

Resumen del artículo

Gobierno dividido, ¿cabildo abierto?: estudio de caso de los regidores de demarcación en México

Divided Government, Open Government? A Case Study of the Figure of Regidores de Demarcación in Mexico

David Gómez Álvarez Pérez
Universidad de Guadalajara, SNI C, México.
gomezalvarezd@gmail.com
 <https://orcid.org/0000-0002-5208-4424>
Doctor en Administración Pública por la Universidad de Nueva York , Estados Unidos.

Recibido: 11 de julio de 2019
Aceptado: 10 de octubre de 2019

Resumen

La presente investigación muestra que la relación entre las reglas electorales y el desempeño institucional no solo es compleja sino contradictoria. A partir de una revisión tanto de la literatura normativa como de la literatura crítica sobre gobierno local, rendición de cuentas y clientelismo se desarrolla un modelo conceptual para entender la relación entre elecciones, participación y desempeño. Para probar el modelo se utiliza un caso único de un gobierno dividido que en la práctica presenta visos de gobierno abierto a nivel local. Por medio de un exhaustivo trabajo etnográfico y utilizando métodos cualitativos, se contrastan distintos enfoques teóricos en torno a un caso de estudio. Se trata del único estudio empírico de la figura de regidores de demarcación en México.

Palabras clave:

gobierno municipal, gobierno abierto, gobierno dividido, cabildo abierto.



SECCIÓN GENERAL

GOBIERNO DIVIDIDO, ¿CABILDO ABIERTO?: ESTUDIO DE CASO DE LOS REGIDORES DE DEMARCACIÓN EN MÉXICO
David Gómez Álvarez Pérez

291

Intersticios Sociales
El Colegio de Jalisco
marzo-agosto, 2020
núm. 19
ISSN 2007-4964

Abstract

This research demonstrates that the relationship between electoral rules and institutional performance is both complex and contradictory. Based on a review of normative and critical literature on local government, accountability and clientelism, an original conceptual model is developed for understanding the connections among elections, participation and performance. To test this model, a unique case of a divided government is analyzed that, in practice, offers glimpses of an open government at the local level. Through extensive ethnographic fieldwork using qualitative methods, various theoretical perspectives are contrasted through the case study of a small municipality. This is the only empirical study of a singular government official in Mexico called the *regidor de demarcación*.

Keywords:

municipal government,
open government, divided
government, open council.

Introducción: un cuasiexperimento institucional de gobierno local

La descentralización política supone hacer a los representantes populares más “cercanos a la gente”, así como “más responsables y sensibles ante su circunscripción”. Al hacer hincapié en estas dos ideas, las teorías normativas sobre descentralización y democratización¹ expresan que la provisión de bienes públicos mejorará si los representantes locales son electos de forma directa y cercana. Sin embargo, la evidencia empírica ha demostrado que las reformas de descentralización y los procesos de democratización no siempre conducen a mejores resultados a nivel local.²

Esta paradoja plantea un rompecabezas interesante al cuestionar por qué las reformas de descentralización y democratización fallan bajo (la falta de) ciertas condiciones. Desde una perspectiva teórica diferente, las teorías de clientelismo y corporativismo expresan que para que la descentralización y la democratización funcionen es necesario cambiar ciertas prácticas, incentivos, reglas e incluso valores culturales.³ En este sentido, las reformas de descentralización política pueden no producir los resultados esperados por las teorías convencionales, pero sí pueden ser explicados por otras perspectivas teóricas alternativas, y viceversa.

El vínculo de la descentralización política con la capacidad y el desempeño gubernamental ha llamado la atención de académicos y profesionales por igual, generando la producción de una amplia –y hasta cierto punto contradictoria– literatura sobre la relación entre el diseño de las instituciones gubernamentales y la habilidad de los gobiernos subnacionales para desempeñarse correctamente. Un buen ejemplo de dicho contrasentido es la experiencia en América Latina, ya que pese a las reformas de descentralización que se han llevado a cabo en las últimas tres décadas, los gobiernos subnacionales todavía enfrentan una insuficiencia en sus capacidades institucionales y un bajo nivel en su desempeño. Existe evidencia empírica que muestra que la descentrali-

1 Michel Gessler e Iman Ashmawy, “The effect of political decentralization on school leadership in German vocational schools”, *Educational Management Administration & Leadership* 4.2 (2016): 184-204.

2 Rémy Prud'homme, “On the Dangers of Decentralization”, *World Bank Policy Research Working* 10.2 (1995): 201-220.

3 Alejandro Soltonovich, “Clientelismo y democracia”, *Economía. Revista en Cultura de la legalidad* 5 (2014): 217-222.

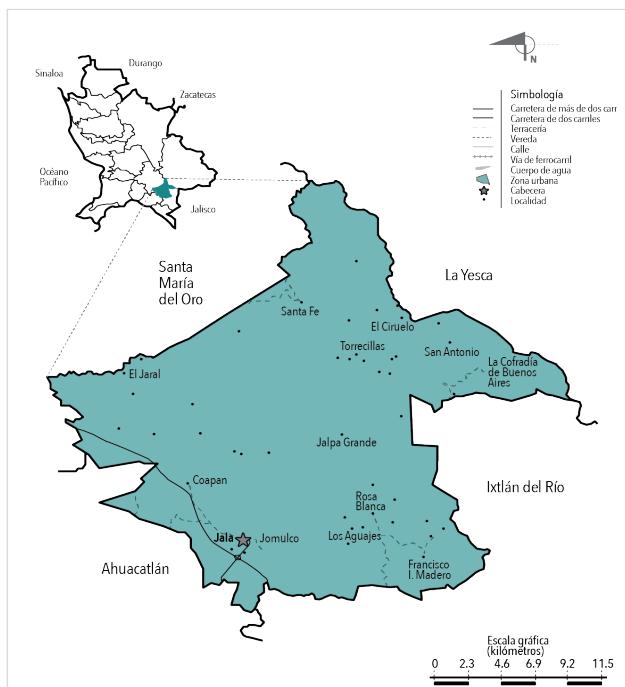
- 4 Tulia Falleti, *Decentralization and sub-national politics in Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010).
- 5 Lucio Payan, “Cuantificación del desempeño económico de los gobiernos locales en México”, *Región y Sociedad* 28.66 (2016): 295-320.
- 6 En todos los estados mexicanos, excepto Nayarit, la legislación municipal (las leyes orgánicas municipales) aseguran que el presidente municipal cuente con mayoría de los regidores, de modo que la parálisis o estancamiento político es imposible porque el alcalde siempre tiene una clara mayoría. Sin embargo, en Nayarit los “gobiernos municipales divididos” son hicieron posibles por la reforma. Los regidores por demarcación pueden ser elegidos de cualquier partido y constituyen la mayoría dentro del cabildo. Aproximadamente el 70 por ciento de los miembros del consejo son electos directamente utilizando una mayoría simple por distrito o regla de circunscripción (varios distritos electorales o circunscripciones existen dentro de un solo municipio), y el otro 30 por ciento es utilizando una regla de representación proporcional en un distrito de todo el municipio.

zación política funciona bajo ciertas condiciones, pero no bajo otras.⁴ Existen algunos estudios que analizan el diseño de las instituciones subnacionales y cómo se eligen los representantes, así como los efectos de esta integración en la capacidad y el desempeño de los gobiernos locales.⁵

Esta investigación es relevante debido al estancamiento político e institucional derivado del fenómeno del gobierno dividido, una situación sin precedentes en Nayarit e imposible de ocurrir en otros estados de México.⁶ De ahí la relevancia del caso de estudio, que es único en el país. Para ello se analiza el efecto de la reforma electoral de Nayarit en la capacidad y el desempeño institucional locales mediante una revisión de las interacciones política y de rendición de cuentas entre los regidores y sus circunscripciones o demarcaciones: clientelas, burocracias y partidos políticos.

