



Iberoforum. Revista de Ciencias Sociales
ISSN: 2007-0675
revista.iberoforum@ibero.mx
Universidad Iberoamericana, Ciudad de México
México

Escutia-Miranda, Ricardo
Democracia local, ampliar lo subnacional
Iberoforum. Revista de Ciencias Sociales, vol. 5, núm. 2, 2025, Julio-Diciembre, pp. 1-32
Universidad Iberoamericana, Ciudad de México
Distrito Federal, México

DOI: <https://doi.org/10.48102/if.2025.v5.n2.411>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=211083116006>

- ▶ [Cómo citar el artículo](#)
- ▶ [Número completo](#)
- ▶ [Más información del artículo](#)
- ▶ [Página de la revista en redalyc.org](#)

redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de revistas científicas de Acceso Abierto diamante
Infraestructura abierta no comercial propiedad de la academia

Democracia local, ampliar lo subnacional

Local Democracy, Expand the Subnational

Fecha de recepción: 27/01/2025

Fecha de aceptación: 02/06/2025

Fecha de publicación: 12/08/2025

<https://doi.org/10.48102/if.2025.v5.n2.411>

Ricardo Escutia-Miranda*

desmun_rem@hotmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2766-9017>

Doctor en Ciencias Sociales y Políticas

Universidad Tecnológica del Valle de Toluca;

Universidad Iberoamericana, Ciudad de México

México

Resumen

El presente texto es parte de una investigación más amplia sobre la calidad de la democracia a nivel municipal, donde se toman los 125 municipios del Estado de México como base para el análisis. En este artículo, se plasma la necesidad de mirar a la democracia más allá de las esferas electorales, y de los niveles federal y estatal, para observar a los municipios como elementos promotores de la democracia, el desarrollo y la calidad de vida, especialmente cuando se trata de una perspectiva sustantiva del régimen democrático.

* Doctor en Ciencias Sociales y Políticas por la Universidad Iberoamericana, maestro en Ciencias Sociales con especialidad en Desarrollo Municipal por El Colegio Mexiquense (CMQ); socio fundador del Centro de Investigación en Estudio Sociales y Sustentables A.C.; profesor de la Universidad Iberoamericana y de la Universidad Tecnológica del Valle de Toluca (UTVT); columnista de la revista *Alcaldes de México*; asesor municipal en reducción de riesgos por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 2016, consultor de ONG, ayuntamientos y partidos políticos. Temas de interés: liderazgo, democracia, políticas públicas.

Palabras clave

Democracia subnacional, gobierno municipal, calidad democrática, democracia sustantiva, Estado de México

Abstract

This text is part of a broader investigation on the quality of democracy at the municipal level, where the 125 municipalities of the State of Mexico serve as the basis for analysis. This paper highlights the need to look at democracy beyond the electoral spheres and the federal and state levels, to observe municipalities as promoting elements of democracy and quality of life, especially when it comes to a substantive perspective of the democratic regime.

Keywords

Subnational democracy, municipal government, democratic quality, substantive democracy, State of Mexico

Introducción

La democracia es un fenómeno complejo que conlleva interacciones entre lo económico, lo político y la calidad de vida; asimismo, se manifiesta en expresiones de derechos dentro de la relación Estado-ciudadano; es decir, trasciende la definición coloquial del gobierno del pueblo o de la mayoría, incluso más allá del uso del poder, la eficiencia del gobierno y las formas de participación social, que se acumulan en la política tradicional.

El reto es determinar cómo estos elementos se distribuyen en el territorio y brindan oportunidades de desarrollo a partir de la eficiencia del sistema político y el equilibrio con el mercado; en otras palabras, la calidad de la democracia en lo subnacional.

Si bien hay diversos desafíos, como los problemas teóricos, metodológicos y su aplicación en la realidad, es necesario retomar el debate teórico y el ejercicio de la evaluación de la democracia subnacional, especialmente en los gobiernos locales. Por ejemplo, en el caso mexicano, los gobiernos municipales, según el artículo 115 de la Constitución, son los más cercanos a la población (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión [C. DD.], 2025); es decir, la gente vive en los 2477 municipios del país, que estructuran las 32 entidades federadas; asimismo, los municipios inciden en la calidad de vida y distribuyen los servicios básicos como agua potable, drenaje y alcantarillado, alumbrado público, seguridad pública, mercados y

centrales de abasto (para la disponibilidad de alimentos), vialidades, panteones, jardines, parques y unidades deportivas, entre otros; también se encargan de la recaudación del impuesto predial por posesión de vivienda.

En el ejercicio democrático, las instituciones públicas juegan un papel preponderante; sin embargo, su eficiencia es limitada debido a razones políticas, presupuestales o profesionales, ya que no siempre tienen los recursos para dar atención, respuesta y solución a las necesidades y exigencias de la población, lo que abre la posibilidad a fallas del Estado e incumplimientos en la garantía y cobertura de derechos civiles, políticos y sociales.

En esta coyuntura, este texto plantea la necesidad de observar a la democracia no sólo desde el régimen nacional o de las entidades federativas —como suele hacerse en el debate de la sociología, la política y las ciencias sociales en general—, sino desde lo local, analizando la democracia en el ámbito municipal, especialmente más allá de los parámetros electorales; es decir, considerar una perspectiva sustantiva de la democracia en los términos de Charles Tilly (2010).

Para ello, el artículo se divide en seis apartados: en el primero, denominado “Democracia, debate y desencanto”, se presenta un panorama teórico de la democracia y las problemáticas de la misma; en el segundo, “Mediciones de la democracia, el terreno nacional”, se discurre sobre las mediciones de la democracia y su connotación nacional; en el tercero, “La democracia subnacional”, hablo sobre la importancia de la democracia más allá de los elementos nacionales; el cuarto, “La democracia subnacional en México”, examina el caso del Estado mexicano y retoma ejemplos de la medición de la democracia a nivel subnacional; el quinto, “La democracia local, observar el municipio”, subraya la necesidad de mirar la democracia en los gobiernos locales, y el sexto, “Impactos de los gobiernos locales en la democracia y la globalidad”, explora las contribuciones que se han realizado desde los territorios locales y sus gobiernos a la democratización y la globalidad.

Democracia, debate y desencanto

A la democracia se le ha nombrado de diversas formas; entre éstas: el contrato social o gobierno representativo según Rousseau (2007), el velo del beneficio público según Pitkin (1967), la dictadura de la mayoría según Mouffe (2016), la competencia por el poder según Sartori (1988), poliarquía según Dahl (1999), el gobierno de leyes por excelencia según Bobbio (1994), entre otras. Su definición está sujeta a la forma de gobernar y hacer política

en los territorios que se consideran democráticos, los cuales, según Bobbio (1994), se distinguen por ser regímenes donde los derechos de libertad y participación de los ciudadanos son reconocidos constitucionalmente; en este sentido, desde el debate, los principios políticos que validan la existencia de un régimen democrático en un Estado nación son los que se compilan en la figura 1.

Figura 1. Principios de los regímenes democráticos

Representatividad	Elección de un grupo minoritario de sujetos elegidos por el resto para administrar sobre los asuntos públicos y el territorio.
Voto	El derecho al voto se establece como un mecanismo para evitar el caos; por un lado, permite seleccionar a los representantes gubernamentales y, por el otro, ser representante gubernamental.
Gobierno republicano	Delega el gobierno en un pequeño número de elegidos por el resto, con la finalidad de reducir los riesgos, la incertidumbre y el abuso del poder; por lo general, se acompaña con una división de poderes e instituciones que sirven de contrapeso.
Libertad	Estado donde no hay interferencia ni dominación por parte del gobierno.
Prosperidad	Capacidad para la generación y acumulación de la riqueza.
Autodeterminación	Capacidad para crear normas sin la intervención de extranjeros que lleguen a enseñar o imponer su propio sistema.
Soberanía	Reside en la nación y en sus leyes, a través de la determinación de quien tiene la capacidad de mandar, gobernar, usar la fuerza, el poder y la coacción como remedio a la falta de consenso moral natural. En los gobiernos democráticos la soberanía recae en la población.
Participación ciudadana	Involucramiento de la población considerada ciudadana en la toma de decisiones, bajo el supuesto de elegir lo más conveniente.
Igualdad política	Todos los sujetos considerados ciudadanos deben tener acceso a los mismos derechos y obligaciones, los cuales tienen un respaldo constitucional.
Educación política o ciudadanía	Una sociedad con la información suficiente, fácil de interpretar por todos, con alternativas para comprender lo que sucede y poder participar.

Fuente: Elaboración propia con base en Rousseau (2007), Pitkin, (1967), Dahl (1999), Morlino (2009), Mouffe (2016), Dunn (2014) y Tilly (2010)

Bajo estos principios, un régimen democrático pone en marcha seis instituciones que lo distinguen de otros regímenes: cargos electos; elecciones libres, imparciales y regulares; libertad de expresión; fuentes de información alternativa; autonomía asociativa, y ciudadanía inclusiva, mismas que se implementan a través del derecho al voto, la existencia de un sistema legal —que defiende los derechos—, las elecciones libres, honestas, competitivas, justas y periódicas, la libertad de expresión, la organización de los ciudadanos, así como la posibilidad de oposición y disenso del gobierno en turno (Dahl, 1999), que, en su implementación y desarrollo, hablan de una mejora en la calidad del régimen democrático.

