

LA DEMOCRACIA EN LOS GOBIERNOS LOCALES MEXICANOS: LA ASPIRACIÓN ANTE LA INCERTIDUMBRE

RODOLFO GARCÍA DEL CASTILLO*

INTRODUCCIÓN

La democracia se asienta sobre valores como la libertad e igualdad, permite un mayor pluralismo, tolerancia y abre la posibilidad de ejercer derechos, expresar ideas y participar en las decisiones públicas. Sin embargo, el entorno socioeconómico condiciona su evolución, por lo que sus resultados suelen diferir notablemente entre los países definidos como democráticos. A partir de los años cuarenta del siglo XX la democracia y el libre mercado se erigieron como un binomio que integraba un “esquema deseable” y, paradójicamente, desde entonces sus límites se han visto sujetos a un debate constante e incluso la intensidad de las críticas sobre sus fallas se ha exacerbado en las últimas dos décadas.

La situación de la democracia en México puede calificarse como crítica. Existe un reconocimiento compartido entre analistas y políticos sobre la necesidad de fortalecer el sistema democrático, pero en contrasentido la sociedad no parece responder positivamente a los cambios hasta ahora realizados. Pese a los esfuerzos por robustecer su legitimidad y afinar su diseño institucional predominan las dudas acerca de su funcionamiento y los resultados alcanzados. Prevalece en la ciudadanía la desconfianza hacia las instituciones políticas, lo que puede asociarse a una percepción de corrupción generalizada de la clase política y a la insuficiencia de los resultados de políticas públicas, en especial cuando éstas se dirigen a atender reclamos particularmente sensibles como la justicia, la inseguridad y la pobreza. También priva la inconformidad con respecto al funcionamiento del sistema electoral —que además ha sido “capturado” por los intereses de los partidos

* Profesor-investigador del Departamento de Administración de la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.

en cuestiones clave como la designación de puestos—, la escasa identificación de los ciudadanos con los partidos (crisis de representatividad) y las falencias en las herramientas de participación.

La transición a la democracia formal se articuló, en un primer momento, sobre la creación de un entramado legal capaz de brindar certeza a la sociedad con respecto al proceso electoral. El surgimiento del Instituto Federal Electoral (IFE) permitió un paso de estafeta en la titularidad del Ejecutivo en el 2000. Durante los años que precedieron este cambio, la lucha desde los espacios locales fue importante y permitió impulsar dinámicas de elección, alternancia y convivencia entre gobernantes de distinto origen partidario; abrió también la puerta a mecanismos innovadores de participación ciudadana desde los municipios y algunos gobiernos estatales. Ahora los problemas que aquejan al país, como la inseguridad y la debilidad institucional, han facilitado la captura de importantes espacios políticos locales por grupos de interés oscuros y/o decididamente al margen de la legalidad. La esperanza en la democracia se ha erosionado en medio de acuerdos políticos pragmáticos donde los intereses de grupos y partidos se colocan por encima de las necesidades y demandas ciudadanas. Además del desencanto y la desaprobación, como una reacción paralela de la sociedad, se generalizan formas alternativas —legales o no— para canalizar el descontento a través de movimientos que cuestionan el orden institucional o incluso pretenden tomar la justicia en propia mano.

En este trabajo realizamos un recorrido que parte de definir los contenidos teóricos de la democracia enfatizando su parte deliberativa dada su particular importancia en los espacios locales; dibujamos con trazos gruesos un bosquejo del contexto sobre el cual se mueve la democracia mexicana, destacando las condiciones de desconfianza, inseguridad y fragilidad institucional; también punteamos elementos relevantes sobre la condición institucional del sistema democrático del país; posteriormente rescatamos algunos datos que permiten observar el mapa político de los municipios mexicanos. Finalmente, nos centramos en una reflexión general sobre los desafíos de la democracia en los gobiernos locales en el futuro inmediato.

UN ACERCAMIENTO ANALÍTICO GENERAL SOBRE EL FEDERALISMO Y LA DEMOCRACIA

Los contenidos y alcances del concepto democracia, adquieren distintas connotaciones de acuerdo a la evolución de los sistemas políticos. La organización particular del régimen incide sobre los rasgos que asume un determinado modelo democrático. En los sistemas federales juega un papel

preponderante la búsqueda de balances y equilibrios funcionales entre la federación, los estados y los municipios para el ejercicio del poder. Por supuesto, resulta trascendental la forma como se materializa en el marco legal la división entre los poderes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Como sabemos no existe necesariamente una correspondencia o calca de las competencias y facultades de cada poder en cada orden de gobierno; así por ejemplo, la capacidad legislativa de los municipios se circunscribe fundamentalmente a una cuestión reglamentaria. Por otro lado, la implementación de varias políticas federales —que aterrizan en espacios locales— conlleva un traslape de competencias con fronteras y responsabilidades ambiguas entre dependencias el cual acaba por resolverse a través de intrincados arreglos político-burocráticos. Una dificultad adicional es el hecho de que varios municipios coexisten en conurbaciones y/o metrópolis donde sus acciones y decisiones públicas, se mueven en un ámbito interjurisdiccional.

Un orden federal como el nuestro, que ha evolucionado durante más de un siglo sobre una misma Constitución Política —múltiples veces reformada— corre el riesgo de enfrentar ambigüedades o incluso contradicciones que obliguen a recurrir constantemente al debate e interpretación jurídicos. Asimismo, los cambios constitucionales van acompañados de ajustes a las normativas complementarias y/o reglamentarias, lo cual genera tensiones en la coherencia y consistencia del sistema jurídico que no siempre se solucionan con celeridad. Los cambios constitucionales, que además implican reglas de interrelación y competencias entre los órdenes de gobierno, también se ven afectados por los atrasos en las adecuaciones que deben efectuar los diversos congresos estatales.

Desde finales del siglo pasado y lo que va del actual, la vinculación entre los órdenes de gobierno se desarrolla en un entramado de Relaciones Intergubernamentales (RIG) complejas, entre otras cosas por la llegada de gobiernos de oposición al PRI en importantes municipios del país. La alternancia y el fenómeno de los gobiernos divididos nos colocó en un escenario donde los acuerdos se van paulatinamente complicando. Desde la lejana reforma al artículo 115 constitucional de 1983 y hasta llegar a los cambios de 2014 que permiten la reelección en los gobiernos municipales —si bien de forma acotada— pasando por la reforma de 1999, hemos recorrido un azaroso camino de transformaciones legales y programáticas. Estos cambios institucionales de leyes y estructuras administrativas fueron producto de negociaciones complejas entre actores y decisores políticos diversos. En años recientes las políticas se han desplazado mayoritariamente de la descentralización —en boga en los ochenta y noventa— hacia la concentración o centralización de decisiones, aunque con velocidad e intensidad diferentes. Este tránsito continúa produciendo un intrincado marco legal, ajustes en

los programas gubernamentales y rediseños burocrático-organizacionales que materializan las pugnas por el poder político entre actores ubicados en arenas de política concretas (financieras, educativas, urbanas, etc.); a su vez, las disputas se desplazan en los tres órdenes de gobierno por la determinación de los alcances competenciales entre órdenes de gobierno y la distribución de recursos financieros. Esta situación puede mapearse claramente si realizamos un seguimiento de las controversias constitucionales, las cuales se han incrementado desde mediados de los noventa a la fecha (García, 2015).

