profesor-Investigador, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.

Mendoza Mario Alberto, DECA, Equipo Pueblo, A.C.

Merino Mauricio, Director de la División de Administración Pública, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.

Montero Iris, Fundación *Este País*, A.C.

Murillo Gabriel, Profesor Titular, Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes.

Netzáhuatl Jaime, LOCALLIS, A.C.

Peschard Jacqueline, Profesora-Investigadora, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

Pineda Luis, Coordinador de Proyecto de DECA, Equipo Pueblo.

Pozas Horcasitas Ricardo, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.

Rivera Guerrero Humberto, Rector de la Universidad YMCA

Rivero Ángel, Profesor Titular de Ciencia Política, Universidad Autónoma de Madrid.

Rodríguez Zepeda Jesús, Profesor-Investigador, Universidad Autónoma Metropolitana, Ixtapalapa.

Rodríguez W. Carlos, Director del Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara”, A.C.

Ruthenburg Meg, Program Associate, Programa Latinoamericano, Centro Woodrow Wilson.

Santín Leticia, Ágora, Gabinete de Análisis e Investigación para el Desarrollo, S.C.

Santín Rafael, Ágora, Gabinete de Análisis e Investigación para el Desarrollo, S.C.

Selee Andrew, Director del Instituto México, Programa Latinoamericano, Centro Woodrow Wilson.

Shea James, Casals & Associates

Shonholtz Raymond, Director Ejecutivo, Partners for Democratic Change.

Solis Raúl, LOCALIS, A.C.

Tacher Lucy, Coordinadora del Equipo, PRODERECHO

Wuhs Steve, Profesor, Universidad de Redlands

Zapata Francisco, Investigador, CES-El Colegio de México.

AUTORES

ENRIQUE CABRERO MENDOZA es doctor en Gestión Pública en la Escuela de Altos Estudios en Administración, HEC, Francia. Es Director General del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. Ha sido el impulsor y Coordinador Ejecutivo del Premio *Gobierno y Gestión Local* iniciativa del CIDE y la Fundación Ford. Sus principales líneas de investigación son: 1) Gestión municipal; 2) Políticas de descentralización y análisis organizacional; 3) Gerencia Pública. Ha sido profesor visitante en: École Normale Supérieure de Francia; Universidad Autónoma de Barcelona; y Universidad de Birmingham, entre otras. Entre sus más recientes publicaciones están: *Políticas Públicas Municipales: una agenda en construcción*, Ed. M.A. Porrúa/CIDE, 2003; *Innovación en gobiernos locales* Ed. CIDE, 2002. “Mexican Local Governance in Transition. Fleeting Change or Permanent Transformation?” en *The America Review of Public Administration*, Sage Publications, vol. 30, núm.4, diciembre 2000. “Usos y costumbres en la hechura de políticas públicas en México” en *Gestión y Política Pública*, vol. IX, núm. 2, CIDE, 2000. “Les dilemmes de la décentralisation” en *Problemes de l’Amérique Latine*, núm. 37, segundo trimestre, La documentation Francaise, Francia, 2000.

JOHN GASTIL es doctor en Comunicación por la Universidad de Wisconsin. Es profesor asociado de la Universidad de Washington. Anteriormente fue el director de investigación en el Instituto de Políticas Públicas de la Universidad de Nuevo México. Entre sus libros se destacan: *Democracy in Small Groups; Participation, Decisión-Making, and Communication; By Popular Demand: Reivitalizing Representative Democracy through Deliberative Elections*; y *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagment for the Twinty-First Century* (con Peter Levine). Es uno de los investigadores principales en el proyecto sobre Jurados y Democracia y asesor del proyecto sobre Iniciativa Ciudadanas en el estado de Washington, así como colaborador de numerosos proyectos más sobre democracia deliberativa en la esfera pública norteamericana.

TONATIUH GUILLÉN es doctor en Sociología por El Colegio de México; Profesor-investigador de El Colegio de la Frontera Norte. Forma parte del Consejo Consultivo del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED); actualmente es Coordinador Ejecutivo del Comité Técnico del Premio de Gestión y Gobierno Local en México, CIDE-FORD y también del Comité Científico Asesor de la Maestría en Ciencias Sociales de El Colegio de Sonora, así como también Presidente de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM). De sus recientes publicaciones merece mencionar: *Gobiernos municipales en México. Entre la modernización y la tradición política*. México, El Colegio de la Frontera Norte-Miguel A. Porrúa, 1996. *Agenda de la Reforma Municipal en México* (Coord.), México, CIDE, IISUNAM, CERE, CESEM, COLEF, 1998, 1999, 2000. *Reflexiones en torno a la reforma municipal del artículo 115 constitucional* (Coord. con Juan Pablo Guerrero). México, Miguel A. Porrúa /CIDE, 2000, 434 pp. *El municipio mexicano del siglo XXI. Encuentro nacional de legisladores de los estados. Innovación y continuidad del municipio mexicano. Análisis de la reforma municipal de 13 estados de la República* (coord. Alicia Ziccardi), México, D.F., IISUNAM, Miguel A. Porrúa, 2004. [en prensa]