Así, la efectividad de una democracia está sujeta a la virtud de la sociedad, ya que de ella emergen los agentes del Estado y los representantes públicos electos; cuando esa virtud se corrompe, da lugar a los intereses, sean personales o de grupo, lo cual lleva al espíritu de igualdad extrema y al despotismo de la mayoría (Rousseau, 2007).

La importancia de la virtud en la democracia radica en eliminar las desigualdades, los sistemas de explotación, la cooptación de recursos, la captura del Estado, sus instituciones, recursos y políticas, así como la exclusión y el acaparamiento de actores y oportunidades; esto instituye una postura ética sólida sobre el Estado y la sociedad en cuestión, lo que en términos individuales debería reflejar ciudadanos activos al servicio de su sociedad.

Respecto al quehacer político y la administración pública, las virtudes a aplicarse deben ser integridad, patriotismo, defensa de la libertad, austeridad —en el gasto corriente, especialmente en los altos cargos—, laboriosidad y honestidad (Rubio, 2007); de igual forma deben aplicarse la transparencia, rendición de cuentas, eficiencia, responsabilidad y competitividad; esto con la intención de evitar vicios públicos como la corrupción y el nepotismo.

Para lograrlo, los ciudadanos que conforman la clase política deben provenir de los diferentes estratos sociales que conforman la población del Estado nación, con la intención de favorecer una representatividad cercana a la realidad poblacional (Baras, 1991; Rubio, 2007), y no en esencia a los actores y partidos políticos, los grupos o élites.

Pensar la democracia con esta postura implica resaltar el ideal político y teórico, donde la población construye un Estado organizado, con un poder regulado por la Constitución, y un régimen con principios, leyes y reglas que sostienen el sistema desde el discurso hasta la práctica, sin fallas y que funcione para toda la población.

Sin embargo, en la realidad, un Estado democrático no necesariamente es efectivo (Zakaria, 1997); si bien implica competencia, libertad y obligaciones, también requiere la presencia de actores diversos que conllevan intereses y la necesidad del consenso a través de la negociación, que por lo regular es con diversidad de grupos —entre los de opinión, de poder, diversidad, vulnerables, entre otros—. Así, el régimen puede terminar fácilmente bajo influencias, al consolidarse en una democracia de élites o

de grupos¹ (Cañete, 2018), o transformarse en una dictadura de la mayoría —haciendo ganar sólo a una parte, al imponer la decisión de unos pocos o de mayorías sobre todos los demás—; también puede devenir en capturas del Estado, de las instituciones y sus recursos, o desincentivar la participación ciudadana.

Para Mouffe (2016), la democracia como forma de gobierno está pensada desde la exclusión de actores, pues su referente de acción política es un pensamiento de un “ellos” y un “nosotros”, cuyas disputas o disensos mueven el juego político mediante la creación de redes de poder o influencia, las cuales a su vez garantizan a los agentes gubernamentales el acceso a algún recurso clave como poder político, influencia, control económico o autoridad, que les brindan beneficios y permiten la reproducción de estructuras de acaparamiento.

Así, surgen formas de gobierno que se dicen democráticas, pero cuyas prácticas políticas y de gobernar atentan contra la pluralidad, los derechos y la ciudadanía; dichos modelos se caracterizan por ser un gobierno de élites —que no permiten la entrada de minorías ni de nuevos actores—, que ejercen el poder mediante el uso de la explotación, el acaparamiento de oportunidades (Tilly, 2010) y de recursos, así como la capitalización de la desigualdad con clientelismos electorales; también se valen de la exclusión de actores y la meritocracia, bajo el nepotismo. En consecuencia, son gobiernos que en el discurso y normativa se dicen democráticos, pero en la práctica ejercen medidas autoritarias con la finalidad de recircular a actores y grupos en los cargos.

Por ello, resulta fundamental entender que definir a la democracia desde la teoría y desde el Estado nación que se dice democrático, son fenómenos diferentes; al conjuntarse, generan una brecha amplia de significantes sobre la democracia —especialmente de los territorios que así se autodefinen—; esta brecha se amplía cuando se analiza el funcionamiento real del régimen, es decir, la calidad de la democracia.

Con estas reflexiones, Tilly (2010) la clasifica en cuatro grandes formas, que ayudan a entender cómo opera la democracia en un país:

1 Una democracia que sigue los intereses de grupos que dominan las esferas más altas de la política y del sector empresarial, y que muchas veces permiten la entrada de lo económico a lo político y viceversa (véase Cañete Alonso, 2018).

Figura 2. Tipologías de la democracia de Tilly

Democracia constitucional	Se expresa en la existencia de una Constitución política que define el régimen como una democracia, así como en la presencia de leyes que regulan lo relativo a la actividad política dentro de un marco institucional efectivo. También implica el reconocimiento y fortalecimiento del ciudadano respecto a sus responsabilidades y derechos.
Democracia procedimental	Incluye las características gubernamentales esenciales para determinar si un régimen es democrático. Éstas incluyen: las elecciones competitivas, con regularidad y participación; el sufragio universal; el voto secreto, seguro y con ausencia de fraude; la transparencia de los resultados e incertidumbre para candidatos, así como un acceso de los partidos al público —medios de comunicación y campañas— y la inclusión de actores políticos diversos.
Democracia procesal	Se conforma de los procesos continuos que permiten el funcionamiento de una situación denominada democracia (instituciones). Entre ellos destacan: participación efectiva, igualdad del voto, comprensión clara de la información política y electoral, control de la agenda política y de gobierno, inclusión de actores políticos y ciudadanos. Esta democracia describe un proceso operativo y una serie de interacciones reguladas entre ciudadanos y cargos.
Democracia sustantiva	Procura las condiciones de vida necesarias para garantizar la participación política de los ciudadanos en lo privado, lo público y lo político mediante un régimen que promueva bienestar, libertad, seguridad, equidad, igualdad, deliberación pública y resolución pacífica de conflictos. Esta participación política y social dota de estándares de vida y libertades a todos los ciudadanos —cabe resaltar que, si un gobierno propicia estas condiciones, independientemente de lo que diga su Constitución, se trata de una democracia—, ya que el gobierno debe consultar a los ciudadanos sobre sus opiniones, necesidades y demandas.

Fuente: Tilly (2010)

Las cuatro perspectivas son producto de la condición política, los procesos históricos de cada régimen, la calidad de vida que ofrece a sus ciudadanos y de las atribuciones teóricas e ideológicas que se le imputan al momento de definir a la democracia, por lo que se pueden aglomerar en concepciones minimalistas a través del reconocimiento normativo, los procesos electorales y las instituciones públicas. En una perspectiva más amplia, incluye las formas de participación política, los derechos, libertades y responsabilidades del ciudadano, las obligaciones del Estado, la intervención de agentes y sociedad civil organizada dentro de los procesos público y electoral, en los espacios de participación política y en el aumento de la calidad de vida al interior del régimen; es decir, una concepción sustantiva, que resulta clave para este texto.

De acuerdo con Morlino (2009), en las democracias, especialmente de carácter electoral, que operan bajo una concepción minimalista, es común que se coludan intereses entre agentes políticos, en lugar de ejercer un proceso competitivo, lo que propicia la corrupción, la escasa aplicación de la ley y el nepotismo, entre otras limitantes de la democracia, lo que dificulta comprender las necesidades y responder a las demandas de los ciudadanos. Así, los diversos actores políticos maximizan la propia autonomía, influencia de la percepción y la valoración de sus intereses en los gobernados, haciendo de la política y de la democracia un sistema de botín para el enriquecimiento personal.

Esto deviene de que la democracia, en lo que va del siglo XXI, de acuerdo con Morlino (2009), Tilly (2010), Eccleshall (2011) y Dunn (2014), se percibe como una forma oligárquica de gobierno a cargo de grupos que, con su alejamiento de la sociedad, por un lado, crean un descontento generalizado sobre las formas de gobernar y hacer política, debido a la inestabilidad económica que producen, a la carencia de un Estado de bienestar, la insuficiencia del Estado de derecho, la ineficiencia de las instituciones públicas, así como el escaso desarrollo individual al que acceden las personas —limitando no sólo la calidad de vida y las libertades, sino el nivel de consumo—. Por otro lado, debido a su comportamiento despótico y oportunista con el que reducen la participación ciudadana a lo electoral, pierden de vista mecanismos de mejora del sistema como la participación directa, el diseño de políticas públicas, el asociacionismo o la participación comunitaria, que son prácticas que legitiman al gobierno. Su falta de aplicación, en cambio, crea un desencanto con el régimen.

Con esto, los sistemas democráticos se han vuelto cerrados, turbulentos y bastante frágiles, ya que están sujetos a la existencia de un marco jurídico, a la capacidad institucional para hacer valer ese marco, a la eficiencia institucional y la participación social en los procesos de democratización y al empoderamiento del ciudadano a través de derechos, obligaciones, estándares de calidad de vida, su involucramiento en lo público y en lo político de forma activa. Ello se ve limitado al seguir los esquemas de gobierno de las élites y la burocratización.