El predominio de esta tendencia *recentralizadora* contraviene el espíritu del diseño federal y se traduce en una mayor concentración del poder y las decisiones al momento de definir políticas y cursos de acción desde las altas esferas del gobierno nacional. Con notables variantes y peculiaridades, este fenómeno se reproduce en distintos países del mundo. En América Latina, esta tendencia cobra fuerza justificándose con argumentos como: la mejora del desempeño (al descargar a los gobiernos locales), el homogeneizar los derechos (“protección uniforme de derechos”), combatir el déficit fiscal (al simplificar las tareas evitando la superposición entre niveles) y controlar la corrupción de las elites políticas locales (Cravacoure, 2015:4). En México, varias normativas recientes han causado reacciones airadas por parte de algunos gobiernos locales al considerar que atentan contra el principio de autonomía y relegan a los municipios a una condición de operadores, tal y como ocurría antes de los años ochenta del siglo pasado. Por ejemplo, la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) aprobada a finales de 2016, provocó la reacción de importantes municipios metropolitanos como Monterrey. También se ha debatido acaloradamente sobre la definición del llamado Mando Único —contrastándolo más recientemente con el mando mixto— así como sobre las modificaciones a las reglas de fondos fiscales destinados al orden municipal. Curiosamente, aunque intuitivamente se esperaría una reacción consistentemente contraria a la recentralización por parte de los políticos de los gobiernos subnacionales, algunos estudios demuestran que en México los gobernadores han asumido actitudes distintas ante la recentralización, mostrando mayor reticencia ante temas políticos —como la creación del Instituto Nacional Electoral (INE)— y financieros mientras que en asuntos administrativos —el caso de la reforma educativa— su posicionamiento es *ad hoc* e incluso pueden apoyar la decisión dependiendo de sus intereses y cálculos personales o grupales (Olmeda y Armesta, 2017).

La marcada fragilidad del sistema político —severamente criticado por sus resultados—, la baja legitimidad, los problemas de control financiero y el escrutinio cada vez más acuciante desde la sociedad civil organizada

sobre gobernadores y alcaldes, incrementan la presión hacia los decisores políticos federales; en estas condiciones éstos pueden sentirse tentados a buscar reconstruir un cierto orden basado en un control central.

Si el federalismo mexicano se encuentra ante severos cuestionamientos, la democracia en sus múltiples facetas no está en una situación mejor. Cabe recordar, que en los esquemas teóricos sobre la democracia destacan sus ventajas para instaurar formas ordenadas en el traslado y cambio del poder, garantizar las posibilidades de expresar libremente ideas, generar espacios de debate y —en mayor o menor medida— abrir paso a una participación plural y diversa en la toma de decisiones públicas. Se requiere que cada una de las partes del engranaje democrático funcione correctamente para cubrir satisfactoriamente las expectativas de la ciudadanía. Retomando los planteos clásicos de Robert Dahl es indispensable contar con un conjunto de requisitos y garantías que den sentido a un modelo democrático; este autor considera indispensable conceder a los ciudadanos igualdad de oportunidades para:

1. Formular sus preferencias; 2. manifestar públicamente dichas preferencias entre sus partidarios y el gobierno, individual y colectivamente; 3. recibir 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 (Dahl, 1993:14).

El mismo autor señala que “estas tres condiciones son fundamentales, aunque quizá no son suficientes a la existencia de democracia”. También detalla que se requieren ocho garantías o cláusulas a saber:

1. Libertad de asociación, 2. libertad de expresión, 3. libertad de voto, 4. elegibilidad para la cosa pública, 5. derecho de los líderes a competir en busca de apoyo (5a. a luchar por los votos), 6. diversidad de fuentes de información, 7. elecciones libres e imparciales, 8. instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias” (*ibid.*:15).

Los desafíos a la democracia han ido en aumento desde que en los años cuarenta del siglo XX adquirió mayor fuerza como esquema deseable de gobernación. Las acepciones sobre la democracia propuestas por Schumpeter y más tarde por William Kornhauser y Seymour Martin Lipset privilegiaban la importancia de ésta como un esquema que posibilitaba el cambio en la dirección del gobierno mediante un conjunto de instituciones legítimas (Abellán, 2011:269-270); posteriormente se insistió sobre la necesidad de

una competencia entre propuestas, en donde los partidos jugaban un papel preponderante, se discutió sobre la conveniencia de perfeccionar los esquemas de las cámaras o bien los modelos parlamentarios; de igual forma se debatió sobre la necesidad de generar pesos y contrapesos que permitieran alcanzar acuerdos y propiciar ajustes al momento de tomar decisiones, se cuestionaron las vías para obtener una mejor representatividad; todos estos temas entre muchos otros fueron adquiriendo mayor o menor relevancia en las agendas de discusión de acuerdo a las condiciones propias de los países o regiones del mundo en donde se llevaron a cabo dichos debates. Quizá uno de los puntos de coincidencia que más se comparte desde hace años entre los analistas, es la necesidad de ampliar las posibilidades ciudadanas de participación; la democracia debe verse como un proceso constante e ir más allá de su definición como un sistema de reglas, relaciones y acuerdos para la elección y cambio de gobernantes: “convertirla en algo más que una sucesión de elecciones y, de paso, enlazar los procesos electorales con las decisiones políticas cotidianas” (Merino, 2016:19). De este modo, se llega a un nuevo concepto de democracia que “ha recibido nombres distintos: democracia participativa, democracia expansiva, democracia fuerte, democracia asociativa, democracia dialogante y también democracia deliberativa” (Abellán, 2011:282). A final de cuentas, la intención es abrir espacios para que la ciudadanía ensanche sus posibilidades de expresar libremente sus opiniones e incidir en las decisiones de gobierno. Paralelamente otros conceptos han arribado a la discusión sobre la política subrayando la importancia de contar con un mayor protagonismo de la ciudadanía y la incorporación de múltiples actores organizados en las decisiones públicas; esto nos conduce a conceptos como *governabilidad* y *governanza*.

Actualmente los modelos de democracia representativa y participativa conviven en la práctica política cotidiana. Pero, sustituir los mecanismos de elección y representación por esquemas altamente participativos a nivel nacional parece un asunto poco probable hoy en día e incluso en el extremo significaría una ruptura paradigmática en las formas de gobierno liberales. Por otra parte, en los espacios locales las modalidades de organización ciudadana “desde abajo” ofrecen resultados alentadores, tal como ha ocurrido con los presupuestos participativos en Porto Alegre, Brasil, que incluso se han replicado en varios casos en México. Conviene reflexionar sobre las probabilidades de convivencia entre ambos modelos, tal y como asevera De Sousa al sostener que:

A nuestro modo de ver existen dos formas posibles de combinación entre democracia participativa y democracia representativa: coexistencia y complementariedad. Coexistencia implica una convivencia, en niveles diversos,

de las diferentes formas procedimentales, organización administrativa y variación del diseño institucional. La democracia representativa a nivel nacional [...] coexiste con la democracia participativa a nivel local [...]. La segunda forma de combinación, a la que llamamos complementariedad, implica una articulación más profunda entre democracia representativa y democracia participativa. Presupone el reconocimiento por parte del gobierno de que el procedimiento participativo, las formas públicas de seguimiento de los gobiernos y los procesos de deliberación pública pueden sustituir parte del proceso de representación y deliberación que son concebidos en el modelo hegemónico de democracia (De Sousa, 2007:10).

La participación ciudadana enfrenta además otros problemas para funcionar adecuadamente en la definición de políticas públicas concretas. Un punto de tensión se da entre la exigencia de pluralidad y los requerimientos de eficiencia. Muchas acciones del gobierno necesitan de claras definiciones técnicas que exigen un doble esfuerzo al abrir las puertas hacia un debate “no informado”; algunos autores subrayan la dificultad de hacer embonar adecuadamente las decisiones técnicas con las exigencias de inclusión ciudadana. Nos acercamos a espacios complicados en los límites de la decisión tomada con criterios tecnológicos y aquella que busca satisfacer una percepción no necesariamente informada de las mayorías. Como afirma Graña: “las controversias sociotécnicas generan sus propias dinámicas, surgen nuevas preguntas: ¿qué grupos y actores sociales deberán participar, qué alianzas se establecerán, qué nuevas alternativas tecnocientíficas deberán ser exploradas?” (Graña, 2005:137).

