

00462

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO



FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES
MAESTRIA EN CIENCIA POLITICA

EL AYUNTAMIENTO EN MEXICO: UNA
DEMOCRACIA TUTELADA

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
MAESTRO EN CIENCIA POLITICA
P R E S E N T A :
NOLBERTO ACOSTA VARELA

ASESOR:
DR. RAUL OLMEDO CARRANZA



MÉXICO, D. F.

JULIO 2004



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

MAESTRIA EN CIENCIA POLÍTICA

TESIS

El Ayuntamiento en México: una democracia tutelada
Que para obtener el grado de Maestro en Ciencia Política

Presenta
Nolberto Acosta Varela


Asesor
Dr. Raúl Olmedo Carranza

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la
UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el
contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Nolberto Acosta

Varela

FECHA: 2-Agosto-2004

FIRMA: 

Comité Evaluador
Dr. Raúl Olmedo C
Dr. Carlos Martínez Assad
Dr. Víctor Muñoz Patraca
Dr. Francisco José Díaz Casillas
Mtro. Artemio Abarca

México D. F., Junio de 2004

A mis hijos Tlacaélel y Dante

A mi esposa Lilia

A mis padres Bertha y Elías

A todos los que contribuyeron para la presente tesis

A él director de la tesis que no cambio el sentido de la misma

A todos los federalistas

INDICE

INTRODUCCIÓN	1
I.- EL AYUNTAMIENTO EN MÉXICO	7
1. Los Antecedentes	8
2. Artículo 115 Constitucional	15
3.El 115 constitucional y su impacto en las entidades federativas	21
4.Reformas Posteriores a 1983 Relativas al Ayuntamiento	24
II.- LA DEPENDENCIA CON RELACION AL CENTRO	31
1.Disfunción Entre el Poder del Centro y el Ayuntamiento	32
2.La democracia piramidal	38
3.Paternidad Extendida	42
4.Democracia a Cuenta Gotas	45
III.- LA MATERNIDAD DE LA ENTIDAD FEDERATIVA	53
1.La Interpretación y Adecuación de la Ley	54
2.Para que no Quede Duda	64
3.Ley Electoral Local	74
4.La Cualidad Discrecional de los Poderes Locales Ante el Ayuntamiento	81
IV.- MAPA POLÍTICO ELECTORAL DEL AYUNTAMIENTO MEXICANO	85
1.Una Síntesis de los Últimos 20 Años	86
2.La Competencia Refñida	93
3.Las Contiendas Después de 1988	100
4.Las Alternancias	102
5.Una Democracia Construida Desde los Cimientos	107
V.- LOS PARTIDOS POLÍTICOS	113
1.Primeramente el Centro	114
2.Hay que Encargarse de Revestir el Poder Estatal	128
3.Las Oligarquías	136
4.Incipiente pero Necesario Inicio de Primarias	145
5.Partidos Municipales	154

VI .- FORMAS DE GOBIERNO LOCAL EN ESTADOS UNIDOS Y EUROPA	161
1. Justificación de este Capítulo	162
2.-Estados Unidos	163
2.1. Antecedentes	163
2.2 Alcalde Fuerte-Consejo	172
2.3 Alcalde Débil-Consejo	174
2.4 Consejo-Manager	174
2.5 Comisión	176
2.6.-OTROS GOBIERNOS LOCALES	177
2.6.1.- Counties	177
2.6.2.- Distritos Escolares	179
2.6.3.- Distritos Especiales	180
2.7.- La Administración de las Elecciones	182
3.- EUROPA	184
3.1.España	184
3.2.Francia	186
2.3. Italia.	190
VII.-EL AYUNTAMIENTO UNA AMALGAMA FORZADA	192
1.Legislativo, Ejecutivo y Judicial, un Solo Poder	193
1.1.El Alcalde o Presidente Municipal, una Reproducción del Presidencialismo Mexicano	202
1.2.Una Democracia sin Equilibrios	206
1.3.Una Representación sin Responsabilidad Directa Hacia un Determinado Espacio Territorial	209
1.4 .La Cultura de la Inercia Hacia los Partidos	212
1.5. Necesario Incrementar Órganos de Poder a Carácter de Electivos.	217
CONCLUSIÓN	223
ANEXOS	227
BIBLIOGRAFÍA	265

INTRODUCCION

Las investigaciones sobre este objeto de estudio desde la reforma al artículo 115 constitucional en 1983¹, se han enfocado en su mayoría al análisis de lo jurídico, administrativo, electoral, genero, entre otros. Sin embargo, los trabajos sobre un planteamiento general de lo político y sus relaciones de dependencia con los niveles de gobierno federal y estatal, así, como con los partidos políticos, las instituciones electorales, los grupos de poder y los congresos locales, no ha sido suficientemente estudiado.

En consecuencia y debido a la necesidad de aportar un grano de arena al análisis del Ayuntamiento, desde terrenos poco explorados de la política, es que pretendemos explicar la realidad en que se desenvuelve el Ayuntamiento mexicano, determinar el grado de autonomía y avance democrático en un Estado homogéneo. La centralización genera una especie de tutela² sobre el gobierno del municipio, los actores políticos se han transformado en las últimas tres décadas y sin embargo el Ayuntamiento sólo se ha democratizado, en cuanto lo ha permitido la nueva configuración neo-centralista. Por este motivo el presente trabajo da una singular atención a la relación del Ayuntamiento con los otros poderes del Estado y con los diferentes actores que participan del poder político en México.

Como unidades de análisis en el trabajo, recurrimos a la federación, las entidades federativas, los partidos políticos, los organismos electorales, los grupos de poder y el Ayuntamiento. Analizamos variables como, la federalización, la democratización, la conformación de nuevos centros de poder, la centralización, la formación de una nueva oligarquía y las alternancias electorales ocupando el lugar de la transición política.

¹ El tema sobre el municipalismo cobra relevancia sólo a partir de la reforma de 1983.

² El concepto de tutela que se emplea en este trabajo es de protección, de control y representación que ejercen tanto la federación como la entidad federativa entorno del Ayuntamiento como responsable de las tareas públicas en el municipio. En la tutela que se ejerce sobre este nivel de gobierno se le ve como incapaz de gobernarse así mismo.

Desde una perspectiva política, es que pretendemos ahondar en la investigación del Ayuntamiento, el marco jurídico de la constitución federal, así como las leyes y códigos de las entidades federativas ofrecen un gran respaldo al desarrollo del presente trabajo, únicamente nos valemos de ellos como referentes para la comprobación de hipótesis y variables. Reconocemos el valor que tienen elementos teóricos de disciplinas hermanadas con la política y los aprovechamos a favor de ésta, pero los recursos teóricos pilares de la investigación son los de la política.

La elección de estudiar al Ayuntamiento en el tiempo, toma como referentes básicos cuatro momentos coyunturales para la ampliación de la democracia municipal, ellos son: la reforma política de 1977, que incorpora los regidores de partido para municipios con más de 300 000 habitantes; la reforma al 115 constitucional, que plantea la autonomía municipal en 1983³; la elección de 1988, acelera las alternancias; en cuarto lugar la conformación de un congreso de la unión sin mayoría calificada en manos de un sólo partido.

Los periodos que asumimos para nuestro análisis, abarcan momentos importantes para el Ayuntamiento, cambios que tienen que ver con una reorganización estructural de las instituciones, conformación de una hegemonía entorno a los actores políticos y con una redistribución de las funciones públicas. Pero también ha significado una mayor dependencia hacia los partidos políticos nacionales.

Los aspectos insuficientemente estudiados del Ayuntamiento son aquellos que no perciben el gobierno municipal con independencia del proyecto centralista y a la vez aceptan el funcionamiento del mismo bajo un proyecto unitario, surgido del centro de la república; otro aspecto muy importante tiene que ver con la conformación de una mayoría calificada hacia el interior del cabildo acompañando al presidente municipal, quedando

³ Es el año de 1983 cuando Miguel de la Madrid Hurtado como presidente de México promueve una reforma al artículo 115 constitucional de la Carta Magna, en donde se dan más facultades y responsabilidades administrativas y políticas a los municipios mexicanos. *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*, Porrúa, México, 1993.

rezagados en relación a la conformación de las mayorías que se producen en los congresos locales y el federal; la urgencia de plantear una reestructuración, más acorde a las necesidades políticas de representación.

La aportación en lo académico va en función de motivar investigaciones que tomen como referente la necesidad de ampliar los temas democráticos hacia el interior del Ayuntamiento, así como en la relación con otros niveles de gobierno e instituciones políticas. La presente investigación llama la atención sobre la urgencia de revisar temas como, la democracia, la transición, la participación de procesos electorales para Ayuntamiento fuera de los partidos políticos, la productividad en los organismos electorales, la casi desaparición de partidos políticos locales y la debilidad de la sociedad civil.

La hipótesis principal en el trabajo presupone la existencia de un modelo neo-centralizador que mantiene al Ayuntamiento bajo el control de los gobiernos federal y estatal. A su vez la totalidad de los gobiernos de los tres niveles, excepto los que se rigen por usos y costumbres son producto de los partidos políticos del actual sistema de partidos, abalado por los organismos electorales y las oligarquías económicas.

La tesis presenta una serie de propuestas alternativas que permitan al actual Ayuntamiento crecer democráticamente, que cuente con mayor equilibrio en la distribución del poder y con una estructura que responda más a las necesidades de la sociedad y menos a los grupos de poder. También se plantea la necesidad de generar una autonomía de los regidores y síndicos respecto al presidente municipal. Aquella mayoría hegemónica que planteaba Sartori⁴ para el sistema de partidos en México, desafortunadamente cobra vida en el Ayuntamiento.

⁴ El concepto de hegemonía del que nos valemos es el que utilizó Sartori cuando describió el dominio que mantenía el Partido Revolucionario Institucional en el sistema de partidos en México. Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos para un análisis*, Alianza, Madrid, 1980, p. 352.

A lo largo siete capítulos describimos, explicamos y aportamos elementos útiles al conocimiento del actual Ayuntamiento que permiten en primer lugar comprobar la hipótesis general, en segundo lugar comparar algunos indicadores que giran en función del Ayuntamiento mexicano con sus similares de otros países y en tercer lugar hacer una serie de propuestas que tengan por finalidad modificar cualitativamente la democratización del Ayuntamiento.

En el capítulo I, acudimos a la historiografía para revisar en forma muy general los orígenes tanto precolombinos como españoles que pudieran haber influido en la conformación del actual Ayuntamiento. Es hasta el constituyente de 1917 cuando se genera una amplia discusión para propiciar un gobierno municipal que cuente con amplias facultades, cosa que no sucede, el artículo 115 de la constitución federal le deja al Ayuntamiento un limitado margen de acción, el cual se restringe aún más con el proyecto centralizador que inicia en 1928. También revisamos el impacto político, económico y social que produce el 115 constitucional de las entidades federativas, hacia el gobierno más cercano a la sociedad. Por último vemos lo que ha pasado a raíz de la reforma municipal de 1983 a la fecha y en que sentido la reforma ha sido reformada.

Para el capítulo II, entramos de lleno a comparar la relación de poder entre el gobierno federal centralizado y el Ayuntamiento. Es importante destacar como se van construyendo diferencias de tipo piramidal, en la medida en que un gobierno se aleja del centro, su poder se reduce significativamente. En este capítulo se plantea una especie de paternalismo del poder central hacia el gobierno periférico. También es importante desarrollar la lentitud y el espaciamiento de la democratización que fluye del poder central.

En el capítulo III, es importante destacar la influencia política-administrativa que ejerce la autoridad estatal sobre el Ayuntamiento. Es muy claro como el marco constitucional federal, le ha encargado al gobierno intermedio entre ambos, que se responsabilice de guiar y autorizar todo lo que el gobierno del municipio realice. Es el congreso local quien **formalmente** ejerce la función fiscalizadora sobre el Ayuntamiento, pero también es quien le pone el marco político bajo el cual se eligen las autoridades y quien determina la forma de organización con que debe de contar.

Capítulo IV, versa en relación al impacto causado en materia electoral por la lucha de los Ayuntamientos después de la reforma de 1983, explica las razones de las alternancias municipales y el parcial ensanchamiento de la democracia electoral. En síntesis se hace un recuento de los hechos políticos que afectan al Ayuntamiento en los últimos veinte años y las condiciones en que la democracia se ha transformado.

Capítulo V, dedicado a la influencia que vienen ejerciendo los partidos políticos en la conformación de un nuevo centralismo, el diseño del sistema político mexicano que gira alrededor de un proyecto unitario donde son los propios partidos quienes se encargan de distribuir el poder, incluido el correspondiente al estatal. La relación que guardan con las oligarquías, tanto políticas como económicas.

El estudio contempla el incipiente pero reconocido avance en materia de elecciones internas de los propios partidos, es decir las elecciones primarias como un elemento de fortalecimiento y legitimidad ante ellos mismos y hacia la sociedad. Y como un aspecto negativo la inexistencia de partidos políticos municipales.

El capítulo VI, pone como marco de referencia el funcionamiento de gobiernos similares al Ayuntamiento. Estados Unidos, España, Francia e Italia

tienen una enorme cantidad de gobiernos a nivel municipal que presentan un origen y desarrollo diferente al nuestro, se percibe una democratización más horizontal, tanto en lo que respecta al número, como a las formas de elección y funcionamiento en la comunidad.

Finalmente el capítulo VII, esboza las limitaciones democráticas que se dan en el interior del propio Ayuntamiento, y en consecuencia se hacen una serie de propuestas que permitan un tránsito de un gobierno que funciona bajo el viejo esquema de la gobernabilidad que mantuvo país en un *statu quo* durante siete décadas. Se propone distribuir el poder del Ayuntamiento tal como sucede con los poderes de la nación, creando un poder ejecutivo municipal cuyo responsable obviamente recaerá en el presidente municipal; un poder legislativo constituido por los actuales regidores, con la diferencia que estos deberán ser electos por distritos; y un poder judicial representado por síndicos que se encarguen de los asuntos judiciales menores del municipio y desahoguen a la federación y la entidad federativa de la enorme carga que tienen en materia judicial.

También se plantea la urgencia de ampliar instituciones que ejercen cierto poder a carácter electivo.

CAPITULO I

EL AYUNTAMIENTO EN MÉXICO

1. Los Antecedentes

Varios estudiosos del municipio mexicano coinciden en señalar al calpulli⁵ como la forma de gobierno municipal, que permitía llevar a cabo de manera institucional la organización económica y social del Imperio Azteca. Es el referente histórico más extendido del mundo precolombino ubicado en tierras que a la postre serían el centro político de la República Mexicana. Para Ochoa Campos⁶ la equivalencia entre municipio y calpulli no era tal:

“El calpulli, constelación cultural semejante a la gens griega o al clan escocés. Llamada por Thompson clan geográfico determinando así la conexión entre el grupo consanguíneo y el territorio ocupado. Para Ochoa es sobre todo un tipo de municipio rural primitivo, donde la alianza de familias determinó fatalmente una forma de gobierno, la del Consejo”.

Los historiadores tienen la enorme responsabilidad de determinar la veracidad o no de la información con que se cuenta del calpulli, como lo más parecido al municipio, Tersita Rendón⁷ afirma que el municipio tiene ciertos rasgos pero que es incorrecto equipararlos. Puede que tenga razón, ya que parte de nuestras “verdades” han sido construidas a distancia y llenadas con supuestos demasiado débiles para resistir pruebas historiográficas firmes.

Se presenta una segunda información de carácter histórico sobre un calpulli de calpullis, o lo que es igual a una metrópoli donde concurrían varias comunidades, así como si se tratara de una ciudad integrada por colonias o

⁵ Carlos Quintana Roldan, *Derecho Municipal*, Porrúa, México, 1998, pp. 46-47: El autor hace referencia a varios autores que definen al calpulli en sus diversas significaciones. Héctor Vázquez, *El Nuevo Municipio Mexicano*, SEP. Foro 2000, México, p. 47.

⁶ Es considerado como un clásico en el estudio del municipio, además todos los que nos intereseamos en el tema debemos asumirlo como una referencia seria, por el excelente trabajo que realizó sobre el municipio cuando este tema no tenía la relevancia de la actualidad y por el reclamo que le hacía a los conductores de la ideología de la revolución mexicana y a los congresistas para que concluyeran con esta demanda que faltaba por completar de la propia revolución. Moisés Ochoa Campos, *La reforma municipal*, UNAM, 1955, pp.26-38.

⁷ Quintana Roldan, *op. cit.*, p. 47.

barrios. Ochoa⁸ lo describe como calpulli mayor y calpulli menor o como una asociación de vecindad.

Si la historia es la historia del poder como lo afirma Herodoto, y si los hechos históricos son sólo una parte del conjunto de la realidad misma,⁹ entonces tenemos una versión cernida sobre las formas de organización territorial mesoamericano, el *tlatoani*, el *teachcauh*, los *tequitlatos*, *calpizques* y *tlacuilos*, los *topiles*, *tlacatecuhtli*, *tecuhtli*, *tequitlanes*, etc. como los encargados de llevar las riendas del gobierno en su aspecto político, administrativo, hacendarlo y cronistas eran, guardando las proporciones, el Ayuntamiento.

La cercanía entre los gobiernos precolombinos y los occidentales se acorta cuando nos detenemos al marcar la diferencia entre lo político y lo territorial y es en este segundo aspecto donde las diferencias se profundizan, más que en las funciones de las responsabilidades dentro de su ámbito territorial y de servicio. Las funciones públicas del calpulli abarcaban una cantidad de bienes y servicios¹⁰ que hablan de una división del trabajo bastante extendida y de una enorme burocracia.

La Villa Rica de la Vera Cruz es el primer indicio de un AYUNTAMIENTO (gobierno) de procedencia occidental que funcionó en el nuevo territorio denominado La Nueva España; y a través del cual se organizó la estructura más conveniente política y administrativamente, para llevar las riendas de los nuevos territorios bajo un orden y legalidad ya probado en el viejo mundo e instrumentado por Hernán Cortés, que conocía el funcionamiento de las leyes y las instituciones españolas¹¹ y a él mismo lo nombraron **Justicia Mayor y Capitán General del ejército** con vastos poderes para los fines de la conquista.

⁸ Ochoa Campos, *op. cit.*, p. 54.

⁹ Edward Carr, ¿ *Qué es la Historia?*, Ed. Planeta, México, 1985.

¹⁰ " Altepeltiani son las tierras del común, que no podían enajenarse; tianquixtli, los mercados; teocallis, los templos; telpuchcallis, escuelas; centectlapixque, funciones de policía; centecpanpixque, cuidadores de 100 vecinos; achcacahtli, ejecutores de sentencias". Ochoa Campos, *op. cit.*, pp. 54-55

¹¹ Quintana Roldan, *op. cit.*, pp. 50-52.

El caso y lo importante es que se nombraron Ayuntamientos con alcaldes, regidores, capitán, maestro, alguacil, tesorero, contador y alférez,¹² toda una estructura que ya quisieran en la actualidad muchos Ayuntamientos. Para 1525 Cortés ya había dictado ciertas ordenanzas para tener un mejor control sobre los Ayuntamientos que se venían sumando y para el año de 1573 el Rey Felipe II, emitió nuevas ordenanzas para regular a los territorios de la Nueva España que seguían gobernados por un Ayuntamiento, que a su vez dependía de un gobernador o del corregidor o de un alcalde mayor¹³.

A partir del siglo XVI se altera en lo esencial el gobierno del Ayuntamiento, se concede a la autoridad central de la Nueva España la facultad de nombrar a las autoridades del Ayuntamiento y se crean las intendencias, que en lo sucesivo dispondrían de los puestos para designar, enajenar, vender y minoritariamente elegir cargos menores popularmente. Porras Muñoz¹⁴ describe una serie de argucias para evitar que los indios tuvieran acceso a cualquier puesto de gobierno del cabildo, primero establecieron una súplica para que el Ayuntamiento no se encargara de los fieles ejecutores y posteriormente con la obligación de incluir un indígena en el gobierno de la comunidad aunque fuera en una responsabilidad menor; los españoles se las arreglaron para que no trascendiera a los indígenas¹⁵.