Entre las fragilidades de los sistemas democráticos se encuentran la conceptualización de la democracia, su operatividad, la polarización social, la fragilidad del voto, el transfuguismo político, la debilidad del Estado de derecho, la ineficiencia de las instituciones públicas, el distanciamiento de la ciudadanía de los temas políticos y el incumplimiento de la agenda por parte de los representantes electos; elementos que, en conjunto, crean un repliegue social y problemáticas como desigualdad, vulnerabilidad, pobreza y diversas formas de violencia, que enfrentan en mayor o menor medida los diferentes grupos poblacionales al interior del régimen.

Siguiendo las ideas de Carlo Galli (2013), el repliegue se da a raíz de un desencanto con la democracia; es decir, al no encontrar respuestas a los problemas y necesidades públicos, la ciudadanía ha preferido mirar hacia su vida privada y velar por el mayor beneficio personal, a través del trabajo y el disfrute familiar hasta donde sea posible, dejando fuera el tema político.

O'Donnell et al. (1989) plantean que sólo una ciudadanía integral, es decir, aquella que tiene un acceso pleno a los derechos civiles, políticos y sociales, puede garantizar la existencia de una verdadera democracia; mientras el acceso o disfrute de los derechos sea parcial, la democracia será precaria y manipulable.

Con estas consideraciones, cuando se habla de democracia, también hay que pensar en su evaluación y calidad, ya que reflejan la eficiencia del régimen y el avance o retroceso de las prácticas democráticas al interior y entre los niveles de gobierno. Los resultados —es decir, lo que se vive al interior del país— dependen de la conceptualización, puesta en práctica y la medición de la democracia. Así, el abanico de países que se consideran democracias será más amplio si se consideran sólo perspectivas mínimas —democracias representativas y electorales— o reducido si la perspectiva es sustantiva.

Lo crítico de esto es que cerca del 68% de la población mundial vive en regímenes que se definen como democracias —perspectiva mínima—; sin embargo, al observar la calidad de vida y la perspectiva sustantiva, resulta que el 33% vive en democracias imperfectas, el 23% lo hace en regímenes que, aunque se definen como democracias, tienen alta presencia de prácticas autoritarias —como el caso mexicano—, y sólo el 12% lo hace en verdaderas democracias —perspectiva sustantiva— (*The Economist*, 2022).

A continuación, se brinda un panorama de las condiciones de la democracia a través de diferentes mediciones.

Mediciones de la democracia, el terreno nacional

Para *The Economist* y su índice de democracia (2022), ésta se mide a partir de sesenta indicadores² que se aglomeran en:

Proceso electoral y pluralismo: se toma en consideración si hay variedad de candidatos y partidos, y si los ciudadanos son libres de amenazas para ejercer el voto. También si el marco jurídico se adecua a un proceso libre de ventajas [...]. *Libertades civiles*: incluye libertad de expresión,

2 Con esto, otorga una calificación de 0-10 a modo de índice y promedio ponderado, donde los regímenes políticos se clasifican según el avance en las categorías y el grado de democratización en: “régimen autoritario”, de 0 a 3.99; “régimen híbrido”, entre 4 a 5.99; “democracia defectuosa”, de 6 a 7.99, y “democracia plena”, con un índice entre 8 y 10.

acceso a internet, separación de poderes, seguridad pública e igualdad ante la ley [...]. *Funcionamiento del gobierno*: en este caso, se considera si algún elemento ajeno al gobierno civil electo influye, como militares, potencias extranjeras y grupos religiosos; además, se consideran otros elementos como la confianza en el gobierno, transparencia del mandato y la influencia sobre el territorio [...]. *Participación política*: incluye la participación de la población en edad para votar y, en especial, la de mujeres y grupos minoritarios, considera la proactividad del gobierno para promover la participación de la población [...]. *Cultura política*: destaca el deseo de la población por un líder fuerte o gobierno militar, al tiempo mide la tradición religiosa y su separación del Estado, así como otras formas de gobierno ajenas a la democracia como la tecnocracia. (*The Economist*, 2022, traducción propia)

De acuerdo con los resultados de 2022, en el caso nacional de México, país que se define desde el artículo 40 de su Constitución política como una democracia, se ubicó en el *ranking* 86, con un índice de 5.57, ubicándose en un régimen híbrido, es decir, un país que se dice democrático, pero con alta presencia de prácticas autoritarias.

Entre las problemáticas de este índice destaca la falta de acceso a una metodología de acceso abierta, la dependencia de otras mediciones sobre la democracia —como el Latinobarómetro (2021) o el Eurobarómetro—, y la carencia de información en evaluaciones para determinados países, lo que dificulta la interpretación y la veracidad de los datos.

Otra medición es la de Freedom House ([FH], 2022),³ que evalúa la extensión y defensa de los derechos humanos a través de indicadores que miden procesos electorales, pluralismo político y participación, funcionamiento del gobierno, libertad de culto y expresión, derechos de asociación y organización, Estado de derecho, autonomía y derechos individuales.

Esta medición otorga un número entre 1 y 2.5 como un régimen libre; de 3 a 5, parcialmente libre, y de 5.5 a 7, el país o territorio es considerado no libre. A partir de ahí, otorga un índice ponderado que los clasifica en: régimen autoritario consolidado (0-1.99), régimen autoritario semi-consolidado (2-2.96), régimen híbrido o en transición (3-3.99), democracia semi-consolidada (4-4.99) y democracia consolidada (5-7) (FH, 2022).

3 Véase también FH (s. f.).

Entre sus críticas, se señalan sesgos en la información, especialmente de los países opuestos a los intereses de Estados Unidos, y la baja objetividad en la formulación de indicadores; de igual forma, es evidente la falta de datos para países latinoamericanos.

Para Latinoamérica, la democracia es medida por la iniciativa Latino-barómetro (2021),⁴ que evalúa la calidad y satisfacción con la vida, el acceso a libertades, derechos y cumplimiento de responsabilidades ciudadanas y gubernamentales, a través de diferentes índices, entre los que destacan las apreciaciones subjetivas de los informantes.

En este sentido, con esta medición se analiza la percepción sobre la democracia a través de sus habitantes. Para el caso mexicano, dos terceras partes de la muestra afirman estar nada satisfechos o muy insatisfechos con la democracia, dato que contrasta con el 43% del total, que afirma estar a favor de la democracia sobre cualquier otra forma de gobierno.

Sin embargo, los resultados de estas mediciones reflejan el carácter nacional sobre el entendimiento y conceptualización de la democracia, ya que se habla del país, mas no del interior del régimen.

La democracia subnacional

Ahora, la pregunta relevante es: ¿qué pasa con lo subnacional? Por lo regular, en la teoría, cuando se habla de democracia se parte del supuesto de que, si un país adopta un régimen democrático desde su Constitución nacional, de inmediato todo el territorio que conforma ese país —incluyendo sus niveles gubernamentales subnacionales— también debe hacerlo (Behrend, 2010), ya que la Constitución es la máxima ley del Estado en cuestión; sin embargo, en la realidad esta idea no es cierta.

Los regímenes nacionales, democráticos o no, promulgan —en momentos específicos y para todo su territorio—, instituciones y procedimientos políticos; en el caso de las democracias, estos mecanismos de

4 Corporación Latinobarómetro es una organización privada sin fines de lucro, con sede en Providencia, Chile. Es responsable de realizar el Latinobarómetro, una encuesta de opinión pública anual que involucra unas 20000 entrevistas en 18 países de América Latina, lo que representa a más de 600 millones de personas. La Corporación Latinobarómetro investiga el desarrollo de la democracia, la economía y la sociedad en su conjunto, usando indicadores de opinión pública que miden actitudes, valores y comportamientos. Los resultados son utilizados por los actores sociopolíticos de la región, actores internacionales, gubernamentales y medios de comunicación.

participación ciudadana son las elecciones libres y limpias, el sufragio universal o la protección y ampliación de los derechos políticos y civiles; sin embargo, recordemos que estas medidas son parte de un proceso nacional que guía el rumbo del país, pero su implementación depende completamente de los procesos locales, con sus procesos coyunturales —agentes políticos, actores, recursos, con sus cuotas de poder—, lo que crea disparidades en cuanto a la cobertura de derechos, la eficiencia de las instituciones públicas y la calidad de vida que el régimen brinda.

De acuerdo con Behrend (2010), esta variación —en cuanto al funcionamiento del régimen— es importante porque refleja la naturaleza territorial dispar de los procesos de democratización y su impacto en los diferentes niveles de gobierno, a través de la representación, en las dependencias y oficinas de gobierno en cuanto a eficiencia, y las tendencias políticas a nivel local, en la designación de cargos públicos, y en la implementación de políticas locales y federales —por mencionar algunas—; lo que explica por qué en las mediciones se observa que algunos países son más democráticos que otros (pp. 3-4).

En esta singularidad, las expresiones políticas de los gobiernos nacionales y subnacionales pueden contribuir o socavar el proceso de democratización, ya sea a nivel local o nacional, al crear enclaves autoritarios en los diferentes niveles de gobierno.