Si bien la participación ciudadana es en sí misma un aspecto positivo y el garantizar los canales para que ésta se exprese debe ser un compromiso en la mejora de los sistemas políticos, también es indispensable consolidar la cultura ciudadana para propiciar cambios orientados a un beneficio colectivo. Como siempre las fronteras de la representación y la participación son en sí mismas un asunto a debatir, por ejemplo, ¿cuál debe ser el punto de ruptura con las instituciones, entre ellas las electorales, si éstas son el producto de un equilibrio —histórico y parcial— al momento en que fueron definidas?, ¿es más importante la incorporación de opiniones plurales por encima de la conveniencia funcional de una política o un conjunto de ellas?, ¿al momento de buscar un cambio institucional que privilegie la participación es válido romper los acuerdos fundamentales del sistema político? Por supuesto, no existen respuestas únicas a estas interrogantes, en muchos casos deberían considerarse la importancia de la cultura política sin olvidar que: “el ciudadano de un sistema político de participación está orientado, no solamente a la participación activa en los asuntos políticos sino que

también está sujeto a la ley y la autoridad, y es miembro de grupos primarios más difusos” (Almond y Verba, 1992:185). Al mismo tiempo no pueden dejarse fuera de la discusión los problemas de acceso a la información, su validez, origen e incluso su eventual manipulación. Estos temas cruzan transversalmente el análisis sobre la información, transparencia, rendición de cuentas (*accountability*) y empoderamiento.

A manera de esquematización en el cuadro 1 colocamos una apretada síntesis sobre las características que resultarían convenientes en un modelo de democracia participativa. Cabe hacer notar que esta propuesta enfatiza en algunas partes el papel de los gobiernos locales.

EL PANORAMA DESALENTADOR SOBRE EL QUE SE MUEVE LA DEMOCRACIA MEXICANA

México enfrenta una fuerte crisis de confianza institucional. Tomaremos únicamente algunos puntos ilustrativos de esta condición: la percepción de la seguridad; la confianza en las instituciones y la postura de los ciudadanos con respecto a las expectativas del futuro. En cuanto al primer punto la situación es grave pues, pese a los esfuerzos gubernamentales, los delitos se incrementan y la sensación de inseguridad en el país se generaliza. De acuerdo con los datos de la organización “Semáforo delictivo”, los resultados de la encuesta en línea que abarca de julio de 2016 a junio de 2017 señalan que:

81% opina que la seguridad en México ha empeorado; 88% opina que el compromiso del presidente con la seguridad es malo o muy malo; jueces y policías los peor evaluados; 53% no le llama a la policía por desconfianza; 67% no denuncia el delito por desconfianza (ha subido, era 64%); corrupción, ineficacia, narcomenudeo y falta de oportunidad para jóvenes son las causas de la violencia (Encuesta ciudadana, Semáforo delictivo, 2017).

Estas cifras muestran un panorama de deterioro en las condiciones de seguridad cotidiana, así como la fractura de las instituciones de vigilancia, seguridad y justicia que han sido incapaces de otorgar certeza a la sociedad. Los ciudadanos confían poco o nada en las instituciones de justicia a las que consideran altamente corruptas. Así, tanto los estudios del Índice de Impunidad Global (IGI) como la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) sitúan la impunidad por arriba del 90%. El primer estudio, es decir el IGI: “mide grados comparados de impunidad a partir de un modelo que denominamos ‘la cadena de impunidad’,

CUADRO 1

CARACTERÍSTICAS DESEABLES PARA ACCEDER A UNA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Requisitos formales básicos del sistema electoral

- Instituciones electorales seguras y confiables
- Garantías a las libertades de asociación, expresión, debate y elegibilidad
- Solución imparcial de controversias electorales

Mejorar y diversificar la información para los ciudadanos

- Ampliar la pluralidad de medios y canales abiertos disponibles para la comunicación
- Libertad amplia en acceso a Internet y redes sociales
- Sancionar en lo posible la manipulación de datos e información tanto en procesos electorales como en decisiones políticas
- Apertura y transparencia de la información pública

Mecanismos de participación incluyentes

- Rendición de cuentas con órganos ciudadanizados con capacidad de sanción
- Posibilidad de acceder a instrumentos como: consulta, plebiscito, referéndum y revocación de mandato
- Libertad para proponer diseños innovadores de participación en los espacios locales

Injerencia ciudadana activa en los procesos de decisión y acción pública

- Definición de políticas públicas enfatizando en los objetivos esperados
- Seguimiento continuo de resultados y valoración de logros
- Integración de sistemas que articulen quejas, rendición de cuentas y sanciones en un proceso abierto

Equilibrio de los sistemas de representación y participación entre los órdenes de gobierno

- Consistencia y complementariedad institucional y funcional en ambos sistemas en los tres órdenes de gobierno
- Revisión y en su caso reformulación constante de los procesos de representación, participación y seguimiento en estados y municipios

FUENTE: elaboración propia.

la cual sigue el proceso que arranca con la comisión de un delito o ilícito, sigue con la denuncia y la investigación hasta llegar a una sentencia o proceso de reparación del daño a la víctima” (Le Clercq y Rodríguez, 2017:33); este estudio se realiza a nivel internacional y de acuerdo a los resultados en el

2017 “México encabeza, nuevamente, la lista de países del continente americano con alto índice de impunidad, seguido de Perú, Venezuela, Brasil, Colombia, Nicaragua, Paraguay, Honduras y El Salvador” (*ibid.*:10). En el mismo sentido la ENVIPE da cuenta de la llamada cifra negra de delitos afirmando que: “Durante 2016 se inició averiguación previa en el 6.4% del total de los delitos. Lo anterior, representa un 93.6% de delitos donde no hubo denuncia o no se inició averiguación previa” (INEGI, 2017).

En septiembre de 2016 el presidente Peña Nieto anunció la puesta en marcha de acciones para mejorar la seguridad y combatir la violencia en los 50 municipios más conflictivos del país; el titular del Ejecutivo declaró que “aun cuando se trata sólo de 2% de las localidades del país, en las mismas se concentraba 42% de los asesinatos registrados en este año”; la lista incluía como los diez más conflictivos a: Acapulco, Guerrero; Tijuana, Baja California; Culiacán, Sinaloa; Ciudad Juárez, Chihuahua; Ecatepec, Estado de México; Monterrey, Nuevo León; Ciudad Victoria, Tamaulipas; Chilpancingo, Guerrero; Iztapalapa, Ciudad de México y Manzanillo, Colima (Ángel y Muñoz, septiembre 1, 2016).¹ Las autoridades locales, en especial los alcaldes, se encuentran inmersos en este clima de violencia que se agrava en ciertas regiones y estados del país. Entre 2006 y 2016 “82 alcaldes en funciones, alcaldes electos y exalcaldes han sido asesinados violentamente en México. Aunque los crímenes se han presentado en 18 de los 32 estados, hay cuatro entidades: Oaxaca, Michoacán, Veracruz y Guerrero, que concentran más de la mitad de los casos” (Ángel, agosto 4, 2016).

Otro de los flagelos que lastima al país es el de la corrupción. De acuerdo con los estudios de Transparencia Internacional, México se encuentra en el lugar 123 de 176 países analizados, además: “En México, mientras el gobierno trata de limpiar la imagen del país a través de una serie de reformas, los escándalos de corrupción continúan aumentando y la calificación de aprobación del presidente es la más baja de la historia” (Ebrard, 2017).