¹² Bernal Díaz del Castillo, *La verdadera historia de la conquista de la Nueva España*, en Quintana Roldan, *op. cit.*, p. 51; también Ochoa Campos ofrece información sobre el primer Ayuntamiento y cómo se las ingenia Cortés para sensibilizar la posición de grupos contrarios. *op. cit.*, pp. 70-80

¹³ "Entre las ordenanzas emitidas se estipulaba que para la metrópoli debía haber un Alcalde Mayor, dos Alcaldes comunes y ocho ediles, en 1526 de elevaron a 12 y en 1527 se redujo a 7 y para 1528 se vuelve a elevar 12", *ibid.*, p. 54: "en cada villa debería de haber dos alcaldes con jurisdicción civil y criminal, cuatro regidores, un procurador y un escribano, los nombramientos se hacían el primero de enero de cada año; eran los conquistadores, los adelantados o los gobernadores los que designaban el primer cabildo y éste se encargaba del sucesor". *ib.*, pp. 115-165.

¹⁴ Brigitte Bohem de Lameiras, *El Municipio en México*. El colegio de Michoacán, 1987. "Existe una iniciativa que provino de la corte de Castilla que establece que los cabildos deben de nombrar por fieles ejecutores a un vecino y un indio. El consejo mantuvo el documento en secreto y cuando hubo ocasión de ventilarlo buscaron la manera de restarle importancia y darle carpetazo". p. 30.

¹⁵ *ibid.*, p. 31.

La insistencia sobre la inclusión de los indios a los cabildos no cesa; por el contrario, a pesar de la resistencia de algunos concejales y de ríspidas discusiones. Para el cabildo de la metrópoli se pedía que de las veinticuatro plazas de concejales, seis fueran para indios, tres para los de la ciudad y tres para el barrio de Santiago.¹⁶ La presencia del cabildo con dos alcaldes que se turnaban y que en su primera fase tenían voz, pero no voto, estaba destinado exclusivamente a los regidores. El cabildo tenía amplias funciones, de las cuales era representante el alcalde que duraba en su encargo un año¹⁷ y no podía ser elegido o nombrado para el periodo inmediato. "La creación de los cabildos indígenas y españoles resulta ser uno de los principales métodos de segregación de la población, pilar del sistema colonial".¹⁸ Según este autor en Puebla fue posible la instauración de un cabildo interracial.

El cabildo como forma de gobierno de la Nueva España con todo y sus limitaciones demuestra ser bastante prolifera cuantitativa y cualitativamente para "sentar las bases de una organización política acorde a las necesidades de los mismos vecinos y apta, en muchos casos, para incluir a los indígenas con gobiernos constituidos totalmente por ellos", sobre todo en los grandes centros poblacionales y en la instrumentación de una organización política, de justicia, y hacendaría.

El tránsito de una comunidad azteca a una española se hizo más fácil, por el tipo de relación que se daba entre la sociedad y el estado precolombino, Semo¹⁹ dice que los Aztecas en su cercanía con la conquista tenían dos opciones, la primera que llevaba a la propiedad privada de la tierra y la servidumbre y la segunda que desembocaba en la estabilización de la

¹⁶ Porras Muñoz presenta una historiográfica muy completa y detallada sobre los cabildos y la integración de los indios en ellos. Entre las plazas para indios se pretendía que fueran "indios principales y honrados de esta ciudad y escogidos de ella", *ibid.*, p. 33

¹⁷ *Ibid.*, p. 35.

¹⁸ Según Gibson, los cabildos formados por alcaldes y regidores indígenas que surgieron en todas las cabeceras hasta la segunda mitad del sigloXVI como sistema uniformemente distribuido, fueron una institución colonial que expresa la hispanización política de las comunidades indígenas. Su establecimiento fue uno de los logros más notables del Estado español" Johana Broda, en, Boehern de Lameiras, *op.cit.*, p. 47.

¹⁹ Enrique Semo, *Historia Mexicana*. Era, México, 1978. p. 35.

explotación tributaria de la comunidad. Agrega, que la conquista vino a inclinar la balanza a favor de la segunda de estas posibilidades.

Para la corona española mantener el tributo de los indios significaba aproximadamente un 30% del producto agrícola y artesanal,²⁰ con ello se explica por qué la insistencia de las burocracias profesionales de propiciar los cabildos de indios e incluirlos en los del estado español. Pero también los constantes levantamientos armados de diferentes grupos y en diversas regiones mantenían un estado de guerra que para algunos era inaceptable.

En la medida que pasaban generaciones y el tiempo transcurría se ampliaba la presencia criolla y crecía la población mestiza, lo cual coincidió con el inicio de una nueva etapa marcada por la centralización del poder a través de un nuevo esquema instrumentado con nuevas figuras políticas y una nueva demarcación territorial que funcionaría con intendencias y partidos,²¹ donde se sustituyen las formas coloniales de control político que se representaba con gobernadores y justicias mayores. De ahora en adelante los controladores del poder serán los intendentes corregidores y los subdelegados. Seguirán existiendo los alcaldes mayores y los municipios como unidad territorial, pero las facultades quedaran sumamente adelgazadas.

Es el siglo XVIII donde da inicio un municipio *castizo*²² preponderantemente controlado por los criollos, que para estas fechas, disputaban el control a la metrópoli imperial. Las prácticas y las costumbres *sui generis* de estas lejanas tierras se habían convertido en un aliado que permitió a los criollos imponerse y marcar con su hierro las políticas de corte municipal.

La Constitución de Cádiz llega cuando los territorios de la Nueva España estaban inmersos en una guerra de independencia, promovida y gestada en la esencia del propio criollismo, que se sentía ya capacitado para dar el salto hacia un estadio de mayoría de edad y asumir la conducción de *Estado Nación*, impregnados del republicanismo y federalismo, surgidos de la

²⁰ *Ibid.*, p. 35.

²¹ Ochoa Campos, *op. cit.*, pp. 231-232.

²² *Ibid.*, p. 107.

revolución francesa y de la independencia norteamericana. Por lo tanto la constitución de Cádiz, sumergida en el reformismo, calibrada por los nuevos tiempos y con una renovada propuesta hacia el Ayuntamiento, llega tarde, la independencia criolla estaba en marcha²³.

Las leyes "centralistas" fueron un buen momento para el Ayuntamiento durante el siglo XIX, incluso para 1845 se elabora un manual de alcaldes²⁴ en que se pone al corriente el directorio político para alcaldes constitucionales²⁵. Reconoce la importancia de este nivel de gobierno dentro de los departamentos, sus funciones y algo sumamente valioso, los consejos municipales.

Es en la constitución de 1857 donde se hace referencia por primera vez al municipio,²⁶ se menciona concretamente en tres artículos; uno de ellos invita a contribuir en los gastos (Art. 31); la segunda mención es para que se inscriban en el padrón de su municipalidad (Art. 36. frac. Primera) y la tercera donde se faculta al congreso para que legisle sobre la elección de las autoridades municipales (Art. 72, frac. Vi.) Una presencia demasiado tibia si se considera que mantiene el viejo orden con todo y sus prefecturas que lograron recaudar un exceso de poder en sus manos.

Sin lugar a dudas la mejor propuesta decimonónica para el Ayuntamiento provino del *Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865*, bajo la conducción del gobierno de Maximiliano de Habsburgo; el planteamiento fue el siguiente en términos generales:

"Artículo 36- cada población tendrá una administración municipal propia y proporcionada de acuerdo al número de sus habitantes. Artículo 37- Los alcaldes ejercerán solamente facultades municipales. El de la capital será nombrado y removido por el emperador; los demás por los prefectos en cada

²³ No previeron lo que vendría después con la disputa mestiza del poder o por lo menos él compartirlo en un tiempo tan rápido.

²⁴ Ochoa Campos, op. cit., p. 279.

²⁵ *Ibid*, p. 281.

²⁶ Andrés Lira González, *Historiográfica y literatura de la época independiente*, en Boehem de Lameiras, op. cit., p. 51. aparece por primera vez el término de municipio en un documento con carácter constitucional.

departamento, salvo la ratificación soberana. Los alcaldes podrán renunciar a su cargo después de un año de servicio”.

“Artículo 39- Son atribuciones de los Alcaldes:

1. - presidir los Ayuntamientos

2. III. Ejercer en la municipalidad las atribuciones que les encomienda la ley.

IV. Representar judicial y extrajudicialmente la municipalidad, contratando por ella y defendiendo sus intereses en los términos que prevenga la ley.

Artículo 40. El Emperador decretará las contribuciones municipales con vista de los proyectos que forman los Ayuntamientos respectivos: estos proyectos se llevarán al Gobierno por conducto y con informe del Prefecto del Departamento a que la municipalidad corresponda.

Artículo 41. En las poblaciones que excedan de veinticinco mil habitantes, los alcaldes serán auxiliados en sus labores y sustituidos en sus faltas temporales por uno o más tenientes. El número de estos se determinará conforme a la ley.

Artículo 42. En las poblaciones en que el gobierno lo estime conveniente, se nombrará un letrado que sirva de asesor a los Alcaldes y ejercerá las funciones de Síndico procurador en los litigios que deba sostener la municipalidad. Este asesor percibirá sueldo de la municipalidad.

Artículo 43. Los Ayuntamientos formaran el Consejo del municipio, SERAN ELEGIDOS POPULARMENTE EN ELECCIÓN DIRECTA y se renovarán por mitad cada año.

Artículo 44. Una ley designará las atribuciones de los funcionarios municipales y reglamentará su elección²⁷.

A la distancia en el tiempo, con ciento treinta y cinco años lo menos qué

²⁷ Quintana Roldán, *op. cit.*, pp. 69-70.

podemos decir es que su propuesta para el Ayuntamiento fue demasiado avanzada y máxime si se toma en cuenta su origen, y no me refiero precisamente al individuo que la historia ha colocado en su lugar, sino a que provenía de un *sistema imperial* que para efectos de gobierno todavía centralizaban el poder²⁸ y además tenían el compromiso de controlar todos los hilos conductores de la pirámide política y social.

En la actual **carta magna** que emanó del constituyente de 1917 y que fue producto de la de la *revolución mexicana*, ahora ya sepultada,²⁹ se estipula el artículo 115 con cierta dedicatoria al municipio como entidad territorial y política y al Ayuntamiento como el gobierno electo democráticamente, encargado de la conducción de los destinos de este tercer nivel de gobierno.

2. ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

Los Estados adoptaran, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, popular, teniendo como base de su división territorial, y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I.- "Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el gobierno del Estado".

II.- "Los municipios³⁰ administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados, y que en todo caso serán suficientes para atender sus necesidades".

²⁸ Por lo menos las casas imperiales como la destinada a México para hacerse cargo de los destinos de la desgastada República que no terminaba de desgarrarse.

²⁹ No hay un acuerdo si la revolución murió al fin del gobierno de Lázaro Cárdenas, o con el inicio del neoliberalismo y Miguel de la Madrid, pero lo claro es que Carlos Salinas se encargó de sepultarla y trató de plantar un nuevo proyecto denominado *Liberalismo Social*; que casi nadie entendió, sobre el esqueleto de esa vieja ideología que dio verdadera felicidad a unos cuantos y demasiados sueños frustrados para la "mayoría" de la sociedad.

³⁰ "Municipio es la organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados, miembros de la federación. Integran la organización política tripartita del Estado mexicano, municipios, estados y federación". *Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa, UNAM, 1996, p. 2166.

III.- "Los municipios serán investidos de personalidad jurídica³¹ para todos los efectos legales".

"El ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residan habitual o transitoriamente".
... el resto del 115 se refiere al gobierno del Estado y a la legislatura local.

En su fracción primera el texto original de este artículo reconocía al Ayuntamiento como el encargado de la administración del municipio, mismo que para constituirse tendría que ser mediante elección popular³² directa³³ y sin autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.

El órgano de gobierno del municipio, es decir, el Ayuntamiento desde su fecha de nacimiento, nació mutilado, las muletas para caminar se las proporcionaba una legislatura que a su vez formaba parte del poder ejecutivo de las propias entidades federativas. El Ayuntamiento cumplía una función de guardián, de policía, con un estado demasiado reducido, mucho más de lo que los propios neoliberales hubieran querido tener.³⁴

El 20 de agosto de 1928 da inicio la revisión del 115, donde lo referente al municipio permanece intacto, la reforma alcanzó exclusivamente el cuarto párrafo de la fracción III, donde años después (1933) se hace una reforma al

³¹ "Conforme a esta base jurídica suprema, el sistema jurídico municipal se crea por el cuerpo legislativo de los estados, sin que los municipios puedan dictar sus propias leyes. Es la ley orgánica municipal, comúnmente así denominada, expedida por la legislatura de cada Estado, la que regula las otras dos potestades políticas propias de todo gobierno, la administración y la judicial", *ibid.*, p. 2166.

³² "Se entendía por popular la participación de varones mayores de 21 años en pleno goce de sus facultades y con derechos políticos vigentes... dice que sólo tienen derecho al sufragio los ciudadanos que satisfagan los requisitos establecidos en la ley". "La reforma para considerar a la mujer como ciudadana fue en 1953; y la edad para votar disminuye de 21 a 18 años en 1970". Arturo Núñez Jiménez, *El nuevo sistema electoral mexicano*, FCE, México, 1991. pp. 22-30.

³³ "Donde sea el ciudadano quien decide por votación libre y secreta quien lo representa para los asuntos del gobierno. La representación política producto de la democracia moderna y de la República, en el sentido kantiano donde haya una constitución, sustentada por el derecho público, que a su vez es un sistema de leyes para una pluralidad de hombres, que estando en sí en una relación de influencia recíproca, necesitan un estado jurídico bajo una voluntad que los reúna". *Diccionario de Política*, España, siglo XXI, 1981. p.1391.

³⁴ Milton y Rose Friedman, *Libertad de elegir*. Biblioteca de Economía, Orbis, España, 1983. pp. 48-56. Cuando habla del papel del Estado y tomando las consideraciones de Adam Smith, define cual debe ser el límite del estado en sus diferentes niveles y su relación con las libertades.

115 donde se establece la no-reelección en el periodo inmediato para los presidentes municipales, regidores y síndicos que hayan llegado mediante elección directa y popularmente. Tampoco podrán participar los suplentes que hayan ejercido en cualquier momento de su encargo.

Será el Ayuntamiento el encargado de administrar libremente la hacienda del municipio, la cual estará conformada por lo que las legislaturas de los estados señalen y que será suficiente para atender las necesidades municipales. Siguiendo con la misma regla, la libertad del municipio quedará limitada por la potestad del ente superior en la cuestión hacendaria³⁵.

En 1947 se posibilita la participación de las mujeres con igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas. Con esta reforma de mediados del siglo XX se da un gran salto en materia político-electoral y además, es el inicio de una nueva etapa que marca la inclusión del 50% del electorado potencial. Curiosa e inexplicablemente se otorga el derecho a las mujeres de participar exclusivamente en elecciones para elegir Ayuntamiento, seis años antes de poder participar en otras contiendas de "mayor nivel", que sin pecar de quisquillosos nos lleva a plantearnos la siguiente interrogante, ¿acaso fue un ensayo para generalizarse un sexenio después?

Una reforma de gran trascendencia cultural, política, social y jurídica aunque tarde, finalmente llega; permite la apertura de puertas, tradicionalmente cerradas de manera unilateral a las mexicanas en edad de sufragar que carecían de prerrogativas ciudadanas³⁶.

La llamada reforma política de 1977 introduce el sistema de representación proporcional en los Ayuntamientos de los municipios con una población de 300 mil o más habitantes³⁷. Una reforma eminentemente urbana

³⁵ "El Congreso Constituyente de Querétaro entendió que la libertad política no sería posible sin la economía". Feliciano Calzada Padrón, *Municipio libre*, ENEP Acatlan, UNAM, 1983, p.123.

³⁶ Lo referente al artículo 35. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Mc Graw Hill, serie Jurídica, octubre del 2000.

³⁷ Estos importantes investigadores sobre el municipio registran un porcentaje de municipios en 1980 de apenas 1%. 24 municipios en total que se veían favorecidos con la representación proporcional en el Ayuntamiento, Carlos Martínez Assad y Alicia Ziccardi, *Política y gestión*

que invita a los partidos políticos a participar de pequeños huesos del esqueleto corpóreo que sostenía al sistema político mexicano pero que se presentaba como urgente y necesaria ante los caminos que se venían mostrando a partir de los sesentas, con la conocida crisis del 68 y la guerra sucia de los setentas.

La tan llevada y traída reforma de 1983, o mejor conocida como la reforma de descentralización política de Miguel de la Madrid, incluye una adición en el primer inciso donde faculta al **congreso del estado** para que con el acuerdo de 2/3 partes de sus integrantes puedan suspender Ayuntamientos, e incluso declarar su desaparición y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros, por algunas de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan. Qué desafortunado para el Ayuntamiento que surge de una elección directa y que su permanencia en el poder dependa del Congreso local y no del mandato representativo³⁸.

Si los suplentes no pueden entrar en funciones será el Congreso local el encargado de constituir un **consejo municipal** que concluya los periodos respectivos; sí alguno de sus miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deben establecer las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

municipal en México, en Cuadernos de investigación social #18, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1988, p.13.

³⁸ *Diccionario electoral*, "Representación política" Instituto interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica, 1989, *1) El representante representa a todo el cuerpo político y no a grupos del mismo 2) No existe poder ni instrucciones que vinculen de ningún modo la actuación del representante; éste ostenta una competencia universal y obra por el bien público según su leal saber y entender: consecuentemente, no puede ser revocado por incumplimiento de unas instrucciones que no existen y la única sanción que podría serle impuesta es la no-reelección". pp. 614-616.

Los Ayuntamientos de municipios del mismo estado en apego a la ley podrán coordinarse y asociarse para lograr más eficacia en prestación de servicios públicos de su competencia. Las legislaturas aprobarán las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

En la fracción V, dice a la letra, "los municipios en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; Intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos de construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica. Para tal efecto y de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos necesarios y disposiciones administrativas que fueren necesarios".

Se incluye la representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los municipios. Cuando el sistema de partidos todavía funcionaba con un partido hegemónico³⁹ y la vía de mayoría relativa para acceder a una representación por el camino electoral se hacia casi imposible.

El 115 en 1983 amarra al Ayuntamiento a las "legislaturas locales"⁴⁰ cuando en ese momento absolutamente todos los congresos estatales estaban en manos de un sólo partido político y seguían los lineamientos del gobernador⁴¹ de la entidad federativa respectiva, si es que querían continuar en

³⁹Caracterización que hace para México y su sistema de partidos, Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza, Madrid, 1980, p.352.

⁴⁰ "Entre 1974-1987 de 2142 elecciones en distritos electorales y la oposición solo alcanzo el triunfo en 16 distritos, equivalente al 0.75%", Alonso Lujambio, *El poder compartido*, Océano, México, 2000, p. 60.

⁴¹ Guillermo De la Peña, *Poder local, poder regional: Perspectivas socio antropológicas*, en Jorge Padua y Alain Vanneph, *Poder local, poder regional*. (Coordinadores) El Colegio de México. 1986. pp. 26-52. El autor define ampliamente con suficientes evidencias teóricas el concepto de cacique, al ejecutivo de la entidad me voy atrever a acotar como el cacique circunstancial del sexenio, de acuerdo al tiempo que nos referimos: el comentario es mío

algún cargo público, ya fuera acrecentándolo o manteniéndose bajo el agrado de quien mandaba en la entidad.

Pero también la Reforma Municipal significa un ensanchamiento importante en materia administrativa para el Ayuntamiento. La prestación de servicios se incrementa al asumir, mediante convenio con el gobierno del estado, el control de varios servicios públicos⁴², y qué decir de la parte hacendaría, pudiendo contar con ingresos provenientes del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria de su fraccionamiento, su división; consolidación, traslación y mejora, así como los que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Fue desde la opinión de Raúl Olmedo "una reforma estructural capaz de cambiar la fisonomía y el destino de México"⁴³ también agrega que es una oportunidad para que la autoridad aproveche en plenitud el nuevo poder que se atribuye al 115 constitucional.

El proceso de reforma que se inicia con el gobierno de, De La Madrid en 1982 no es un hecho aislado; estos cambios de descentralización se habían dado recientemente en Europa. A México se presentan como una opción para enfrentar la crisis económica del país e iniciarse en un proceso de globalización que imponía el nuevo modelo económico de tendencia neoliberal, también hay que decirlo, por la necesidad de democracia política electoral, requisito impuesto desde fuera para ser bien visto.