En este sentido, es pertinente aclarar que la democracia no es sólo un aspecto del nivel nacional con sus instituciones y reglas; también lo es en los niveles intermedios —estados o entidades federativas— y locales —municipios, provincias, demarcaciones—.

Así, la “democratización subnacional” es el proceso de “democratización de provincias, municipios o estados en países federales” (Behrend, 2010, p. 4). Por ende, la democracia subnacional implica el régimen político de carácter democrático, sea estatal o local, sujeto a un Estado federal o unitario, en el cual se respetan aunque sea mínimamente las instituciones democráticas que propone Dahl (1999).

Ahora bien, al hablar de la democracia subnacional, se requiere prestar atención a las formas de representación y gobierno en cada unidad territorial, con su multiplicidad de actores, así como a la influencia que puede tener una entidad territorial con los demás niveles de gobierno.

Con esto en mente, de acuerdo con Behrend (2010) y Morlino (2009), la democracia subnacional puede presentarse en uno de tres escenarios:

- a) *Democratización subnacional en una democracia.* Se refiere a la democratización de unidades subnacionales en estructuras políticas nacionales con un marco democrático. Este concepto señala la variación en los procesos de democratización subnacional y los tipos de democracia y de regímenes híbridos que pueden surgir en las distintas unidades subnacionales.
- b) *Democratización subnacional en una democracia limitada o restringida.* Se refiere a la democratización de enclaves subnacionales o locales autoritarios, es decir, cuando la autonomía política y las reglas del juego político son suficientemente fuertes, robustas y estables como para ser consideradas un régimen. Esto se traduce en gobiernos en etapas de transición o en procesos de democratización que se han estancado.
- c) *Democratización subnacional en una no democracia (régimen híbrido).* Se refiere a la presión subnacional a favor de la democratización en estructuras nacionales no democratizadas con prácticas autoritarias. Esto implica la aparición de una política más democrática o competitiva a nivel subnacional en países que todavía no tienen un marco democrático. Sin embargo, es improbable que se establezca un régimen democrático subnacional sin una reforma a nivel nacional.

Cabe aclarar que no todos los casos de democracia subnacional encajan perfectamente en alguna de las categorías de Behrend (2010), quien advierte que los procesos de democratización no son homogéneos ni claramente delimitados. Sin embargo, lo que sí señala es la relación entre los niveles locales, intermedios y nacional, ya que todos consolidan el Estado nación, y están interconectados por la normativa constitucional, a pesar de tener autonomía.

En cuanto a los regímenes no democráticos a nivel subnacional, según esta categoría, primero hay que entender que el autoritarismo se refiere a quiénes controlan las instituciones democráticas, y no tanto a la existencia de reglas y prácticas no democráticas (Behrend, 2010, p. 9). Segundo, las prácticas no democráticas o autoritarias son un problema que hace visible la persistencia de autoritarismos, sus actores y sus prácticas, mediante mecanismos de gobernabilidad. En cambio, en una democracia, lo que debe ocurrir es gobernanza, vinculando a la población en los procesos de toma de decisiones, en el diseño de políticas públicas, en el diseño del gasto público y en la creación de leyes.

Ahora bien, ¿cómo distinguir un régimen democrático de uno no democrático? A través de la ausencia sistémica de una o más instituciones democráticas. Con esto se puede afirmar que un régimen subnacional es de carácter autoritario cuando la falta de una institución afecta a las existentes, dejándolas vulneradas. Algunos ejemplos incluyen prohibiciones en la participación política, diferencias legales entre ciudadanos, acceso discrecional a cargos públicos y de elección, acaparamiento de recursos, corrupción, exclusión de actores, violencia política, censura de medios, escasa información política o el manejo de recursos públicos con prácticas clientelares (O'Donnell et al., 1989; Cañete Alonso, 2018). Cabe aclarar que el clientelismo, en tanto práctica, no es democrático o liberal, ya que implica criterios particularistas y no universales de distribución de bienes públicos; no es necesariamente una práctica autoritaria, ya que otorga un beneficio público.

En cambio, si el régimen político nacional es plenamente democrático según la visión sustantiva, es improbable que exista un régimen autoritario subnacional porque la política nacional funciona como una restricción a la política subnacional y esto limita lo que los gobernantes subnacionales pueden o no hacer. No obstante, si la visión es minimalista, por sus características —limitada garantía y sin protección amplia de derechos, participación ciudadana restringida a procesos electorales—, las prácticas y regímenes autoritarios pueden surgir porque resultan útiles para los intereses de grupos, ya sean locales, estatales o nacionales (Behrend, 2010, p. 10).

La democracia subnacional en México

Para el caso mexicano, hablar de democracia subnacional es un debate reciente, pero implica el reconocimiento del avance democrático en los treinta y dos estados y 2447 municipios⁵ que conforman el Estado nación, así como las maneras en que se imbrican. Por ejemplo, las primeras alternancias en el país ocurrieron en los gobiernos locales, específicamente en Quiroga, en el estado de Michoacán, durante la década de 1940.

Posterior a esto, y hasta la década de 1980, la alternancia se extendió a más municipios del país. En 1989, Baja California se convirtió en la primera entidad estatal con alternancia. En cuanto al nivel municipal, estos cambios

5 Para el 2021 se aprobó la creación de cuatro municipios más en el territorio del estado de Guerrero, lo que suma en conjunto 2477 municipios en el territorio mexicano, considerando las alcaldías de la ciudad de México (Secretaría de Gobernación [SEGOB], 2025).

respondieron a la reducción de la marginación, es decir, a la implementación de mejores prácticas políticas y al aumento de la calidad de vida en el territorio local. Así, el municipio fue más propenso a la alternancia, aunque no siempre con los mejores resultados ni contribuyendo a la democratización.

A pesar de que la alternancia era escasa antes de la década de 1980, gracias a su presencia en municipios y al acompañamiento de este fenómeno con el descontento social, las crisis económicas y de legitimidad, el presidencialismo se debilitó, lo que incrementó la alternancia a partir de la segunda mitad de la década de 1990. Esto culminó en el año 2000, cuando se dio una alternancia en lo federal, acompañada de alternancia en las legislaturas locales, en catorce estados y en una alta cantidad de municipios.

En consecuencia, los partidos y sus actores, que antes fueron opositores o alternativas políticas, se convirtieron en agentes gobernantes que implementaron nuevas prácticas políticas y de gobierno, dando pie a esquemas de gobernanza, gerencia pública, *city manager* o gerencia urbana, de planeación estratégica y gobierno por política pública, respondiendo a partir de estos modelos a un conjunto de necesidades sociales.

Sin embargo, las mediciones que permiten observar el avance o retroceso de la democracia en lo subnacional —estados y municipios— centraron su atención en los resultados electorales —perspectivas mínimas—, como la tasa de participación electoral, cuyos resultados históricos no rebasan el 53% de participación en el mejor de los casos, con una media del 43%, independientemente de los cargos o tipos de elección, ya sea para presidente, diputados federales, gubernaturas, congresos locales o integrantes de cabildo —más conocidos como alcaldías o presidencia municipal—.

Algunos otros, más atrevidos, hablaron de la alternancia como un resultado de la democratización (SEGOB, 2025); sin embargo, el hecho de que la alternancia tenga lugar o no, es un fenómeno electoral que debe considerarse común, ya que puede haber democracia sin alternancia, y su existencia no garantiza la libre competencia, igualdad de condiciones para los partidos políticos y los candidatos ni el respeto al voto ciudadano (Cedillo Delgado, 2008).

Fue hasta el 2010 cuando se dieron esfuerzos como el que hacen en conjunto Fundación Konrad Adenauer,⁶ PoliLat, el Instituto Nacional Electo-

6 La Fundación Konrad Adenauer es una fundación política alemana con orientación democrática. En México trabaja en el funcionamiento integral del sistema democrático, el fortaleci-

ral, la Confederación USEM y el Centro de Estudios Políticos y Sociales en la configuración del Índice de Desarrollo Democrático de México ([IDDMex], 2024a), que mide el grado de democratización de las treinta y dos entidades federativas mediante una perspectiva sustantiva de la democracia.

Aunque algunos detractores de este índice suelen descalificarlo porque lo vinculan con posturas religiosas y políticas de derecha, pasan por alto que los esfuerzos son de varias instituciones, incluyendo organismos *públicos*, y que los indicadores no miden las tendencias religiosas ni la postura política.

El IDDMex (2024a) evalúa a las entidades federativas —estados— en cuanto a la calidad y avance de la democracia a través de las siguientes dimensiones e indicadores:

Figura 3. Índice de Desarrollo Democrático de México

Dimensión	Medición	Indicadores
Democracia de los ciudadanos	Respeto pleno de los derechos y libertades civiles, compromiso ciudadano y ampliación de derechos.	Voto de adhesión política. Derechos políticos. Libertades civiles. Condicionamiento de libertades y derechos por inseguridad. Compromiso ciudadano. Género en el gobierno.
Democracia de las instituciones	Estado de derecho, calidad institucional y eficiencia política.	Percepción de la corrupción. Participación de los partidos políticos en el Poder Legislativo. Desestabilización de la democracia. Factor de anomalía democrática. Factor de intervención del Gobierno federal. Responsabilidad legal y política. Responsabilidad social.
Democracia social y humana	Resultados de la gestión pública que aseguran bienestar y equidad.	Desempleo urbano. Pobreza. Desempeño en salud. Desempeño en educación.
Democracia económica	Resultados de gestión pública que aseguran eficiencia económica.	Competitividad en la relación Estado-sociedad. Coeficiente de desigualdad de ingresos. PIB per cápita. Autonomía financiera. Inversión per cápita.
Índice de Desarrollo Democrático	Desarrollo de la democracia en las entidades federales de los Estados Unidos Mexicanos.	Promedio ponderado.