La relevancia académica de este estudio radica en el hecho de que existen explicaciones convencionales (normativas) con respecto a la forma en que la descentralización política afecta las dinámicas políticas locales, las capacidades y el desempeño de los gobiernos subnacionales. Por ello es pertinente explorar en qué medida las expectativas de la reforma se han cumplido en Nayarit, en especial en Jala (véase figura 1), un municipio que cuenta con mecanismos de rendición de cuentas tanto internos (de procedimientos, de partidos) como externos (circunscripciones/demarcaciones, clientelas). Por lo tanto, la pregunta de investigación es cómo la reforma electoral afecta la capacidad y el desempeño de instituciones locales mediante diferentes configuraciones de mecanismos de rendición de cuentas y representación política.

Figura 1. Localización geográfica de Jala



Fuente: elaboración propia.

Mediante el uso de métodos cualitativos, en esta investigación se propone desentrañar los mecanismos causales⁷ entendidos como “los procesos o vías a través de las cuales un resultado existe” desde una perspectiva realista donde el poder causal o la necesidad causal son fundamentales y es tarea de la investigación científica llegar a teorías e hipótesis empíricamente justificadas acerca de estos mecanismos cuasales por medio de los cuales las autoridades municipales son electas, así como el efecto que tienen en sus capacidades y desempeño institucional por medio de diferentes comportamientos de rendición de cuentas y representación política de los actores políticos (regidores).

Existen varias maneras para responder empíricamente a una pregunta de investigación como la que guía esta investigación. Este estudio utiliza

7 Julio Aguirre, “Mecanismos causales y process tracing. Una introducción”, Revista SAAP 11.1 (2017): 147-175.

- 8 Regidores de demarcación es el nombre otorgado a la figura de representación política de aquellos regidores electos por medio de una demarcación electoral (mayoría relativa) y no por lista (planilla) como los demás regidores (representación proporcional).
- 9 Akhil Gupta, “Blurred boundaries: the discourse of corruption, the culture of politics, and the imagined State”, *American Ethnologist* 22 (1995): 375-402.

un enfoque cualitativo basado en narrativas analíticas para entender las expectativas/motivaciones en el comportamiento de los regidores y otros actores locales. Estas narrativas sirven para mapear los mecanismos causales que vinculan la forma en que se elige a los representantes locales y cómo los gobiernos locales se desempeñan. Además, se expone la manera en que los regidores por demarcación⁸ se relacionan con el aparato burocrático el gobierno municipal (ayuntamiento) en comparación con los regidores tradicionales, electos mediante “listas de partido”.

Es importante señalar que ni los mecanismos causales ni las expectativas son evidentes desde el exterior y tanto la documentación sobre el tema como los “datos duros” siguen siendo escasos en este caso. Por consiguiente, una aproximación más adecuada para identificarlos es por medio de métodos cualitativos que permita indagar el interés/motivación de los actores en torno a la reforma electoral y el funcionamiento del ayuntamiento antes y después de la reforma. Este enfoque metodológico es útil y relevante porque es precisamente en el nivel micro donde ocurren las interacciones entre los actores (regidores, ciudadanos, electores).

Es en este nivel de análisis donde las relaciones personales –y luego agrupadas en grupos– constituyen las relaciones políticas e institucionales de la comunidad para que puedan ser rastreadas, reconstruidas e interpretadas. Para este propósito, la investigación consistió en varias visitas de campo durante los años de 2011 y 2016 en las que se realizaron diversas entrevistas estructuradas y semiestructuradas (véase Anexo 1) así como un estudio etnográfico basado en el marco conceptual de la “antropología del Estado”.⁹

Este estudio se divide en cuatro secciones. La siguiente sección presenta una revisión teórica de la literatura especializada y una discusión de los principales conceptos utilizados en la investigación. La segunda sección explica la metodología utilizada para el análisis, poniendo énfasis en los retos empíricos del trabajo de campo. La sección tres presenta el análisis de la evidencia recopilada y la aplicación de los marcos conceptuales. Por último, la cuarta sección ofrece observaciones finales, así como conclusiones empíricas e implicaciones teóricas.

¿A quién representan y para quién trabajan los regidores?

La literatura sobre descentralización, democratización y desempeño institucional ofrece distintas ideas para una evaluación teórica sobre cómo la arena electoral afecta el desempeño de los gobiernos locales mediante diferentes configuraciones de mecanismos de rendición de cuentas y representación política. Por lo que se intenta conjuntar dos cuerpos de literatura que tradicionalmente separados para tratar de entender el vínculo (causal) entre las reglas del juego (elecciones) y los resultados del juego (gestión pública).

La descentralización política se refiere principalmente a la elección directa de los cargos políticos locales, lo que implica la expansión de la competencia electoral formal a nivel subnacional, a diferencia de aquellas oficinas a cargo de determinados ejecutivos, burócratas y otros funcionarios públicos.¹⁰ La descentralización política se define como la democratización de la toma de decisiones institucional, ya que así existe un vínculo de rendición de cuentas más directo entre las autoridades electas y los ciudadanos, la llamada rendición de cuentas hacia los electores (constituency accountability).

Este cuerpo de literatura puede ser descrito como normativo o convencional, en el que se predice un efecto positivo sobre la gobernanza democrática.¹¹ Sin embargo, la investigación sugiere que las elecciones subnacionales son una condición necesaria para que la descentralización política promueva la democracia. Es posible que el efecto de la descentralización logre tener un mayor alcance al hacer a los gobiernos locales más responsables y representativos si va más allá de solo introducir elecciones subnacionales para empoderar a los ciudadanos y las comunidades a nivel local.¹²

Como un proceso continuo, la descentralización política puede adoptar diferentes vías y producir así diversos resultados. Las elecciones subnacionales también pueden producir impactos no deseados e incluso negativos en la gobernanza local. Por ejemplo, los funcionarios nacionales y locales pueden utilizar prerrogativas del cargo para apoyar a sus candidatos favoritos en elecciones subnacionales, ampliando y profundizando las redes que sustentan al gobierno y a los partidos hegemónicos.¹³ Los brókeres dentro o

10 Adolfo Cogco y Alfonso Martínez, “Descentralización, política social y ciudadanía. Un proceso en construcción”, *Reflexión Política* 34 (2015): 110-122.

11 Amit Ron, “Modes of Democratic Governance”. En *The Oxford handbook of governance*, editado por Levi Faur D. (NY: Oxford University Press, 2012), 472-484.

12 Ken Eaton, Kaj Kaiser y Paul Smoke, *The Political Economy of Decentralization Reforms. Implications for Aid Effectiveness* (Washington: The World Bank, 2011).

13 Eaton, Kaiser y Smoke, *The Political Economy*, 7.

14 Stephan Haggard y Steven Webb, "Political incentives and intergovernmental fiscal relations: Argentina, Brazil and Mexico compared". En *Decentralization and Democracy in Latin America*, editado por Alfred Montero y David Samuels (Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2004).

15 "Brokers" es el término utilizado para referirse a los intermediarios políticos, que fungen como enlaces entre gobernantes y gobernados, intercambiando apoyos electorales por prebendas y dádivas.