"En México ante la apertura comercial, la liberalización económica y el proyecto de adelgazamiento del Estado, existe hoy en día, una conexión estrecha, no sólo entre la posibilidad de desarrollo económico y la descentralización, sino entre ambas y la descentralización del sistema político."⁴⁴

⁴² "Agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito". *Constitución*, op. cit., art. 115.

⁴³ Raúl Olmedo, *El desafío municipal*, Centro Nacional de Estudios Municipales, 1985, p. 207

⁴⁴ *Reforma del sistema político mexicano, alternativas para el futuro : La descentralización como un sistema de pesos y contrapesos*. CIDAC, Diana. 1990, pp. 200-205

La descentralización⁴⁵ también fue planteada para incursionar en la modernización del país con el replanteamiento de nuevas fuentes de financiación económica para las regiones y localidades, y poder entrarle al federalismo económico. "La descentralización se asienta sobre una herencia institucional que pertenece al modelo autoritario del sistema político, que impone fuertes restricciones a la representación política y a la participación ciudadana, como de ordinario puede observarse en el funcionamiento de los gobiernos municipales o en los congresos y gobiernos estatales"⁴⁶.

Independientemente de cuáles hayan sido los hilos que movieron esa decisión, el resultado de la reforma al 115 significó con mucho el inicio de una etapa diferente en la recomposición de la geografía política del país. Las nuevas atribuciones del Ayuntamiento lo hacían más apetitoso electoralmente.

3. EL 115 CONSTITUCIONAL Y SU IMPACTO EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

A principios de los ochenta se vivió una crisis sexenal más y fue un momento de quiebra con los banqueros a quienes José López Portillo había estatizado, no sólo las instituciones bancarias sino las empresas que se encontraban dentro. Fue un momento en que parte de la oligarquía económica, decidió participar en la competencia por el poder político de manera directa, las primeras elecciones locales de la zona norte arrojaron buenos resultados para el Partido Acción Nacional que fue el instituto político que decidió poner sus siglas al servicio de la disidencia empresarial organizada. La insurrección electoral⁴⁷, en que la competencia electoral en municipios sobre todo ubicados

⁴⁵ "La descentralización sólo se vuelve posible en la medida en que se conciba como un proceso político que involucra, en igual medida, a las burocracias, a los poderes locales y, sobre todo, a la sociedad, y por el que los estados y municipios puedan ejercer el espacio de autonomía política que les concede la Constitución", *ibid.*, p. 206.

⁴⁶ Tonatiuh Guillén López, *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*, Porrúa/Colegio de la Frontera Norte, México, 1996. p. 20.

⁴⁷ "La insurrección electoral favoreció a la oposición conservadora que se aglutinó tras las siglas de Acción Nacional", Soledad Loeza, *Nacionalismo y democracia en México: tensión entre dos ficciones*, en Campos Cordera, Raúl Trejo Delarbe y Enrique Vega (Coordinadores), *México: El reclamo democrático*, Siglo XXI Editores, México, 1988, p. 99.

en la frontera norte del país comenzó a dibujar dos Méxicos: uno con señales de cambio a través de la democracia electoral y otro que aún permanencia fiel al partido de Estado.

El 115 reactiva a las legislaturas de los estados poniéndoles el control y la vigilancia de los Ayuntamientos, la fracción II les encomienda su desaparición, por lo tanto la relación que se gestará entre los gobiernos del municipio y de la entidad federativa será de sumo cuidado y cierta subordinación, sobre todo si se toma en consideración que **comienza la disputa por el Ayuntamiento.**

Las Entidades Federativas con la llegada de la reforma de 1983 se desprendieron de fuentes de ingresos muy importantes como las aplicadas al gravamen de la propiedad y la administración del agua potable⁴⁸, por otro lado vieron reducir su influencia al dejar en manos de los Ayuntamientos la mayoría de los servicios públicos. Hoy en día muchos de los servicios e impuestos que hace dos décadas se estableció constitucionalmente que pasarían paulatinamente a manos del municipio, se encuentran bajo el manto de la Entidad Federativa, sin que la alternancia política-electoral, incluso en el ámbito estatal haya servido de mucho para dar a cada cual lo suyo. A cambio de desprenderse el ejecutivo de los servicios públicos y fuentes de ingresos tradicionales, recibiría en la transacción al sistema educativo federal que se encontraba en cada entidad, compensando de esta manera las salidas obligadas establecidas en la constitución.

Para algunas entidades federativas, este trueque fue verdaderamente desventajoso e injusto. Lo cierto es que la heterogeneidad del país presenta regiones con marcados desniveles de desarrollo, no sólo económico, sino también político, pero en fin, es producto de la uniformidad de criterios que buscan el cumplimiento mínimo del proyecto federal.

⁴⁸ La mayor resistencia para transferir lo que marca el 115 constitucional, ha estado en los organismos encargados de la distribución del agua. Muchos gobiernos estatales "consideran", inadecuado entregarles a los municipios su control.

Hoy enfrentamos problemas políticos derivados de la visión homogénea, algunas entidades tienen unidades territoriales y culturales a las que se ha puesto en una camisa de fuerza llamada municipio. Muchas de estas unidades territoriales, por su origen, desarrollo, idiosincrasia e identidad obedecen a una lógica de funcionamiento y organización diferente a la del 115 constitucional.

Desde la opinión de Alonso Lujambio, para las entidades federativas la reforma política de 1977 da inicio a la transición democrática⁴⁹ ya que ahí se permite que los partidos políticos nacionales puedan participar en los estados y municipios sin requisitos adicionales que impliquen trabas u obstáculos. En nuestra opinión sin subestimar la reforma y sus consecuencias para "la democracia que hoy disfrutamos", fue ahí donde se signo un acuerdo entre las únicas fuerzas políticas que se abrogaron el monopolio de lo político y cerraron las múltiples posibilidades de los movimientos estatales, regionales y municipales para competir con las ventajas del centro. Los diputados llegados al congreso, vía diputación de partido⁵⁰, diputados de minoría o representación proporcional y que operaban desde antes de la reforma referida, se sumaron a un sistema de partidos nacionales e institucionales, en detrimento de una multitud de subsistemas periféricos.

Los diputados de partido en la totalidad de los casos no ponían en riesgo la mayoría calificada de los congresos locales, lo cual le daba al ejecutivo de la entidad respectiva la tranquilidad de hacer las reformas locales que más le favorecieran. Con los Ayuntamientos gobernados por partidos políticos diferentes al PRI, se agregaba un nuevo elemento en la transición a la regularidad electoral.

⁴⁹ Lujambio, *op. cit.*, p. 45.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 54

4. REFORMAS POSTERIORES A 1983 RELATIVAS AL AYUNTAMIENTO

En éste país la dosificación se realiza en pequeñas cantidades, a cuentagotas, cuidando en todo momento que los remedios duren indefinidamente y el control sobre los mismos también, si el trabajo de los diputados es legislar, para que preocuparse en hacer las reformas definitivas y de largo alcance; resulta mejor adicionar, cambiar o suprimir un artículo cuando convenga.

La Constitución de Estados Unidos ha sufrido pocas modificaciones desde su aprobación; la nuestra por el contrario, en lo que respecta al 115 constitucional en el año 2000 tuvo su décima reforma, aunque en algunas de ellas haya cambiado sólo la estructura de un párrafo.

La novena reforma del 17 de marzo de 1987 plantea en su inciso VIII, "Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios".

La representación proporcional para todos los Ayuntamientos del país, está implícita desde 1983, pero aquí en ésta reforma se le proporciona su propio apartado, y ello la resalta más.

"Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados, con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución y sus disposiciones reglamentarias".⁵¹

La legislatura local se convierte en la gran intermediaria entre el Ayuntamiento y el ejecutivo del estado, es quien regula y establece las relaciones entre ambos, claro que si cada diputado fuera un fiel representante

⁵¹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Porrúa, México, 1988.

de su distrito⁵² y conociera las necesidades políticas y generales de su comunidad, ya hubiera legislado para que el Ayuntamiento fuera un gobierno menos acotado, capaz de conducir la autonomía municipal⁵³ en forma plena. Carlos Quintana⁵⁴ en 58 citas revisa de manera muy amplia la autonomía municipal, y aunque sus referentes provienen de países desarrollados, ello nos permite ver nuestras limitaciones o mejor dicho trascender los escasos márgenes impuestos a nuestra "autonomía municipal"⁵⁵, a la que se niega lo político.⁵⁶

Se reforma el artículo 116 de la Constitución General de la República en su fracción IV para disponer los principios que deberán seguir las entidades federativas en materia electoral.

"IV.- Las Constituciones y Leyes de los estados en materia electoral garantizaran que:

Las elecciones de los Gobernadores de los Estados, de los miembros de las Legislaturas Locales y de los integrantes de los Ayuntamientos, se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo.

⁵² Los que legal y territorialmente representan un distrito, porque también hay los que ni siquiera cuentan con esa relación entre electorado y partido, sino que son diputados de partido y representan los intereses de la oligarquía de su institución política.

⁵³ "La autonomía del Municipio se refiere exclusivamente a la región urbana o rural que comprenda su superficie territorial, y debe estar garantizada por ingresos propios, que le permitan cumplir las facultades, atribuciones y cometidos que le otorga la Constitución y las leyes locales". Miguel Acosta Romero, citado por, Quintana Roldan, *op. cit.*, pp. 174-174.

⁵⁴ *Ibid.*, pp. 173-195.

⁵⁵ El autor cita a dos importantes tratadistas que intentan adecuar los fundamentos del municipio francés al nuestro y terminan proponiendo una descentralización como a continuación se expone: Serra Rojas, "la descentralización territorial, es una forma de organización administrativa descentralizada, que tiene por finalidad la creación de una institución pública dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio y un régimen jurídico establecido por la constitución en él artículo 115 y reglamentado por las leyes orgánicas municipales y que atiende las necesidades locales o específicas de una circunscripción territorial" y Gabino Fraga, "El Municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos por la constitución; el Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada", Robles Martínez, *op.cit.*, pp. 140-141.

⁵⁶ Es decir, la posibilidad de establecer el tipo de relación como los otros niveles del Estado, su estructura del poder, su autodeterminación; por supuesto siempre dentro de los márgenes del territorio.

En el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales serán principios rectores los de la legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia.

Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gozan de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de la legalidad.

Se fijen los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales.

De acuerdo con las disponibilidades presupuestales, los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para su sostenimiento y cuenten durante los procesos electorales con apoyos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio universal.

Se propicien condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social

Se fijen los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; se establezcan, asimismo, las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias;

Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse”.

Lo sucedido a principios de los ochentas propicia una disputa político-electoral para la que no había elementos mínimos de definición, y no lo había porque los triunfos aislados de partidos políticos diferentes al PRI no lo

requerían. Van a ser las confrontaciones, incluso violentas, en la lucha por el poder del Ayuntamiento quienes obliguen a crear un piso, una base mínima de garantías electorales, legislada en el centro y comprometida para que todas las entidades federativas la adopten e incluyan a sus propias leyes. Y que deberán tener una aplicación para el propio Ayuntamiento.

SE OBLIGA A LOS ESTADOS DE LA FEDERACIÓN A ESTABLECER UNA LEY SECUNDARIA QUE DE ORDEN Y CERTIDUMBRE LEGAL A LOS PROCESOS ELECTORALES, pero también se le faculta para que en esa tutela sobre los Ayuntamientos imponga su supremacía, al grado de designar a las asambleas encargadas de la organización de las contiendas electorales municipales⁵⁷.

Décima reforma al 115 en diciembre de 1999, a unos días de que concluya el periodo ordinario de sesiones, mal síntoma, porque al final se aprueban "paquetes" negociados entre fracciones parlamentarias que representan más las relaciones de "poder" y sus concesiones para con el otro, que una verdadera autonomía política de la entidad a que se refiere el artículo 115.

Esta décima reforma experimentó una buena cantidad de cambios en los apartados e incisos del artículo, ya se trate de adiciones, supresiones o cambios de orden en la estructura del artículo. Desafortunadamente lo que no cambia, sino que se ratifica con mayor fuerza es la subordinación y dependencia del Ayuntamiento hacia la legislatura, pareciera que es ésta la que sale ganando al pasar el control que sé tenía del Ayuntamiento con respecto al ejecutivo estatal, a una nueva dependencia con respecto a la legislatura actual, ahora dueña de un poder concentrado en sus garras.

Los cambios de la décima reforma y última reforma son los siguientes y se muestran con negritas:

⁵⁷ El artículo 75 establece la facultad de la Comisión Estatal Electoral para designar a los consejeros municipales encargados de la elección respectiva, *Chihuahua: Ley electoral del Estado*, p. 41.

En el apartado (I) se especifica que “cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección directa, **integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del estado**”.

En el mismo apartado se menciona una palabra que no es parte de ésta reforma pero que merece una reflexión para los especialistas en semántica y me refiero a **funcionario**, que la constitución utiliza para designar a los representantes populares electos democráticamente. Y cuando menciona que todos los funcionarios antes señalados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato como tales.

En el mismo apartado I, **se agrega “si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley”**

El mismo apartado cuando plantea la desaparición de Ayuntamientos y la implementación de consejos municipales para que se encarguen de la tarea de gobernar dice a la letra **“estos Consejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores”**.

En el apartado II, se cambia lo siguiente: Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados, los bandos... por “los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las **leyes en materia municipal** que deberán expedir las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, **que organicen la administración pública municipal, regulen**

las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.”

A este apartado lo complicaron demasiado, le dieron un lenguaje difícil de descifrar, pero eso sí, no dejaron absolutamente nada fuera del control de la legislatura estatal.

El apartado III, inciso i) tercer párrafo dice: “Los municipios, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. **En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivos. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y por el propio municipio”.**

En el apartado IV, inciso c), “ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes **estatales** no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o instituciones algunas respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los estados o los municipios, **salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.**

Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos y contribuciones de mejoras y la tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria”.

En el primer párrafo de este inciso se sustituye la palabra LOCAL, por algo más concreto, Estatal.

En el inciso g) de este mismo apartado se adiciona el contenido para quedar de la siguiente manera: “participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia”

“h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial”.

“i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales”.

No dice a que tipo de zonas federales se refiere, pero estas no serán las que contengan plantas o yacimientos de minerales o hidrocarburos, ni puentes federales de los que se generan buenos ingresos, menos oficinas recaudadoras de impuestos.

El apartado VII, “La policía preventiva municipal estará al mando del Presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquella acatará las ordenes que el Gobernador juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden”.

Es muy importante subrayar que el punto de reflexión sobre el Ayuntamiento y su sujeción a la Constitución federal y a las leyes de los estados, para nada tiene que ver con una discusión de tipo jurídico, ya que no somos especialistas en esa área y además no es el objetivo nuestro. Lo que importa es ahondar en lo político, que a su vez esta determinado por el poder que emana del ejercicio democrático de la sociedad.

CAPITULO II

DISFUNCIÓN ENTRE EL PODER DEL CENTRO Y EL AYUNTAMIENTO

1. DISFUNCIÓN ENTRE EL PODER DEL CENTRO Y EL AYUNTAMIENTO.

Si de algo podemos estar seguros, es que el proceso de federalización en México inició de manera muy diferente al de Estados Unidos, aunque se pretendía que los objetivos se siguieran en el mismo camino, es decir imponer una forma de gobierno fundamentado en la distribución de competencias entre la federación, las entidades y los municipios. Roberto Ortega⁵⁸ plantea las causas que obligaron constantemente al estado-nación mexicano surgido a partir de su independencia a centralizar el poder y las funciones, pero también deja claro, como el federalismo sirvió como escudo ante las amenazas externas de intervención y contra la implementación de medidas centralistas. Es decir se impuso un centralismo contra el centralismo para hacer uso del poder⁵⁹ que le confirió la constitución política, máxima ley rectora de los destinos del estado-nación.

Al acercarse el fin del movimiento armado de la revolución se comenzó a vislumbrar la posibilidad de pactar entre caudillos regionales que se habían puesto por encima de las masas revolucionarias y generar las condiciones jurídicas y políticas mínimas que propiciaran cierta certidumbre en el tránsito hacia el nuevo Estado que se pretendía democrático.

Lo único verdaderamente sólido que produce la amalgama de los diversos grupos que confluyen en el pacto del constituyente de 1917⁶⁰, es la

⁵⁸ Roberto Ortega Lomelin, *Federalismo y municipio*, FCE, México, 1994, pp. 27-32

⁵⁹ "No hay poder si no hay junto al individuo(o grupo) que lo ejerce, otro individuo (o grupo) que se ve inducido a comportarse del modo deseado por el mismo", Bobbio, *Diccionario*, op. cit., p.1191: "la que se refiere a la influencia que sobre la dirección del Estado y sus manifestaciones, con lo cual presupone el dominio y control directo de los hombres", Julio César Ortiz. *Poder político y Orden Social*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1986 p. 42

⁶⁰ "La constitución mantuvo como decisión política fundamental nuestro sistema federal y dio paso a una nueva concepción de Estado y sus responsabilidades en la conducción del desarrollo. La bandera federalista no fue enarbolada con la envidia y la pasión de los liberales de la primera mitad del siglo XIX. De menor jerarquía que otros debates el problema municipal suscitó atención y se establecieron con timidez los fundamentos básicos de la libertad municipal. De nueva cuenta existieron propósitos y prioridades que aceleraron el proceso centralizador, tanto en su expresión constitucional y jurídica, como desde la perspectiva del desarrollo económico y social del país" Ortega Lomelin, op. cit., pp. 29-30.

constitución, como hija legítima y adoptiva del nuevo gobierno y la sociedad. Es este marco jurídico en un principio, el que genera las competencias y hace la distribución "conveniente" para los diferentes niveles de gobierno, "entre 1917 y 1928, la vida política se había desarrollado en torno al **presidente** y a los **caudillos**"⁶¹, que deja como saldo en los próximos años una buena cantidad de traiciones y asesinatos por el control del poder central, que se detienen hasta la consolidación del maximato con Plutarco Elías Calles⁶², arquitecto de la edificación del **Estado** posrevolucionario y mestizo, respaldado por un partido político, creado ex-profeso como el lugar donde se pudieran dirimir las controversias surgidas de las diferentes facciones que componían el mosaico posrevolucionario; también en esta época se generará un presidencialismo de larga vida que se agotará hasta el fin del siglo XX con el arribo de un congreso multipartidista. Luis F. Aguilar Villanueva define al presidencialismo mexicano de la siguiente manera:

"Para explicar y aun para justificar la configuración del presidencialismo mexicano se han ofrecido diversas razones: culturales, históricas, constitucionales, políticas. Todas ellas, mas allá de sus diferencias, convergen en afirmar que la presidencia es la piedra angular del régimen y/o sistema político mexicano, en tanto confiere a su titular la triple esencial autoridad de jefe del estado, jefe del gobierno y jefe del partido político hegemónico (el liderazgo de las instituciones, la política y las políticas)"⁶³.

Con la transformación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) producto del maximato, en Partido de la Revolución Mexicana (PMR), ya con el hierro sobrepuesto de Cárdenas, se construye el corporativismo poniendo extremidades inferiores y superiores al partido para que este camine como fiel servidor en torno al ejecutivo federal. EL proyecto del **nuevo Estado mexicano**

⁶¹ Luis Javier Garrido, *El partido de la revolución institucionalizada*. Siglo XXI Editores, México, 1982, p. 63

⁶² Presidente de México de 1924-1928, quien ejerciera el control en un periodo donde decidió la elección de cuatro presidentes constitucionales y ejerció el poder hasta que fue expulsado del país por Lázaro Cárdenas.

⁶³ Luis F. Aguilar Villanueva, *El presidencialismo y el sistema político mexicano: del presidencialismo a la presidencia democrática*, en Alicia Hernández Chávez (coordinadora) *Presidencialismo y sistema político*. México y los Estados Unidos. Colegio de México y FCE, México, 1994, p. 40

excluye al Ayuntamiento en la compartición de responsabilidades a la hora de gobernar y en franca usurpación y agravio contra el gobierno del municipio, ante esta perspectiva lo deja limitado en sus funciones esenciales; con una hacienda pública negada por la ley fundamental, para recaudar impuestos; y sin la capacidad de generar respuesta a las necesidades sociales emanadas de su territorio.