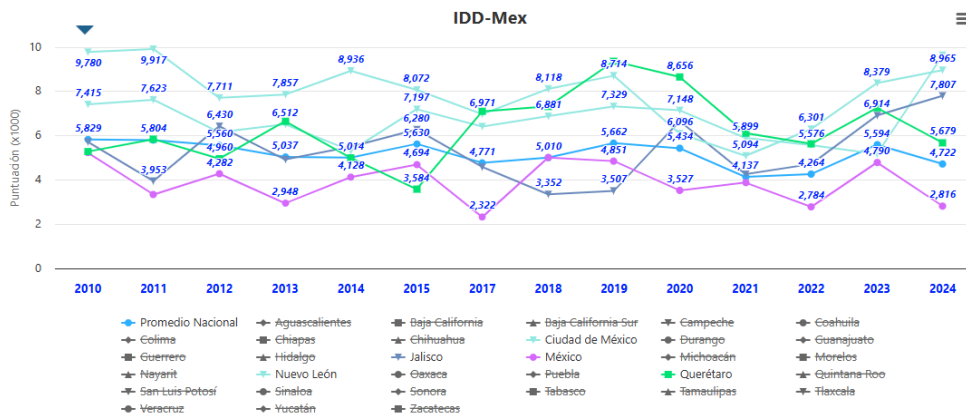
Fuente: Elaboración propia con base en IDDMex (2024a)

miento del Estado de derecho, la promoción de una economía sustentable con justicia social y la política internacional y de seguridad.

Con esto, en el IDDMex (2024a) se califica con valores entre 0 y 10 cada una de las dimensiones y aporta un índice general en el mismo sentido, que hace cortes de 0 a 2.99 (desarrollo mínimo), de 3 a 4.49 (desarrollo bajo), de 4.5 a 6.9 (desarrollo medio) y de 7 a 10 (desarrollo alto). Así, ofrece no sólo una medición de la democracia en términos electorales, sino un panorama de las tendencias de desarrollo en cada entidad, al considerar una perspectiva sustantiva. Cabe resaltar que en las mediciones hay entidades con valores menores a cero, especialmente en las dimensiones “democracia social” y “democracia económica”.

A continuación, se presentan las entidades más relevantes en cuanto a su desarrollo urbano y aportación al PIB –Ciudad de México, Estado de México, Nuevo León, Jalisco, Querétaro–, en comparación con IDDMEX, en un histórico de 2010 a 2024.

Figura 4. Índice de Desarrollo Democrático, 2010-2024



Fuente: IDDMEX (2024b)

El promedio nacional no supera los seis puntos, considerando la escala 0 a 10, lo que describe un desarrollo medio, salvo en los años 2021 y 2022, cuando descendió a desarrollo bajo. En cuanto a la Ciudad de México (CDMX), ésta se posiciona en el ranking como la entidad con mayor desarrollo, con un grado alto, salvo en 2017, 2020, 2021 y 2022, cuando descendió a grado medio, aunque se mantuvo por encima de las demás entidades.

El caso que más llama la atención es el Estado de México, que, a pesar de la cercanía con la CDMX y su relevancia económica y poblacional, es la

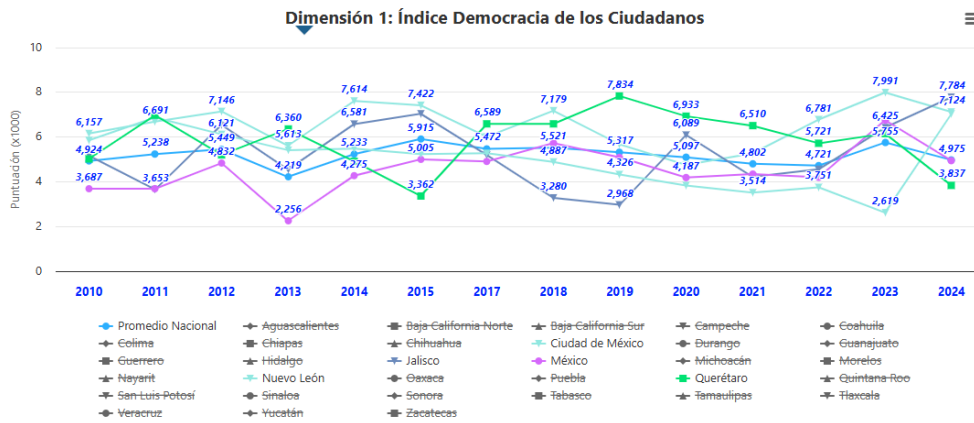
entidad con peor desempeño, oscilando entre desarrollo mínimo y bajo durante el período 2010-2024.

Nuevo León es la segunda entidad en cuanto a desarrollo democrático, oscilando entre bajo, medio y alto; su desarrollo alcanzó niveles medio y alto, incluso por encima de la CDMX, en 2020 y 2021. Jalisco se mantiene con un grado entre bajo y medio, mientras que Querétaro muestra una tendencia creciente, pasando de desarrollo bajo a medio hasta 2015, y desde 2017 dando un salto a nivel medio y alto. Otro dato que llama la atención es que, a partir de 2020, todos los indicadores muestran una disminución en sus resultados.

Lo complejo del índice es que, al considerar el promedio nacional, no se supera el umbral de los cinco puntos, lo que evidencia un estancamiento en el desarrollo democrático y denota la presencia de prácticas autoritarias.

Estos datos varían cuando se observan las dimensiones que componen el índice. Veamos:

Figura 5. Democracia de los ciudadanos



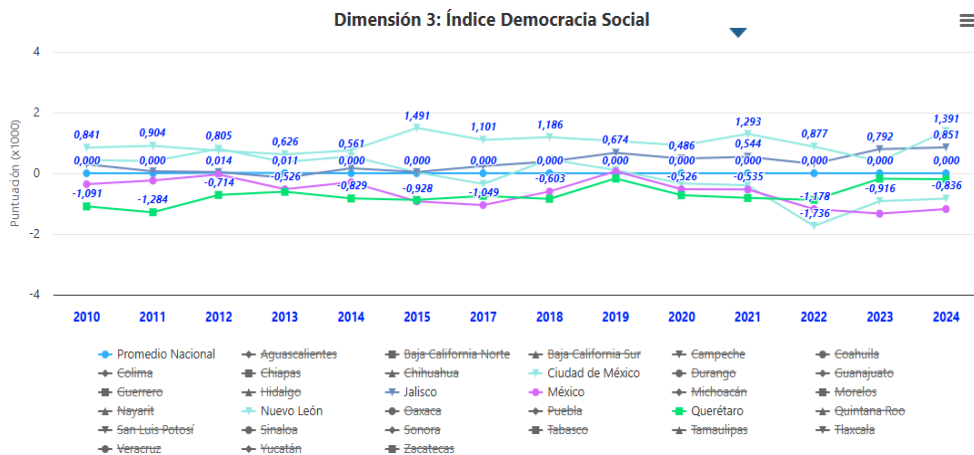
Fuente: IDDMEX (2024b)

En “democracia de los ciudadanos”, mientras el promedio nacional se mantiene estable, la CDMX oscila entre grado medio y alto. El Estado de México presenta un incremento que oscila entre bajo y medio, excepto en 2013, cuando se posicionó en mínimo. Nuevo León presenta una tendencia decreciente de grado medio a bajo; Jalisco oscila entre medio y bajo. Querétaro presenta dos tendencias: entre 2010 y 2014, los resultados fluctúan en los picos del grado medio; en 2015 desciende a bajo y, a partir de 2017, presenta una relativa tendencia incremental, manteniéndose en desarrollo medio.

La dimensión “democracia social y humana” tiene los resultados más bajos, con valores por debajo de cero. En cuanto al promedio nacional, éste se ubica en cero. Para la CDMX, los valores son menores a uno y caen a partir de 2020 a menos uno. El Estado de México se ubica por debajo de cero y hasta menos uno. Nuevo León tiene el mejor resultado, con valores cercanos a uno y superando sin llegar a dos. Jalisco se mantiene en valores cercanos a cero. Querétaro muestra valores de menos uno y cero, sin llegar a un número positivo.