MAURICIO MERINO, es doctor en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid. Ha escrito y coordinado varios libros y ensayos sobre su especialidad. Actualmente es Director de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. Sus libros más importantes son: *Gobierno Local, Poder Nacional*, publicado por El Colegio de México; *La ciencia política en México* y recientemente *La Transición Votada, crítica a la interpretación del cambio político en México*, estos dos publicados por el Fondo de Cultura Económica. En esa misma casa editorial ha coordinado la colección editorial *Nuevas Lecturas de Política y Gobierno*. Fue presidente del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Imparte clases en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), en El Colegio de México (COLMEX), en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), y ha impartido pláticas y conferencias en más de 30 universidades de México y del extranjero. Entre 1996 y 2003 fue Consejero Electoral del Consejo General del Instituto Federal Electoral, donde presidió la Comisión del Servicio Profesional Electoral y la

Comisión de Transparencia y Acceso a la Información. Asimismo, como Profesor-Investigador de tiempo completo en El Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), coordina el Diplomado del Servicio Profesional de Carrera y Coordinador del Seminario La Cultura de la Transparencia: Autores, Libros e Ideas. Además es miembro del Comité Editorial del Fondo de Cultura Económica y del Instituto Federal de Acceso a la Información.

GABRIEL MURILLO, politólogo de la Universidad de los Andes en Bogotá, Colombia. Magíster en Ciencia Política de la Universidad de Nueva York, en Buffalo, y egresado del programa SPURS del Instituto Tecnológico de Massachussets, MIT, de Boston. Actualmente, es profesor titular del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes, del cual fue director durante 12 años. Ha sido profesor visitante de numerosas universidades europeas, norte y suramericanas, consultor internacional y miembro fundador de la Red Interamericana para la Democracia, RID. Entre sus publicaciones cabe destacar *Deliberación y construcción de ciudadanía. Una apuesta a la progresión democrática a comienzos del nuevo milenio*, junto con Lariza Pizano, Kettering Foundation y Universidad de los Andes, 2003; y con Victoria Gómez (comps.), *Redefinición del Espacio Público. Eslabonamiento conceptual y seguimiento de las políticas públicas en Colombia*, Woodrow Wilson International Center for Scholars y Universidad de los Andes, 2005.

JACQUELINE PESCHARD MARISCAL es Maestra en Ciencia Política en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Doctora en Ciencias Sociales por El Colegio de Michoacán. Ha sido profesora-investigadora de El Colegio de México y profesora de asignatura del Tecnológico de Monterrey y de la Maestría en Sociología Política del Instituto Mora. Es profesora de Carrera de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Entre 1996 y 2003, Consejera Electoral del Consejo General del Instituto Federal Electoral, donde presidió la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos y de Radio Difusión. Es miembro de la Academia Mexicana de Ciencias. Ha sido investigadora del Woodrow Wilson International Center for Scholars (2005). Cuenta con publicaciones en temas de sociología, cultura política democrática, medios y campañas

políticas, participación política de la mujer y elecciones. Consultora de la Organización de Naciones Unidas para la integración del organismo electoral en Irak y Líbano.

LUIS PINEDA. Maestro en Planeación y Desarrollo. Como parte de su trabajo ha desarrollado diversos modelos de capacitación, adiestramiento y evaluación del desempeño en diversas entidades del sector público. Actualmente es Coordinador Regional en Latinoamérica del programa de recuperación de experiencias de participación ciudadana que han sido ejes de buen gobierno; es integrante de la Junta Directiva de la Toolkit Foundation. Miembro de *DECA, Equipo Pueblo, A.C.*, coordinando el proyecto de Fortalecimiento Municipal y Desarrollo Local. Forma parte del grupo coordinador de la Cumbre Latinoamericana sobre Descentralización y Desarrollo Local auspiciada cada dos años por la Interamerican Foundation y la Diputación de Barcelona. Entre sus investigaciones publicadas cabe señalar: Plan Estratégico del Colectivo de Mujeres de San Cristóbal de las Casas; el Plan Estratégico de Enlace y Comunicación A.C. Distrito Federal; el Plan Estratégico de Chiltac, A.C. San Cristóbal de las Casas; El proceso de integración en la gestión pública municipal del Comité de Defensa Popular de Zaragoza, Ver., y un Manual práctico para la promoción de la participación ciudadana.