16 Andreas Schedler, "¿Qué es la rendición de cuentas?", *Cuadernos de Transparencia* 3 (2004): 9-34.

fuerza de los partidos políticos son actores clave en el proceso de descentralización política, la creación de capacidades y el desempeño del gobierno.¹⁴ De hecho, estos brókeres no solo ejercen influencia en los representantes electos, sino que la responsabilidad y la rendición de cuentas de los representantes pueden llegar a ser mayores ante los brókeres que ante los votantes (rendición de cuentas ante el partido).¹⁵

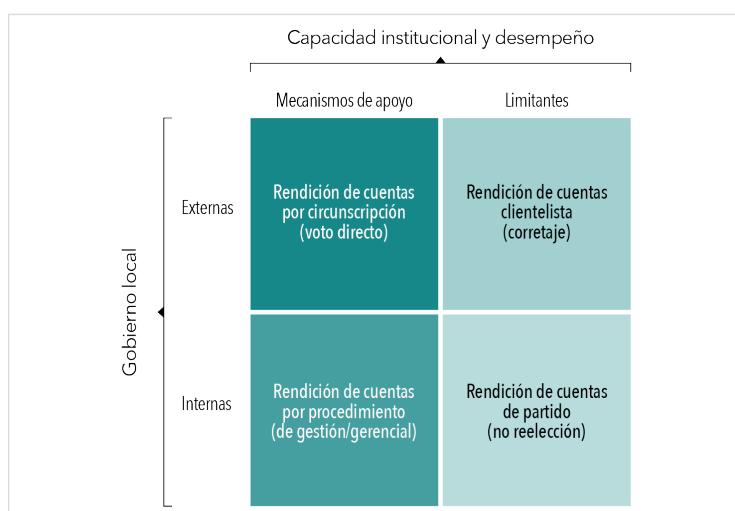
Los incentivos que "mueven" a políticos y burócratas surgen principalmente de las instituciones electorales, de la estructura interna de los partidos políticos y, lo más importante, de la competencia estratégica entre políticos que maximiza las probabilidades de "sobrevivencia política". El enfoque "electoralista" asume que las jerarquías políticas existentes ejercen influencia (inerzia histórica) en los políticos, pero también que los actores políticos tienen un pensamiento estratégico y con visión a futuro y que pueden intentar rediseñar las instituciones existentes si ello contribuye con sus objetivos políticos. Estos efectos de la inercia institucional y pensamiento estratégico pueden contrarrestar los resultados esperados de las reformas de descentralización, distorsionando la manera en que las instituciones locales deben trabajar.

Entre las limitantes y los mecanismos de apoyo institucionales y burocráticos que surgen en medio de las reformas electorales, los procesos de rendición de cuentas en juego han demostrado ser decisivos al afectar a la gobernabilidad democrática local. El efecto de las reformas electorales en la capacidad y el desempeño de los gobiernos locales está determinado por el compromiso entre los representantes municipales –en este caso, los regidores– y sus circunscripciones o demarcaciones, clientelas, redes, partidos políticos y burocracias. Estos pueden fomentar u obstaculizar los efectos de la descentralización política y a su vez afectar la creación de capacidades y, en consecuencia, el desempeño de los gobiernos locales.

De acuerdo con la literatura sobre el tema, los mecanismos de rendición de cuentas pueden adoptar diferentes formas.¹⁶ La rendición de cuentas puede ser categorizada como interna (dentro de la estructura de gobierno local) o externa (en relación con actores no estatales que, sin embargo, ejer-

cen gran influencia sobre los gobiernos locales). Al combinar los dos vectores de análisis –ya sea como mecanismos de apoyo o como limitantes– y por otro lado la orientación interna o externa de la rendición de cuentas del gobierno local, es posible desarrollar una tipología de configuraciones de rendición de cuentas. En esta investigación se propone un marco analítico que consiste en cuatro tipos básicos de rendición de cuentas (véase figura 2) cada uno con su propia lógica de acuerdo con quién está relacionado y dónde ocurre dicha relación, con base en las diferentes teorías de rendición de cuentas y representación política.¹⁷

Figura 2. Tipos de rendición de cuentas



Fuente: elaboración propia.

17 Adam Przeworski, Susan Stokes y Bernard Manin, *Democracy, Accountability, and Representation* (Cambridge: Cambridge University Press, 2001).

A continuación, se discuten a detalle esta tipología propia de rendición de cuentas. Huelga afirmar que los regidores rinden cuentas a diferentes actores dentro y fuera del gobierno, de los cuales resultan diferentes configuraciones de rendición de cuentas y representación política. Tanto las circunscripciones como las clientelas son actores externos a quienes los actores políticos deben responder. La rendición de cuentas de partido se considera

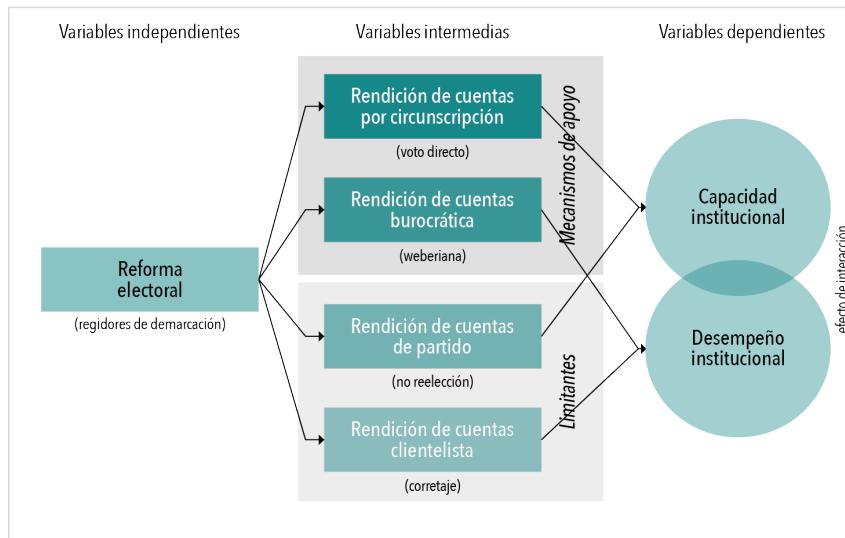
interna al gobierno local, porque los actores políticos deben cumplir con una serie de mecanismos de gestión y directrices de partido antes y después de que son electos al cargo. Teóricamente, se supone que la rendición de cuentas de partido se debilitaría con la reforma electoral, pero la imposibilidad de reelección inmediata es una limitante institucional (que, sin embargo, a partir de 2021 será legal para todos los municipios del país).

Teóricamente se esperaría que la reforma electoral afecte a los cuatro tipos de rendición de cuentas de manera diferente, lo que provoca un efecto final diferenciado en la capacidad y el desempeño institucionales de los gobiernos locales. Desde una perspectiva institucional, la reforma electoral –definida como el cambio en las “reglas del juego” que determina cómo los jugadores se involucran e interactúan– cambia los incentivos, forzándolos a cambiar su comportamiento. La dirección y la intensidad de los cambios en el comportamiento de un actor político dependen de los incentivos a los que se enfrenta, que a su vez son determinados por el tipo de rendición de cuentas que predomina. La distinción analítica de los diferentes tipos de rendición de cuentas permite identificar a quién y dónde rinden cuentas los actores. En la práctica, sin embargo, mientras que algunas responsabilidades pueden prevalecer sobre otras, los actores desarrollan otras diferentes al mismo tiempo.

A continuación, se desarrolla un modelo conceptual propio (véase figura 3) que presenta la forma en que se espera que la reforma afecte a los cuatro tipos de rendición de cuentas, que a su vez tienen un efecto distinto (e incluso opuesto) en las capacidades y desempeño. Por lo tanto, se propone que la relación entre la variable independiente (la reforma electoral) y las variables dependientes (la capacidad y el desempeño institucionales) se mida/medie por una variable intermedia (rendición de cuentas), la cual toma diferentes formas (hacia los votantes, de procedimiento o burocrático, clientelista y partidista). Esta variable intermedia explica de manera más adecuada el vínculo (presumiblemente causal) entre la reforma electoral y la capacidad institucional y el desempeño –una relación compleja e indirecta que de otro modo sería difícil desentrañar y aún más explicar–. Enfocarse

en la variable intermedia ayuda a trazar el análisis, de manera más precisa, de los mecanismos que operan entre las múltiples variables de esta compleja ecuación.

Figura 3. Modelo conceptual



Fuente: elaboración propia.

Desde una perspectiva teórica, se esperaría que los funcionarios electos por demarcación tengan mayores incentivos para gobernar para el “interés público”, ya que responden directamente a la ciudadanía (rendición de cuentas por circunscripción). Si se parte del supuesto de que el “buen gobierno” es recompensado, la lógica de este argumento teórico es directo y simple: a medida que aumenta la rendición de cuentas en las circunscripciones, los representantes electos son más propensos a responder al interés público general que solo a los simpatizantes de sus propios partidos. Desde esta óptica, los representantes estarían interesados en promover las políticas institucionales de fortalecimiento de capacidades que les permitan desempeñarse mejor.¹⁸

18 Angélica Rosas, “Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional”, *Política y Cultura* 30 (2008): 119-134.

