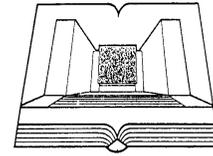




CÁMARA DE DIPUTADOS
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
COMISIÓN BICAMARAL DEL SISTEMA DE BIBLIOTECAS
SECRETARÍA GENERAL
SECRETARÍA DE SERVICIOS PALAMENTARIOS



DIRECCIÓN GENERAL DEL
S E D I A

CRV-V-21-12

SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS	DIRECCIÓN
---------------------------------------	-----------

CONGRESO REDIPAL
(VIRTUAL V. Enero-agosto 2012)

Ponencia presentada por:
Guillermo Rodríguez Pérez

***“Alternancia política y participación ciudadana
en el municipio”***

Abril 2012

El contenido de la colaboración es responsabilidad exclusiva de su autor, quien ha autorizado su incorporación en este medio, con el fin exclusivo de difundir el conocimiento sobre temas de interés parlamentario.

Av. Congreso de la Unión N°. 66, Colonia El Parque; Código Postal 15969,
México, DF. Teléfonos: 018001226272; +52 ó 55 50360000, Ext. 67032, 67034
e-mail: victor.pitalua@congreso.gob.mx

Alternancia política y participación ciudadana en el municipio

Guillermo Rodríguez Pérez*

Resumen

El propósito del presente trabajo es distinguir dos elementos básicos que han ido configurando al sistema político mexicano contemporáneo: la participación ciudadana y la alternancia política, principalmente en el ámbito local, escenario clave para la transición hacia la democracia.

Es el municipio el orden público más próximo a la ciudadanía y a los problemas que ésta enfrenta, por tanto, es también el lugar idóneo para que la sociedad civil entre más en la esfera pública, y se involucre en la toma de decisiones con su representantes.

*Licenciado en Política y Gestión Social por la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco.

Introducción

En 1994 Crespo (1994: 47) escribía que la única posibilidad de que México transitara hacia la democracia de forma ordenada y pacífica era si la élite gubernamental aceptaba dar ese paso. Sin duda que no se equivocó en tal aseveración, empero, habría que agregar a otros actores que evidentemente influirían en este logro: la sociedad civil¹, que, mediante un incremento de sólidas demandas y de la búsqueda constante de mejores acciones gubernamentales, fue orillando al partido hegemónico a tomar tal postura. Y un poco más reducido en número, pero no por ello menos importante, los académicos, que desde las aulas universitarias o adheridos a Organizaciones no Gubernamentales (ONGs), fueron generando ese sentimiento de cambio y sobre todo de participación.

Después de poco más de 20 años de haber logrado la transición política en México, los saldos son, quizá, favorables pero no tan visibles; peor aún, la sociedad no los percibe como tales, y el panorama pinta poco alentador para quienes lucharon por mantener alejado al Partido Revolucionario Institucional (PRI) de la Presidencia de la República. Y esto porque el PRI gobierna veinte estados de nuestro país, por tan sólo seis del Partido Acción Nacional (PAN), tres del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y tres más en coalición PAN-PRD; pero además, mientras el PRI gobierna actualmente en el 62% (1,510) de los municipios mexicanos, el PAN y PRD lo hacen en el 19% (473) y 13% (322) respectivamente -el 6% restante es gobernado por otros partidos políticos- (FENAMM, 2012).

Siguiendo a Tejera (2006: 49), que el PRI haya recuperado el voto de la ciudadanía en varias entidades del país a partir de 2003 se debe a una conjugación entre el aumento del gasto social por parte de los gobiernos priistas y el desinterés creciente y escepticismo ciudadanos ocasionados por “el estancamiento de la economía y la crisis política, ambos generados por el gobierno foxista”.

No obstante, que el PRI regrese a la presidencia de la República no significa que el régimen de partido único vuelva con él, porque cada vez estamos más inmersos en un

¹ Al respecto Luis Aguilar señala que “la emergencia y apogeo de la ‘sociedad civil’ en los años ochenta, en distancia y polémica con los poderes estatales, fue el argumento de jaque a esta idea hiperestatizada de nación... Privatización, desincorporación, desregulación, liberalización, apertura, no son procesos para dismantelar y extinguir el estado. Son para devolverlo a sus funciones originales, a su razón de ser” véase, L. Aguilar (2007), “Estudio introductorio” en Aguilar, Luis (ed.) (2007), *El estudio de las Políticas Públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa. pp. 20-21

sistema de gobierno dividido² y, que evidentemente tampoco se traduce en la pérdida de lo poco que se ha avanzado en la búsqueda del ideal democrático. Por tanto, la sociedad juega un papel muy importante, en ella recae la necesidad de tomar mejores decisiones; de hacer conciencia y estar más al pendiente de lo que sus representantes llevan a cabo; de que sus demandas reflejen problemas públicos que se puedan resolver; y que no se contente con ir a votar en cada periodo electoral.