Las aspiraciones de Zapata y la Influencia de Carranza no fueron suficientes para generar bases constitucionales que le dieran al Ayuntamiento la influencia necesaria para gobernar los municipios del país satisfactoriamente, en enero de 1917 durante dos días se dieron ríspidos debates sobre el artículo 115 y los apartados referentes a las prerrogativas legales para el municipio; en dichos debates se decidió en el seno del Congreso la suerte de este órgano de gobierno. Ochoa Campos⁶⁴ revisa ampliamente los debates que se generaron en torno al 115 y ubica partidarios entre los diputados por un municipio autónomo, en política y economía hacendaría; y quienes por el contrario, ataron al municipio a depender de la federación y la entidad respectiva, que por cierto, fueron quienes se impusieron o mejor dicho quienes le impusieron los grilletes al Ayuntamiento para que no tuviera posibilidades de moverse "libremente".

Heriberto Jara, uno de los congresistas más importantes del constituyente que estaba preocupado por la aprobación de un artículo 115 acotado y que en su óptica sobre lo referente al gobierno de la comunidad advertía que el nuevo texto venía con pocos cambios en relación al pasado, decía desesperadamente lo siguiente:

"Si la comisión no hubiera traído al debate la II fracción del artículo 115 en la forma en que esta expuesta, seguramente que no hubiera sido consecuente con la idea expresada, que la referida comisión tiene para dar a los municipios su libertad, de acuerdo con el programa revolucionario. No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente, tanto refinándose a personas como

⁶⁴Ochoa Campos, *op. cit.*, pp. 317-332.

refiriéndose a pueblos como refiriéndose a entidades en lo general. Hasta ahora los municipios han sido tributarios de los Estados; las contribuciones han sido impuestas por los Estados, la sanción de los impuestos ha sido hecha por los Estados, por los gobiernos de los respectivos Estados. En una palabra, al municipio se le ha dejado una libertad muy reducida, casi insignificante; una libertad que no puede tenerse como tal, porque sólo se ha concretado al cuidado de la población, al cuidado de la policía y podemos decir que no ha habido un libre funcionamiento de una entidad en que este constituida por sus tres poderes⁶⁵.

El poder regional de los caciques revolucionarios a partir del constituyente del 1917 se fue aislando y derrotando sin importar cual fuera la vía para lograrlo, los obstáculos para centralizar el poder cada vez fueron más débiles, por ello se explica como después de la muerte de Carranza el grupo de Sonora a la cabeza con Obregón, pudo incluso manipular al congreso para modificar la ley en función de la no-reelección y empezar a tener la fuerza necesaria para marcar líneas a seguir desde el centro. El sucesor de Obregón, Plutarco Elías Calles supo muy bien encauzar a través de las incipientes instituciones y un partido político nacional (PNR), los intereses y el control político de los líderes locales.

Para, Lorenzo Meyer⁶⁶ el apoyo que le dio Plutarco Elías Calles a la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM) fue insuficiente para neutralizar la fuerza del Ejército, condición indispensable para avanzar y por ello involucró al Estado como punta de lanza en un proyecto económico encargado de la creación del Banco de México, Comisiones Nacionales de Irrigación y de Caminos, Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero, así como otras instituciones menores que en su conjunto sustituyeran a la inversión extranjera.

Lo que la Constitución Federal, Obregón y Calles con todo y maximato hacen, permite sentar el precedente del presidencialismo fuerte y de un

⁶⁵ *Ibid.*, p. 321

⁶⁶ Lorenzo Meyer, *El primer tramo del camino*, en, *Historia general de México II*, El Colegio de México, México, 1988, pp.1183-1217.

federalismo dirigido desde el centro, "un federalismo cooperativo"⁶⁷, o mejor dicho, dirigido con una seria afectación de las libertades locales. Pero quien definitivamente institucionaliza "el federalismo mexicano" y quita cualquier resquicio de libertad política es Lázaro Cárdenas, y lo logra con el corporativismo⁶⁸, arrodillando a las organizaciones de masas a la figura presidencial y convirtiendo al Partido de Estado (PRM) como el canal más idóneo para la solución de las demandas sociales.

Los gobiernos estatales y sobre todo los Ayuntamientos se quedaron con pocas funciones y recursos que administrar, los sujetos políticos y sociales quedaban bajo la tutela del centro, todas las decisiones importantes sobre designaciones de funcionarios electorales o dirigentes políticos de cierto peso se decidía en la presidencia de la república⁶⁹ y solo las posiciones marginales se dejaban a las autoridades estatales en compartimiento con líderes y caciques empresariales locales.

"Cuando en diciembre de 1940 el presidente Cárdenas dejó el poder al general Manuel Ávila Camacho, las estructuras centrales del nuevo sistema habían tomado ya forma y consistencia"⁷⁰, el cuerpo obeso y una ideología⁷¹ de la revolución, construida a partir de la familia política que usurpo el poder⁷²,

⁶⁷ Pedro Frías, *El proceso en algunas entidades federales*, en Pablo Alegría y Otros. *El predominio del poder ejecutivo en América Latina*, UNAM, México, 1977, p. 260.

⁶⁸ "CNC, CTM, CNDP, CROM, CGT, STMMRM, etc.", Meyer, *op. cit.*, pp 1227-1270.

⁶⁹ "Las decisiones presidenciales involucran el nombramiento de gobernadores, diputados, senadores y hasta presidentes municipales de las ciudades más importantes. La pirámide de poder llega tan lejos como lo quiera el presidente, quien graciosamente le concede libertad a otros políticos para que manejen sus esferas de poder, pasando por alto que la libertad es un derecho, no una concesión". Samuel Schmidt, *Amenaza y oportunidad, los retos de la democracia mexicana*. Nuevo Siglo, Aguilar, México, 1997, pp. 160-170

⁷⁰ Meyer, *op. cit.*, p.1275

⁷¹ "Un conjunto de ideas y de valores concernientes al orden político que tienen la función de guiar los comportamientos políticos colectivos. Y también como una creencia falsa", Stoppino, en Bobbio, diccionario, *op. cit.*, p.755.

⁷² "Pedro Páramo, la encarnación del poder mexicano, es contradictorio, ambivalente, ambiguo en esa dirección interior en que se muestra sufriendo por Susana San Juan o ejerciendo en el condado de la Media Luna—cacicazgo, territorio al que no llega el poder formal del Estado—sin piedad el dominio. Su absolutismo caciquil no lo exime de mostrarse humano... País ilegal, mundo en el que solo se involucra la legalidad como coartada, México tiene su representación en Comala: el reino de la impunidad, como el Presidente de la República mexicana, Pedro Páramo no le rinde cuentas a nadie". Federico Campbell, *La invención del poder*, Nuevo Siglo, Aguilar, México, 1994, pp. 114-115

fueron la formula perfecta para que el presidencialismo "a la mexicana" imposibilitara el camino a la democracia, a la democracia que sólo puede emanar de la sociedad y que su primer encuentro tiene que ser con su gobierno local.

En México se instaura un tipo de **federalismo cooperación**⁷³, facilitador de las competencias pertinentes para cada nivel de gobierno, encargado de que cada quién tenga lo que le corresponda, siempre poniendo en medio el supuesto equilibrio que debe existir en la balanza, también como encargado de distribuir los pesos y contrapesos en el poder político, tratando de remedar, aquello que tanto anhelaba Montesquieu. El funcionamiento adecuado y mesurado de los tres poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) en los tres niveles de gobierno con sus respectivas competencias.

Roberto Ortega interpreta la diada federalismo-municipalismo de la siguiente manera, "el federalismo y el municipalismo son la base para el desarrollo que alienta una mayor autonomía local, pues tienen vida en sus propios procesos políticos, en su vigor económico y en la identidad cultural de las comunidades. El federalismo es el conductor de estrategias para combatir desigualdades o asimetrías, redistribuir recursos, fortalecer la capacidad local, activar la participación social y modernizar las instituciones políticas. Visto así, el federalismo constituye una formula orientadora de los procesos económicos y políticos"⁷⁴. Asignarle al federalismo demasiadas tareas, no cambia la esencia de las cosas, por el contrario, el federalismo debe ser el instrumento que permita el funcionamiento social de la comunidad dirigido por el Ayuntamiento.

⁷³ Es una especie de federalismo que distribuye las competencias desde el centro del poder con un enfoque paternalista.

⁷⁴ Ortega Lomelin, *op.cit.*, p. 8.

2. LA DEMOCRACIA PIRAMIDAL

El primer cuestionamiento lleva a preguntarse si en verdad tenemos una democracia⁷⁵, si está vive en alguna parte del sistema político mexicano o si es un postulado hueco que utiliza la constitución como simple argumento político; si es una fina pieza de retórica bien empleada como adjetivo en los discursos de la clase política o si verdaderamente esta existe como una herramienta al cuidado de la válvula de escape encargada de abrir o cerrar según sean las condiciones y necesidades, procurando en todo momento que su contenido fluya poco a poco y con espacios de tiempo entre uno y otro lo suficiente precisos para sofocar las llamas emergidas de la sociedad.

La concepción más general de la democracia es la de origen aristotélico que plantea las formas de gobierno, donde se define a la democracia como el gobierno del pueblo o quienes tengan derechos ciudadanos. La discusión sobre la democracia no es un fenómeno reciente, ni aislado, por el contrario ha sido motivo de una rica discusión a lo largo de la historia, que ha generado muchos libros, ensayos, tesis, discursos y expectativas. Sin embargo la democracia no tiene un solo significado, por el contrario, goza de tal flexibilidad que se puede estirar en todas las direcciones que la geografía política permita y ésta alcanzará a cubrir una parte del terreno que puede ser el indicio de la existencia de la misma.

Además la democracia se puede adjetivar de muchas maneras, como forma de vida, de gobierno; como democracia directa o representativa según el espacio; como democracia política o electoral; como sustantiva o participativa; etc.

México como estado liberal desde las medianías del siglo XIX y definido constitucionalmente como República, representativa, democrática, federal... sustentado en una soberanía que reside originariamente en el pueblo,

⁷⁵ "La democratización se produce en una sociedad cuando aquella rareza se convierte en una realidad, y la democracia se estabiliza cuando aquella realidad se convierte en algo común". Samuel Huntington, *La tercera ola*, Paidós, Argentina, 1994, p.160

ha encontrado muchas dificultades en 150 años para darle sentido a esos preceptos. Si nos atenemos a una definición sobre democracia construida en el medioevo de derivación romana en donde el "poder supremo derive del príncipe y sea transmitido por delegación del superior al inferior"⁷⁶ encontramos que es el reflejo de la relación que ha existido entre el poder ejecutivo central y el resto de los órganos de gobierno entre los que se encuentra el Ayuntamiento y es a la vez la interpretación más fuerte de la democracia mexicana emanada del poder del príncipe. Marsilio de Padua recordaba que el poder ejecutivo tenía límites en el uso del poder que estaban marcados por las propias leyes. En México las leyes fueron una prerrogativa exclusiva del Ejecutivo hasta 1997, el Legislativo se limitaba a legitimar las iniciativas del Ejecutivo.

El contenido de la democracia plasmado en la Carta Magna tiene que ver con la concepción moderna de la misma, se refiere a una democracia representativa⁷⁷ sustraída del pensamiento liberal de las democracias avanzadas, tanto de Europa como del norte de América e implantada en el cuerpo formal de nuestras leyes e instituciones con el propósito de insertar al país entre los estados políticos modernos de occidente, es decir una propuesta de **acción prescriptiva**. Por eso desafortunadamente el objetivo se quedó en el camino, y tampoco se respetó el principio de libertad entre niveles de gobierno que Benjamín Constant⁷⁸ define acertadamente a continuación:

"La autoridad nacional, la autoridad de distrito, la autoridad Municipal, deben permanecer cada una de ellas en su propio ámbito, lo cual nos lleva a establecer una verdad que estimamos fundamental. Hasta ahora se ha considerado al poder local como una rama dependiente del poder ejecutivo, cuando lo cierto es que, sin jamás estorbarlo, no debe depender nunca de él".

Discrecional y simbólica se puede definir la actitud del centro con respecto a la periferia, del ejecutivo federal en relación con el Ayuntamiento. "Si la democracia es un conjunto de reglas de procedimiento para la constitución

⁷⁶ Bobbio, *diccionario*, *op. cit.*, p. 441.

⁷⁷ "Es el único gobierno popular posible en un estado grande, que nace de la convicción de que los representantes elegidos por los ciudadanos son capaces de juzgar cuales son los intereses generales", Norberto Bobbio, *Liberalismo y democracia*, Breviarios 476, FCE, México

⁷⁸ Benjamín Constant, *Principios de política*, Gemika, México, 2000. pp.162-163.

del gobierno y para la formulación de las decisiones políticas⁷⁹, la parte más alta de la pirámide, es decir, la supremacía, históricamente correspondió al gobierno "federal" en su poder ejecutivo, que subordinaba al resto de los poderes subnacionales dejando en la orilla y como filón los 2419 Ayuntamientos, cediendo pequeñas dosis de poder en caída vertical. Hoy tenemos un escenario un tanto diferente por la disputa del poder en dos de los sujetos, legislativo y ejecutivo, ambos del gobierno federal; el tercer sujeto de este nivel de gobierno el poder judicial esta imposibilitado para fungir como árbitro, es todavía un bebe de pecho que de vez en cuando quiere comenzar a hablar, pero sus signos lingüísticos son incompresibles. En dicha disputa "un tanto anárquica"⁸⁰ el que parece que se perfila en un primer momento es el legislativo, como si esta fuera una lucha por la hegemonía, o será que el equilibrio entre poderes para que funcione necesita mínimo de tres o de plano como nunca ha existido la división de poderes, el equilibrio se alcanza cuando uno se sobreponga sobre el resto, "la forma parlamentaria de la democracia se caracteriza por la concentración de poderes en vez de la unión de poderes y su centralización en el parlamento"⁸¹.

Gradualismo es un termino adecuado para definir la relación entre los diferentes niveles de gobierno en, relación al poder, de los siete poderes que conforman el esquema total del país, es decir los tres poderes federales, los tres estatales y el municipal en la medida que están más cerca del centro, también lo están del ejercicio poder y en consecuencia, la democracia sigue la misma ruta, entendida como elementos diferentes que comparten la toma de decisiones. Cuando en aquella famosa entrevista Díaz-Creelman⁸² en que se aseguró que el pueblo ya estaba apto para la democracia y posteriormente, casi un siglo después en 1986 en una elección de gobernador donde un partido

⁷⁹ Bobbio, *diccionario*, *op. cit.*, p. 449.

⁸⁰ Entendida como liberación de todo poder superior, en este caso de orden político – estructura administrativa jerarquizada- y el usufructo de la libertad, la libertad de actuar sin ser oprimidos", *ibid.*, p. 29

⁸¹ Carl J. Friedrich, *La democracia como forma política y como forma de vida*, FCE, México, p. 47

⁸² Pedro Lamico, *Madero*, México, 1958, p.19.

político diferente al PRI tenía la posibilidad de alzarse con el triunfo, un funcionario de alto nivel del sistema, justifica la necesidad de un fraude patriótico, queda demostrado que es el centro quien decide cuando el país en su conjunto o una parte del mismo está en condiciones de elegir a sus representantes, la vida democrática ha estado condicionada por la voluntad del centro, antes de ayer, ayer y hoy..

La constitución que parece más un manual ex-profeso de cada administración, y ahora también de cada legislatura, se encarga de fijar las condiciones objetivas en que la sociedad y sus gobiernos subnacionales deben funcionar, el problema ni siquiera es el protagonismo, sino el exceso de soberbia que se muestra con respecto a la periferia. Nos atrevemos a decir que ha prevalecido una antítesis entre autoritarismo y federalismo y que para un ejercicio real de democracia debe oponerse al gobierno del centro, el gobierno del municipio, donde el poder proceda por grados, pero a la inversa de la lógica actual, es decir de abajo hacia arriba.

Debemos de impulsar un federalismo entendido como un proceso dinámico, multidimensional, que abarque aspectos políticos, económicos, administrativos, sociales, culturales y constitucionales; claro distinguiendo entre la supremacía del gobierno federal que tiene una responsabilidad ante toda la nación de que ésta funcione perfectamente y procurar que esa supremacía no imponga una situación de servidumbre a los gobiernos subnacionales. Hoy tanto el federalismo, como la democracia requieren de una nueva interpretación y Alain Touraine lo plantea en los siguientes términos:

“el peor obstáculo que se opone a la libertad, pero también a la modernización, es el despotismo político, sea de tipo totalitario, de tipo absolutista tradicional o de tipo solamente autoritario, que desconfiamos de todo aquello que relacione demasiado estrechamente la acción política y la vida social, desconfiamos de cualquier definición de la democracia concebida como tipo de sociedad y no únicamente como régimen político. Claude Lefort define la democracia, no por el poder del pueblo sino por la ausencia del poder central, pues es más importante suprimir el trono que hacer sentar en él a un nuevo príncipe”⁸³.

⁸³ Alain Touraine, *Crítica de la modernidad*, FCE, México, 2000, p. 322.

3. PATERNIDAD EXTENDIDA

En este momento parece que no tiene mucho sentido hablar de presidencialismo, afortunadamente su entorno ha sido reducido y aunque su grado de influencia sigue siendo bastante, cada vez se aleja más de lo que significó hasta un reciente pasado, pero el acotamiento del responsable directo del poder ejecutivo federal no significa una disminución del poder político del gobierno central o federal, es más una alternancia en función del predominio del poder ejecutivo que se traslada al legislativo -por lo menos temporalmente- que un despojo del mismo en beneficio de otros niveles de gobierno. El Ayuntamiento sigue dependiendo de una legislación centralizada, producto de la iniciativa del ejecutivo federal y apenas muy recientemente de la negociación de las fracciones parlamentarias (que velan más por sus dientes que por sus parientes) únicas interlocutoras auto-autorizadas en la responsabilidad de llevar los destinos del país y conducir la transición inconclusa.

Por iniciativa del gobierno del centro se realizaron todas las reformas al 115 constitucional, no se tiene conocimiento de ninguna modificación que haya surgido a instancia de Ayuntamiento alguno, ni de entidad federativa; la reforma más importante (1983) a favor del municipio se realiza teniendo como base una encuesta realizada por el Instituto Político de Administradores Públicos (IPONAP), organismo afiliado al PRI que hizo ésta aportación para la campaña y posteriormente para la reforma dirigida por el entonces Presidente de México, Miguel de la Madrid. La reforma estaba pensada en función de la crisis económica que padecía el país en ese momento y la imposibilidad de hacerle llegar más recursos económicos del gasto público que venía disminuyendo cada sexenio (1929-7.7%, 1932-8.95, 1940-5.3%, 1950-3.3, 1960-2.8%, 1970-1.6, 1980-1.1)⁸⁴.

⁸⁴ Olmedo, *El desafío*, op.cit., p. 13

Las fronteras impuestas al Ayuntamiento mexicano están determinadas por la voluntad del poder central, corresponde al ejecutivo y legislativo asignar el ámbito de competencia que el Ayuntamiento necesita para ejercer sus funciones, (amen de pensar en Gobiernos municipales diferentes) las tareas asignadas tienen que ser supervisadas y aprobadas por otro segundo nivel de gobierno –estatal- con un mayor grado de jerarquía, es el reconocimiento tácito de que no posee una plena capacidad para obrar y su libertad esta condicionada por la propia ley.

“El municipio libre” emanado del constituyente de 1917 propició un Ayuntamiento atado, disciplinado y subsistente; *para la mayoría de los municipios enclavados en las zonas rurales significó una vida famélica, llena de necesidades que la justicia de la revolución mexicana nunca vio o estaba tan preocupada por los grandes problemas nacionales que esas insignificancias ordinarias no merecían ningún desvío.* Cuando Miguel de la Madrid plantea en su iniciativa que “el municipio es una sociedad que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa; cuando define al Ayuntamiento como el gobierno directo de la comunidad básica, cuando dice que los municipios son auténticas escuelas de democracia para que se permita un desarrollo integral”⁸⁵ obviamente esta pensando y planteando una propuesta de reforma en términos prescriptivos muy alejada de la realidad.