- 19 Alberto Díaz-Cayeros y Beatriz Magolini, “México: Designing electoral rules for a dominant party”. En *The Handbook of Electoral System Choice*, editado por Josep Colomer (Gordonsville: Palgrave MacMillan, 2004), 145-154.
- 20 Tania Vásquez, “Los partidos políticos como factores de discusión racional. Deliberación y elecciones”, *Revista Mexicana de Opinión Pública* 20 (2016): 13-30.
- 21 Douglass North, *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990).
- 22 Estos fenómenos se refieren al intercambio de votos y cualquier otro tipo de apoyo partidista a cambio de decisiones públicas con beneficios divisibles. Simona Piattoni, “Clientelism in Historical and Comparative Perspective”. En *Clientelism, Interests and Democratic Representation*, editado por Simona Piattoni (Cambridge: Cambridge University Press, 2001), 1-30.
- 23 Fernando Medina y Susan Stokes, “Clientelism as Political Monopoly”. Capítulo presentado en la reunión anual de la American Political Science Association, Boston, MA: agosto 28, (2002): 1-27.
- 24 Medina y Stokes, “Clientelism...”, 6.
- 25 Carlos Moreno, “Los límites políticos de la capacidad institucional: un análisis de los gobiernos municipales en México”, *Revista de Ciencia Política* 27.2 (2007): 131-153.

Sin embargo, el argumento opuesto puede sostener que la competencia electoral y la alternancia en el cargo pueden debilitar la capacidad institucional como resultado de las decisiones a corto plazo para obtener o permanecer en el poder.¹⁹ A menos que los políticos locales se enfrenten a incentivos adecuados, es poco probable que las capacidades institucionales se fortalezcan, ya que los políticos tienden a evadir los costos políticos que conlleva implementar políticas que construyan capacidad institucional ya que no son redituables políticamente en el corto plazo. Cuando los políticos dependen más de las decisiones del partido que de la elección de los ciudadanos para avanzar en su carrera política, la rendición de cuentas por circunscripción es más débil que la de partido.²⁰ Al final, la imposibilidad de reelección hace que los políticos dependen de las decisiones de los partidos (rendición de cuentas de partido) antes que en los votos de los ciudadanos.

Los sistemas electorales dan forma no solo a la composición, sino también al ejercicio del gobierno. Las “reglas del juego” electorales²¹ convierten los votos en escaños del consejo municipal (cabildo), lo cual determina la forma en que se integran los gobiernos y cómo se ejerce el poder. Aunque, la existencia de ciertos factores políticos antidemocráticos –como las prácticas clientelistas, patrimoniales y de patronazgo²² altera la conexión de rendición de cuentas creada mediante la elección directa universal de las autoridades.²³ Prácticas autoritarias y antidemocráticas ocurren en casi todas las democracias; lo que varía de un país a otro es la intensidad y el grado en el que se intercambia el apoyo político por recursos públicos.²⁴ Este intercambio puede involucrar una gran variedad de beneficios particulares que pueden ser distribuidos directamente a “clientes” o partidarios políticos y no al público en general (rendición de cuentas clientelista). Las prácticas clientelistas pueden obstaculizar la capacidad y el desempeño institucional,²⁵ ya que se incentiva a los políticos a utilizar los aparatos burocráticos (de manera particularista en contraste con una universalista) para ganar las elecciones y permanecer en el poder.

No obstante, bajo ciertas circunstancias, el clientelismo puede implicar mayores costos de transacción que el universalismo.²⁶ De acuerdo con esta

teoría, los políticos apoyan la provisión universal y no clientelista de bienes públicos y servicios cuando ya es demasiado costoso excluir a los no partidistas de los beneficios. La rendición de cuentas de procedimiento se relaciona con esos costos de transacción, cuando existen mecanismos efectivos de distribución, los beneficios universales son más propensos a ser proporcionados. En otras palabras, la rendición de cuentas de procedimiento opera cuando se vuelve menos costoso entregar bienes públicos mediante mecanismos burocráticos más universales, que por medio de mecanismos paralelos clientelares dirigidos solo a las bases de apoyo electoral.

Desde una perspectiva normativa, entre más responsables sean los regidores ante sus circunscripciones, y entre más fuerte resulte ser la rendición de cuentas de procedimiento, mejores serán la capacidad institucional y el desempeño de los ayuntamientos. Al mismo tiempo, entre más robustos sean los partidos políticos y las prácticas clientelistas, habrá menos medidas de creación de capacidad institucional. De hecho, la presencia de factores antidemocráticos neutraliza (e incluso contrarresta) los efectos normativos que se esperan de la rendición de cuentas y la representatividad de las autoridades locales.

Por tanto, la presencia (o ausencia) de estos factores y su interacción determinan el alcance y la naturaleza del trabajo de los miembros del consejo electos por circunscripción en los gobiernos locales y su impacto, si es que lo tienen, en la capacidad y el desempeño de los gobiernos locales. Con el fin de responder la pregunta de investigación sobre cómo la reforma electoral afecta la capacidad institucional y el desempeño mediante diferentes tipos de rendición de cuentas, es necesario adoptar una metodología que permita el seguimiento analítico de los mecanismos causales que vinculan los diferentes conceptos como variables “operacionalizadas” que puedan ser analizadas empíricamente.

26 Medina y Stokes, “Clientelism...”, 10.

27 Esta metodología implica desarrollar narrativas analíticas basadas en interfaces en donde se puede dividir los mecanismos causales entre el Estado (en este caso los representantes municipales) y los actores no estatales. Este enfoque permite identificar las interfaces entre los actores estatales, como partes separadas (y de cierta manera independientes) de un rompecabezas institucional más amplio. Comúnmente se considera a los gobiernos locales como unidades de análisis; sin embargo, para esta microperspectiva, los gobiernos locales son vistos como constelaciones y no como instituciones monolíticas. Por lo tanto, la unidad de análisis se convierte en la interfaz, que al sumarse revelan patrones que tienen implicaciones políticas e institucionales a nivel municipal. Esto se explica con más detalle en la sección de metodología.

28 Gupta, “Blurred boundaries...”.

29 Joel S. Migdal, *Estados débiles, estados fuertes* (México: FCE, 2011), 116.

De las urnas al cabildo: metodología para el estudio de los actores municipales

Esta investigación utiliza un enfoque metodológico de microanálisis para explorar las relaciones en el municipio de Jala, Nayarit. El estudio utiliza un tipo particular de metodología cualitativa, que Adams, Gupta y Mitchell denominan la antropología del Estado.²⁷ De acuerdo con el autor²⁸ “un estudio etnográfico se lleva a cabo mediante el análisis de las prácticas cotidianas de las burocracias locales y de la construcción ‘discursiva’ del Estado en la cultura pública”. Según Migdal se trata de

un método que mira con cuidado [en sus] diferentes partes tal como la antropología se centra a menudo en pequeñas porciones de la sociedad [...] a menudo impulsados por el conflicto de intereses y tirando en diferentes direcciones, se relacionan entre sí.²⁹

Mediante el análisis de la superposición de las múltiples relaciones a nivel municipal, el caso arroja luz sobre los cambios institucionales y de comportamiento implícitos derivados de la reforma electoral. Esto es posible por medio de una “investigación narrativa”, es decir, mediante la construcción de narrativas analíticas recopiladas durante el trabajo de campo. Un análisis del discurso de los agentes locales ayuda a descomprimir los mecanismos por medio de los cuales las relaciones (causales) esperadas propuestas en el marco teórico cobran vida dentro de un gobierno municipal particular. Esta perspectiva antropológica ofrece un mejor entendimiento del desempeño y los obstáculos que enfrentaron los actores locales antes y después de la reforma electoral de 2008.