La joven transición democrática en México

En 1988, el PRI registraba su (primer) menor votación en la historia (51%). Esto sucedió en medio de grandes irregularidades que ocasionaron una fuerte reacción de la ciudadanía respecto a los resultados. A pesar de ello, el partido hegemónico se mantuvo en el poder, y “la movilización ciudadana no cobró la intensidad suficiente como para derrocar o paralizar al gobierno” (Crespo, 1994:50). Poco después, debido a la capacidad del gobierno para manejar la economía y promover el desarrollo social, éste lograría recuperar de alguna forma, la confianza y legitimidad ciudadana.

Pero un año más tarde, quedaría señalado como el del comienzo de una larga y constante cadena de fracasos electorales en las entidades federativas del que fuera durante tantos años el partido del gobierno, el partido hegemónico.³ Baja California fue el primer estado que tuvo en el gobierno a un partido opuesto al PRI, y en tan sólo diez años transformaría “el mapa de la distribución del poder político en México, hasta desembocar en la alternancia en la Presidencia de la República del año 2000” (Merino, 2010: 24). Cabe señalar además que, un par de actores clave en este proceso fueron y han sido el municipio mexicano y la ciudadanía en el nivel local. En particular, desde los años 70 y 80, la ciudadanía desde lo local, desde las regiones, impulsó lo que llamamos la *transición democrática* (Paz, 2005b: 104).

² Este se da cuando en un sistema de separación de poderes, el Ejecutivo enfrenta a una mayoría opositora que pertenece a un partido o coalición de partidos.

³ Por otra parte, en la Cámara de Diputados, el PRI perdería por primera vez en su historia, la mayoría calificada en el periodo 1988-1991 (obtuvo 260 escaños), de tal forma que, para poder sacar una legislación electoral, menos democrática y equitativa de lo que la oposición demandaba, se necesitó del voto de los panistas, con la sospecha de que para que los legisladores del PAN votaran a favor el gobierno federal aceptaba y reconocía que su partido había perdido la gubernatura del estado de Baja California, cfr. José Antonio Crespo (1994), “PRI: de la hegemonía revolucionaria a la dominación democrática” en *Política y Gobierno*, vol. I, núm. 1, enero-junio, México, CIDE.

Entonces encontramos que, el municipio no es solo “un agregado solidario para la ejecución de planes y programas del estado o de la federación” (Paz, 2005b: 107), sino que también se trata de una institución cuya legitimación está en el origen, es decir, surge del sufragio de su comunidad. El municipio es gobierno, en tanto sus ciudadanos lo reconocen como una instancia encargada de atender y resolver los problemas públicos, y más aún, es gobierno en tanto pretende mejorar y aumentar sus capacidades institucionales para gestionar las demandas sociales.

De este modo, las iniciativas municipales de política pública, han venido desafiando la historia del centralismo mexicano, que dominó por años a todas y cada una de las acciones, proyectos, o políticas gubernamentales (Guillén, 2007:29). Estas iniciativas locales representan un indicador respecto al diseño constante y progresivo de un marco gubernamental regional enfocado a actores y problemas particulares: la comunidad del municipio. Lo que nos da como resultado, un mapa conformado por políticas públicas nacionales (diseñadas por el Ejecutivo federal); y por políticas públicas municipales y estatales, que no necesariamente signifiquen opuestas, sino que, en el mejor de los casos sean complementarias.

No obstante los gobiernos locales en México, se enfrentan a entornos en constante cambio y exigencias, se hallan con las manos atadas y una deficiente capacidad institucional. En la actualidad, hay gobiernos locales que no se contentan con hacer lo que constitucionalmente es de su competencia, “son muchos los municipios que asumen una autonomía *de facto*, es decir, ejercen funciones que si bien no les han sido expresamente conferidas o ‘autorizadas’ tienen que ejercerse a como dé lugar ante lo apremiante de la necesidad local y el reclamo ciudadano” (Paz, 2005a:vi). Y esto en mucho se debe, a la alternancia que se ha ido insertando en los gobiernos locales.⁴

Gobernabilidad: Democracia y participación en el gobierno local

⁴ De entre los grandes cambios que ha sufrido el sistema político mexicano, sin duda, la constante alternancia entre los partidos en el poder a nivel local resulta ser una característica peculiar de este orden de gobierno (Ward, 1998:96). Por esto, es en los gobiernos municipales donde más se relacionan el desempeño con las posibilidades de continuidad del partido en el poder. Sin embargo algunos de los problemas que pueden surgir de dicha alternancia municipal, es cuando esta se deriva del ‘transfuguismo’, que por inconformidades en la selección de candidatos lleva a militantes priistas (o de otro partido político) a contender por algún otro partido. Dejando así, una transición únicamente *de color* pero no de ideología. Por otra parte, al no considerar a la comunidad mediante consultas ciudadanas se está desperdiciando el potencial de la legitimidad municipal, todavía persiste el corporativismo al no haber (y en donde los hay son escasos) proyectos incluyentes que permitan la participación de la sociedad en el proceso de toma de decisiones.