Reynaldo Robles⁸⁶ explica cómo para efectos legales en México se sustituye el término de libertad por el de autonomía en referencia al municipio y las implicaciones que se salvan al no incurrir en el segundo concepto, y dice “la libertad del municipio mexicano, no implica que este sea independiente, ya que está inmerso y regulado por dos órdenes jurídicos: el federal y el estatal, pero sin que ninguno de esos dos órdenes pueda alterar su esencia y características fundamentales, sino que por el contrario la refuerzan, la apoyan, la respetan y coadyuvan para hacerlas cumplir; esto determina la libertad del municipio desde el punto de vista que no está sometido ni al poder federal, ni al

⁸⁵ Juan Ugarte Cortes, *La reforma municipal*, Porrúa, México, 1985, p. 44

⁸⁶ Robles Martínez, *op.cit.*, p. 172

estatal, que coexiste al lado de éstos con su propia competencia, la cual puede oponer para excluir cualquier intromisión, ya sea federal o estatal⁸⁷. La única objeción es que los fines del Ayuntamiento han sido señalados por los niveles estatal y federal, incluso los medios para lograr dichos fines dependen constitucionalmente de lo que los poderes superiores hayan decidido.

Son los límites los que determinan la "autonomía" del Ayuntamiento para erigirse como un ente capaz de darse su propia forma de gobierno, la libertad sólo le permite escoger entre alternativas dadas por la propia ley, por ejemplo puede escoger entre a, b, y c pero no seleccionar "d" porque implica estar al margen de lo exclusivamente tipificado. Revisando lo establecido en el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dice a la letra, "la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno"⁸⁸, dicho precepto le vendría de maravilla al gobierno municipal para que se destutelara e incluyera diversas formas de gobierno⁸⁹ para la comuna, así como para iniciar una exigencia de mayores facultades y libertades para el ejercicio pleno.

Se entiende perfectamente la demanda de que sean incluidos constitucionalmente a nivel federal las reglas claras que afecten o tengan que ver con el gobierno del municipio, por los cacicazgos regionales, por el temor a que los gobiernos estatales despojen al Ayuntamiento de sus facultades, pero el paternalismo ha demostrado históricamente autoritarismo y escasa ayuda económica. El Ayuntamiento debe ser más que un gobierno que siga a pie juntillas un manual de procedimientos con facultades reglamentarias sancionadas por el legislativo, un órgano de poder político con la decisión que

⁸⁷ *Ibid.* p.173

⁸⁸ Constitución, *op. cit.* p.43

⁸⁹ A propósito de diversas formas, en Oaxaca y Chiapas funcionan gobiernos en un cuarto nivel basado en Usos y Costumbres. Tlaxcala y Puebla nombran el "regidor del pueblo" y "Juntas auxiliares" respectivamente en un intento por tener el ejercicio del micro poder en la propia comunidad. Para una visión más amplia de estos niveles y formas de gobierno lo encuentra en: Raúl Olmedo, *El cuarto orden de Estado, el gobierno de la comunidad*, Comuna, México, 2000

le da el pueblo soberano que acude a un proceso electoral y elige a quien quiere que lo gobierne sin que su permanencia esté sujeta a un poder electo bajo las mismas formas.

4. DEMOCRACIA A CUENTA GOTAS

La prerrogativa de la democracia ha descansado sobre el presidencialismo⁹⁰ del que surgieron todas las propuestas constitucionales que dieran vida a la implementación de la democracia política⁹¹, otorgando el derecho al voto a las mujeres, abriendo las diputaciones de partido, las regidurías de partido, reduciendo la edad de votación para los jóvenes, reduciendo el porcentaje de votación de los partidos para la representación de 2.5% a 1.5%, construyendo el *ring* y las reglas para la participación, aceptando la participación de nuevos partidos políticos, introducir la representación proporcional en diputados y regidores, ampliar la cantidad de diputados, reformar el 115 dando mas prerrogativas a los municipios, generar las reformas a leyes electorales, y en sí promover todas las reformas que propiciaran la democracia política del sistema y su inserción en las democracias contemporáneas del mundo.

El actual Ayuntamiento mexicano es producto de esa "buena voluntad" de los personajes que han atravesado por el presidencialismo y sobre todo de las crisis que siguieron al milagro mexicano y que recordaron que existía una reserva territorial en el municipio y un gobierno al que había que darle vida por medio de algunas bocanadas de oxígeno libertario que le permitieran respirar

⁹⁰ Muy importante en la selección del titular del poder ejecutivo federal. "Quien inicia este procedimiento es Obregón, posteriormente Calles designa a Portes Gil, Ortiz Rubio, Abelardo L. Rodríguez y Cárdenas; a partir de Cárdenas, solo los presidentes fueron -hasta Zedillo, año 2000- quienes designan a sus sucesores, es Cárdenas quien afirma la fuerza del presidente como jefe máximo para elegir presidente". David Manuel Vega Vera, *El presidencialismo mexicano en la modernidad: estudio sociológico y constitucional*, Porrúa, México, 1989. pp. 52-53.

⁹¹ Es la esfera en la que el individuo es tomado en consideración como ciudadano. Norberto Bobbio, *Estado, Gobierno y Sociedad*, Breviarios, FCE, México, 1992.

para que se hiciera cargo de algunos servicios generados en su propio espacio territorial, pero también que incursionara en procedimientos electorales de micro política para la apertura democrática en espacios con escaso poder.

Giovanni Sartori dice que la "construcción vertical de la democracia depende de elegir y de las elecciones, elecciones libres, periódicas y competitivas. La aplicación plena y decisiva de la regla <regla de la mayoría> como regla de juego y como forma concreta de gobierno se produce en las elecciones"⁹². Para el Ayuntamiento mexicano si bien la voluntad de la construcción de la democracia, ha dependido en parte por la decisión del gobierno federal, también han sido significativas dos reformas: la llamada "política" de 1977 y la "descentralizadora" en 1983 como sumatorias en la lucha por la democracia local, donde la búsqueda de elecciones libres se convierte cada vez más en una constante y no en la excepción como lo era hace treinta años. En la mayoría de los Ayuntamientos mexicanos se da una competencia electoral por lo menos entre dos partidos políticos (en el capítulo V se verán detalles).

El PRI-gobierno dominaba el mapa político electoral "creando poder en, base a los números que obtenía"⁹³, más de 2300 Ayuntamientos de un total de 2371⁹⁴, con una competencia muy marginal que contaba con pocas posibilidades de disputar el triunfo; a principios de los ochenta, ha iniciado el camino más seguro a la transición política⁹⁵ nacional, aun cuando las condiciones para la calidad de la democracia sean demasiado estrechas y el

⁹² Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia 1*, Alianza Universidad, México, 1991. p.176

⁹³ *Ibid*, p. 177

⁹⁴ Cantidad de municipios en las 31 Entidades Federativas para 1977.

⁹⁵ Una transición que no se agota con la alternancia en el ejecutivo federal, que tiene que descansar sobre un gran pacto nacional que genere un nuevo marco de distribución de poder, así como una democratización de los actores políticos. "Por transición política suele entenderse el intervalo entre un régimen político y otro, asumiendo por régimen político el conjunto de patrones, explícitos o no, que determinan las formas y los canales de acceso a las principales posiciones gubernamentales, las características de los actores que son admitidos y excluidos de este acceso, y los recursos y las estrategias que pueden usarse para tener acceso. De esta manera, los momentos de transición están definidos por el cuestionamiento de los arreglos institucionales y las prácticas políticas; esto es, por la ausencia de consenso hacia ellos y la lucha hacia la definición y el establecimiento de unos nuevos". César Cansino, *Transición mexicana 1977-2000*, Centro de Estudios de Política Comparada, AC, México, 2000, p. 27

ejercicio de la democracia política sean la base que el centro tiene como destino final. Podemos asegurar sin temor a equivocarnos que la hegemonía priísta ha sido vulnerada y que hoy enfrenta una competencia seria en la casi totalidad de los municipios que aspiran a tener la dirección del Ayuntamiento, el camino para la transición se encuentra más franco por el camino electoral recorrido hasta el momento.

El llegar a este punto ha significado un recorrido bastante complicado por los laberintos sin salida y el obligado retorno, la democracia no era una gracia divina que se entregaría gratuitamente a la división territorial, organización política y administrativa de la entidad federativa o a sus incipientes partidos políticos; Sartori dice que "lo que hace posible la democracia no debe confundirse con lo que la hace más democrática"⁹⁶, quien sabe a ciencia cierta cuáles han sido todos los factores que se vienen incorporando desde la revolución, para acercarnos a lo que podemos denominar en este momento como una regularidad electoral, que, adicionada a la competencia y las alternancias⁹⁷ hacen pensar en una certidumbre electoral. Las guerrillas, la guerra sucia, la represión de los militantes de los partidos y movimientos sociales, los asesinatos político-electorales y post-electorales, en fin, todo aquello que tenga que ver con la sangre derramada, desafortunadamente fue el precio que se pago para merodear los caminos a la democracia, atravesando de lo no político, a lo político como una forma de compensar las décadas de autoritarismo y barbarie.

Cuando Miguel de la Madrid hablaba de *construir verdaderas escuelas de democracia en los municipios* seguramente no tenía en mente la posibilidad

⁹⁶ *Ibid.*, p. 203: véase también, "una transición podría concebirse como una especie de puente colgante, que va de un suelo firme a otro, atravesando un desfiladero". p.26. y también una "transición implica la descomposición del régimen autoritario y la pérdida de dirección por parte de los gobernantes", José Antonio Crespo, *Fronteras democráticas en México*, Océano y CIDE, México, 1999, p. 30

⁹⁷ "La alternancia requiere de la existencia de un régimen democrático que permita la competencia real y equitativa de los partidos políticos, así como la expresión periódica de la voluntad ciudadana mediante un sistema electoral eficaz, objetivo e imparcial". Mario Martínez Silva y Roberto Salcedo Aquino, *Diccionario electoral*, Instituto Nacional de Estudios Políticos, A.C. México, 1999, pp. 20-21

de educar en materia política a la comunidad o por lo menos no en una concepción de, "la democracia que no puede prescindir de la virtud, entendida como amor a la cosa pública, que al mismo tiempo debe promover, alimentar y fortalecer"⁹⁸. Pero el hecho de hacer más atractivo el Ayuntamiento administrativamente, atrajo rápidamente el interés de los partidos políticos en la lucha por el poder de este nivel de gobierno, no sólo en los municipios urbanos, sino también en rurales. Otro elemento que influye en el ánimo de acrecentar el terreno político-electoral fue sin duda la llamada "Renovación Política Electoral" proceso que tiene entre sus elementos primordiales: a) el hecho de establecer como potestad del gobierno federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales; b) la creación de un Código Federal Electoral para sustituir a la ley de la materia de 1977; c) el establecimiento de un Tribunal de lo Contencioso Electoral para resolver recursos de apelación y queja; d) la creación de una Asamblea de Representantes para el Distrito Federal⁹⁹. La puesta en marcha de un nuevo sistema electoral con bases más claras, pero todavía en manos del gobierno, ayudó en su momento a que se generara una participación más importante, por lo menos cuantitativamente. El pueblo que tenía la memoria impactada por los sucesos de las décadas anteriores, aprendió rápido la lección y por el camino electoral comenzó rápidamente a ganar espacios para el Ayuntamiento (con la aprobación en 1983 de representación proporcional para todos los Ayuntamientos) ya fuera en las regidurías o la titularidad de las presidencias municipales. En 1985 un fenómeno natural (terremoto) que significó una desgracia en el D.F., y ante la incapacidad del gobierno federal, obligó a la comunidad en estado de emergencia a construir la sociedad civil, que a partir de ahí y junto con la lucha por los gobiernos estatales y municipales se generara un fenómeno político que dará una nueva fisonomía a la democracia.

⁹⁸ Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, FCE, México, 1994, p. 24.

⁹⁹ Ramiro Bautista, *La democracia aplazada: sus riesgos*, Pueblo Nuevo, México, 1990, pp.

"En el México contemporáneo, los Ayuntamientos han atravesado por un largo periodo de marginación económica, de subordinación política a las autoridades estatales y federales, y de indefinición jurídica"¹⁰⁰, la espera por un Ayuntamiento políticamente más libre no ha sido pasiva, cada elección involucra una participación más reñida entre los partidos, con una sociedad civil más heterogénea y en muchos casos con una población más activa, cada cual trabajando desde su trinchera por el fortalecimiento del Ayuntamiento, aunque éste, por sí mismo todavía está lejos de realizar su propia elección.

Es desde el municipio donde se busca la certidumbre del cambio, e irle arrancando gajos de poder al centro, forzando a una nueva relación entre niveles de gobierno que tenga por destino un equilibrio, no sólo entre poderes sino también entre niveles. Hay que revisar las reglas democráticas con las que funcionan los Ayuntamientos; Anthony Giddens reconoce que en Europa "la segunda ola democratizadora ha de seguir la influencia de la globalización. De aquí que implique normalmente la devolución de poder a municipios y regiones"¹⁰¹ pero también encuentra una amplia corriente de pensamiento que piensa que "el desencanto de las políticas neoliberales, junto a problemas de gobernabilidad fueron factores que han llevado al auge del pensamiento comunitarista y dice según los comunitaristas, la consolidación de las comunidades, y de la sociedad civil en su conjunto, acabara superando la desintegración social provocada por el mercado"¹⁰² por lo que no hay que temer a la integración económica europea y ser optimistas en la consolidación del gobierno cercano a la sociedad.

Un error que cometemos constantemente es querer utilizar criterios emanados de culturas e idiosincrasias diferentes a los de la propia comunidad, se pueden tomar algunos lineamientos universales, -sobre todo hoy, en esa relación de tratados comerciales- pero no absolutamente todo, entre el occidente desarrollado en que se encuentra parte del norte mexicano y la

¹⁰⁰ Adriana López Monjardín, *La lucha por los ayuntamientos una utopía viable*, Instituto de Investigaciones Sociales y Siglo XXI Editores, México, 1986. p. 16

¹⁰¹ Anthony Giddens, *La tercera vía y sus críticos*, Taurus, España, 2000, p. 72.

¹⁰² *Ibid.*, pp. 72-73

cultura de origen mesoamericano arraigada en un 25% -más de ocho millones de indígenas y más de 500 gobiernos bajo el régimen de usos y costumbres o algún tipo de junta de gobierno micro-regional- de los municipios mexicanos, media un abismo que hay que cubrir con propuestas razonables y coherentes; hay que tomar cierta distancia del centro político del que dimana el poder del Ayuntamiento nuestro; pero, igualmente hay que tener las debidas reservas con respecto a lo que sucede en los centros internacionales generadores de poder, México no es, ni puede ser como Europa o Estados Unidos, pero si puede y debe aprovechar algunas experiencias de estos gobiernos, que ayudarían en mucho a democratizar las funciones y estrategias políticas de los gobiernos del primer nivel.

El primer triunfo de un partido político institucional (PAN) en la oposición, se dio en el Ayuntamiento de Tacambaro Michoacán¹⁰³ en 1947, ocho años después de que éste partido saliera a la luz pública como una alternativa de centro derecha, contra la consolidación del partido de Estado¹⁰⁴; en los sesentas esta misma organización política se impone en Ayuntamientos de algunas entidades (Chihuahua, Sonora, Yucatán y B.C.N), Salvador Nava¹⁰⁵ ganó en la contienda electoral de 1958 el Ayuntamiento de San Luis Potosí capital. En síntesis, se obtenían escasos triunfos en la esfera municipal, "el derechista Partido Acción Nacional (PAN) tiene la mayoría en 18, el "izquierdista" Partido Popular Socialista (PPS) controla 5 y el PRI domina el resto". Esto decía (Roger D. Hansen, 1971. pp. 135-136) a principios de la década de los setenta antes de la reforma política de 1977.

Para el reconocimiento de los escasos triunfos de la oposición, desde el centro provenía el visto bueno, y cuando los caciques locales o gobernadores no querían reconocer las derrotas, la orden venía directamente de los pinos, El jefe máximo del sexenio, además de decir la última

¹⁰³ Andrés Valdez Zepeda, *Democracia y oposición, el PAN y la transición política en México*, Universidad de Guadalajara, 1999, p.105

¹⁰⁴ "El PRI nació como un pacto entre élites y grupos representativos, suscrito en el centro, y ha mantenido esa condición...", Mauricio Merino, *Fuera del centro*, Universidad Veracruzana, México, 1992, p. 157

¹⁰⁵ Médico que se opuso a uno de los últimos cacicazgos de origen posrevolucionario y que a través de un frente cívico potosino y con estrategias democrático-políticas logró que se reconociera su triunfo. López Monjardín, *op.cit.*, pp. 40-60.

palabra sobre su sucesor, de palomear las próximas vacantes de gobernadores, senadores y algunos diputados, también metía la mano en el reconocimiento o no de los triunfos de la oposición, por marginales que estos fueran.

Durante todo el desarrollo estabilizador y hasta el agotamiento del milagro mexicano¹⁰⁶ la competencia política-electoral se desarrolló en el interior del régimen, y mediante las organizaciones corporativas del partido de estado¹⁰⁷, las cuotas de poder, las luchas por la hegemonía de grupos, la alianza entre organizaciones y con grupos económicos, etc., en si la pelea grande del espectáculo era dentro del estadio priísta y la competencia fuera de este espacio era intrascendente, si el PRI para 1970 era el único que nominaba candidatos a todos los Ayuntamientos del país, "en los últimos cuarenta años de nuestra era —la era del PRI— el partido oficial ha retenido en todo momento no menos de 97% de los municipios mexicanos"¹⁰⁸ comparado con la oposición externa que en su conjunto apenas participaba en un mínimo porcentaje de los municipios, Mauricio Merino resumía de la siguiente forma la relación entre el centro y la periferia:

"Para las instancias periféricas no hubo empalmes, sino instrucciones del centro. Es cierto que en cada sexenio se han impuesto modificaciones en las formas de acción, en el discurso político y aun en las tendencias de crecimiento de cada entidad, pero también es cierto que esas transformaciones periódicas han obedecido más a las orientaciones del centro que a la iniciativa propia de las instancias locales"¹⁰⁹

¹⁰⁶ "No existe una explicación de los acontecimientos político-electorales estrechamente vinculada al ritmo económico", Tonatiuh Guillen López, *Frontera norte: una década de política electoral*, El Colegio de la Frontera Norte, 1992, p. 8. Creo que si existe una relación entre la variable económica y la poca participación política a lo largo de cuatro décadas que recorren de los cuarenta a los setenta.

¹⁰⁷ "La falta de democracia no era percibida como un problema de primer orden. Desacostumbradas a elecciones libres, al debate público, a una prensa crítica, a un gobierno que rindiera cuentas, las clases medias mexicanas se contentaban con mejoras continuas en su nivel de vida. Poco les importaba el atraso de un sistema político y el consiguiente choque frontal con una sociedad en plena y acelerada modernización" Jorge G. Castañeda, *Nexos*, 97, enero de 1986, p. 29

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 37

¹⁰⁹ Merino, *op.cit.*, p. 54.

Sobre el futuro del Ayuntamiento a partir del corte obligado que se hace a la historia política-electoral del arribo al poder ejecutivo federal en el 2000 de un partido político diferente al PRI, quien venía gobernando desde su fundación, especular sobre la transformación de la relación del centro con la periferia, donde la democracia y el poder lleguen a los confines de la misma, es demasiado riesgosa, si bien es cierto que el origen del partido que logra llevar al triunfo de la máxima responsabilidad a uno de sus militantes y que Acción Nacional es un partido liberal y de esencia democrática, lo hecho por los gobiernos locales a lo largo del país donde gobiernan aproximadamente un 35% de la población y tienen supremacía en 8 entidades federativas y más de 350 municipios, las propuestas políticas para ampliar los márgenes democráticos y de empoderamiento hacia la comunidad ha dejado mucho que desear.

En segundo lugar, cometemos el error de pensar que todo se tiene que resolver desde el ejecutivo, o más bien, así se ha hecho en el pasado y la inercia muchas veces es mas fuerte que la voluntad, actualmente el legislativo puede limitar la acción de su contraparte, pero también puede inmovilizar el quehacer político por intereses de partido. En tercer lugar e igualmente negativo puede ser el protagonismo del mismo legislativo que asuma tal concentración de poder, que se olvide de la periferia o bien que se convierta en su padraastro, ejerciendo un excesivo control tutelar.