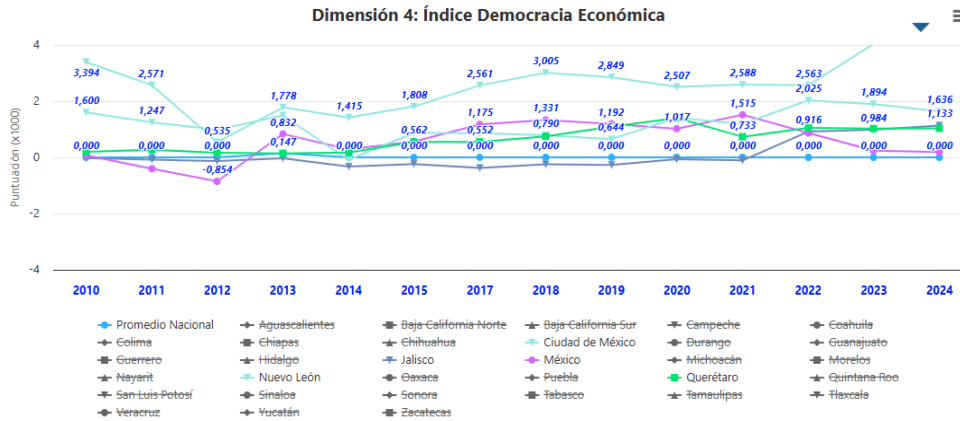
Respecto a la última dimensión, “democracia económica”, el promedio nacional se mantienen en cero. Para la CDMX, el grado oscila en los picos de mínimo, con un aumento en 2018, cuando llegó a medio. Para el Estado de México, si bien los valores son de cero al inicio del período, a partir de 2013 se incrementan sin cambiar el grado de mínimo. Nuevo León se mantiene con valores entre uno y dos, correspondientes a mínimo. Jalisco oscila con valores positivos y negativos cercanos a cero. En el caso de Querétaro, muestra un incremento sin superar el uno, por lo que también le corresponde un grado mínimo.

Figura 7. Democracia social y humana



Fuente: IDDMEX (2024b)

Figura 8. Democracia económica



Fuente: IDDMEX (2024b)

Lo más complejo sobre los resultados de este índice es que los indicadores para la mayoría de las entidades apenas rebasan el 5 en la escala 0-10, y se vuelven críticos cuando se analizan las dimensiones “democracia de las instituciones” y “democracia social y humana”, pues hay entidades con valores menores a 0.

Lo anterior tiene mayor impacto en las dimensiones “democracia económica” y “democracia social”, donde el resultado del promedio nacional en cada año del período de análisis es cero. Incluso, hay entidades con valores menores a cero. Respecto a la primera dimensión, el resultado significa que el gasto del gobierno no está generando bienestar, desarrollo ni crecimiento económico; en consecuencia, se gasta de forma injustificada. En cuanto a la segunda, los datos reflejan que las instituciones públicas son ineficientes, sobre todo cuando se trata de garantizar el Estado de derecho y la cobertura en los derechos ciudadanos.

Otro dato a considerar es que, dentro de la metodología, los indicadores de las dimensiones “democracia social y humana” y “democracia económica” se ponderan al 50% del valor real, en contraste con “democracia ciudadana” y “democracia de las instituciones”. Esto se hace con el fin de amortiguar su impacto y reducir los efectos negativos sobre el índice y grado de democratización, ya que, de no hacerlo, el resultado sería aún menor en el índice general.

Por otro lado, cuando se observa el nivel municipal, el gobierno más cercano a la población, las mediciones de la democracia suelen enfocarse

en los resultados de los procesos electorales, considerando el avance democrático en función del porcentaje de participación electoral o la presencia de alternancia.

Observar la democracia sólo desde lo electoral, para Borjas García (2015), es una problemática que tiene su origen en la conceptualización de la democracia; es, en lo fundamental, una democracia electoral, desarticulada en sus diferentes niveles de gobierno —federal, estatal o municipal—.

Las aproximaciones a la democracia subnacional en México siguen un esquema estatal, especialmente en percepciones sustantivas —aunque ésta opera bajo criterios electorales—, considerando índices previamente elaborados desde las instituciones públicas o investigaciones particulares como las propuestas de Morlino (2009), quien enfatiza que la pauta para la calidad de la democracia debe medir tres dimensiones específicas: *rule of law* o estado de derecho, *accountability* o rendición de cuentas, y la *responsiveness* o reciprocidad. En el contexto mexicano, estas mediciones el ámbito municipal quedan fuera, ya que no hay índices que presenten dichos resultados.

En cuanto a la medición de la calidad de la democracia, no fue sino hasta la década de 2010 cuando comenzaron las mediciones más allá de los parámetros electorales, con propuestas como Latinobarómetro (2021), enfocada en la democracia federal, pero con su aplicación muestral en entidades y municipios, cuestionando el grado de satisfacción con las instituciones públicas y los representantes del gobierno en turno; asimismo, se reconoce el valor de las mediciones que se realizan en el IDDMex (2024a, 2024b) a través de la Fundación Konrad Adenauer.

La democracia local, observar el municipio

En México, de acuerdo con el artículo 26 de su Constitución, el desarrollo del país tiene su base en el desarrollo democrático, con la intención de fortalecer la competitividad, permanencia y equidad en el crecimiento de la economía, promoviendo la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación (C. DD., 2025).

Para esto, se divide en federación, estados y municipios, que están normados por la misma Constitución (C. DD., 2025, arts. 40 y 115); cada uno tiene sus funciones y atribuciones. En el caso del municipio, éste es gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, a través del cabildo; es el gobierno más cercano a la ciudadanía y juega un papel determinante

para la alternancia política, la calidad de vida y la consolidación del ejercicio democrático (Revuelta Vaquero, 2013).

Sin embargo, cuando se habla de observar la democracia en el municipio, los ejercicios son escasos, ligados a la perspectiva mínima o electoral de la democracia. Un ejemplo es la obra de Rafael Cedillo Delgado (2006), *La alternancia política en los municipios del Estado de México*, donde se cataloga la alternancia política según el relevo de partidos y candidatos en el poder, a través de los comicios.

Un estudio similar es *Efectos de la alternancia en el poder municipal del Estado de México (1996-2006)*, de Gabriel Corona Armenta (2009), donde se explican las implicaciones de la alternancia en municipios, a través de la esfera política, y cómo los partidos han ganado o perdido territorios y espacios de representación durante el período de estudio.

Otro ejemplo es el trabajo de Ernesto Arenas (2000), *La transición política mexicana desde el Estado de México, 1990-2000*, que explica cómo la democratización mexiquense es crucial para entender el proceso a nivel nacional a través de los grupos políticos y sus luchas en la arena electoral; para esto, realiza un estudio cuantitativo que refleja la competitividad de los partidos políticos mediante tres índices: número de partidos, margen de victoria y competitividad electoral; éstos son aplicados tanto a procesos de elección de ayuntamientos, diputaciones locales y federales, como a elección de senadores y presidencia, en los 125 municipios mexiquenses.

Sin embargo, estos ejercicios son insuficientes para identificar el avance de la democracia bajo los términos constitucionales, que buscan fomentar el desarrollo social, cultural y económico. Así, las mediciones deben estar más allá de lo procedimental, constitucional y electoral, considerando factores como las funciones y servicios públicos a su cargo,⁷ el respeto y garantía de los derechos, la participación ciudadana, el respeto a la ley, los resultados de la gestión pública, entre otros.

7 Esto incluye agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto, panteones; rastro; calles, parques y jardines y su equipamiento; seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución, policía preventiva municipal y tránsito, y los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera (C. DD., 2025, artículo 115).

Asimismo, los municipios enfrentan grandes retos en cuanto a gestión y desempeño de sus funciones, así como a la prestación de servicios. Respecto al primero, de acuerdo con Tonatiuh Guillén, se necesitan fortalecer las capacidades institucionales, especialización y capacitación personal, diseño e implementación de la gestión pública, recaudación y manejo de los recursos, ya que son espacios donde se ha favorecido el clientelismo, el nepotismo, el despotismo, desfalco, malversación de fondos y la corrupción (Tapia Téllez, 2013).

En cuanto al segundo, prestación y cobertura de servicios, se debe fortalecer la eficiencia en la prestación de servicios básicos como la cobertura del alcantarillado, drenaje, gas natural, agua potable, alumbrado público —y su modernización—, recolección y disposición de los residuos sólidos urbanos, rellenos sanitarios, colectores pluviales, vías y caminos de comunicación, así como seguridad pública. Para ello, es fundamental modernizar la forma de hacer políticas públicas, acorde a las necesidades públicas locales y actuales.

Al respecto, Guillén y Tapia Téllez conversan que lo que más acrecienta estos problemas, sobre todo a nivel municipal, es la falta de evaluación de programas y políticas, la poca eficiencia institucional y los resultados de la gestión pública para asegurar bienestar, equidad y eficiencia económica (Tapia Téllez, 2013). De acuerdo con Tapia Téllez, “hoy en día, los problemas públicos han dejado de ser objeto de intervención exclusiva del gobierno nacional/federal. Los distintos niveles de gobierno se enfrentan al reto de solucionar problemas complejos, multifactoriales y difíciles de definir” (p. 213).

En contexto, la presencia de grupos y las élites políticas y económicas, los gobernantes en turno, las instituciones y prácticas políticas, y la cultura política son elementos que impactan directamente en el avance o retroceso de la democracia, especialmente en el nivel municipal, ya que es el enclave donde se aglomeran los cotos de poder, y donde se observan de manera directa las repercusiones respecto a las formas de gobernar, permitiendo o no la mejora de las condiciones de vida de las personas.