ÁNGEL RIVERO, es profesor titular de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Autónoma de Madrid. Es doctor en filosofía por esta misma universidad y BSc (Hons) en Ciencias Sociales, Política y Sociología por la *Open University* (Reino Unido). Ha sido Visiting Scholar Fulbright en la Graduate Faculty of Political and Social Science de la New School University (Nueva York). Sus intereses académicos se centran en la Teoría Política, la Historia de las Ideas Políticas y el Nacionalismo. Ha sido profesor en varias universidades mexicanas, la Universidad Autónoma de Chiapas, la Universidad Autónoma de Querétaro, la Universidad Autónoma de Veracruz y profesor visitante en el Colegio de Jalapa. Ha elaborado proyectos de investigación, entre los que destacan temas sobre “Participación Política y Democracia”, “Participación y Representación”, “Problemas de gobernabilidad, estudio comparado para la integración de sociedades multiculturales (España, USA y Reino Unido). Entre sus publicaciones se encuentra *Sobre el*

Liberalismo, ed. Tecnos, Madrid, 2004. Del 2000 al 2004 fue director del departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid.

CARLOS RODRÍGUEZ WALLENIUS, es doctor en Ciencias Sociales por la UAM-Xochimilco, es profesor asociado “D” en esta Universidad. Actualmente es Director general del Centro Servicios Municipales “Heriberto Jara” (CESEM). Especialista en temas sobre Municipio, desarrollo local, participación ciudadana y movimiento social. De sus publicaciones destacamos: “Programa: Ciudadanos por la Transparencia Municipal. Indicadores para promover la rendición de cuentas en los gobiernos locales” en *Doctrina. Cuaderno de documentación e información municipal*. no 46; “Por gobiernos cercanos a la gente. La remunicipalización en el estado de Guerrero” en *Altamirano*. Revista del H. Congreso del estado de Guerrero y del Instituto de Estudios Parlamentarios “Eduardo Neri”, no 28. Año 6, cuarta época. Mayo – agosto del 2003. “Programa integral de atención a las mujeres de Centro, Tabasco” en Enrique Cabrero (coord.) *Gobiernos locales trabajando: un recorrido a través de programas municipales que funcionan*. México, CIDE, INAFED, Cámara de Diputados, Fundación Ford, 2003. Es integrante del Comité Técnico del Premio de Gobierno y Gestión Local del CIDE/Ford y miembro del Consejo asesor de la sociedad civil de la organización Locallis.

LETICIA SANTÍN DEL RÍO es politóloga por la Universidad Nacional Autónoma de México, y en Ciencia Política y Derecho Constitucional por el Centro de Estudios Constitucionales de Madrid, es candidata a doctora en Filosofía Política por la Universidad Nacional de Educación a Distancia de España. Ha sido Coordinadora Académica del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Investigadora del Centro de Investigación y Docencia Económicas y de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Es miembro del Comité Técnico de Evaluación de programas municipales del Premio Gobierno y Gestión Local (CIDE/FORD). Es Secretaria de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM). Sus principales temas de trabajo son el municipio, el federalismo, la descentralización, la democracia y la ciudadanía, publicados en revistas y artículos de libros. Como consultora es directora de Ágora, Gabinete de Análisis e Investigación para el Desarrollo, S.C.

ANDREW D. SELEE es director del Instituto México del Centro Woodrow Wilson y coordinador del proyecto sobre Descentralización y Democracia del Programa Latinoamericano del Centro. Es maestro en estudios latinoamericanos por la Universidad de California, San Diego y Doctor en Estudios Políticos por la Universidad de Maryland. Ha sido investigador visitante en el Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México, asesor en el Congreso norteamericano y coordinador de proyectos en una ONG mexicana en Tijuana, Baja California. Es co-editor de los libros *Decentralization and Democratic Governance in Latin America*; *Decentralization, Democratic Governance and Civil Society in Comparative Perspective: Africa, Asia, and Latin America*; *Chiapas: los desafíos de la paz y la negociación* y *Mexico's Politics and Society in Transition*, entre otros.