Es necesaria una libertad política que lleve a una vida digna y responsable al Ayuntamiento, donde se le permita ser adulto con igualdad de condiciones, en que sus ciudadanos cuenten con el pleno ejercicio de sus derechos políticos en su comunidad y para su comunidad, sin que éstos sean sobre limitados por las leyes constitucionales, de la entidad federativa o de la federación.

CAPITULO III

LA MATERNIDAD DE LA ENTIDAD FEDERATIVA

1. Interpretación y adecuación de la Ley

La ausencia de una ley secundaria normativa sobre el 115 constitucional a nivel federal, ha permitido que cada entidad federativa le de su propio toque a la generalidad del mencionado artículo; obviamente más ornamental en su propia interpretación, que una alternativa demasiado diferenciada al objetivo centralizador que plantea el poder a través de la ley. Pensar la heterogeneidad sobre todo antes del inicio de la transición electoral, cuando los gobiernos municipales diferentes al PRI en el país controlaban menos del 5% de los Ayuntamientos, era prácticamente imposible, los signos comunicantes daban escaso margen a interpretaciones diferentes al lenguaje del poder. Con la llegada de Ayuntamientos primero, y ejecutivos estatales de oposición después, comienza una amplia discusión sobre los contenidos de las constituciones locales, las leyes orgánicas y códigos municipales con la pretensión de transformaciones en pro, sobre todo, del poder en los estados.

La adición de la reforma política de 1977, y lo que se puede considerar como su posterior extensión en 1983 (la reforma municipal), da como resultado el inicio de la lucha por los Ayuntamientos, es decir la transición electoral iniciada en el primer nivel de gobierno. Necesariamente una no es causa de la otra, recordemos la quiebra presupuestaria que se venía dando y la quiebra que unos meses antes había tenido el anterior Presidente de la República con un sector de la oligarquía económica que concluyó en la estatización de la banca y los bienes bajo su rubrica, "the economic crisis of the 1980s was the pivotal factor affecting the timing of the political awakening of society"¹¹⁰. Es la suma de la **reforma política, la reforma municipal y la quiebra económica** del país lo que produce el inicio de la transición electoral a través de los Ayuntamientos¹¹¹. Carlos Martínez Assad le llama a este movimiento el despertar de las regiones y dice lo siguiente:

¹¹⁰ Vikram K. Chad, *Mexico's political awakening*, University of Notre Dame Press, Notre Dame Indiana, 2001, p. 25.

¹¹¹ Se plantean los años de 1983-1987 como de lucha constante en diferentes entidades donde se presentaron procesos electorales que en conjunto inquietaron al Partido de Estado y que a la vez significaron el inicio de una

"En los años que van de la reforma política de 1979 a la competitividad electoral en México, fechada al 7 de julio de 1988, se han dado cambios que alteraron profundamente el sistema político mexicano. Ahora los actores sociales se desplazan por reivindicaciones urbanas, educativas, municipalistas, fronteras, electorales, religiosas, etcétera. Una coincidencia resulta de los escenarios regionales donde transcurren sus respectivos movimientos"¹¹².

Sin embargo el agotamiento de los modelos económico y político más la incertidumbre ciudadana a principios de los ochenta, genera una nueva etapa para México con la alternancia en el Ayuntamiento, que podemos leer como una incipiente, pero constante y permanente competencia al monopolio político que tenía el PRI-gobierno en todo el país. En buen momento la competencia se inició en este nivel, donde se alberga al gobierno con menos poder, pero a la vez es donde se ponen los cimientos más sólidos para permitir la construcción del edificio democrático, el cual debe ser apoyado o mejor dicho reforzado con pivotes, incluso a prueba de terremotos; porque estos cimientos, aunque no se vean, son el principal sostén para que la democracia prevalezca.

La historia latinoamericana esta plagada de golpes militares y *Mesías* políticos neopopulistas que cada tres o seis años le prometen a la sociedad de estos frágiles estados-nación, la certeza de llevarlos por caminos que conducen al bienestar social y económico; y en el mismo orden los golpes militares y las emergentes democracias surgidas en acuerdos extraterritoriales o negociadas entre élites nacionales, sofocan la consolidación democrática, imposibilitando la emanación de un pacto entre la sociedad organizada a partir de lo subnacional.

competencia por los espacios locales. Juan Molinar, *Los procesos electorales: 1983-1987*, en German Pérez y Samuel León (coordinadores). *En 17 ángulos de un sexenio*, UNAM, PyV, México, 1987. pp. 189-223.

¹¹² Carlos Martínez Assad, *El despertar de las regiones*, en Jorge Alonso, Alberto Aziz y Jaime Tamayo (coordinadores), *El nuevo estado mexicano II*, Nueva Imagen, México, 1992. p.157

En México durante todo el tiempo que el PRI fue una extensión¹¹³ del "gobierno revolucionario" y mientras la oposición no competía con posibilidades reales de ganar los Ayuntamientos, los gobiernos de las entidades federativas incorporaban los preceptos de la constitución federal tal como venían, apegados a un dogmatismo rancio y ortodoxo, siempre muy preocupados por no disentir en lo más mínimo con el poder central; dicho de otra forma, en un inmovilismo casi absoluto. Las pequeñas adiciones realizadas en algunas entidades (Tabasco y Tlaxcala)¹¹⁴ se inician a partir de la reforma al 115 con De La Madrid, atreviéndose a ir en un camino un tanto diferente al que su Jefe había decidido, obvio, sin poner en riesgo las líneas generales trazadas por el propio centro. Y tal vez ahí, sea el inicio de una relación diferente entre miembros importantes **de la prolifera y venida a menos familia revolucionaria**, que tenía por jerarca, no al más viejo, ni al más sabio, sino al "Señor Presidente".

La revolución mexicana no produjo un estado democrático, por el contrario a medida que esta moría, se sustituía por la democracia y cuando da su último suspiro en 1988, inicia de lleno la lucha por la democracia, única autorizada para hacer realidad el postulado político de la revolución, es decir el "sufragio efectivo". Y aunque parezca paradójico se necesitaba la muerte de la ideología de la misma, para dar inicio a una nueva vida bajo sistemas y subsistemas estructurados en una relación de poder diferente. Mauricio Merino decía "los gobiernos de las entidades federativas de México gozan de una autonomía limitada para señalar políticas propias y carecen, en general, de los instrumentos necesarios para llevar a cabo proyectos distintos de los diseñados desde la capital del país"¹¹⁵.

Los gobernadores de los estados se encargaban de hacer una réplica del presidencialismo en cada entidad, subordinando al resto de los poderes, apelando en todo momento al legislativo local para propiciar una ley que

¹¹³ Extensión, entendida como un brazo encargado de realizar operaciones mecánicas.

¹¹⁴ Olmedo, *El municipio, op.cit.*, pp. 32-33.

¹¹⁵ Merino, *op.cit.*, p. 54.

permitiera mover los hilos de la política y administración local sin trabas, como si fuera un apéndice del ejecutivo y decidir lo pertinente para el gobierno del municipio. El único contrapeso para el ejecutivo estatal estaba en los pinos y mientras el gobernador hiciera las reverencias (muy comunes en la clase política priísta) hacia el otrora poderoso, su puesto estaba asegurado; pero, que se cuidara de contravenir al primer mandatario o de tomar decisiones por cuenta propia para poner en riesgo tanto el prestigio como la hegemonía del poder presidencial y las instituciones que de él derivaran, porque tarde o temprano y más temprano que tarde tenía que “pedir una licencia por motivos de salud”.

El gobernador tenía la enorme responsabilidad de lograr los acuerdos corporativos en su entidad y de asignar a cada organización priísta la diputación, regiduría o cargo público; claro, dependiendo del número de agremiados y votos que aportaran, era el fiel de la balanza local. Por lo tanto es lógico concluir que no podía haber una distancia entre la propuesta que hacía el ejecutivo federal y la que tenía que asumir el estatal.

El esquema anterior fue posible gracias a que ningún partido político tuvo condiciones para disputar el poder en los congresos locales. Fue hasta 1974¹¹⁶ en que algunas entidades federativas se adelantaron a la reforma de 1977 y comenzaron a incorporar diputados locales de partido¹¹⁷ y desde entonces comenzó una mayor participación de la oposición¹¹⁸, incipiente aun, pero en comparación con la representación anterior, establece una marcada distancia, sobre todo en lo que respecta a los congresos, generando nuevos espacios locales de representación, con voces que se perdían en el espacio, pero que producían ecos que se juntaban con otros de lugares diferentes y que a su vez significaban la esperanza y la sensación de no estar solos. La incorporación formal de diputados de partido y regidores para las grandes

¹¹⁶ Lujambio, *op.cit.*, p. 46.

¹¹⁷ *Ibid* p,47

¹¹⁸ PAN, PPS y PARM, eran la oposición institucional, aunque solamente el Partido Acción Nacional era una oposición real.

ciudades¹¹⁹ rompe la inercia y el objetivo de estos órganos de poder, la presencia de un extraño en familia mas allá de inquietarlos, pone al descubierto los secretos que por tanto tiempo habían sido exclusivamente eso, un asunto de familia.

En 1989 el PRI, pierde por primera vez la mayoría en el congreso de Baja California Norte y no sólo en la legislatura, sino que además resulta derrotado en la gubernatura por Ernesto Ruffo, del Partido Acción Nacional, que por cierto se queda con los principales Ayuntamientos de la entidad¹²⁰. Los cortes en política se pueden hacer en muchos momentos del proceso, dependiendo de lo que se quiera corroborar, para quienes quieren ver las alternancias locales como el principal indicador de la democracia, tenemos: 1983 y los triunfos panistas en el norte del país, sin olvidar a Juchitan¹²¹ en el sur con una propuesta democratizadora diferente; posteriormente una lucha por las gobernaturas del norte, para arribar a 1989 y la ruptura del orden electoral establecido, donde se arrebató una pieza importante y real a la simbiosis PRI-Gobierno, sembrando la certidumbre de una lucha por la regularidad electoral y las alternancias políticas.

Ya un año antes en 1988 con la formación del Frente Democrático Nacional¹²², con la escisión interna y externa del PRI, se había dado el primer gran susto al partido hegemónico y quedó la enseñanza de que realmente se podía ganar un proceso electoral. Diferentes partidos del congreso nacional en la cámara baja se apoderaron de varias posiciones de mayoría relativa y penetraron por primera vez en la cámara de senadores. Se constituyó por primera vez un legislativo que no contaba con una mayoría calificada, acto que

¹¹⁹ Poblaciones con 300 mil habitantes eran los que tendrían derecho a partir de la Reforma política de 1977 a tener regidores de representación proporcional.

¹²⁰ El autor presenta un trabajo bastante extenso y rico sobre los procesos electorales del país, donde describe resultados electorales de las entidades federativas a partir de finales de los ochenta y mediados de los noventa. En este trabajo proporciona porcentajes obtenidos en la renovación de poderes ejecutivos, legislativos locales y Ayuntamientos, para el caso de Baja California, José Antonio Crespo, *Votar en los estados: análisis comparado de las legislaciones electorales estatales en México*, Miguel Ángel Porrúa/CIDE. México, 1996, pp. 187-190

¹²¹ El caso Oaxaca, Molinar, *op.cit.*, p.192.

¹²² Jaime Tamayo, El neocardenismo y el nuevo Estado, en *El Nuevo estado mexicano*, *op. cit.* pp. 113-114.

se reproduce en 1989 en Baja California, donde el PAN obtiene 9 diputaciones locales de un total de 19, quedando como la fracción parlamentaria más numerosa, pero imposibilitada para generar por sí sola cambios.

A diferencia de 1988 en el centro del país donde Carlos Salinas (quien con mucha habilidad supo estrechar lazos y encontrar aliados en el poder legislativo y en las dirigencias de otros partidos políticos) da una bocanada de aire que logra una extensión bastante significativa al presidencialismo del viejo estilo priísta (1988-2000), en Baja California, se inaugura un nuevo centro de poder, no en el poder ejecutivo, sino en el legislativo, será este nuevo poder el responsable de aquí en adelante de trazar el ritmo de cambio. Aunque a decir verdad la mayoría de los congresos locales se han mantenido fieles a las propuestas en materia constitucional generadas en el centro del poder¹²³, de las 31 entidades federativas, 29 es decir el 93.5% han adecuado su constitución política a la federal en lo referente al texto del 115; el restante 6.5% equivalente a dos congresos locales en lo general, aglutinan el sentir de los preceptos centrales. Pero independientemente de la filiación política de los gobernadores o congresos locales, de manera absoluta todas las constituciones de las entidades asumen:

- a) La forma de organización del poder en el Ayuntamiento, integrado por el presidente municipal, síndicos y regidores de representación proporcional; algunas entidades no contemplan los regidores de mayoría relativa¹²⁴; y en otros estados el primer regidor se convierte en el responsable directo del Ayuntamiento.
- b) La no, reelección para cualquier miembro del Ayuntamiento que haya entrado en funciones es una constante que "obedientemente" siguen a pie juntillas, y no por disposición propia, sino por mandato constitucional.
- c) Para el 2002 no existe un sólo congreso local donde se pueda dar la mayoría calificada, condición necesaria para declarar la desaparición o suspensión de Ayuntamientos, aunque esté contemplada en la ley máxima de

¹²³ Centro de poder que no necesariamente se produce en el ejecutivo federal.

¹²⁴ Ver gráficas de Anexo

las entidades federativas. Pero eventualmente pudieran darse las condiciones entre dos o más partidos políticos que hicieran realidad esa prerrogativa del **congreso local**.

d) La facultad para designar un consejo municipal en sustitución de un Ayuntamiento que no haya entrado en funciones o donde se haya suprimido al anterior, también es prerrogativa **del congreso local**, en todo el mapa geográfico del país.

e) Todo lo concerniente a la prestación de servicios públicos y la capacidad para su manejo quedará a criterio de las **legislaturas** estatales, disponiendo éstas, cuando el ejecutivo del Estado se debe hacer cargo de la prestación de un servicio.

f) Lo relacionado a la expedición de bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas deberán contar con el beneplácito y la publicación de **las legislaturas** referidas.

g) Las participaciones federales se determinaran de acuerdo a las **legislaturas** de los estados.

h) Administraran "libremente su hacienda" la cual se formara de los rendimientos, de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que **las legislaturas** establezcan en su favor.

i) Los Ayuntamientos tendrán personalidad jurídica y manejaran su patrimonio propio conforme a la ley, que deberán expedir las **legislaturas** de los estados.

j) **Las legislaturas** de las 31 entidades federativas aprobaran las leyes de ingresos de los 2434 Ayuntamientos.

k) El Ayuntamiento de un municipio podrá buscar formas de asociación con sus pares para una mejor prestación de los servicios públicos, solamente contando con la autorización de la **legislatura** respectiva.

"La autonomía municipal" que el Ayuntamiento puede hacer efectiva, es aquella consecuente con las decisiones institucionales que le manda aceptar la constitución federal, la estatal respectiva y las leyes secundarias que deriven de la misma. La entidad federativa como socia constitucional de la República

es muy fiel en procurar que los Ayuntamientos efectivamente respeten el orden establecido desde el centro.

El PRI tiene en su haber aproximadamente el 49.81% de los legisladores totales en el país, 532 diputados locales, de los cuales 414 son de mayoría relativa, es decir el 38.76% y el 11.05% por representación proporcional; todavía bastante lejos de su más cercano contendiente el PAN, quien alcanza un porcentaje de 27.05% entre mayoría relativa y representación proporcional con 15.73 % y 11.32% respectivamente; muy despegado de la tercera fuerza el PRD con 13.76%, donde solamente el 5.99% corresponde a diputados de mayoría relativa y 7.77% a representación proporcional¹²⁵.

La distribución de escaños a nivel congreso local, está nacionalizada, los partidos políticos locales, con presencia exclusivamente en la entidad o región, apenas llegan a tener un 1.5% de los legisladores¹²⁶. Las coaliciones¹²⁷ han generado pocos diputados locales, si se toma en consideración la expectación que causan en el escenario político, sólo un 4.40% de los congresistas locales llegan mediante ese vehículo de participación.

Los “peques” nacionales, es decir esos pequeños partidos con registro federal que por diferentes circunstancias han aprovechado o mejor dicho capitalizado su situación en el terreno nacional, con creces llegan al 3.5% siendo favorecidos en ciertas regiones, obteniendo el 80% de sus diputados en la representación proporcional.

¹²⁵ La información anterior es en base a la fuente de datos integrada por el Sistema Nacional de Información Municipal, enero 21 del 2002, Secretaría de Gobernación, CENTRO Nacional de Desarrollo Municipal: *México Electoral, Estadísticas Federales y Locales, 1970-2000*, Grupo Financiero BANAMEX-ACCIVAL.

¹²⁶ *Ibid*, SNIM.

¹²⁷ *Ibid*.

Tabla I. Aproximado de la composición de las legislaturas locales en las 31 Entidades mexicanas

Partido Político	Mayoría Relativa	Representación Proporcional	Porcentaje Total	Total de Diputados
PRI	38.76	11.05	49.81	532
PAN	15.73	11.32	27.05	289
PRD	5.99	7.77	13.76	147
PT	.28	2.24	2.52	27
PVEM	.09	.84	.93	10
COALICION	2.9	1.50	4.40	47
LOCAL	.19	1.31	1.50	16
TOTAL	63.94	36.03	100%	1068

Fuente: México Electoral: Estadísticas Federales y Locales, 1970-2000, Grupo Financiero BANAMEX-ACCIVAL.

El 98.5% de la representación legislativa estatal depende de proyectos formulados en el centro¹²⁸, las reformas aprobadas en el congreso federal, se adecuan a la medida de cada entidad con gran facilidad; la ley local manda

¹²⁸ Sólo el 1.5% de la representación está en manos de partidos locales y el resto es dominado por el centro, *ibid*

obediencia de la central, el hueco o vacío que los estados no cubren ha sido tomado por el gobierno central, quedándose con el poder de decisión. "Junto con las tendencias que predominan en la sociedad, los líderes de los estados comparten la culpa por haber perdido el control de las herramientas que los fundadores de la nación nos dejaron para que el estado ejerciera la función que le ha sido asignada en el sistema federal"¹²⁹, esto decía un Gobernador norteamericano sobre su situación, qué diremos nosotros, que no tuvimos fundadores que nos dejaran un estado federal, sino un Estado dividido, con resabios de tipo *monárquicos* y *teocráticos*. Las legislaturas locales actúan en algunos casos como simples operadores de las resoluciones tomadas de manera general a miles de kilómetros de distancia y sin tomar en cuenta las diferencias geográficas y culturales de cada región.

En la última elección de congresos locales¹³⁰, el Partido Acción Nacional logra tener el mayor número de diputados sin alcanzar la mayoría simple en Baja California Norte, Estado de México, Querétaro y Yucatán; en Morelos obtiene el 50% de las curules y en Guanajuato, Jalisco y Nuevo León alcanza la mayoría simple. Por su parte el PRD, logra mayoría simple en Baja California Sur y Michoacán, y a pesar de contar con la bancada más numerosa en Zacatecas, se queda por debajo de la mayoría simple; el PRI es el que obtiene la mayor cantidad de diputados en 20 congresos, solamente en Sonora y Tlaxcala no alcanza la mayoría simple.

Visto este panorama donde, no queda una sola entidad con mayoría calificada de un sólo partido político, nos muestra un panorama donde el Revolucionario Institucional cuenta todavía con una significativa presencia, que se extiende a dos tercios de las entidades; y dos partidos políticos con gobernadores y diputados de partido de mayoría relativa en un tercio del país. El presente escenario a simple vista pareciera el mejor lugar para ensanchar

¹²⁹ Michael Leavitt, Gobernador de Utah. Al gobernador le preocupa la pérdida de poder de los estados con relación al poder federal de los Estados Unidos.

¹³⁰ Tomamos como tope el año del 2001, para efecto de nuestro trabajo.

los márgenes democráticos a nivel municipal, favoreciendo un Ayuntamiento con más libertad y un camino a la Autonomía.