Con lo anterior, hay que cuestionarse: ¿por qué sería importante medir la democracia desde el ámbito municipal? En un intento por responder esto, se puede afirmar que medir la democracia desde los gobiernos locales no es un ejercicio meramente teórico ni pernicioso; en términos prácticos, resulta una herramienta de gestión pública porque, como afirmaba el lema de CONEVAL, “lo que se mide se puede mejorar”.

Los municipios son el primer nivel de gobierno, el más cercano a la ciudadanía. En ellos se reflejan las fortalezas y debilidades del sistema democrático: participación ciudadana, transparencia, rendición de cuentas, alternancia política, acceso a la información y control del poder. Medir estos aspectos permite diagnosticar con precisión qué tan efectivo, abierto y legítimo es el actuar de los representantes electos para el ámbito municipal. Entonces, ¿qué se logra con ejercicios de esta naturaleza?

1. *Visibilizar desigualdades.* Aunque tienen el mismo marco legal, no todos los municipios operan bajo las mismas reglas de juego, ni todos los ciudadanos gozan del mismo nivel de participación, especialmente si se comparan la infraestructura, densidad poblacional o el entorno rural-urbano; al medir la democracia, se pueden identificar las brechas, zonas de rezago y mecanismos para su atención.
2. *Diseñar políticas públicas focalizadas.* No es lo mismo un municipio con fuerte participación ciudadana, alto nivel de escolaridad y desarrollo económico que uno donde estas variables son bajas. Por lo regular, esto concentra el poder en grupos o élites locales; la medición permite construir soluciones a la medida.
3. *Fomentar la cultura democrática.* Los indicadores no son sólo una forma de evaluar; también son una herramienta para la educación; cuando se informa sobre los niveles de apertura, control y legalidad, se fortalece la cultura ciudadana.
4. *Combatir la simulación.* Muchas veces se habla de elecciones libres como sinónimo de democracia, pero eso es apenas un componente mínimo. Medir obliga a ver más allá del ritual electoral y el voto, y a poner atención en lo que pasa entre una elección y otra, en la eficiencia institucional, la legitimidad del sistema y el bienestar que debe proveer el gobierno a su población.
5. *Impulsar la mejora institucional.* Con métricas claras, los gobiernos locales pueden trazarse metas, compararse, competir sanamente y profesionalizar su funcionamiento, esencia del federalismo.

Medir la democracia en lo local es fortalecer el sistema y darle contenido real al ideal democrático para formar gobiernos más abiertos, eficientes y legítimos, creando herramientas para la gobernanza local, más allá de un simple discurso político de gobernantes temporales.

Impactos de los gobiernos locales en la democracia y la globalidad

Como se vio anteriormente, la democracia puede iniciar en lo federal y extenderse a los gobiernos subnacionales a través de las normas e instituciones públicas, o bien comenzar en lo local y ascender a lo nacional mediante los cambios socioeconómicos y las necesidades y exigencias poblacionales. Así, los gobiernos locales son clave para el desarrollo, y dado que éste es de carácter democrático, deben ser el punto de partida de cualquier estrategia nacional, además de que cuentan con la riqueza natural, humana y cultural del país.

Sin embargo, para Revuelta Vaquero (2013), la falta de infraestructura y capital humano en la gestión pública en este nivel de gobierno hace que dichos recursos se desaprovechen, con impactos cortoplacistas o negativos, a pesar de que lo local tiene el potencial para las acciones sustantivas, mismas que ayudan a identificar el funcionamiento de la sociedad y el gobierno.

La esencia de la democracia reside en la cercanía con los ciudadanos y en la capacidad de abordar los problemas específicos de cada comunidad de manera directa, considerando las circunstancias contextuales. Ejemplo de esto son la Agenda 2030, los financiamientos de organismos internacionales o de cooperación internacional, el diseño de políticas públicas y buenas prácticas, los movimientos sociales y organismos de la sociedad civil.

Al respecto, en la Agenda 2030 hay medidas locales que buscan contribuir a los diecisiete objetivos, como con la planeación y gestión urbana, el combate a las desigualdades —fuentes de empleo, seguridad y vivienda—, la construcción de obra e infraestructura pública —agua, saneamiento, energía y transporte público— o la inclusión de la Agenda 2030 en los planes de desarrollo municipal. Un ejemplo específico de las medidas implementadas son la respuesta a los objetivos “Fin de la pobreza” y “Hambre cero” en Montevideo, Uruguay, en donde a través de la colaboración interinstitucional el municipio efectuó programas de inclusión laboral, creación de infraestructura y apertura de comedores públicos —cantinas saludables—. En el caso del municipio de Aguascalientes, México, en relación al objetivo “Paz, justicia e instituciones sólidas”, se instituyeron comités ciudadanos de paz, orientados a la prevención del delito y reducción de la violencia. Muchos más ejemplos se pueden encontrar en el sitio web de la Agenda 2030, que cuenta con la documentación de más de 251 medidas implementadas por gobiernos locales en todo el mundo desde 2016 (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2024).

Respecto a los financiamientos, los organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o el Fondo Monetario Internacional (FMI), y los organismos de cooperación internacional de los países desarrollados como Estados Unidos, Canadá, España y Japón, entre otros, cuentan con programas de cooperación en las áreas económica, agrícola, sanitaria, política y humanitaria, destinados a programas de desarrollo territorial local. Éstos pueden ser solicitados por gobiernos locales u organismos de la sociedad civil, a través de subvenciones; por ejemplo, el programa de subvenciones para la realización de programas públicos de empleo-formación de la Comunidad de Madrid en el año 2025, cuya finalidad es promover la activación profesional y la cualificación de personas desempleadas en zonas rurales, para desplazarse a Madrid (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo [AECID], 2025).

En cuanto al diseño de políticas públicas y buenas prácticas, en el caso mexicano, la iniciativa Alcaldes de México⁸ cuenta con un repositorio de acceso abierto con las mejores prácticas y políticas públicas que se implementan en los gobiernos municipales desde 2010, mismas que pueden ser replicadas por otros gobiernos locales, incluso de carácter internacional.⁹ Algunas de las áreas de intervención son: modernización de la gestión pública, competitividad y desarrollo, ciudades inteligentes o *smart cities*, servicios públicos eficientes. Entre las medidas de política pública destacan: la implementación de financiamiento para el desarrollo local económico, la modernización del alumbrado público con paneles solares, los colectores pluviales para disposición de agua, el gobierno abierto y la participación directa, los biodigestores y programas de reciclaje en recolección de residuos sólidos urbanos, la recuperación de espacios públicos con reacondicionamiento de baldíos y mobiliario urbano, y las políticas de seguridad que combaten la violencia a través de estrategias que fomentan la identidad, la cultura y el turismo.

8 Iniciativa promovida por especialistas en temas municipales para promover las mejores prácticas políticas en los gobiernos locales. Se puede consultar en <https://www.alcaldesdemexico.com/revista/>

9 Se pueden revisar los siguientes materiales: *Guía: Mejor gestión pública*, en <https://www.alcaldesdemexico.com/sitio-guia-mejor-gestion-publica/>; el foro Alcaldes hablando con alcaldes, en <https://www.alcaldesdemexico.com/foro-alcaldes/>, y el Premio a las Mejores prácticas, instituido desde 2010, en <https://www.alcaldesdemexico.com/aniversarios/>.

Circunstancia similar ocurre con la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM), que cuenta con un repositorio de miembros y eventos que conjuntan a especialistas de Iberoamérica con gobiernos locales de toda la región. La intención es fomentar la relevancia de los gobiernos locales en la implementación del desarrollo y en la mejora de las instituciones públicas.

Además, los gobiernos locales tienen un impacto significativo en la calidad de vida de los ciudadanos; de aquí que la movilización social y la acción colectiva sea relevante: los procesos de cambio social inician en vecindarios, comunidades y en los niveles subnacionales, circunstancia que se replica en todo el mundo; las personas más afectadas por los problemas se reúnen, se organizan y entran en acción por el cambio; buscan corregir desigualdades en la gobernanza, el mercado y las inversiones; trabajan por la diversidad étnica y de género; frenan la destrucción de hábitats locales frágiles; buscan mejoras en las escuelas, en los sistemas de tránsito, en las condiciones de vivienda y calidad de vida; demandan mejores prestaciones y estándares de atención médica, entre otras necesidades.