Predomina en la mayoría de los mexicanos un sentimiento de desazón: “74.3% de la población de 18 años y más considera que vivir en su entidad federativa es inseguro a consecuencia de la delincuencia durante el periodo marzo-abril de 2017, cifra estadísticamente superior a las estimadas en ediciones anteriores de la encuesta” (INEGI, 2017).

Estos datos, que recogen la opinión ciudadana sobre las condiciones de seguridad y la confianza en los sistemas de justicia, nos colocan ante un cuadro desalentador. Cuando los ciudadanos viven en un ambiente de crecien-

¹ Estos datos pueden verificarse y actualizarse consultando la página del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, disponible en <<http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-actual.php>>.

te inseguridad y alta corrupción la ruptura del vínculo con el gobierno es muy grave. Un país donde los delitos tienen una muy baja probabilidad de ser castigados conduce, casi de manera natural, a posturas de desencanto y disgregación social donde la denuncia se considera inútil —un acto ritual— o sólo se realiza para cubrir un expediente formal necesario, como ocurre en el caso del reporte de robo de vehículos o en las declaraciones obligadas en caso de homicidio. En América Latina y México no es la excepción los índices de denuncia son bajos pues: “muchas personas consideran que la policía y los tribunales son sumamente corruptos y la amenaza de una represalia violenta constituye un riesgo real para los denunciantes” (Pring, 2017:25). La perspectiva negativa de la ciudadanía ante las instituciones se repite en cada espacio de la vida pública. En particular los espacios locales resultan sensibles a la suspicacia sobre las tareas gubernamentales y esto impide cristalizar las potenciales ventajas de cercanía e identidad que deberían favorecer la gobernanza local.

DESCONFIANZA Y TENSIÓN ANTE EL MARCO INSTITUCIONAL ELECTORAL

En el complejo escenario hasta ahora delineado es fácil deducir que la postura dubitativa de la ciudadanía con respecto al desempeño institucional en general, tiene un correlato directo sobre las instituciones electorales. Existen cuestionamientos recurrentes a la legitimidad del sistema y los procesos electorales, al alto costo de éstos y se pone en duda la capacidad representativa de los partidos. Estas condiciones socavan las posibilidades de contar con una conveniente aprobación ciudadana que garantice la gobernabilidad y permita fincar un proceso de gobernanza sólido.

El diseño de las instituciones obedece a la correlación de fuerzas entre los participantes dentro de un escenario político en un momento dado. Por supuesto, esto se traduce en un arreglo específico en donde se privilegian unas temáticas sobre otras. En el siglo pasado, después de la Revolución se fueron armando las piezas de un sistema electoral formal de carácter hegemónico que garantizaba el triunfo del candidato oficial. Pero, a partir de los ochenta, se gestó un cambio paulatino en el escenario político con una mayor presencia de la oposición. Antes del año dos mil se instauraron varias reformas electorales (1977, 1986, 1990, 1993, 1994, 1997) que posibilitaron la construcción y puesta en marcha de un auténtico sistema electoral competitivo que dio mayor certeza a ciudadanos y partidos, trajo avances en la composición plural de las cámaras, permitió el avance de la oposición en entidades, ciudades y municipios cada vez más importantes y validó el triunfo del Partido Acción Nacional (PAN) en las presidenciales del 2000, asegurando la transi-

ción. En lo que va del milenio las reformas de los sistemas político y electoral han continuado, destacando las de 2000 que impulsó la equidad de género; 2003 donde se precisan las características de las agrupaciones políticas; 2005, reconociendo el derecho a votar de los mexicanos en el extranjero; y la de 2007-2008 de carácter integral. En general, en las modificaciones más recientes, los partidos políticos han defendido sus posiciones para conservar su poder y copar decisiones clave como la asignación de consejeros. La reforma constitucional de 2014 contempla cambios en:

- Reforma al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley General en Materia de Delitos Electorales
- Ley General de Partidos Políticos
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
- Ley General Orgánica del Poder Judicial de la Federación
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral

Por supuesto, también se prevén modificaciones de distinto calado en estructuras y funciones del Instituto Nacional Electoral (INE), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales (FEPADE). La transformación del IFE a INE supone un diseño distinto del organismo; en principio el INE asume un carácter nacional y facultades para la organización de las elecciones locales. Los Órganos Públicos Locales Electorales (OPLES) seguirán los lineamientos y reglas definidas por el INE. Además, los consejeros electorales locales serán designados por el Consejo General del INE quien podrá removerlos; esto representa una relación jerárquica de dependencia. Los tribunales electorales locales se convierten en autoridades jurisdiccionales y se integrarán por entre tres y cinco magistrados nombrados por el Senado. Estos ajustes pretenden restar protagonismo a los actores locales, en particular a los gobernadores, evitando su injerencia directa en asuntos electorales; también se perseguía dar independencia y funcionalidad a los tribunales, aunque a este respecto el balance de las elecciones de 2015 resulta aún poco claro. En la reforma electoral de 2014 se detecta, de acuerdo a algunos analistas, un balance favorable a las elites federales, el INE obtiene una distribución de poder que beneficia en mayor medida a los decisores ubicados en el centro; éstos ocupan los espacios clave dentro de la estructura burocrática de dicho instituto y cobran mayor relevancia al desaparecer los institutos estatales (Gilas, 2016).

De acuerdo con la información disponible en la base de datos de Latino-barómetro, más de la mitad de los mexicanos tienen “ninguna” o “poca confianza” en la institución electoral (54.2%). Además, México registró la mayor pérdida de confianza en la democracia entre los países estudiados por este proyecto en América Latina, pues tuvo una caída de 10 puntos porcentuales con relación a 2016, consiguiendo únicamente el 38% en el 2017 (Corporación Latinobarómetro, 2017:12).

Otra de las cuestiones constantemente criticada del sistema electoral mexicano es su alto costo, baste señalar que:

El Instituto Nacional Electoral (INE) solicitará un presupuesto de 25.4 mil millones de pesos para el año 2018 [...] la suma tendría que ponderarse porque no es menor si se considera que el presupuesto íntegro en 2017 de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) fue de 69 mil 408 millones; de Semarnat de 35 mil 978 millones; de Conacyt 26 mil 963 millones y de la Semar 26 mil 336 millones. Es decir, el presupuesto del INE para el proceso electoral de 2018 es equiparable a los recursos que se destinan a los gastos de inversión y operación de la Marina Armada de México, así como a los salarios de todos los marinos del país en un año (Fernández, 2017).

Al parecer por más presupuesto que se destine a transparentar y perfeccionar el modelo de elección la desconfianza continúa incrementándose. Los ciudadanos son reticentes a validar los procedimientos formales de elección y muestran un alto desprecio al orden institucional. Adicionalmente, no hay entre los mexicanos una noción clara del funcionamiento de la democracia representativa. De entrada, se descalifica sistemáticamente el trabajo de los partidos y las cámaras, ambos componentes indispensables para instaurar un sistema democrático funcional. En México sólo 18% se encuentra satisfecho con la democracia —ubicándose entre los cinco resultados más bajos de América Latina— el 90% piensa que “Se gobierna para unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio”, opinión que sólo es peor en Brasil con el 93%, y únicamente 33% confía en el Tribunal Electoral (Corporación Latinobarómetro, 2017:17-24).

Para el 2018, habrá una fuerte reconfiguración del mapa político local pues se renovarán ocho gubernaturas, la jefatura de gobierno de la CDMX, 1 596 ayuntamientos, las 16 alcaldías de la CDMX y 24 juntas municipales en Campeche (autoridades auxiliares), en total se renovarán 2,777 cargos públicos a nivel local (INE, Calendario electoral 2018, <www.ine.mx>). A las puertas de este importante proceso electoral priva entre la ciudadanía un clima de desencanto en relación con la democracia. Hay un cuestionamiento a las instituciones, los mecanismos de elección y representación que se traduce en una duda recurrente sobre los resultados de los diversos

comicios. Por otro lado, aún falta profundizar en los métodos para garantizar la transparencia y rendición de cuentas de los recursos asignados a los partidos. En este orden de ideas, el funcionamiento del sistema electoral, la tarea de los partidos y en general el desempeño de los grupos políticos se encuentra bajo constante sospecha.