Por principio de cuentas el temor que sienten los Ayuntamientos de que sean suspendidos, desconocidos, desaparecidos o revocados los mandatos de acuerdo a lo establecido en el 115 constitucional, con la actual composición en los congresos locales disipan la incertidumbre, aunque queda la posibilidad de alianzas entre diferentes fracciones para lograr la mayoría calificada.

Mas allá de las facultades a favor de un "Ayuntamiento fuerte" que supuestamente le confiere la constitución federal. Lo cierto es que los congresos locales permiten al Ayuntamiento pocas alternativas hacendarias y políticas diferentes a las diseñadas en el centro; los mismos congresos locales se han aprovechado para atar al Ayuntamiento a su decisión; se han convertido en la *matría* del gobierno de la comunidad.

2. PARA QUE NO QUEDE DUDA

Ley orgánica, Ley municipal, Ley del gobierno y administración municipal o Código municipal, en fin, cualquier denominación que utilice la entidad federativa para regular el quehacer del Ayuntamiento, lleva al mismo propósito. Muchos municipalistas¹³¹ ven con muy buenos ojos que lo referente a la organización del municipio esté consagrado constitucionalmente en un documento absoluto y suficiente, que reglamente todo lo municipal; es decir, hay consenso entre algunos investigadores en dejar sentado en un código general y absoluto lo relacionado con las obligaciones, derechos y todo tipo de prerrogativas sobre el municipio y su gobierno.

Una reglamentación del tamaño de la actual limita toda posibilidad de autonomía y libertad; valores indispensables en la democratización y final transición de nuestros subsistemas. La democracia sustentada en la libertad de escoger entre algunas alternativas nos lleva a una democracia política, pero la

¹³¹ Estudiosos y dirigentes políticos y sociales que se han preocupado por ensanchar las fronteras de lo municipal.

democracia que no ofrece alternativas de selección simplemente es dirigida y acotada.

De Aguascalientes a Zacatecas, es decir de la A la Z, el articulado de todas las leyes encargadas de reglamentar el Ayuntamiento son una receta uniforme y *cuasi equal* para los gobiernos del municipio en la geografía del país; inmediatamente se nota la influencia de esa veta que se llama sistema político mexicano como el proveedor oficial del pensamiento político nacional de los gobiernos central y subnacionales.

Las entidades gobernadas por partidos políticos diferentes al PRI muestran una escasa diferencia en cuanto a organizar estructuras autónomas diferentes para los Ayuntamientos. Lo cierto es que el piso está claramente definido en el centralismo mexicano reflejado para asuntos del Ayuntamiento en el artículo 115 y 116 de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, y sin embargo los cimientos y el techo que son el trabajo de las entidades federativas tienen el mismo modelo de construcción, como si se tratara de pies de casa de INFONAVIT, edificadas unas, en terrenos más grandes que otras, y con alguna variedad en la fachada, pero con el mismo estilo y la misma calidad de los materiales utilizados.

Y siguiendo con este mismo ejemplo sustraído de la arquitectura y la ingeniería, aplicado arbitrariamente a la política, nos sorprende que tanto las organizaciones políticas herederas directa o indirectamente del viejo régimen, ése que se niega a morir, así como las fuerzas políticas que a principios de los ochenta gritaron a los cuatro vientos su intención de derruir el sistema político mexicano¹³² con la suma de nuevos grupos que se incorporaron a partir de la elección nacional de 1988, se encarguen de alimentar el neo-totalitarismo regional, al no dejar un sólo hueco a los Ayuntamientos. Si la Federación hace su parte al poner el piso, la entidad federativa debería de concluir su parte con la edificación de las paredes y el municipio encargarse del techo y la obra blanca, contribuyendo con todos los detalles acordes a su propia situación.

¹³² Francisco Barrio en 1986 en Chihuahua decía, "no dejaremos piedra sobre piedra del actual sistema político mexicano".

Desafortunadamente los elementos que se pueden incorporar al piso quedan subordinados a esta edificación de la construcción, tienen necesariamente que estar en absoluta armonía, es más, se dice por escrito y sin posibilidad de discrepancia cuáles deben ser y donde ubicarse. La libertad kantiana, de hacer todo aquello que no perjudique a los demás, simplemente aquí no funciona, ya que todo lo que se haga de más es un atentado contra la esencia misma.

En otra asimetría, el traje hecho a los Ayuntamientos parte del mismo modelo, los sastres recibieron el mismo curso de capacitación, prueba de ello es la incorporación del Bando de Policía y Buen Gobierno, como una de las facultades que tienen los Ayuntamientos de crear un reglamento, nadie se salva de contar con este instrumento regulatorio, algunas entidades permiten que este reglamento solamente sea publicado en el órgano informativo del Estado para que tenga validez y otros estados exigen que este sea enviado para su aprobación al congreso del Estado, pero ningún Ayuntamiento puede dejar de contar con el Bando, y bajo ninguna circunstancia puede quedarse corto o superar lo contemplado por la propia ley reglamentaria de la entidad federativa respectiva, el reglamento tiene aspectos básicos que incorporar.

Algunos de los reglamentos que debe expedir el Ayuntamiento son los siguientes:

Interior del municipio e interior del Ayuntamiento

Bando de policía y buen gobierno

De obras y servicios

De limpia

De urbanismo

De hacienda

De tránsito

De medio ambiente

De construcciones y Otras¹³³.

¹³³ Leyes municipales de las 31 entidades federativas, obtenidas en UNAM *Juris* (la justicia electoral en México 1987-1998 y actualización), Secretaría de Gobernación y Gobiernos de las Entidades Federativas.

Las disposiciones administrativas, al igual que los bandos de policía, son la regla a que están sometidos los Ayuntamientos mexicanos, quizás para algunos asiduos estudiosos del municipio, el contar con un cuadro básico (el cuál me parece máximo) sea un mal menor, pero en realidad se fortalece un estado totalitario. La condición necesaria de un Ayuntamiento ideal, uniforme y regulado por un marco conceptual útil y suficiente no se puede lograr por medio de la homogeneidad. Cuando revisa uno las leyes reglamentarias de las 31 entidades federativas y se encuentra un parecido entre todas, la primera idea que se genera es sobre el pequeño puente entre el centralismo y el presidencialismo mexicano, y a la vez tan grande por su importancia que puede ser el único tránsito entre la periferia y el centro.

Las circulares es otra facultad graciosamente confiada y autorizada a los gobiernos del municipio; el Ayuntamiento puede dictar órdenes y normar la actuación de los gobernantes; claro, bajo un formato estrechamente autorizado por la normatividad vigente tanto a nivel nacional, como estatal. ¿Bajo que condiciones los Ayuntamientos mexicanos que gobiernan en municipios pequeños pueden obligarse a la expedición de estas leyes de observancia general?

En el ámbito de su territorio y competencia, el Ayuntamiento debe dictar disposiciones de observancia general en materia administrativa, las cuales se deben dirigir para hacer más explícita la garantía que tengan los particulares de que no se les afecte. Los diputados locales han estado muy preocupados en cuidar que vaya a quedar algún resquicio por donde los Ayuntamientos puedan sobrepasar el orden constitucional impuesto. Algunos congresos locales les han dicho explícitamente a los representantes de los Ayuntamientos, exactamente que debe contener cada una de las cuatro disposiciones reglamentarias concesionadas en la franquicia autorizada al Ayuntamiento¹³⁴.

¹³⁴ . En una franquicia en primer lugar se tiene que pagar una suma por el uso de la firma o nombre de la empresa, se deben seguir a pie juntillas las recomendaciones de igualdad en la presentación, el orden, el servicio, etc., en el Ayuntamiento la suma se paga de otra forma diferente a lo mercantil.

Las comisiones mínimas que cada Ayuntamiento tiene que incorporar son dadas por el propio ordenamiento estatal, independientemente del número de regidores con que cuente el gobierno del municipio, un regidor puede ser parte a la vez de varias comisiones; lo que es importante desde el criterio legislativo, es que el presidente municipal sea quien le asigne a cada munícipe por lo menos una comisión, que podrán ser unitarias o colegiadas, según sea la necesidad.

El Estado de Nayarit estipula en su artículo 15 de la Ley municipal como un derecho de los habitantes del municipio, presentar al Ayuntamiento proyectos de bandos y reglamentos municipales; en Chiapas pueden iniciar ordenanzas la directiva del consejo de participación y colaboración vecinal municipal; en Jalisco las ordenanzas pueden ser sometidas a referéndum derogatorio, previa solicitud al Consejo Estatal Electoral y con firmas del 5% de los electores del municipio cuando este sea inferior a 300 mil habitantes o 3% tratándose de una población superior, pero la misma Ley del Gobierno y la Administración Municipal del Estado, como el artículo 44 de la referida ley, pone una serie de condiciones que deben contener los reglamentos municipales. La ley orgánica municipal del estado de Guanajuato, no contempla condiciones para la expedición de reglamentos o bandos municipales, no plantea la necesidad del visto bueno del congreso o del gobierno. La mayoría de los estados imponen como condición mínima que sus bandos, circulares o reglamentos sean congruentes y adopten las leyes federales y locales y además que sean publicados en el periódico oficial del estado antes de entrar en vigor.

Determinar el criterio para definir las comisiones que deben contemplar los Ayuntamientos queda a merced del congreso del estado y estas pueden variar en número, la Secretaria de Gobernación a través del Centro de Estudios Municipales (CEDEMUN) contempla 29 comisiones municipales previstas en las leyes y/o códigos municipales de las 31 entidades federativas, nosotros

encontramos un promedio de 11 como recurrentes en las leyes sobre el municipio, las cuales mencionamos a continuación:

- a). De gobernación
- b) De hacienda y cuenta pública
- d) De obras públicas
- e). De servicios públicos
- f). De seguridad pública y tránsito
- g). De desarrollo urbano y preservación ecológica
- h). De salud pública y seguridad social
- i). De salud y recreación
- j) De cultura y deporte
- k). De desarrollo económico
- l). De asuntos constitucionales y reglamentos
- m). Otras que determine el Ayuntamiento.

Son más de una decena de comisiones para un porcentaje que no supera los cinco municipios por Ayuntamiento y en donde la mayoría de los municipios mexicanos cuentan con una población aproximada a treinta mil habitantes. Ya al entrar en detalle encontramos que el mapa se conforma por diez ciudades que tienen entre uno y cuatro millones de individuos y más de un mil municipios que con creces rebasan las mil personas.

Los municipios tienen suficientes diferencias en su composición étnica, cultural y poblacional, por ende se entiende que los Ayuntamientos o Gobiernos de estas entidades también deben de tener marcadas diferencias en la forma y el fondo de llevar las cosas del gobierno.

Claro que no se puede acusar al gobernador en turno de ser el responsable de este cerco impuesto al Ayuntamiento; de hecho la constitución federal, al igual que las estatales, dejan muy claro que no habrá autoridad intermedia entre el gobierno de la federación y el Ayuntamiento; de hecho formalmente no existe, incluso las atribuciones del ejecutivo estatal sobre los

cabildos adquieren sentido solo cuando el Ayuntamiento solicita el apoyo del segundo nivel de gobierno y siempre autorizado por el propio congreso.

Cada vez son menos las entidades federativas que a través de la carta constitucional y de las leyes secundarias tienen un control explícito de algunos actos o funciones del ejecutivo estatal sobre los Ayuntamientos, como ejemplo podemos ubicar al Estado de México como una de las entidades que todavía tienen en sus manos la integración de un Ayuntamiento, que por alguna razón jurídica o política no se pudo instalar el Ayuntamiento; o el gobierno de Michoacán que tiene bajo su mando el control de la policía municipal de Morelia ; en San Luis Potosí puede el gobernador solicitar la revocación de los titulares de seguridad pública o en Tamaulipas donde el titular del ejecutivo estatal podrá remover y nombrar los jefes de policía de los Ayuntamientos, Yucatán que establece como condición que "los directores de seguridad, bomberos y demás integrantes deberán seleccionarse de los centros de capacitación de la dirección de protección y vialidad del estado". Baja California Sur, donde el gobernador propondrá al congreso un consejo municipal provisional y donde el gobierno estatal en común con el Ayuntamiento puede remover la fusión de comunidades para crear otras; en Querétaro, Tamaulipas, San Luis Potosí, Quintana Roo, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, etc., donde el ejecutivo de la entidad puede solicitar a la legislatura del estado la supresión de un municipio, por considerar que existe probada incapacidad económica para el sostenimiento de su administración, y la desaparición o revocación de mandato del Ayuntamiento.

Las leyes le asignan ciertas responsabilidades a los poderes ejecutivos estatales sobre los Ayuntamientos, como la representación de los asuntos municipales en escenarios fuera de la propia entidad, tal como lo hace Tabasco al señalar "el Ejecutivo tiene la representación jurídica del municipio en los asuntos que deben tratarse y resolverse fuera de la entidad"

En síntesis, la totalidad de las leyes secundarias estatales que regulan al Ayuntamiento dejan clara una relación de coordinación, colaboración y

descentralización de servicios públicos como un acuerdo entre dos, sancionados por un arbitro "multipartidista y neutral". Si el gobierno del estado maneja ciertos servicios públicos que corresponden al Ayuntamiento, no es que él se haya abrogado ese derecho o que sea un aprovechado, sino que el congreso determinó que el gobierno municipal no podía con la responsabilidad por no tener la infraestructura necesaria y que por lo tanto el gobierno estatal se responsabilizará; o el Ayuntamiento de por *motu* propio determinó que necesitaba el auxilio del ejecutivo estatal, claro con la debida autorización del congreso y es por eso que cualquiera de las circunstancias es movida por un acuerdo legal.

Aunque formalmente el ejecutivo del estado¹³⁵ no tiene un control legal sobre los gobiernos de la comunidad, y empíricamente no se pueda comprobar el peso real que tiene en su entidad sobre los diputados, por lo menos sobre los del mismo partido, independientemente del que se trate y en menor proporción sobre "algunos legisladores de otros partidos", lo cierto es que influye presionando a favor o en contra para lograr los objetivos que pretende y aprovecha el control de los recursos económicos y políticos en la entidad para favorecer su jerarquía.

México es un país donde lo simbólico adquiere forma y peso, o como decía Jesús Reyes Heróles, "la forma es el fondo", las relaciones de poder más fuertes se dan en ese terreno, donde la fertilidad del mismo hace que se reproduzca con una enorme rapidez y es ahí donde el ejecutivo del estado, sin estar sujeto a una normatividad, puede hacer uso de instrumentos alternos para determinar las condiciones en su territorio, sin exponerse a la violación de los preceptos legales y con una situación mucho más relajada.

¹³⁵El Gobernador de una entidad federativa tiene asegurado el voto y la fidelidad de la fracción de su partido. México es un país donde el poder no se retroalimenta con los electores después del triunfo o de la asignación de una responsabilidad legislativa o de administración, el ciudadano común desaparece por completo del itinerario del ejercicio de la soberanía, con el voto le entrega una carta poder a su representante, a ese desconocido que no sabe ni quien es, ni de donde viene y mucho menos a donde lo va a llevar, pero que para el partido y su representante en una fracción de territorio son un capital importantísimo.

De hecho, el control formal sobre el Ayuntamiento lo ejerce el congreso del estado, él determina la suspensión de Ayuntamientos, autoriza el presupuesto de ingresos, faculta para la integración de nuevos municipios o la desaparición de los mismos, autoriza: el cambio de una cabecera municipal, la cuenta pública, la enajenación de bienes públicos, categorías de comunidades, aprueba concesiones, faculta la auditoría, es el único autorizado para desaparecer Ayuntamientos y consejos municipales, nombrar autoridades electorales, etc. La totalidad de las facultades autorizadas al Ayuntamiento son minuciosamente establecidas en las leyes estatales¹³⁶.

El total de artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es de 134, en la cual cabe una cantidad bastante alta de leyes relacionadas con todos los tópicos del quehacer político, jurídico y administrativo del Estado Mexicano y su relación con el resto de las entidades y poderes nacionales y subnacionales. El promedio de las Leyes Orgánicas o Códigos Municipales tienen 181 artículos, siendo Baja California Norte la que cuenta con menos artículos, solo 54, pero suficientes para enunciar de manera general el marco del propio Ayuntamiento; le sigue Aguascalientes con 86 y posteriormente Sinaloa con 89.

En general el promedio de las entidades gobernadas por Acción Nacional cuentan con una legislación estatal sobre el municipio más reducida, lo que permite a los Ayuntamientos un poco más de margen para maniobrar en lo que se ha dado en llamar el "municipio libre", que le agregaría con un Ayuntamiento atado por los poderes estatales. El promedio de artículos en los códigos donde gobierna el PAN, es de menos de 120, en nuestra opinión aun deberían, reducirse más, para quedar en promedio al nivel de Baja California, y así poder aspirar a la verdadera democratización del Ayuntamiento.

Las entidades federativas que se exceden en la normatividad en lo que respecta a las leyes orgánicas municipales son: Sonora con 446 artículos en su Ley del Gobierno y la Administración Municipal, donde no deja huecos al

¹³⁶ Todas estas referencias vienen en el artículo 115 de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ayuntamiento para un sano ejercicio de su "autonomía", ¿qué propuesta puede hacer un Ayuntamiento con tal cantidad de reglamentaciones?, por mucho que se reivindique al gobierno del primer nivel en términos administrativos, tal cantidad de facultades convertidas en ley, limita a cualquier órgano de gobierno, lo encadena junto a un enorme grillete.

Le sigue Coahuila con la no menos impresionante cantidad de 406 artículos en su Código Municipal, lo cual se puede interpretar como la poca confianza que se le tiene a un gobierno de la comunidad que requiere de un marco dado, y con esa visión matriarcal de ver a sus vástagos como eternos niños que requieren ser llevados de la mano segura y firme de quien solo quiere su bien.

Paternalismo y maternalismo han sido los tutores responsables del subdesarrollo del Ayuntamiento, impidiéndole a toda costa su crecimiento; lo prefieren débil, famélico, dependiente, reverente, sumiso y obediente; la homogeneidad uniforme modelos en base a un prototipo, 85 años de centralización¹³⁷ no han sido suficientes para inhibir la diversidad, sino, que hoy el federalismo¹³⁸ se presenta como un gatopardismo, que pretende seguir construyendo modelos unitarios para el "municipio libre".

Los puros códigos, leyes orgánicas o leyes municipales que emanan de las legislaturas locales dan cientos de evidencias, suficientes para pensar que el Ayuntamiento sigue dependiendo de un órgano de gobierno superior y que mientras haya estas fronteras cercando al gobierno de la comuna, este no podrá democratizarse y por lo tanto, el sistema en su conjunto seguirá esperando el destino final de la transición. A menos que nos conformemos con una "transición Light" casi equiparable a una alternancia, ¿pero acaso se ha discutido o al menos preguntado que tipo de transición se quiere, que

¹³⁷ Se toma como referente a partir del constituyente del 1917 del siglo XX, pero esta detrás la conquista y la colonia.

¹³⁸ "En México la democratización se está dando de manera <federalizada> de la periferia hacia el centro político". Andrés Valdez Zepeda, *Democracia y oposición*, Universidad de Guadalajara, 1999. p. 107. El autor entiende periferia como entidad federativa, y la verdadera periferia esta en la orilla, en la parte más baja de la falda. El comentario es mío

instituciones civiles, políticas y gubernamentales deben de cambiar y hasta donde llevar los cambios?

3. LEY ELECTORAL LOCAL

Cuando hacemos referencia a una ley electoral local¹³⁹, necesariamente nos remitimos al ordenamiento jurídico de la propia entidad federativa para despachar los procesos electorales que ahí se produzcan, sin importar el que correspondan a elecciones de Ayuntamiento, congreso o gubernatura. Es a su vez el camino para que los derechos políticos de quien detenta y quiere aprovechar su ciudadanía cobre vida en la co-elección de sus autoridades; para que los partidos políticos nacionales y locales se sujeten a la normatividad, que regula obligaciones y prerrogativas; y para que la autoridad electoral dependiente del legislativo local, operativice el proceso.

La reforma electoral de 1946 dice Eduardo Castellanos, es donde aparece por "primera vez una autoridad federal encargada centralmente de organizar las elecciones, así, como otra encargada de llevar el registro de electores"¹⁴⁰; es precisamente en ese momento cuando se centraliza de manera institucional y bajo el control del ejecutivo federal la tarea de lo político-electoral. Tuvo que transcurrir medio siglo para que los organismos electorales lograran independizarse de la administración pública federal bajo el auspicio del presidente de la república; aun cuando los trabajos de autonomía e independencia, dice, Eduardo Castellanos, habían comenzado en 1989-1990.