Los espacios de interacción a nivel local son un campo privilegiado para observar las implicaciones y consecuencias de las reformas de democratización –como la elección directa de los regidores– particularmente en relación con la capacidad y el desempeño del ayuntamiento en su conjunto. La escala local incorpora un entorno y circunstancias particulares donde se generan

tensiones, conflictos, contradicciones y acuerdos; es decir, espacios concretos en los que se puede observar mejor la capacidad y el desempeño en el funcionamiento cotidiano del ayuntamiento.

Este estudio analiza las implicaciones de un cabildo dividido (gobierno dividido) en “rutas de acceso” y “corrientes políticas”, según lo definido por Fox.³⁰ La implementación de la reforma electoral en Jala fue el tema central que guió la selección de capas metodológicas para explorar el desarrollo municipal desde una nueva forma de participación y gestión a nivel de los grupos de interés.

La reforma electoral de Nayarit representa un cuasiexperimento natural (histórico) porque su concepción e implementación no tenían que ver con el nivel de capacidad y desempeño institucional de un municipio determinado. En realidad, la reforma se decidió e implementó (por medio de una enmienda constitucional) a nivel estatal, sin considerar las opiniones o posiciones de los ayuntamientos a pesar de que serían los propios municipios los afectados por el cambio en las reglas electorales. En este sentido, se puede argumentar que la reforma electoral es exógena a los gobiernos municipales.

Como resultado de la reforma, tres municipios en Nayarit experimentaron gobiernos divididos –en los que el partido del alcalde no tuvo mayoría de los regidores en los cabildos– en las elecciones de 2008, 2011 y 2016. Jala, Rosamorada y El Nayar fueron los tres casos que experimentaron una situación única entre los gobiernos locales en México. En particular el municipio de Jala responde a la selección ideal, según Bechhofer por el “grupo y el lugar”, ya que fue el único caso en que ocurrieron dos gobiernos divididos consecutivos después de que se aprobó la reforma.³¹ La condición de un gobierno dividido es idónea para responder la pregunta de investigación, precisamente porque no había una mayoría clara dentro del cabildo y porque los regidores eran más observables de forma individual, y no como parte de una bancada edilicia.

Jala ha sido el único municipio del estado de Nayarit –y, por consecuencia, de todo México– que ha tenido un gobierno municipal dividido en tres ocasiones, de las cuales dos en forma consecutiva (2008 y 2011; 2017),

30 Jonathan Fox, *Accountability Politics: Power and Voice in Rural Mexico* (Oxford: Oxford University Press, 2008), 112-137.

31 Al igual que Jala, Rosamorada y El Nayar se convirtieron en gobiernos divididos en 2008. No obstante, se descartó a estos dos municipios para este análisis debido a que su alta concentración de población indígena reduce la comparabilidad con otros municipios de Nayarit. En Rosamorada y El Nayar, las políticas locales están combinadas con los usos y costumbres indígenas, por lo que se debe considerar a estos municipios por separado. Más importante aún, Jala es el único municipio que ha tenido un gobierno dividido en dos administraciones consecutivas, lo que lo convierte en un buen caso para analizar.

32 Antes de que la reforma fuera implementada, cada municipio era un solo distrito electoral o circunscripción y todos los regidores competían mediante listas de partidos. La reforma dividió a los municipios de Nayarit en varios distritos electorales o circunscripciones (demarcaciones) en las que los regidores pueden competir de forma individual por un escaño en el cabildo.

33 Joe R. Feagin, Anthony M. Orum, J. Kenneth Morland y Gideon Sjoberg, *A Case for the Case Study* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1991), disponible en https://www.researchgate.net/publication/312200830_ACase_for_the_Case_Study (fecha de acceso: 28 de octubre de 2019).

34 Tres tipos de entrevistas fueron aplicados: a) estructuradas; b) semiestructuradas, y c) entrevis- tas etnográficas.

condición que hace único este caso. La reforma electoral subdividió a Jala en cinco circunscripciones (demarcaciones)³² que produjeron, en palabras de Feagin, Orum, Morland y Sjoberg “[un nuevo espacio de] interacción entre los sujetos sociales y las estructuras organizacionales” del gobierno estatal local³³ y en el centro de esa interacción están los regidores por demarcación. Considerando las interacciones entre los actores locales incrustados en las estructuras institucionales como la principal unidad de análisis, se utilizó el caso de Jala para analizar el impacto de la reforma a nivel local.

Centrado en los regidores por demarcación, este enfoque empírico busca recrear la situación política antes y después de la reforma electoral, a través de la perspectiva de los actores locales. El criterio de selección de los entrevistados fue una estrategia de trabajo de campo directa para centrarse en los regidores por demarcación electos en 2008, 2011 y 2014; siendo estos los actores primordiales de la reforma, lo equivalente a un “grupo de tratamiento” en este cuasiexperimento. La investigación también involucra entrevistas con regidores tradicionales elegidos en dichos períodos –equivalente a un “grupo de control”– para captar sus perspectivas sobre sus roles y la situación política antes y después de la reforma. Asimismo, se incluyeron actores clave gubernamentales y no gubernamentales, encontrados durante el trabajo de campo, lo que enriqueció el análisis con su interpretación (externa) y perspectivas de la reforma.

Tanto el marco conceptual de la investigación como los principios del enfoque de la “antropología del Estado”, moldearon el protocolo de investigación cualitativa (cuestionario, criterios de codificación, categorías analíticas) que se utilizó para evaluar el impacto de los regidores por demarcación en la administración pública municipal. Las entrevistas a profundidad fueron la herramienta principal elegida para la recopilación de información, dado que esta metodología “permite al investigador darle al sujeto la libertad de responder como él o ella elija, para atribuir significados a las experiencias en discusión e intercalar temas”.³⁴

La selección de temas para las entrevistas estructuradas y semiestructuradas se basó en un trabajo exploratorio. Uno de los supuestos del estudio fue

que los miembros del consejo municipal tendrían interpretaciones directas tanto de la reforma electoral como de sus implicaciones a nivel local y que aceptarían participar en el estudio, expresando abiertamente sus puntos de vista sobre las diferentes situaciones, conflictos e intereses que se generaron durante su respectiva administración. Así, la guía de la entrevista fue diseñada para los regidores, pero con la flexibilidad necesaria para su posible aplicación a otros servidores públicos, actores políticos (como delegados municipales de partidos políticos) y, en algunos casos, a miembros del público en general.

La guía de la entrevista incluyó temas categorizados en cuatro secciones o ejes de análisis: a) percepciones con respecto a la implementación de la reforma política y respecto a la figura de los regidores; b) cambios en las dinámicas políticas locales y electorales en el municipio; c) desempeño de los regidores por demarcación dentro y fuera del cabildo, y d) interacciones entre todos los regidores –los nuevos regidores por demarcación y los regidores tradicionales– y su relación con la administración municipal y el público en general.

Además, la investigación utilizó entrevistas etnográficas, un tipo de entrevista no directa y dialógica entre un grupo de habitantes de Jala que fueron encontrados durante las observaciones informales en diferentes sitios vinculados con el ayuntamiento,³⁵ sin ningún criterio de selección de grupo o delimitación. El propósito del ejercicio era obtener una visión amplia de la interpretación social de la reforma al interactuar con miembros ordinarios de la población que se encontraban en los sitios de observación. Esta variedad de puntos de vista cotidianos dio como resultado la compilación de un discurso social sobre la nueva posición de los regidores por demarcación, así como sobre la forma en que la capacidad y el desempeño del ayuntamiento han cambiado (ver Anexo 1).

Las observaciones etnográficas, las notas de campo y los datos de las entrevistas fueron sistematizados y categorizados a profundidad, usando como categorías los ejes de análisis antes mencionados.³⁶ Las transcripciones de las dos etapas del trabajo de campo se fusionaron utilizando el mismo

35 Esto significa que se observaron diferentes aspectos de la administración municipal sin permiso o aviso, durante los viajes de campo a Jala, por ejemplo, cómo parecía que el departamento de obras públicas del ayuntamiento mantenía ciertas calles centrales en la cabecera municipal, cerca de la plaza principal. Además, la investigación involucró observación y entrevistas informales con funcionarios públicos y ciudadanos para conocer su percepción del desempeño de las autoridades, particularmente de los regidores por demarcación.