A partir de 2007 se buscó ligar poco a poco las elecciones locales para hacerlas coincidentes con las presidenciales; estos ajustes llevaron a que en 2015 se diera la elección de 300 diputados uninominales, 200 plurinominales y a nivel local nueve gobernadores y 17 elecciones locales —esto es más de la mitad de los estados del país— donde se eligieron 993 alcaldes, 16 jefes delegacionales, 387 diputados de mayoría relativa y 254 de representación proporcional (INE, Calendario electoral 2015, <www.ine.mx>). Si bien con los cambios a las reglas político-electorales de 2014 surge la opción de la reelección consecutiva de alcaldes, será hasta las elecciones del 2018 cuando estos casos se presenten por primera ocasión. En contraste las candidaturas independientes son un hecho y sus efectos comienzan a ser estudiados. Para el 2015 hubo 121 candidatos independientes a distintos cargos de elección; Jaime Rodríguez “El Bronco” fue el ganador en la gubernatura en Nuevo León; tres alcaldes independientes triunfaron en los municipios de Morelia, Michoacán; Comonfort, Guanajuato; y García en Nuevo León; Manuel Clouthier ganó una diputación federal en Sinaloa y Pedro Kumamoto una Diputación local en Jalisco (Reveles, 2016:41-42). Aunque el avance, lento y errático, de las candidaturas independientes y el progreso incipiente de la justicia electoral pudieran representar una buena noticia, el saldo final arroja dudas sustanciales sobre el futuro:

[...] nuestro sistema electoral y de partidos se encuentra en un círculo vicioso, del cual solo podrá salir si se atiende al hecho de que no es con mayores regulaciones y sanciones, ni con más o menos dinero, es como se podrá tener un mejor desempeño sino que el tema se debe dirigir hacia una transformación radical en el comportamiento mismo de los partidos en lo relativo a cumplir sus reglas tanto internas como las relativas al régimen electoral especialmente a partir de separarse en forma explícita de los procesos de nominación de los funcionarios de dichas instancias y permitan entonces que los institutos y tribunales puedan trabajar como auténticas agencias independientes (Alarcón y García, 2016:22-23).

El panorama nacional es incierto ante los pocos logros económicos alcanzados, los severos pendientes sociales, el rezago en la atención de la pobreza y la insuficiente creación de empleos. Si bien la relación entre el desarrollo económico y la democracia no demuestra una correlación consis-

tente, en el imaginario colectivo suele trazarse un vínculo virtuoso entre ambas; parecería que garantizar reglas y normas de funcionamiento político y social pudiera reflejarse positivamente en el desempeño de las variables económicas. Paradójicamente la comparación de los datos empíricos no soporta estas afirmaciones, sólo cabe recordar que la economía china ha sido en las últimas décadas la de mejor desempeño y se encuentra lejos de ser una democracia (Requejo, 2008).

Aunque no son objetivos estrictamente correlacionados con la democracia, es apremiante desarrollar acciones, crear estrategias y políticas para vincular el crecimiento económico con el bienestar social y la equidad. Mientras la estabilidad y los magros avances de la economía no se traduzcan en mejores condiciones de vida para los ciudadanos el tejido social continuará deteriorándose. Democracia y pobreza no son un binomio posible, como tampoco es viable recuperar la confianza ante un gobierno por cuyas crecientes fisuras escapa un hálito de corrupción. Es una tarea impostergable propulsar un tejido social asociativo que debe ser crítico, propositivo y participante, pero estas cualidades se cancelan con la marginación económico-social y especialmente con la marcada inequidad en la distribución de la riqueza. Los avances en materia de transparencia y combate a la corrupción pueden resultar estériles si no se trabaja en mejorar integralmente los resultados del gobierno en todos sus niveles.

Cabe subrayar que la desigualdad se expresa heterogéneamente a nivel regional agravando la polarización económica en las diversas realidades espacio-territorial del país. Estas diferencias son el telón de fondo sobre el cual se pueden interpretar dinámicas políticas específicas.

La transparencia y rendición de cuentas (*accountability*) son un complemento sin el cual es imposible mejorar los resultados de políticas públicas y hacer coparticipe a la ciudadanía de la tarea de gobernar. También se requieren de puentes que fortalezcan los nexos entre el gobierno y la ciudadanía, mediante la consolidación de herramientas o esquemas de participación. En el cuadro 2 realizamos una síntesis apretada de los principales mecanismos y procedimientos de participación destacando sus características, a qué se dirigen y agregando algunos comentarios; no se trata de una lista exhaustiva, pues las modalidades tienen variantes de acuerdo a su espacio de aplicación, además de que se podrían añadir algunos otros como por ejemplo los presupuestos participativos, contraloría social, la figura del *ombudsman* (defensor del pueblo), así como diversos modelos de colaboración (incluidos los de origen tradicional y autóctonos).

No podemos ignorar la realidad subyacente en los movimientos sociales de descontento, pues éstos catalizan la irritación popular y a la vez hacen evidentes las graves fisuras del sistema político, sus incapacidades y errores. Allí es-

CUADRO 2
MODALIDADES Y/O HERRAMIENTAS DE PARTICIPACIÓN

| <i>Herramienta participativa</i> | <i>Características</i> | <i>Orientación</i> | <i>Comentarios</i> |
|----------------------------------|---|---|--|
| Referéndum | Pregunta sobre una decisión pública relevante | Toma de decisiones | No supone elección de representantes Gran amplitud |
| Plebiscito | Elección entre dos opciones | Toma de decisiones | No supone elección de representantes Gran amplitud |
| Iniciativa popular | Propuesta de un grupo o sector | Incidir en el proceso legislativo | Evita la exclusión partidista |
| Derecho de petición | Propuesta de acción o cambio en criterios | Influir en acciones del Poder Legislativo | Evita la exclusión partidista |
| Revocación de mandato | Interrumpir el mandato | Modifica decisiones previamente tomadas | Cuestiona a gobernantes pese a la elección que los definió |
| Audiencia Pública | Contacto directo con autoridades | Comunicación y apertura | Método o procedimiento abierto |
| Consulta popular | Recabar opiniones colectivas | Comunicación y apertura | Valorar opinión o percepción ciudadana |
| Cabildo abierto | Transparencia de procedimientos decisorios | Comunicación y apertura | Observar decisiones y conformación de agenda (opinar) |
| Derecho a la información | Transparencia de procesos y datos | Comunicación y apertura | Allegar datos al ciudadano |

FUENTE: elaboración propia con base en Merino (2016).

tán movimientos como “#YoSoy132”, el caso Ayotzinapa, el movimiento magisterial, las autodefensas, diversos movimientos locales, la organización popular en los sismos del 19-09-17 y el mismo surgimiento del partido político Morena, sólo por mencionar algunos. Al reconocer estas falencias contaremos con diagnósticos críticos, pero propositivos capaces de conducirnos a mejores alternativas ejerciendo la labor de “la política”: dialogar, acordar y solucionar problemas comunes.

LA DEMOCRACIA MUNICIPAL: EL BALANCE ELECTORAL, LA REPRESENTATIVIDAD Y LA DELIBERACIÓN

En esta sección hacemos un acercamiento a los temas clave de la democracia local mexicana retomando —de forma general— algunas de las consideraciones hechas en las secciones iniciales de este trabajo entre ellas las características deseables para acceder a una democracia participativa sintetizadas en el cuadro 1.