Estos esfuerzos son esenciales para avanzar en el camino hacia la democracia en lo local, regional, estatal, nacional y mundial. Por ejemplo, entre los movimientos que tuvieron inicio en lo local, con repercusiones a escala mayor, incluyendo lo global, están: el movimiento de las sufragistas en Inglaterra, liderado por Emmeline Pankhurst en 1889, donde se luchó por el derecho al voto de las mujeres, convirtiéndose en la primera ola del movimiento feminista; el movimiento de derechos civiles en Estados Unidos, de finales de 1950, liderado por figuras como Martin Luther King Jr. y Malcolm X, que contribuyeron significativamente a la propagación de los derechos humanos; el movimiento contra el cambio climático, que inició en 2018 con las protestas de Greta Thunberg, dando paso al “Viernes para el futuro”, acciones juveniles contra la inacción del gobierno sueco ante la crisis climática, mismas que se expandieron rápidamente y alcanzaron la participación de la población de 150 países en 2019, convirtiéndose en una iniciativa global; o el Movimiento del 68 en México, que inició con las manifestaciones en contra de la toma de instituciones como la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y el Instituto Politécnico Nacional (IPN) por parte del ejército, y culminó en protestas contra la represión del Estado, con la demanda de la democracia y el respeto por las libertades ciudadanas; si bien éste último no alcanzó el nivel mundial, tuvo un impacto significativo en la conciencia social y política del país, e influyó

en otros movimientos estudiantiles y sociales de Latinoamérica (Senante, 2025; Santillán, 2025).

Los casos mencionados son ejemplos de cómo lo local y los gobiernos del nivel tienen un impacto significativo en la democracia y en la globalización, mientras fomentan el desarrollo, la participación ciudadana y la democratización; sin embargo, también enfrentan desafíos y oportunidades que requieren una gestión efectiva y una visión innovadora.

Para Santillán (2025), estos movimientos son expresiones de apertura a la participación directa, al diseño efectivo de políticas públicas, al cumplimiento de las garantías constitucionales y al fortalecimiento en las relaciones gobierno-población (ciudadanía), lo que robustece el sentido de pertenencia, comunidad y la responsabilidad ciudadana, acompañado de la toma informada de decisiones.

Conclusiones

Al medir el avance de la democracia, se enfrentan diversas problemáticas, entre teórico-metodológica y de retroceso de la calidad del régimen. Estos problemas se vislumbran entre el cruce de la conceptualización y la operacionalización de la misma; sin embargo, al medir un nivel específico hay que considerar las funciones y formas de interacción con la sociedad, la eficiencia de las instituciones públicas, la garantía de los derechos civiles y la capacidad del gobierno en turno para crear infraestructura y bienestar.

Independientemente del nivel de gobierno que se trate, las prácticas autoritarias son el reto a mitigar con el fin de avanzar en la democratización; sin embargo, es en los gobiernos locales donde estas prácticas se repliegan y fortalecen; por ello, es necesario pensar la democracia más allá del régimen nacional o estatal, y observar el orden de gobierno más cercano a la población; es en éste donde las formas de gobernar y hacer política dejan ver la relación entre Estado, clase política y ciudadanos, permitiendo el avance o retroceso de la misma, al crear bienestar social y gobernanza o, en su defecto, gobernabilidad.

Como lo menciona Dahl (1999), la democracia es un régimen político ideal, que se aspira construir mediante la administración pública. Si bien ningún régimen en el mundo cuenta con una democracia perfecta —todos, incluyendo los de alto grado democrático, tienen problemáticas al interior en mayor o menor medida—, se debe recordar que ésta se construye paulatinamente desde las instituciones públicas y la participación concurrencia

de la población —en las políticas públicas y procesos electorales—, lo cual se hace en lo local. Aunado a ello, es esencial la interacción entre los diferentes niveles de gobierno y sus instituciones; un reto para las democracias latinoamericanas, puesto que se han instaurado como sistemas clientelares y de contracción política.

Con estas interacciones, la democracia es el sistema político que mejor refleja la virtud, los hábitos y las costumbres de una sociedad. Su medición permitirá observar las prácticas que detienen el avance del régimen y plantear medidas que corrijan el rumbo del Estado. A nivel municipal, se pueden medir variables como funciones y servicios públicos a su cargo, el respeto y la garantía de los derechos, la participación ciudadana, el respeto a la ley, los resultados de la gestión pública, el gasto corriente, la deuda pública, la pobreza, la educación poblacional, la cultura ciudadana, el desempleo, mecanismos de democracia directa, además de los resultados electorales como la participación electoral y la representatividad social —incluyendo el voto nulo, ejercido por un sector de la población que queda sin representación en los espacios públicos—.

Sólo con participación efectiva, voluntad y sinergia entre los diferentes niveles de gobierno y la sociedad, la democracia se puede tornar una realidad. Esto sólo ocurrirá al evaluar su ejercicio en todos los niveles que componen el Estado y al plantear políticas que, en congruencia con lo reflejado en los indicadores, mejoren la eficiencia institucional y la calidad de vida de la población.

Bibliografía

- Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. (2025). Convocatorias y procedimientos activos. <https://www.aecid.gob.es/activos>
- Arenas, E. (2000). *La transición política mexicana desde el estado de México, 1990-2000*. El Colegio Mexiquense.
- Baras, M. (1991). Las élites políticas. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, (10), 9-24. <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/35417rcec10007.pdf>
- Behrend, J. (2010). *Democratización subnacional: Algunas preguntas teóricas [ponencia]*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires. <https://cdsa.academica.org/000-036/711.pdf>

- Bobbio, N. (1994). *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica.
- Borjas García, H. A. (2015). Calidad de la democracia en gobiernos locales: Problemas y perspectivas en México. *Espiral*, 22(60), 75-99.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2025). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Cañete Alonso, R. (2018). Democracias capturadas: El gobierno de unos pocos. Mecanismos de captura de la política fiscal por parte de las élites y su impacto en la desigualdad en América Latina (1990-2017). *Oxfam Internacional*. <https://www.oxfam.org/es/informes/democracias-capturadas-el-gobierno-de-unos-pocos>
- Cedillo Delgado, R. (2006). La alternancia política en los municipios del Estado de México. *Espacios Públicos*, 9(18), 122-151.
- Cedillo Delgado, R. (2008). ¿Alternancia electoral o alternancia política? Una revisión de los municipios de Chiautla, Isidro Fabela y Ozumba, en el Estado de México (2000 y 2003). *Espacios Públicos*, 11(23), 118-139.
- Corona Armenta, G. (2009). Efectos de la alternancia en el poder municipal del Estado de México (1996-2006). *Revista Multidisciplinaria*, 2(4), 57-68.
- Dahl, R. (1999). *La democracia: Una guía para los ciudadanos*. Taurus.
- Dunn, J. (2014). *Libertad para el pueblo. Historia de la democracia*. Fondo de Cultura Económica.
- Eccleshall, R. (2011). *Liberalismo, en ideologías políticas*. Tecnos.
- Freedom House. (s.f.). Countries and territories. <https://freedomhouse.org/es/node/183>
- Freedom House. (2022). *Freedom in the World 2022. Methodology*. https://freedomhouse.org/sites/default/files/2022-02/FIW_2022_Methodology_For_Web.pdf
- Galli, C. (2013). *El malestar de la democracia*. Fondo de Cultura Económica.
- Índice de Desarrollo Democrático de México. (2024a). *Índice de Desarrollo Democrático*. IDDMex. Fundación Konrad Adenauer, PoliLat, Instituto Nacional Electoral, Confederación USEM, Centro de Estudios Políticos y Sociales. https://idd-mex.org/wp-content/uploads/2025/02/IDD-Mex_2024.pdf
- Índice de Desarrollo Democrático de México. (2024b). *Resultados*. <https://idd-mex.org/resultados/>
- Latinobarómetro. (2021). *Latinobarómetro 2020, Chile*. <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>

- Morlino, L. (2009). *Democracias y democratizaciones*. Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Mouffe, C. (2016). *La paradoja democrática*. Gedisa.
- O'Donnell, G., Schmitter, P. C., y Whitehead, L. (comps.). (1989). *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Paidós.
- Organización de las Naciones Unidas. (2024). *Gobiernos locales. Agenda 2030 en América Latina y el Caribe*. <https://agenda2030lac.org/es/gobiernos-locales>
- Pitkin, H. (1967). *The concept of representation*. University of California Press.
- Revuelta Vaquero, B. (2013). Acciones locales de impacto global en México. *Revista IUS Puebla*, 7(32), 161-175. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472013000200010
- Rousseau, J. J. (2007). *El contrato social*. Espasa Calpe.
- Rubio, J. (2007). *Teoría crítica de la ciudadanía democrática*. Trotta.
- Santillán, M. L. (2025). *Movimientos sociales: Acción colectiva y transformadora*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Sartori, G. (1988). *Teoría de la democracia*. Alianza.
- Secretaría de Gobernación. (2025). *¿Qué es la administración pública federal?* Gobierno de México. <https://www.gob.mx/gobierno#estados>
- Senante, A. (2025). Movimientos sociales históricos: 7 ejemplos que cambiaron el mundo. *Amnistía Internacional*. <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/blog/historia/articulo/protestas-historicas-siete-ejemplos-para-recordar-el-poder-del-pueblo/>
- Tapia Téllez, G. (2013). Problemas y desafíos en materia de política pública a nivel local. Entrevista a Tonatiuh Guillén. *Andamios*, 10(21), 211-221. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632013000100009
- The Economist. (2022). A new low for global democracy. <https://www.economist.com/graphic-detail/2022/02/09/a-new-low-for-global-democracy>
- Tilly, C. (2010). *Democracy*. Press University.
- Zakaria, F. (1997). The rise of illiberal democracy. *Foreign Affairs*, 76(6), 22-43.