36 Estas categorías son: (a) percepciones sobre la implementación de la reforma y sobre la figura de regidores por demarcación; (b) cambios en las dinámicas de políticas locales y electorales del municipio; (c) el desempeño de los regidores por demarcación dentro y fuera del cabildo, y (d) interacciones entre todos los regidores y su relación con la administración municipal y con el público en general.

esquema temático. Todos estos datos cualitativos proporcionan los insumos para evaluar el efecto de la reforma electoral (tratamiento) en capacidad y desempeño (variables dependientes) mediante cuatro tipos de rendición de cuentas (propuestos en el marco conceptual) que guían la pregunta de investigación: rendición de cuentas por circunscripción, rendición de cuentas clientelista, rendición de cuentas de partido y rendición de cuentas de procedimiento (variables intermedias).

Narrativas analíticas locales: ¿a quién responden los regidores?

Como resultado de la reforma electoral de Nayarit se produjo un cambio en las dinámicas políticas locales en todos los municipios del estado. El establecimiento de la figura de los regidores por demarcación generó una serie de expectativas entre los actores locales, creando así una reconfiguración del imaginario político. Esta nueva imagen colectiva atribuyó responsabilidades a los regidores por demarcación que resultaron ser más ideales que reales. Este fue el resultado de los vínculos de rendición de cuentas que se suponía que la reforma crearía, pero que no necesariamente ocurrió.

El análisis de la narrativa captada mediante el trabajo de campo tiende a reflejar un tipo ideal o una noción “esperanzada” con respecto a la figura de regidores por demarcación. En términos generales, los encuestados describieron en mayor medida cómo los actores esperaban que la posición funcionara, en lugar de cómo funcionaba en realidad. Los regidores mismos tenían una visión normativa en vez de una perspectiva realista de sus propias responsabilidades, que no necesariamente correspondía a la evidencia empírica disponible. Por lo tanto, la noción de rendición de cuentas adquirió una variedad de significados y una infinidad de expresiones concretas. La percepción que el público tenía de la figura de regidores por demarcación fue más allá de lo que realmente se estableció en la legislación y en los reglamentos municipales. En general, las percepciones que la gente tenía de los regidores abarcaban una variedad de funciones: representantes, administradores, proveedores de servicios públicos, cabilderos –como si fueran “peque-

ños ayuntamientos” dentro de su propia circunscripción– (#Delegado4; #Regidor9),³⁷ un “puente o enlace entre la ciudadanía y el gobierno local” (#Regidor14; #Regidor16). Como resultado de los bajos niveles de educación de la población de Jala y su cultura cívica particular, curiosamente, esta noción borrosa en torno al papel de las autoridades no fue exclusiva de la posición de regidores, sino que se atribuyó también a los demás funcionarios municipales.

En términos generales, los encuestados vieron la reforma de manera positiva. Se entendió como un mecanismo diseñado para eliminar las prácticas clientelistas y corporativistas, así como para controlar a los caciques políticos locales, quienes en el pasado eran los únicos candidatos posibles para ser nombrados en el consejo municipal, en otras palabras, “el hecho de otorgarle poder al ciudadano para votar a sus representantes resulta sumamente benéfico” (#LíderOposición17). Sin embargo, a pesar de los puntos positivos, algunos consideraron que había sido una reforma “incompleta” y “perfectible”.

Una de las quejas sobre la reforma fue que los regidores deberían de recibir más apoyo con el fin de “hacer bien nuestro trabajo” (#Regidor2). Cuando se preguntó qué clase apoyo, respondió que hacía falta que los jefes de departamento del ayuntamiento les ayudaran a “resolver los problemas de la gente”. Mientras que otro regidor acusaba que las “cosas se decidía de arriba hacia abajo por simple capricho del alcalde” (#LíderOposición17).

No obstante, ni la reforma electoral ni la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal modificaron las responsabilidades de los miembros del consejo municipal (cabildo). Ambas cuestiones fueron mencionadas varias veces durante las entrevistas. Los actores en Jala percibieron entonces que la reforma no había producido cambios significativos para los regidores, dado a que no había sido aprobada ninguna legislación en relación con las responsabilidades que darían a los regidores por demarcación la capacidad de desempeñarse de acuerdo con las expectativas (#Regidor1). Incluso argumentaron que el desempeño de su administración podría ser evaluado como “poco satisfactorio”, debido a las limitaciones de sus responsabilidades y a la imposibilidad de utilizar recursos “independientemente del

37 Los códigos citados corresponden a las entrevistas realizadas a los encuestados (véase Anexo 1).

alcalde”. Se quejaron tanto de que no había “fondos para las oficinas de los regidores” (#Regidor9; #Regidor15), como de la falta de “reconocimiento público” de su autoridad. Esta falta de “reconocimiento” es precisamente lo que explica los diferentes tipos de rendición de cuentas –por circunscripción, burocrática, partidista y clientelista– que los regidores desarrollaron con base en las limitaciones institucionales y políticas con las que operaban. Algunos reconocían el des prestigio al reconocer que

me siento fracasada y muy decepcionada de mi papel como regidora. Con justa razón puede la población hablar mal de nuestro desempeño, ya que no actuamos más allá del reconocimiento del problema (indiferencia del alcalde y autoritarismo del sistema), estamos estancados (#Regidora16).

A pesar del malestar expresado, la mayoría de los actores clave en este proceso, tanto los miembros del cabildo como la gente, coincidió que la reforma había dejado una huella democrática debido al “rango de oportunidades” que se abrió en la arena electoral. Antes de que la reforma fuera implementada, “no había de dónde escoger, ahora tenemos más opciones”, antes todo era “dedazo” expresaron varios regidores entrevistados. La percepción común fue que incluir la posición de regidores por demarcación electos por el voto directo de la población permitiría “más participación de la gente”, tanto en las elecciones como en el ayuntamiento, en comparación con la situación antes de la reforma y con otros municipios en el país. Todos los regidores entrevistados reconocieron que el voto directo e individual los hizo más responsables ante la gente. Uno de ellos dijo: “ahora la gente nos conoce porque personalmente pedimos su voto. Antes nadie sabía los nombres de los regidores, así que no les importaba mucho quién votaba por ellos. Ahora las cosas son diferentes” (#Regidor9).

La reforma modificó dos aspectos críticos, no en la percepción de la opinión pública y otro en la práctica política y administrativa. En primer lugar, cambió la elección de una lista de candidatos por planilla, que solía ser acordada y negociada de antemano, siguiendo claros patrones cliente-

listas. Como uno de los entrevistados explicó, con los regidores por demarcación “cada caso tiene que ser discutido individualmente ya que dejaron de ser electos como grupo” (#Regidor9). La elección por circunscripciones fragmentó la votación, separando la elección del alcalde y la elección de los miembros del consejo municipal. En segundo lugar, la reforma modificó la capacidad electiva “concedida al ciudadano”, quien ahora podría elegir votar entre diferentes candidatos para miembros del cabildo. Los electores podrían usar varios criterios para este efecto, tales como el “liderazgo o carisma de las personas que conforman el cabildo”, permitiendo la formación de un “cabildo a partir de la boleta” (#Regidor9). La mayoría de los encuestados consideró que la figura de regidor por demarcación creó un consejo municipal por medio de votación popular y no necesariamente por medio de los partidos políticos o del gobierno del estado.

En cuanto a las campañas electorales, el grueso de los actores entrevistados declaró que ahora hay prácticas “más democráticas” que antes de las elecciones por demarcación y en comparación con la elección por planilla. Sin embargo, cuando se les pidió especificar cuáles eran esas prácticas “más democráticas”, la respuesta más frecuente fue que ahora hay “una mayor participación popular”, sin detalles que permitieran identificar mejor los cambios en las prácticas. Esto implicaba que los candidatos a regidores por demarcación tuvieron que hacer campaña en sus circunscripciones o demarcaciones, creando un vínculo de responsabilidad con sus comunidades. En este sentido, la percepción de la mayoría de los entrevistados coincidió con uno de los objetivos centrales de la reforma fue “hacer a los regidores más cercanos a la gente”.