La funcionalidad del sistema electoral y su confiabilidad desde la perspectiva de los actores políticos y la ciudadanía requiere una valoración cuidadosa. Los cambios en los poderes locales por cauces electorales ganaron terreno y cierta aceptación entre los partidos desde los años noventa del siglo pasado. Pero ello no significa una disminución de los conflictos o en la judicialización de éstos; las reuniones del Consejo General del IFE en su momento y del INE para desahogar las quejas de los partidos han aumentado y mientras “en 2006 el TEPJF recibió tres mil 549 asuntos de todo tipo; en 2015 la cifra llegó a 22 mil 206, un aumento de 526%” (Ugalde, 2016). La solución judicial de ciertos casos estatales y municipales continúa yéndose a plazos relativamente largos. Esto se explica tanto por la saturación del sistema como por el hecho que las disputas legales se prolongan cuanto más elecciones para gubernaturas o alcaldías ven cerrarse los márgenes de diferencia entre los competidores. Como ya se ha comentado reiteradamente la confianza sobre la institución electoral y la creencia en la democracia continúan a la baja en todo el país y, aunque con distintos ritmos en las distintas regiones que lo componen.

Por lo que hace a la capacidad representativa y el papel de los partidos resulta indispensable tomar en cuenta algunos puntos críticos. Si bien en México parece deseable apostar por la democracia cuando la metáfora que retomamos de éstas, se reduce a observarla como una maquinaria electoral y representativa para sustituir y legalizar el recambio ordenado de autoridades, cancelamos la posibilidad de dimensionarla como un auténtico modo de hacer política incluyente, plural y propositiva. Si se reduce la acepción de la

democracia a su connotación estrictamente electoral, debemos ser conscientes de que en el conteo final el ganador puede ser cualquiera que haya jugado y triunfado cubriendo las formalidades preestablecidas; por supuesto, esto incluye a grupos de interés (legales o no) que buscan capturar rentas y beneficios a su favor accediendo a una posición política. Cuando privan en el contexto condiciones de crisis institucional y deterioro evidente del tejido social, con las consecuencias éticas que esto representa, no deberíamos obviar un análisis sobre la naturaleza y especificidades asumidas por el poder particularmente en los espacios locales.

Un rápido recorrido sobre el mapa de la democracia local nos permite identificar una mayor alternancia y el aumento de las coaliciones gobernantes. Ahora, los partidos mayoritarios optan por obtener de aquellos con menor potencial los puntos que posibiliten su triunfo aunque sea por un estrecho margen. El cuadro 3 ofrece una visión de conjunto sobre los municipios gobernados por cada partido y la población que representan. Como comentamos, las coaliciones predominan y, si desentrañamos su composición, remitiéndonos a la cifras del INE constataremos que en la mayoría de las veces se tejen en torno a un partido fuerte (PAN, PRI, PRD); un punto llamativo es el rápido ascenso de Morena y la fuerza adquirida en la CDMX. En las elecciones estatales estuvieron en disputa nueve gubernaturas “el PRI, sólo o en coalición, gana cinco de las nueve gubernaturas en juego, Acción Nacional se sostiene en Baja California y le gana Querétaro al PRI; el PRD pierde en Guerrero, pero gana al PRI en Michoacán y el Bronco gana en el estado de Nuevo León” (Preciado, 2016:148). Las entidades con triunfo priísta fueron: Campeche, Colima, Guerrero, San Luis Potosí y Sonora, estas dos últimas en coalición con el Partido Verde y Nueva Alianza. En cuanto al abstencionismo, la tendencia en los votos ha sido fluctuante y con tendencia a disminuir en las llamadas elecciones intermedias; para 2014 la tasa de abstención nacional creció aunque tuvo un comportamiento regional diferenciado.

Una condición de la democracia participativa es la transparencia y el acceso a la información. De hecho, desde una perspectiva más general, también debe valorarse la posibilidad de que los medios de comunicación sean libres y plurales, lo cual en un país con asesinatos constantes de periodistas y escasos medios libres es verdaderamente un obstáculo mayor. Retomando las cuestiones de transparencia y acceso a la información, de acuerdo con el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015 de INEGI, tan sólo el 32.5% de los municipios del país cuenta con algún tipo de disposición normativa con relación a la transparencia y acceso a la información. Esto representa un atraso sustancial, pero se espera que las nuevas disposiciones de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la In-

CUADRO 3
TOTAL DE MUNICIPIOS POR ADSCRIPCIÓN POLÍTICA EN 2017

| Partido | Población 2015 | % | Total de municipios | % |
|---------------------------|----------------|------|---------------------|------|
| Coalición | 51,845,924 | 43.4 | 761 | 31.1 |
| PAN | 24,758,289 | 20.7 | 334 | 13.7 |
| PRI | 15,150,822 | 12.7 | 416 | 17.0 |
| PRD | 7,536,953 | 6.3 | 164 | 6.7 |
| PMC | 6,289,269 | 5.3 | 85 | 3.5 |
| MORENA | 3,278,693 | 2.7 | 25 | 1.0 |
| Candidatura Independiente | 2,843,088 | 2.4 | 9 | 0.4 |
| PVEM | 2,044,525 | 1.7 | 62 | 2.5 |
| Usos y Costumbres | 1,421,195 | 1.2 | 406 | 16.6 |
| Otros | 1,132,459 | 0.9 | 36 | 1.5 |
| PT | 1,071,431 | 0.9 | 68 | 2.8 |
| Partidos Locales | 1,043,890 | 0.9 | 36 | 1.5 |
| PNA | 542,119 | 0.5 | 27 | 1.1 |
| PES | 407,029 | 0.3 | 12 | 0.5 |
| Consejo Municipal | 79,784 | 0.1 | 2 | 0.1 |
| No disponible | 21,809 | 0.0 | 1 | 0.0 |
| Total general | 119,467,279 | 100 | 2,444 | 100 |

Humanista, PI - Partido Independiente, PRS - Partido de la Revolución Socialista, PSD - Partido Socialdemócrata, PSI - Partido Social de Integración, PUP - Partido Unidad Popular.

FUENTE: elaboración propia con datos del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. Descarga de Base. Presidentas y Presidentes Municipales, disponible en <<http://www.snim.rami.gob.mx/>>, consultado el 11 de julio de 2017. Encuesta Intercensal 2015 (INEGI). NOTA: Referente a los Municipios de - Mezcalapa, El Parral, Emiliano Zapata y Belisario Domínguez - del Estado de Chiapas, creados por Decreto Núm. 008, publicado en el periódico oficial del Gobierno del Estado de Chiapas el 23 de noviembre de 2011, se informa que, en atención a la suspensión concedida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante acuerdo de fecha 20 de diciembre de 2012, en el Incidente de Suspensión de la Controversia Constitucional 121/2012, estos nuevos Municipios no se incluyen en el Marco Geoestadístico Nacional y en el Catálogo Único de Claves de Áreas Geoestadísticas Estatales, Municipales y Localidades, hasta en tanto la Suprema Corte de Justicia Partidos locales: AVE - Alternativa Veracruzana, DPDG - De Los Pobres De Guerrero, PCHU - Partido Chiapas Unido, PMACH - Partido Mover a Chiapas, PS - Partido Socialista, PSIN - Partido Sinaloense. Otros: ES - Encuentro Social, PAC - Partido Alianza Ciudadana, PCARDE - Partido Cardenista, PH - Partido de la Nación resuelva lo correspondiente.

formación Pública que sientan las bases para el Sistema Nacional de Transparencia, deberán cambiar esta situación al obligar a los distintos órdenes de gobierno a cumplir con los requerimientos en la materia.²

Por lo que hace al problema de la corrupción, los municipios tampoco reportan una actualización importante en los programas para combatirla. Solamente 199 municipios o delegaciones que corresponden al 8.09% afirman contar con un programa anticorrupción (véase el cuadro 4).