Hablar acerca de la gobernabilidad, es hablar de uno de los componentes básicos en el estudio de los distintos órdenes de gobierno. De esta forma, los gobiernos locales se encuentran en la mira, es aquí donde todo lo relacionado con el suministro de los servicios públicos es gestionado y donde se instala la más cercana relación gobierno ciudadanía. “El gobierno local debe cumplir las funciones y competencias que legalmente le corresponden, representar a la ciudadanía ante los otros niveles de gobierno, administrar los recursos públicos, alentar la participación ciudadana, ejercer el gobierno democráticamente” (Ziccardi, 1995: 8).

Sin la participación ciudadana, simplemente, la democracia no existiría, “en el marco de la democracia, resulta preponderante que todo gobierno promueva categórica y permanentemente la participación voluntaria de la gente” (Chemor, 2009), que sirva como elemento básico en la edificación de una verdadera ciudadanía, que trascienda la actuación en la esfera pública al tiempo que forma ciudadanos conscientes constructores de su destino.

De acuerdo con Merino (2008), la mejor participación en la democracia, no es la que siempre y en todas partes se manifiesta, sino la que se mantiene alerta, la que se origina cuando se requiere frenar los errores y desviaciones de los representantes públicos, responsables de atender los problemas de su comunidad.⁵

Cuando la sociedad colabora, es decir, participa junto al gobierno, se fortifica la identidad del municipio, se trata entonces, de un *actor colectivo* que se encuentra en mejores condiciones de negociar (con otras instancias del gobierno federal y/o estatal), para así, obtener mayores recursos que le faciliten la atención a las demandas de su localidad (Ziccardi, 1995: 11). Empero, en el gobierno local (en general, en los tres niveles), existe una escasa preocupación y sobre todo el desinterés por democratizar el diseño y la implementación de políticas públicas así como éstas se encuentran limitadas para dirigirse hacia la democracia participativa. (Mier y Terán y Ziccardi, 2005: 325).

⁵ Cuando la sociedad colabora, es decir, participa junto al gobierno, se fortifica la identidad del municipio, se trata entonces, de un actor colectivo que se encuentra en mejores condiciones de negociar (con otras instancias del gobierno federal y/o estatal), para así, obtener mayores recursos que le faciliten la atención a las demandas de su localidad (Ziccardi, 1995: 11). Empero, en el gobierno local (en general, en los tres niveles), existe una escasa preocupación y sobre todo el desinterés por democratizar el diseño y la implementación de políticas públicas, asimismo, éstas se encuentran limitadas para dirigirse hacia la democracia participativa (Mier y Terán y Ziccardi, 2005: 325).

No obstante, ha sido en lo local, que los representantes populares se han descubierto a sí mismos como verdaderos espacios de gobierno, “depositarias de la voluntad popular y en la búsqueda constante de más y mejores capacidades para responder a las demandas y expectativas ciudadanas” (Paz, 2005b: 104). De tal forma que la demanda social, es expresada en primera instancia, frente al municipio, y éste, con todo y capacidades y recursos limitados intenta darles respuesta.

Así, la población que comparte una cultura política, tiene, no sólo acciones reactivas, críticas, sino además, propositivas (Peschard, 2001), se trata de una sociedad capaz de exigir, hacerse escuchar, e incluso incidir en la toma de decisiones. La participación ciudadana no debe limitarse a una especie de idealismo ni mucho menos a la subjetividad, al contrario tiene que materializarse en lo cotidiano, por ello, la actuación de la sociedad civil es un elemento clave en el desarrollo de la democracia.

A manera de conclusión

En los últimos años se ha evidenciado un constante avance de la conciencia cívica, no sólo por el aumento de ONGs, sino también gracias a una mayor participación ciudadana en el terreno electoral, así como en una cada vez más frecuente atención corresponsable de las necesidades públicas.

Y es que hay que recordar que los éxitos obtenidos, tales como la alternancia y los gobiernos divididos a nivel federal y estatal han sido resultado del empuje democrático y la heterogeneidad política y social expresada primeramente en las regiones y en las comunidades mexicanas (Paz, 2005a: v-vi). Por otra parte, si un gobierno reconoce y se propone como promotor de la democracia también tenderá a promover la participación ciudadana como prueba de su postura incluyente, y cooperativa.

La acción gubernamental no sólo es básica, necesaria e importante, es, además, determinante en numerosos y estratégicos espacios de la vida pública, así que la mejor opción es encontrar el camino donde converjan sociedad y gobierno.