Existía la apreciación general de que, con las elecciones por demarcación, las prácticas corporativistas y las redes clientelares tradicionalmente utilizadas para formar los consejos municipales desaparecerían. O al menos se debilitarían. Acercar a los representantes a las personas implicó también tener candidatos “criollos”, ya que son vistos como más próximos a la ciudadanía (#Delegado11). Detrás de esta idea de “cercanía” en la representación política estaba la idea de tener un “administrador comprometido con

su comunidad quien resolvería las necesidades de las personas a las que ha conocido toda su vida” (#Delegado11).

Conclusiones: apuntes de cabildo ¿abierto? En un gobierno dividido

La normalización de las percepciones políticas fue parte del proceso de aprendizaje colectivo resultante de un cambio tan profundo como la reforma electoral de Nayarit. En el caso de Jala, la reforma modificó de manera significativa las dinámicas y los procesos de integración del consejo municipal, así como los vínculos de rendición de cuentas entre las autoridades y la gente. Sin embargo, la prohibición de la reelección (ahora eliminada) limitaba las posibilidades asociadas con la reforma más de lo que los actores reconocían. Según lo expresado por algunos “es preferible elegir al cabildo mediante votación popular, en lugar de tener a los miembros del consejo impuestos desde arriba” (#Delegado11).

Finalmente, hubo cierta conciencia respecto a que la reforma no produciría “beneficios” de manera inmediata, manifestado incluso algunos encuestados que la reforma “no ha permeado en nada hacia la ciudadanía (ya que) el regidor se encuentra absolutamente desligado de su circunscripción” (#Actor-Político18), dicho de otra manera, se llega a considerar que “la reforma pasó de noche” para muchos (#LíderOposición17). En términos del impacto de la reforma en el funcionamiento del ayuntamiento, todos los entrevistados coincidieron en que no se notaron cambios significativos, pues “todos los funcionarios siguieron haciendo la misma chamba” (#Regidor6).

La opinión general parecía ser que los oficiales electos por demarcación habían adquirido compromisos directos con la población y que los miembros del consejo habían tomado el rol de los representantes, estableciendo de esta manera el vínculo de rendición de cuentas que las teorías normativas de la democracia advierten. La percepción ciudadana era que estos compromisos “deben ser respetados” en el cabildo, donde se presentan de manera formal las propuestas y necesidades de los electores. Sin embargo, dadas las limitaciones antes descritas, el “compromiso” de los regidores

por demarcación con sus electores se cumplió solo en parte al momento de satisfacer una solicitud específica, ya fuera una necesidad personal o como un problema de salud, u otros (#Regidor5; #Regidor15). En lugar de atender necesidades sociales mediante políticas enfocadas a más personas, los regidores tienden a comportarse como brokers, resolviendo peticiones individuales de manera clientelista.

El voto directo por medio del cual los regidores por demarcación fueron electos creó un vínculo político entre los electores y las autoridades municipales que puede ser clasificado como rendición de cuentas por circunscripción A pesar de la naturaleza directa de este vínculo, este es el tipo de rendición de cuentas más abstracto, porque ocurre solamente cada tres años, cuando se llevan a cabo elecciones.

La arquitectura institucional de los gobiernos locales en México ha permanecido intacta desde 1990, cuando la última reforma constitucional municipal fue aprobada a nivel nacional. Desde entonces, todos los municipios del país operan bajo el mismo marco jurídico general. El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos aún determina las mismas responsabilidades para las autoridades municipales de todo el país. Este marco normativo no se modificó en el estado de Nayarit, sino que solo se modificó la forma en que los regidores son electos. Por ello las autoridades municipales en Nayarit han tenido que crear un tipo de rendición de cuentas mediante la entrega de resultados, como bienes públicos, infraestructura y obras públicas para todos los habitantes. Sin ser conscientes de ello, algunos regidores por demarcación han desarrollado una relación de rendición de cuentas a través de la burocracia. Así, el cabildo de Jala aprobó diversos proyectos de agua y saneamiento. En estos casos, los regidores rindieron cuentas a sus circunscripciones, ya que promovieron la implementación de dos proyectos públicos que sus circunscripciones exigían. Y lo hicieron a través de canales institucionales y burocráticos, sin tratar de beneficiar a ningún grupo en particular

La evidencia del trabajo de campo mostró que las obras públicas e infraestructura se habían descentralizado como consecuencia del cabildeo

realizado por los miembros del consejo electos por circunscripción para llevar proyectos a sus demarcaciones. En otras palabras, los regidores tuvieron un impacto positivo en la administración pública a nivel municipal, ya que lograron realizar un mayor número de obras públicas en sus circunscripciones, en comparación con las administraciones anteriores y en comparación con otros municipios del país.

La gestión de los fondos, obras públicas y programas llevados a cabo por miembros del consejo electos por circunscripción requirió de acuerdos dentro del consejo. Según lo expresado por uno de los entrevistados, lo que los regidores por demarcación buscaban era “llevar agua a su propio molino”, lo que significa que estaban tratando de “representar” los intereses específicos de su circunscripción antes que los del consejo municipal. Ellos trataban de conseguir que se implementara el mayor número de obras públicas y programas en sus lugares de origen (#Regidor 1). Cuando todos –o casi todos– los miembros del consejo actuaron bajo la misma lógica, el resultado fue una administración municipal más balanceada y descentralizada que parecía funcionar. De hecho, el modus operandi político en el cabildo fue una serie de negociaciones simultáneas para alcanzar acuerdos específicos dentro de un marco general de pesos y contrapesos, para obtener votos para aprobar proyectos específicos. Con el fin de asegurar la mayoría de los votos de los regidores por demarcación, las obras públicas tuvieron que ser distribuidas de una manera más equitativa entre las circunscripciones, así “todos obtienen algo”. Esta fue una de las consecuencias positivas más tangibles de la reforma. El papel de los miembros del consejo electos por circunscripción ayudó a construir capacidades institucionales municipales mediante una forma de rendición de cuentas de procedimiento.

Las limitaciones institucionales del cabildo no fueron un impedimento para la creación de una rendición de cuentas burocrática o de procedimiento. Por medio de la implementación de ciertas obras públicas, los regidores por demarcación se volvieron responsables ante el ayuntamiento mejorando en cierta medida la capacidad institucional y el desempeño del gobierno municipal de Jala.

Había una cierta ambigüedad en el discurso de los miembros del consejo cuando, por un lado, se consideraban a sí mismos como representantes ante sus circunscripciones, mientras que por otro lado hablaban acerca del apoyo específico que proporcionan a las personas que consideran “más necesitadas” (#Regidor1). Esta selectividad arbitraria al proveer beneficios ayudó a crear y mantener redes clientelares que les proporcionan potenciales ventajas electorales. Debido a que los miembros del consejo electos por circunscripción no tenían incentivos (permanentes) para promover políticas universales para fortalecer al ayuntamiento, no era predecible el efecto de la “territorialización” de la representación política en las capacidades institucionales, sobre todo cuando se compara con los regidores tradicionales o con municipios de otros estados mexicanos.

Como si fueran ayuntamientos en “miniatura”, el papel principal de los regidores por demarcación fue el de brókeres para programas sociales y servicios públicos (gestores sociales). Esto fue similar a la función de los brókeres de partido, pero dentro de la estructura del gobierno local.³⁸ De acuerdo con la mayoría de los regidores entrevistados, sus principales tareas como intermediarios “gestores de necesidades sociales” estaban relacionadas con servicios de educación, deporte, salud, incluidas las solicitudes de atención médica a pacientes específicos, la compra de medicamentos u otros tratamientos, y viajes a ciudades cercanas para consultas médicas (#Regidor7; #Regidor15). Sin embargo, según varios entrevistados, estas tareas administrativas (opuestas a las directivas) tenían un clara naturaleza electoral e incluso clientelista, ya que “los medicamentos no son gratis, incluso si usted no tiene que pagar por ellos”, porque “más adelante uno tiene que apoyar [políticamente] a quien nos digan que apoyemos” (#Regidor2; #Regidor7).