CUADRO 4
CLASIFICACIÓN DE LOS MUNICIPIOS Y LAS DELEGACIONES
DEL DISTRITO FEDERAL DE ACUERDO CON LA EXISTENCIA
DE UN PROGRAMA ANTICORRUPCIÓN EN LAS ADMINISTRACIONES
PÚBLICAS MUNICIPALES O DELEGACIONALES

| <i>¿Cuenta con programa?</i> | <i>Total de municipios</i> |
|------------------------------|----------------------------|
| Sí | 199 |
| En proceso de integración | 248 |
| No | 1 843 |
| ND | 3 |
| NS | 164 |
| Total general | 2 457 |

FUENTE: elaboración propia con base en Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015 (INEGI).

En la reglamentación municipal persisten severos retrasos, por ejemplo pese a tratarse de una obligación legal sólo 71.6% de los municipios reportan contar con un “Bando o reglamento de policía y buen gobierno” actualizado, 39.1% tiene “Reglamento de seguridad pública y/o tránsito u homólogo” y un escaso 20.1% cuenta con “Reglamento de participación ciudadana u homólogo” (INEGI, Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015). Estos datos ilustran con claridad las dificultades que encuentran los ciudadanos para participar en procesos de decisión y acción pública desde el espacio local.

La democracia local enfrenta riesgos —algunos de ellos comunes con lo que pasa a nivel nacional— sobre los que conviene puntar algunas cosas:

² Hasta ahora se ha cumplido con la homologación de las 32 leyes locales y paulatinamente se presionará para el cumplimiento en lo municipal.

- El clima de desconfianza generalizado agudiza las presiones sobre la democracia. La esperanza en las propuestas de los partidos tradicionales tiende a agotarse y los ciudadanos voltean sus miradas hacia otras alternativas. Se corre el riesgo de que caigan en las trampas de la compra y coacción de votos o cedan ante las promesas poco fundadas de los populismos detentados por figuras mesiánicas de izquierda o derecha, pero, también pueden elegir otras opciones más propositivas. La lectura ciudadana desde lo local es nodal para tomar esta decisión; adicionalmente, la recuperación de la confianza en los gobiernos requiere una reconstrucción desde abajo.
- La corrupción gubernamental orilla a los ciudadanos a tomar posturas antiinstitucionales e incluso a buscar formas paralelas de “arreglos sociales”. Por ello, no es extraño la expansión de la informalidad económica, la proliferación de conductas antisociales y la tentación de tomar la justicia en propia mano. Todo esto puede relegar a la política y a la democracia a meros actos rituales por lo que es urgente mejorar los sistemas de justicia y seguridad locales e instaurar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.
- Las elecciones han caído en un severo proceso de mediatización que relega a un segundo plano los contenidos de las propuestas. En 2018 presenciaremos una encarnizada lucha de imágenes y comunicación con un uso tendencioso de medios, manipulación de encuestas, acciones de desprestigio y otros mecanismos de campañas negativas o sucias. Los recursos informáticos y redes sociales cobrarán una importancia creciente.³ Asistimos a lo que algunos llaman el surgimiento de una *videocracia* donde “la lógica de la representación es subrogada por la lógica mercantil de la propaganda política y la *sondeocracia*” (Cansino, 2015:106).
- Las profundas diferencias entre las regiones del país complican las posibilidades de implementar exitosamente acciones de mejora a la democracia. Después de todo, los cambios institucionales sólo sientan las bases normativas y organizacionales sobre las que debe ejercerse la política para cristalizarla en acciones orientadas al bienestar de la sociedad. En nuestro país, algunos estados (Guerrero, Michoacán, Oaxaca, Tamaulipas, Sinaloa, entre otros) tienen zonas prácticamente capturadas por poderes fácticos, en particular por la delincuencia. Es

³ Debe trabajarse particularmente en la “protección de los datos y operación de sistemas” que incluye los procesos de captura, revisión y conteo de los sufragios. Será una tarea titánica validar la información, gestionar los datos y llegar a un manejo confiable de la información, en particular si en las elecciones federales y locales siguen estrechándose los márgenes de diferencia entre los competidores.

común escuchar sobre casos de desplazados o desterrados e identificar franjas del crimen o corredores. La migración obligada de la población provocada por el miedo, queda muchas veces sin denuncia por la desconfianza e impunidad prevaletes. En diversos estados y municipios, la coerción de políticos y policías y los asesinatos de autoridades desafortunadamente forman parte de la cotidianeidad. Por supuesto, muchos de estos temas rebasan a la democracia, pero al no dar solución a estos urgentes rezagos se impide su consolidación.

REFLEXIONES FINALES

En México existe una ciudadanía desgastada por enfrentarse cotidianamente a un aparato público ineficiente y corrupto, decepcionada de los magros o nulos resultados que ha supuesto la alternancia y el cambio político, desconfiada del sistema electoral, anhelante de una mejora sustancial en sus condiciones de vida perenemente postergada e inmersa en un país cada vez más inseguro, violento y desigual. En este escenario no es extraño que un amplio porcentaje de mexicanos sean reacios a creer en la ley y muestren una marcada resistencia a confiar y obedecer a las instituciones. Desde su lectura diaria del entorno únicamente perciben un panorama hostil y, en el mejor de los casos, observan a lo lejos una serie de declaraciones de “los políticos” —tan ajenas de su día a día— sobre modificaciones legales y organizacionales que de forma ambigua y fragmentada le dibujan en el horizonte mediático los noticieros de radio, televisión y los medios impresos.

Los conceptos como democracia, transparencia, buen gobierno y participación hoy aparecen —para muchos— vacíos de contenido. Un numeroso conjunto de ciudadanos únicamente los percibe como coro insulso repetido por los políticos, arenga retórica para justificar sus objetivos y asignar discrecionalmente los recursos públicos. La ciudadanía necesita entender la política como algo propio, una vía compartida para la solución de problemas, abierta a la transparencia sin rincones opacos, en síntesis, requerimos un urgente rescate de lo público.

Debemos redimensionar a la democracia, particularmente desde los espacios locales. Acceder a una democracia participativa y/o deliberativa es una tarea exigente pero posible, una utopía que debe trascender el simple anhelo ingenuo de un sueño deseable para convertirlo en un requerimiento indispensable, un requisito —con contenidos constatables— para dar viabilidad a un sistema político desgastado y devolver a la ciudadanía sus posibilidades de asumirse como sujeto en la definición, seguimiento y evaluación de las acciones públicas.

La democracia representativa dota al gobierno de una primera legitimidad basada en los resultados electorales, fotografía donde se expresan las preferencias ciudadanas, pero la labor cotidiana de construir “lo público” es un proceso permanente. El ciudadano precisa ejercer sus derechos más allá de los momentos electorales, dar seguimiento a la vida pública, comprometerse con algunas iniciativas, promover sus opiniones, impulsar propuestas y, en general, estar en contacto constante con los poderes públicos. Para ello se requiere de instrumentos acordes a las características del contexto social, político e histórico que faciliten esta incorporación plural. Comúnmente se identifican herramientas entre las que destacan la consulta, el plebiscito, referéndum, consultas, asambleas, presupuestos participativos, defensoría, iniciativa popular y revocación de mandato entre las más citadas. Las peculiaridades y alcances otorgados a cada una se inscriben en contextos concretos y se ajustan al marco normativo vigente en donde se usarán. Pero, para arribar a acuerdos y construir consensos es indefectible que seamos capaces de dialogar y discutir. La incertidumbre sobre la integridad propia y la suspicacia consuetudinaria hacia los órganos de justicia y seguridad se encuentra en las preconcepciones de cada ciudadano de este país en mayor o menor medida. En un ambiente donde priva la violencia con sus distintas expresiones —desde la delincuencia, la sociedad e incluso el gobierno— las distancias físicas y simbólicas entre los ciudadanos comunes y aquellos que detentan el poder se agrandan, los huecos de vinculación y comunicación se reproducen generando una espiral creciente de desconfianza que descalifica de raíz a la política. Así, se fractura el principio de diálogo complicando o definitivamente cancelando la posibilidad de acuerdos sustantivos, dando paso —en el mejor de los casos— a un conjunto de acuerdos simulados cuyo único fin es cubrir un expediente formal para dar a los procesos una apariencia democrática.