De tal modo que, los estados y municipios representan una pieza importante en el desarrollo nacional, sencillamente porque se encuentran (sobre todo los gobiernos

municipales) más próximos a los problemas públicos, y poseen una mayor responsabilidad hacia la población que decidió elegirlos.

Por último, y siguiendo a Valadés (2002), para que una democracia funcione, se necesita de la acción convergente de ciudadanos, instituciones públicas y partidos políticos; el desarrollo y ampliación de la cultura política; la estabilidad en cuanto a procesos democráticos al interior de los partidos; y una reforma democrática del Estado mexicano para hacer más efectivas y eficientes a las instituciones públicas, sin duda harán más sencillo el trabajo.

Bibliografía

AGUILAR, Luis (2007), "Estudio introductorio" en Aguilar, Luis (ed.) (2007), *El estudio de las Políticas Públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.

CHEMOR, Antonio (2009), "Democracia y participación ciudadana en el estado de México, bases para la formulación de políticas públicas" en *Revista Legislativa de Estudios Sociales y Opinión Pública*, vol. 2, núm. 4, diciembre, México, CESOP, pp. 151-186.

CRESPO, José Antonio (1994), "PRI: de la hegemonía revolucionaria a la dominación democrática" en *Política y Gobierno*, vol. I, núm. 1, enero-junio, México, CIDE.

FENAMM, (2012), Geografía Política Municipal, Federación Nacional de Municipios de México A.C., versión electrónica, disponible en: http://www.fenamm.org.mx/site/index.php?option=com_content&view=article&id=187&Itemid=123, fecha de consulta: abril de 2012.

GUILLÉN, Tonatiuh (2007), "Municipio y política social: experiencias y nuevo paradigma" en Enrique Cabrero Mendoza (coord.), *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*, México, CIDE/Porrúa, pp. 289-309.

MERINO, Mauricio(2008), *La participación ciudadana en la democracia, Instituto Federal Electoral* (Colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 4), México, versión electrónica disponible en www.ife.org.mx Fecha de consulta: abril de 2012

----- (2010), "Visiones encontradas sobre el gobierno local mexicano: federalismo y municipalismo" en David Gómez (coord.) *Capacidades institucionales para el desarrollo humano. Conceptos, índices y políticas públicas*, Cámara de Diputados. LXI Legislatura/PNUD/Universidad de Guadalajara/Porrúa, México.

MIER Y TERÁN, Arturo y Alicia Ziccardi (2005), "Pobreza urbana, programas de inclusión social y participación ciudadana" en Tonatiuh Guillén, Teresita Rendón y Cuauhtémoc Paz (coords.), *Retos de Modernización del Municipio Mexicano*, Memoria del 4º Congreso de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, IGLOM, Guanajuato, pp. 325-352

PAZ, Cuauhtémoc (2005a), "Presentación" en Tonatiuh Guillén, Teresita Rendón y Cuauhtémoc Paz (coords.) *Retos de Modernización del Municipio Mexicano*, Memoria del 4º Congreso de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, IGLOM, Guanajuato, pp. v-ix.

----- (2005b), "Naturaleza política del municipio mexicano: autogobierno, estatus jurídico-constitucional y perspectivas en el Estado Federal" en Tonatiuh Guillén, Teresita Rendón y Cuauhtémoc Paz (coords.), *Retos de Modernización del Municipio Mexicano*, Memoria del 4º Congreso de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, IGLOM, Guanajuato, pp. 101-108

PESCHARD, Jacqueline (2001), La cultura política democrática (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 2), México, Instituto Federal Electoral.

TEJERA, Héctor (2006) "Cultura ciudadana, gobiernos locales y partidos políticos en México" en *Sociológica*, año 21, núm. 61, mayo-agosto, UAM-A, México, pp. 41-70.

VALADÉS, Diego (2002), *Problemas constitucionales del Estado de derecho*, UNAM/IIJ, México, 2002, 131 p.

VARGAS, Pablo (2005), "Hidalgo: Límites de la alternancia en la gestión municipal, 1984-2002" en Tonatiuh Guillén, Teresita Rendón y Cuauhtémoc Paz (coords.), *Retos de Modernización del Municipio Mexicano*, Memoria del 4º Congreso de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, IGLOM, Guanajuato, pp. 355-378

WARD, Peter (1998), "De clientelismo a tecnocracia: cambios recientes en la gestión municipal en México" en *Política y Gobierno*, vol. V, núm. 1, primer semestre, México, CIDE, pp. 95-133.

ZICCARDI, Alicia (1995), "La tarea de gobernar las ciudades y la gobernabilidad" en *Federalismo y Desarrollo*, año 9, mayo-junio, núm. 49, México, BANOBRAS, pp. 8-14.

----- (coord.) (1996), *La tarea de gobernar: Gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México, Porrúa/IIS-UNAM.