Los brókeres sociales no promueven políticas universales u obras públicas (como bienes públicos), en cambio ofrecen soluciones específicas a beneficiarios en particular. Por lo tanto, el vínculo de rendición de cuentas no es con la circunscripción en su conjunto, sino con ciertos sectores de la sociedad o con individuos que tienen la capacidad de hacer presión sobre los miembros del consejo con el fin de obtener beneficios particulares. En

38 Susan Stokes, “Is vote buying democratic?”. En *Elections for sale: the causes and consequences of vote buying*, editado por Frederic Charles Schaffer (Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers 2007).

este sentido, en Jala, la diferencia principal entre la rendición de cuentas por circunscripción y las prácticas clientelistas es que, al ayudar solo a ciertas personas, los regidores son responsables únicamente ante sus clientes.

Las funciones de intermediación de los regidores –el uso de información privilegiada y relaciones dentro de la administración pública para resolver demandas específicas– les permitió evitar procesos burocráticos ordinarios. En este sentido, los miembros del consejo responden a sus “clientes” al ayudarlos con sus peticiones a cambio de una reciprocidad diferida, que se traduce a múltiples y diferentes formas de apoyo político. Este tipo de arreglo clientelista socava las capacidades institucionales municipales, debido a que los procedimientos institucionales ordinarios eran continuamente interrumpidos por excepciones en forma de “injerencia” de agentes externos, quienes alteraron el orden de los procedimientos al “saltarse turnos” (#Delegado4; #Regidor13). Este tipo de situación ocurrió en relación con las solicitudes de bienes y servicios individuales o privados, como el apoyo para medicamentos, materiales escolares o permisos de construcción.

Según su propio discurso, los regidores por demarcación se consideran a sí mismos como responsables ante la totalidad de su circunscripción o incluso ante el municipio en su conjunto, “hemos hecho equipo todos los regidores para buscar el bien de comunidad” (#Regidor14; #Regidor15). Sin embargo, en la práctica, la mayoría de las veces actúan como si fueran responsables solo ante sus partidarios electorales. En este sentido, el tipo de relación de rendición de cuentas que la mayoría de los regidores había desarrollado era clientelista, mermando el desempeño del ayuntamiento. No obstante, este tipo de vínculo de rendición de cuentas era hasta cierto punto funcional. La diferencia esencial entre los municipios en Nayarit, incluido Jala, y las municipalidades del resto del país era que se fragmentaron las redes clientelistas en diferentes circunscripciones (demarcaciones) de acuerdo con la descentralización política producida por la reforma electoral.

La diferencia entre los procesos electorales en circunscripciones urbanas y en circunscripciones rurales es significativa. En el campo, las redes clientelares y la compra de votos continuaron como un modus operandi durante

las campañas políticas, incluidas las campañas para cargos del consejo electos por circunscripción (#Regidor6). Este fenómeno de compra de votos fue realizado por brókeres del partido, lo cual creó un fuerte vínculo de rendición de cuentas entre los candidatos (quienes se convertirían en las autoridades municipales) y los partidos políticos a nivel local. De hecho, este vínculo de rendición de cuentas permaneció (y en algunos casos aumentó) dentro del cabildo cuando tuvieron lugar negociaciones políticas. En la ciudad, la “territorialización” de las prácticas clientelares como “la entrega de materiales de construcción” (#Precandidato3) también continuó. De acuerdo con algunos de los regidores entrevistados, el cabildo dividido era un “obstáculo para el progreso” porque “la oposición se aprovecha de las negociaciones”, que a su vez impidieron llegar a acuerdos para el bien común (#Directo-rObras12; #Regidor13). No obstante, estas negociaciones se daban en una suerte de “cabildo abierto” donde se rendían cuentas de múltiples maneras y se daba una intensa participación ciudadana por diversas vías.

De acuerdo con las observaciones del trabajo de campo, el resultado fue una fragmentación de la política bajo un gobierno municipal dividido, en un ambiente político complicado dentro del cabildo, una situación completamente nueva en Jala, pero hasta cierto punto común en otros municipios de Nayarit.

Es posible evidenciar que, durante las campañas electorales, y más tarde en la administración, la primera relación entre los partidos políticos y los candidatos, y después entre partidos y oficiales electos, es estrecha, conflictiva e intensa. Tanto dentro como fuera del cabildo, la influencia de los partidos políticos en la vida pública sigue siendo enorme. No obstante, de manera general la mayoría de los asuntos públicos analizados en lo largo de la investigación de campo se discutieron y decidieron mediante posturas partidistas –como se observa en las sesiones del cabildo y como reconocen varios regidores entrevistados– lo que revela con claridad el hecho de que la mayoría de los regidores era usualmente más responsable ante sus partidos políticos que ante sus clientes, y menos aún ante sus circunscripciones. De tal manera, la evidencia recolectada en el campo coincidió con otros estudios

empíricos que identifican la rendición de cuentas de partido como la más poderosa relación dentro de los gobiernos municipales mexicanos; posicionando a su vez a Jala como un municipio en el que la reforma ha resultado mayormente letra muerta, ya que se considera que sigue persistiendo “un sistema autoritario, corrupto, con regidores ajenos” (LíderOposición17).

Aunque nadie utilizaba el concepto de gobierno abierto en su connotación actual, algunas prácticas políticas apuntaban a ciertos principios del gobierno abierto como la rendición de cuentas (en sus categorías más institucionalizadas), la participación ciudadana e incluso la “co-creación” cuando se llegaban a negociar, decidir y diseñar obras públicas entre regidores, actores y ciudadanos en general, lo cual puede ser considerado como un indicio de lo que hoy podría llamarse “cabildo abierto”.

Anexo 1. Entrevistas detalladas-semiestructuradas

Código	Nombre, posición y afiliación política	Fecha, lugar, código de entrevista
#Regidor1	Miembro del consejo electo por el PAN, Circunscripción 1 (2008-2011)	Jul.26.11 Jala Nay. (MP3 60:06)
#Regidor2	Miembro del consejo electo por el PRI en Jomulco, Circunscripción 3 (2008-2011)	Jul.27.2011 Jomulco, Jala (MP3 60:00)
#Regidor5	Regidor electo por el PAN, Circunscripción 4 (2011-2014)	Jul.28.2011 Los Aguajes (MP3 26:00)
#Regidor6	Miembro del consejo electo por el PAN, Circunscripción 5 (2011-2014)	Jul.28.2011 Rosa Blanca (MP3 39:00)
#Regidor7	Miembro del consejo electo por CONVERGENCIA, Circunscripción 5 (2008-2011)	Jul.28.2011 Rosa Blanca (MP3 60:17)
#Regidor9	Miembro del consejo electo por el PRI, Circunscripción 2 (2008-2011)	Nov.01.2011 Jala, Nay. (MP3 53:23)
#Regidor13	Director del Departamento de Cultura (2008-2011). Presidente del Centro de Patrimonio Cultural del municipio. Miembro del consejo elegido por planilla (1999-2002)	Nov.02.2011 Jala, Nay. (MP3 39:92)
#LíderOposición8	Líder de la oposición histórica de Jala, fundador tanto del PAN como del PRD en el municipio	Oct.31.2011 Jala, Nay. (MP3 58:25)
#LíderPolítico10	Líder político, fundador y candidato a la alcaldía por parte del PAN, exdelegado municipal, líder del movimiento de la sociedad civil que presentó demandas al ayuntamiento en 2011	Nov.01.2011 Jala, Nay. (MP3 46:09)
#Precandidato3	Líder popular, precandidato a la oposición de miembro del consejo del PAN. Circunscripción 1 (2008)	Jul.26.2011 Jala, Nay. (MP3 22:00)
#Delegado4	Delegado municipal por el PAN	Jul.27.2011 Jala, Nay. (MP3 47:00)
#Delegado11	Delegado municipal por el PRI	Oct.31.2011 Jala, Nay. (45:00)