Es preciso evitar la captura de los espacios locales de gobierno por grupos de interés egoístas y/o negativos, así como equilibrar el poder entre órdenes de gobierno evitando una recentralización a rajatabla. El sistema electoral deberá mejorar y equilibrar la competencia (suelo parejo) superando los vicios de la partidocracia; también se requiere empujar una democracia participativa, dialogante que permita mejores decisiones, incluyentes y plurales.

BIBLIOGRAFÍA

- Abellán, Joaquín (2011), *Democracia*, Madrid, Alianza.
- Alarcón, Víctor y Nancy García (2016), “Apostilla introductoria elecciones 2015, Nuevas reglas, mismas inercias políticas”, en Víctor Alarcón y Nancy

- García (coords.) *El proceso electoral del 2015, Instituciones, partidos y competencia*, México, UAM/Tirant Lo Blanch.
- Almond, Gabriel y Sidney Verba (1992), “La cultura política”, en Albert Batlle i Rubio (coord.), *Diez textos básicos de ciencia política*, España, Ariel, pp. 171-201.
- Ángel, Arturo (2016), “82 alcaldes y exalcaldes asesinados en 10 años, 50% de los crímenes han ocurrido en 4 estados”, en *Animal político*, 4 de agosto, disponible en <<http://www.animalpolitico.com/2016/08/82-alcaldes-ex-alcaldes-asesinados-10-anos-mexico/>>, consultado el 30 de octubre de 2017.
- Ángel, Arturo y María Fernanda Muñoz (2016), “Estos son los 50 municipios con más homicidios en México, según Gobernación”, en *Animal político*, 1 de septiembre, disponible en <<http://www.animalpolitico.com/2016/09/municipios-homicidios-mexico/>>, consultado el 30 de octubre de 2017.
- Cansino, César (2015), “Subvirtiendo la democracia. Viejas y nuevas claves de lectura”, en *Tla-melaua*, vol. 9, núm. 39, pp. 92-106, disponible en <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1870-69162016000100092&script=sci_arttext>, consultado el 5 de octubre de 2017.
- Corporación Latinobarómetro (2017), *Informe 2017*, disponible en <www.latinobarometro.org>, consultado el 30 de octubre de 2017.
- Cravacuore, Daniel (2015), “Recentralización en América Latina, el caso colombiano”, XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 10 al 13 de noviembre de 2015, Lima, Perú.
- Dahl, Robert (1993), *La Poliarquía, Participación y oposición*, México, REI México.
- De Sousa Santos, Boaventura (2007), “Democratizar la democracia”, en *Revista Cuchará’ y paso atrás’*, núm. 15, UNILCO-espacio nómada/Atrapasueños, Sevilla, disponible en <<http://ilusionismosocial.org/mod/resource/view.php?id=284>>, consultado el 25 de octubre de 2017.
- Ebrard, Jessica (2017), *América, a veces las malas noticias son buenas noticias*, Transparencia Internacional, disponible en <https://www.transparency.org/news/feature/americas_sometimes_bad_news_is_good_news>, consultado el 20 de octubre de 2017.
- Encuesta ciudadana, Semáforo delictivo, disponible en <<http://www.semaforo.mx/content/encuesta-ciudadana>>, consultado el 25 de octubre de 2017.
- Fernández, Waldo (2017), “El costo de la democracia en México”, en *ABC*, 29 de agosto, disponible en <<http://www.periodicoabc.mx/opinion/wal->

- dofernandez/el-costo-de-la-democracia-en-mexico-89525/>, consultado el 25 de octubre de 2017.
- García Del Castillo, Rodolfo (2015), “Los municipios mexicanos, evolución, contexto y desafíos actuales”, en *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, año VI, núm. 11, Santiago de Chile, pp. 115-143.
- Gilas, Karolina (2016), “Entre el centralismo y federalismo electoral, La nueva relación entre las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales a partir de la reforma 2014”, en Víctor Alarcón y Nancy García (coords.), *El proceso electoral del 2015, Instituciones, partidos y competencia*, México, UAM/Tirant Lo Blanch, pp. 53-69.
- Graña, François (2005), “¿Democratizar la democracia? las nuevas formas del diálogo social”, *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional-Boletín Cinterfor/OIT*, núm. 156, Segunda época, Montevideo-Uruguay, pp. 125-149, disponible en <https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_articulo/denis.pdf>.
- INE (2015), *Calendario electoral 2015*, disponible en <www.ine.mx>, consultado el 31 de octubre de 2017.
- INE (2017), *Calendario electoral 2018*, disponible en <www.ine.mx>, consultado el 31 de octubre de 2017.
- INEGI (2015), Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales.
- INEGI (2017), “Encuesta Nacional de Victimización y percepción sobre seguridad pública (ENVIPE) 2017”, *Boletín de prensa* núm. 417/17 26 de septiembre de 2017, disponible en <http://www.inegi.org.mx/salade prensa/boletines/2017/envipe/envipe2017_09.pdf>.
- Le Clercq, J. Antonio y Gerardo Rodríguez (coords.) (2017), *Índice Global de Impunidad 2017, Dimensiones de la impunidad global*, México, Universidad de las Américas Puebla, Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia.
- Merino, Mauricio (2016), *La participación ciudadana en la Democracia*, (Primera Edición), Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, México: INE, disponible en <<http://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-CuadernosdeDivulgacion/docs/04.pdf>>, consultado el 6 de octubre de 2017].
- Olmeda, Juan y Alejandra Armesto (2017), “La recentralización y los gobernadores, ¿Por qué no siempre se oponen?, Analizando el caso de México”, en *Revista Foro Internacional*, vol. LVII, núm. 227.
- Preciado, J. Antonio (2016), “Federación y nación en contextos críticos y heterogéneos”, en Víctor Alarcón y Nancy García (coord.), *El proceso electoral del 2015, Instituciones, partidos y competencia*, México, UAM/Tirant Lo Blanch, pp. 123-159.
- Pring, Coralie (2017), *Las personas y la corrupción, América Latina y el Caribe*, Transparency International, disponible en <www.transparency.org>.

- Requejo, Ferrán (2008), “¿Es la democracia condición para el desarrollo económico?”, Foro para un Democracia Segura, disponible en <<http://spanish.safe-democracy.org/2008/06/23/%C2%BFes-la-democracia-condicion-para-el-desarrollo-economico/>>, consultado el 28 de octubre de 2017.
- Reveles, Francisco (2016), “Reformas al régimen de partidos en México. Fortalecimiento legal de la partidocracia”, en Víctor Alarcón y Nancy García (coords.), *El proceso electoral del 2015, Instituciones, partidos y competencia*, México, UAM-Iztapalapa/Tirant Lo Blanch, pp. 29-51.
- Ugalde, Luis Carlos (2016), “La democracia estancada (México 2006-2016)”, en *Nexos*, disponible en <<https://www.nexos.com.mx/?p=29026>>, consultado el 31 de octubre de 2017.