¹³⁹ "La ley electoral es la norma en la cual se vértebra el resto de la legislación electoral y establece el marco jurídico de los siguientes elementos: quienes pueden elegir y quienes son elegibles; cuales son los órganos encargados de resolver con justicia los casos que se derivan de la aplicación de la legislación electoral; mediante que sistema se expresara la voluntad ciudadana y esta se convertirá en escaños; cuál será el procedimiento a usar desde la convocatoria, el registro de candidatos y las campanas hasta la votación y proclamación oficial de candidatos electos; cuáles serán y cómo se manejaran los recursos económicos de que dispondrán los partidos y candidatos; qué conductas merecerán sanción como infracciones y delitos electorales; y otras disposiciones relativas a diversos temas, como la realización de encuestas, etc." Martínez, *op. cit.*, p. 405

¹⁴⁰ Eduardo Castellanos Hernández, *Derecho Electoral en México*, Trillas, México, 1999. p. 135

Hasta la primera mitad del gobierno de Ernesto Zedillo, el centro del poder político funcionó bajo la figura del jefe de Estado-Gobierno, que a su vez también fungía como jefe del PRI, extendiendo su mando al legislativo en ambas cámaras. A partir de la segunda parte de su mandato, el Congreso fue objeto de una conformación donde el otrora partido hegemónico perdía su predominio y por ende también el Ejecutivo Federal quedaba debilitado y sujeto a un nuevo centro de poder encarnado en el Legislativo, que a su vez conforma un nuevo centralismo dividido en una tríada, por un lado el Legislativo, por otra los Organismos electorales y como parte de las dos anteriores, los partidos políticos. Son los propios partidos políticos los que de manera institucional y legal conforman los organismos electorales, deciden sobre el nombramiento de sus autoridades y ponen los medios necesarios para su funcionamiento; en el interior de los organismos electorales los partidos acuden a través de dos instancias diferentes: como fracción parlamentaria y como institutos políticos; en ambas con voz y sin voto, pero no importa, el voto ya lo emitieron en el origen.

Los códigos o leyes electorales de las 31 entidades federativas tienen en común un enorme parecido, inmediatamente se deduce la paternidad de las mismas y aunque las madres son tan diferentes física y mentalmente, los rasgos y actitudes que dominan son las del padre. Existen madres muy preocupadas en cuidar que sus pequeños tengan los cuidados encomendados y se sienten responsables de reproducir meticulosamente el espíritu de libertad y disciplina necesarios en su encomienda; por el contrario hay madres que sin salirse de los lineamientos generales, se abrogan ciertos derechos que a su vez se traducen en mayores facilidades para que los infantes cuenten con más, o menos recursos.

En todo el territorio, no existe un sólo municipio que cuente con un órgano electoral propio, por lo tanto el nombramiento de las autoridades electorales es una facultad exclusiva del órgano estatal, algunas entidades federativas aceptan que los partidos políticos estatales propongan candidatos

para la dirección de las tareas electorales, pero la facultad de decidir sobre el nombramiento de los mismos recae necesariamente en el comité directivo estatal del instituto electoral. Para otras entidades federativas el presidente del organismo electoral es quien propone a quienes deban conducir esas responsabilidades y hay un escenario donde mediante convocatoria abierta el organismo estatal decide.

De cualquier forma el uso de la discrecionalidad o la negociación con los grupos de poder en los partidos políticos dejara duda sobre la elección de éstos funcionarios, pero lo que realmente interesa es conocer el margen de maniobra con que cuentan los comités electorales del municipio. De manera absoluta todos los comités municipales electorales del país, tienen que dar cuenta a su superior en un máximo de 48 horas posteriores a que hayan sesionado, el organismo municipal es sólo un operador, de acuerdo con lo que establecen los códigos y leyes electorales "los consejos municipales tendrán un carácter transitorio y dependerán del Consejo Estatal Electoral" (código electoral para el estado de Morelos); "el consejo estatal nombrara al comisionado presidente de la comisión distrital y la comisión distrital, nombrara al comisionado presidente del municipio" (Jalisco); " un consejero presidente, un secretario y siete consejeros ciudadanos designados por el consejo estatal electoral" (Aguascalientes); "los consejos electorales municipales funcionan durante el proceso electoral para elecciones de presidente municipal y regidores, y se integra por un consejero presidente, quien será vocal ejecutivo, seis consejeros electorales... designados por el consejo estatal" (Tabasco); "un presidente, un secretario y cuatro consejeros y suplentes nombrados por las 2/3 partes de los miembros del consejo general" (Zacatecas); "los consejos municipales son órganos desconcentrados del Instituto Electoral Veracruzano, encargados de la preparación del proceso electoral en sus respectivos municipios... cinco consejeros en los municipios que cuenten con más de cincuenta casillas y tres donde haya menos de cincuenta, la designación de consejeros municipales se hará por el consejo general del IEV (Veracruz).

Así podemos enunciar las formas de designación de los consejeros municipales de acuerdo a las leyes de las 31 entidades federativas y el resultado final nos demostrará los candados en algunas leyes electorales, como la de Zacatecas, que obliga a una mayoría calificada del consejo estatal a designar a los representantes, ante el municipio que se encargara de realizar el proceso para la elección del Ayuntamiento, ésta misma ley zacatecana establece en su artículo 123 la obligación de enviar copia del acta de la sección del consejo municipal al comité estatal a más tardar 24 horas después de haberse reunido.

El artículo 71 del código de instituciones políticas y procedimientos electorales de Oaxaca plantea la necesidad que tiene el consejo general de reglamentar el funcionamiento del consejo municipal, además de expedir sus nombramientos; Sonora, que es la entidad federativa que se caracteriza por tener las leyes reglamentarias más abultadas del país (382 artículos en el código electoral del Estado), dice en su artículo 40, "el secretario del consejo estatal mantendrá constante comunicación con los consejeros distritales y municipales para el mejor desempeño de sus funciones"; Baja California Sur en su artículo 79 de la ley electoral tipifica claramente, "los comités distritales y municipales electorales formaran parte de su estructura orgánica", aquí se refiere obviamente al consejo estatal electoral; el artículo 114 del código electoral del estado de Chiapas establece en su séptimo apartado el compromiso de escuchar las propuestas de los partidos políticos, antes de que el presidente del organismo estatal decida sobre los nombramientos de los consejeros municipales, y el artículo 127 de este mismo código define el número de consejeros para los municipios; lo sobresaliente de la propia ley, es que se estipula el funcionamiento del consejo municipal con cinco consejeros propietarios y tres suplentes, los cuales cubren las inasistencias de los titulares, pero las leyes de esta entidad así son de *sui géneris* o diferentes por el rol que juegan las suplencias.

Los Ayuntamientos mexicanos se eligen a través de organismos electorales estatales que desconcentran funciones operativas a los municipios para poder realizar los procesos electorales, otorgándoles ciertas facultades, mas no, autonomía en el desarrollo de las diferentes etapas del proceso, hasta su conclusión. El municipio todavía esta ligado al cordón umbilical de la madre y tiene que alimentarse exclusivamente con lo que ella le suministre.

Todos los consejos estatales tienen la presencia de una representación de las fracciones parlamentarias del congreso o por lo menos de las dos o tres con mayor presencia en las entidades; el legislativo que da vida a los Institutos electorales y les asigna el súper presupuesto, tienen todo el derecho de ser parte de los propios organismos, también los partidos políticos tienen una representación con derecho a voz, para el caso de los municipios, los consejos se componen por un consejero presidente con voz y voto, un consejero secretario con voz, un número determinado según sea el caso, de consejeros ciudadanos con voz y voto y un representante de los partidos políticos concurrentes con voz.

Existen situaciones paradójicas como el caso de Tabasco donde en el código municipal se prohíbe solicitar créditos o hacer concesiones que sobrepasen los tres años del Ayuntamiento y en cambio el Instituto Electoral de Tabasco, con la mano en la cintura y sin necesidad de solicitar al congreso autorización como en el caso de empréstitos, en su artículo 130 dice que los consejeros electorales municipales durarán en su encargo siete años. Para la mayoría de las legislaciones electorales, los consejos municipales tienen un carácter transitorio, generalmente se diluyen con la conclusión del proceso electoral, su presencia es efímera, aparece unos meses antes de la elección y desaparece a la conclusión de la misma. El Comité Estatal por el contrario, es permanente y el consejero presidente y los consejeros ciudadanos cambian dependiendo de la composición del congreso y de lo reñido de la propia elección, pero a decir verdad el gobernador en turno, tiene un poder discrecional importante en la designación del consejero presidente y cuando se

complica la designación, se llevan jornadas de concertación entre el ejecutivo estatal y los dirigentes de las bancadas legislativas para consentar sobre el importante e influyente presidente electoral de la entidad.

La mano visible del congreso estatal, al igual que la del congreso federal, cada vez se adueña más del control del poder político de la entidad, el terreno de lo electoral y el monopolio de la política electoral¹⁴¹ sobre los municipios, es una situación que favorece de manera clara a oligarquías políticas incrustadas en los propios partidos políticos de corte nacional, en detrimento de lo meramente local y concretamente de lo municipal.

Las reglamentaciones electorales estatales en lo general son un clon del CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES y los consejos a la vez como una replica del consejo general que funciona en el centro político de la nación, cada legislatura estatal va asumiendo el espíritu y la estructura, (guardando las proporciones) del modelo central, resulta injustificado quedarse rezagado con respecto al centro¹⁴², ese pequeño territorio donde tiene su epicentro el poder mismo.

Aunque no es nuestro interés en este momento demostrar que las instituciones electorales en México cuestan demasiado caro, al igual que los partidos políticos, es imposible dejar de mencionar la cantidad de directores y funcionarios que participan en las tareas electorales, ello sin contar con los ejércitos de personal eventual que se incorpora cuando hay procesos electorales¹⁴³. En el municipio por su parte y en la proporción debida, también

¹⁴¹“Las funciones electorales en el fondo están representando al PRI, PAN y PRD”. Jorge Alonso, *Democracia Precaria*, ITESO, Jalisco, México, 2000, pp. 139-145.

¹⁴²“En 1997, se reforma la constitución política del Estado de Jalisco. Se tuvo como punto de referencia la reforma federal de 1996. Se añadió a los principios rectores de los procesos electorales los de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y equidad. La nueva legislación establecía modificaciones en los órganos y autoridades electorales. Se eliminó la injerencia del poder ejecutivo en el nombramiento del presidente del Consejo Electoral del Estado”, *ibid*, p. 137.

¹⁴³“Función pública”, toda actividad temporal permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona natural en el nombre del Estado o al servicio del Estado o de sus entidades, en cualquiera de sus niveles jerárquicos.

se hacen nombramientos más que suficientes de directores y operadores improvisados que por lo general sirven exclusivamente en un proceso electoral, son verdaderos enjambres que sumados en el territorio nacional, fácilmente conformarían una de las burocracias más numerosa y sobre todo, más costosa.

La democracia formal tiene veinticinco años (1977-2002) de estarse construyendo sistemáticamente; ha costado baños de sangre y ha dejado muchos muertos en el camino, fueron precisamente los muertos de la guerra sucia de los setentas y el movimiento del 68 los que obligaron a pensar la transformación de la sociedad a través de los caminos de la vía electoral, utilizando para ello la opción de la democracia como una herramienta capaz de llevar a un destino de mayor certidumbre; lo malo es que estas bodas de plata que cumple la sociedad al haberse unido con la democracia, a sido una carga cada vez más pesada en términos económicos, caminamos demasiado lento, la ética en lo político cómo que no ha ayudado mucho, porque si esta hubiera operado, ya estaríamos votando por correo, sin necesidad de gastar el dinero en cuidarnos unos a otros y sin tener que aparecer en fichas de identificación con fotografía, como si fuéramos criminales.

No basta que el Instituto Federal Electoral cuente con un registro nacional de electores, sino que para que sea más confiable un buen porcentaje de entidades federativas, hacen lo propio en su territorio, generando su propio padrón electoral, elaborando credencial con fotografía y dilapidando los escasos recursos de un país tercermundista o en "vías de desarrollo", ya nada más falta que después con el pretexto de ampliar la democracia esto se lleve a lo municipal. Es sabido que sale más caro remediar que prevenir, si la política educativa le diera un enfoque diferente al civismo, y trabajara desde el jardín de niños en la generación de mexicanos respetuosos, absolutamente todos saldríamos ganando.

4. LA CUALIDAD DISCRECIONAL DE LOS PODERES LOCALES ANTE EL AYUNTAMIENTO

Durante setenta años México fue producto de un régimen presidencialista con un poder ejecutivo federal fuerte que mantenía un predominio hegemónico sobre el resto de los poderes que en conjunto daban forma a la tríada de los poderes de la Unión y a la vez al Supremo Poder de la Federación, ese mismo esquema se reprodujo en lo estatal¹⁴⁴, hasta que los congresos locales comenzaron a perder la mayoría calificada a final de los ochenta. Durante los noventa ese escenario fue prácticamente una constante, que propició un nuevo protagonista del control político sobre los Ayuntamientos, que había tenido el ejecutivo estatal.

Es la propia constitución federal la que otorga poderes explícitos a los congresos locales para que sean ellos y solamente ellos quienes tengan las riendas de las entidades federativas a partir del Nuevo Estado Mexicano "democrático" que comienza a reproducirse a partir de la globalización¹⁴⁵. El artículo 115 dice a la letra "las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán desaparecer Ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato de algunos de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad para rendir pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan".

"En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los estados designaran de entre los vecinos a los **consejos municipales** que

¹⁴⁴ Artículo 116 "el poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo". *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Mc Graw Hill, México, 2000, p. 123

¹⁴⁵ La globalización entendida para México como el momento definitivo en que se abandonan los proyectos nacionales de desarrollo y se apuesta por ser la periferia, fuente de reserva laboral (técnica y profesional), industrial y política de Estados Unidos de Norteamérica.

concluirán los periodos respectivos”; “los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones...”; “a) el procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate este imposibilitado para ejercerlos o prestarlos”.

e) segundo párrafo, “las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del Estado, o entre aquellos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d)”. Cuando se estipulan los servicios públicos que tendrán a su cargo los Ayuntamientos se dice en el inciso i) “los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera”, en el mismo inciso mas adelante esclarece que cuando se trate de asociación entre municipios de dos o mas estados, deberán contar con la aprobación de los estados respectivos.

En el apartado IV. “los municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formara de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor”; b) de este apartado, “ las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados”; y en el inciso c) párrafo segundo, “ Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria”. “Las legislaturas de los

estados aprobaran las leyes de ingresos de los municipios, revisaran y fiscalizaran sus cuentas públicas”.

Los poderes explícitos que otorga la Carta Magna a los congresos locales ponen en sus manos una cualidad discrecional para que sean las legislaturas locales, verdaderos organismos descentralizados del Poder Legislativo Federal, quienes se encarguen de extender el poder central hasta la base de la división territorial, organización política y administrativa de la entidad federativa. El Ayuntamiento, órgano de gobierno del municipio libre o autónomo, queda por disposición del centro político encadenado a la legislatura local.

Y la propia Legislatura local en pleno o la comisión permanente en su defecto serán las encargadas de aprobar la normatividad que ponga las fronteras al Ayuntamiento de los municipios, además de ser también la responsable de crear una extensión electoral dependiente del propio legislativo, encargada de operativizar los procesos electorales con reglas que obstruyan los estorbos a sus intereses ganados a pulso. Las condiciones para permitir el acceso a un **partido político municipal** son inexistentes, si la descolonización se inicia en la célula de la organización política, o también llamado primer nivel de gobierno, el monopolio de los partidos políticos nacionales y sus centros de poder estarían en riesgo, significarían la principal amenaza.

Es mucho más seguro amarrar al Ayuntamiento a los congresos locales, para que sean estos quienes se encarguen de su control. Incluso los partidos políticos locales, tienen una serie de candados, que les impiden traspasar puertas anchas; los nuevos partidos tienen que reunir las perlas de la virgen para tener derecho a un registro condicionado por la propia autoridad electoral. Las elecciones se han nacionalizado, son los grandes partidos quienes se distribuyen los recursos económicos para mantenerse en el poder, con el acompañamiento de pequeños partidos nacionales que hacen un buen servicio y ello les permite recibir su recompensa.

El centro es juez y parte, del centro salen los documentos básicos, el programa de acción, los estatutos y las estrategias; todo se cocina ahí, y en el centro se condimenta, para que la periferia gire con movimientos de traslación, cuidando que no se den los movimientos de rotación, ya que rompería con la lógica del propio poder. Todas las leyes electorales se reservan el derecho de interpretar cuando un partido político local incurrió en anomalías, o cuando a su juicio del Instituto ha incurrido de manera grave y sistemática en faltas graves, el Consejo del Instituto es quien determina cuáles son causas que ameriten la suspensión o retiro del registro. En todos los códigos municipales se contemplan también "violaciones graves a los planes, programas o presupuestos de los municipios" o cuando puede ser suspendido un Ayuntamiento y aunque prácticamente no existen congresos locales que cuenten con mayorías calificadas en manos de un partido político, si existen posibilidades reales de alianzas entre partidos que puedan conformar esa condición constitucional.

CAPITULO IV

**MAPA POLITICO ELECTORAL DEL AYUNTAMIENTO
MEXICANO**

1. UNA SINTESIS DE LOS ULTIMOS VEINTE AÑOS:

Cuando vemos el pasado a través del retrovisor, sentimos el alivio de haber atravesado ese camino incierto, parece que nos sentimos más seguros transitando por las autopistas de cuota que sufriendo por la multiplicidad de veredas y caminos angostos de tercercía. La modernidad sinónimo de modernización, como vanguardia, punta de iceberg y único motor de cambio. Como si el cambio se produjera por decreto, y esos caminos de asfalto pudieran usarse para las yuntas de bueyes.

El viejo sistema centralizado en la constitución de 1917 y afinado con los gobiernos de Plutarco Elías Calles y Lázaro Cárdenas Del Río, para los setenta era obvio que necesitaba adaptarse gradualmente, para poder estar en las cercanías de un Estado culturalmente liberal, por eso la reforma de 1977 sienta las bases para una neo-centralización legislativa, necesario precedente para la posterior centralización política, decretada como descentralización política y administrativa de los Ayuntamientos en 1983 por Miguel de la Madrid. Ante la crisis económica y la constante perdida de credibilidad en el sistema político, heredero de la Revolución, la mejor forma de contener el caos y evitar la anarquía fue poniendo diques de contención en las orillas, la periferia misma.

La fisonomía del viejo y del actual Ayuntamiento mexicano a simple vista se aprecian totalmente diferentes, como si se tratara de dos entidades ajenas entre sí; el Ayuntamiento de hace veinte años era delgado, muy flaco, casi famélico; en cambio guardando las debidas proporciones el gobierno del municipio actual es sumamente obeso¹⁴⁶, tan gordo que batalla para moverse, y es tan codiciado aun en este supuesto mundo de flacos neoliberales, que confunde por lo paradójico.

¹⁴⁶ Tomando como indicador el tiempo, los Ayuntamientos, sobre todo de las grandes ciudades se han saturado de funciones.

Dos décadas de lucha electoral iniciadas en territorio municipal por el poder de los Ayuntamientos, recién nutridos a principios de los ochenta, muy pronto, para ser precisos, a finales de la década se extendió a terrenos más amplios; es decir, a la lucha por la entidad federativa, donde arrebató un partido de oposición al partido de Estado su primer triunfo importante en 1989; la década de los noventa fue la consolidación de las oposiciones y la obtención de gobernaturas y mayorías en los congresos locales, para dar paso en el año 2000 al triunfo de un Jefe de Estado y Gobierno nacional surgido del Partido Acción Nacional, principal protagonista de la lucha electoral municipal.

Existe la creencia entre varios autores en pensar que ha sido el municipio considerado como el laboratorio más importante en la transición¹⁴⁷, a partir de 1988, lo cierto es que el movimiento fuerte de alternancias en los Ayuntamientos se da a partir de esa fecha, que sin restarle importancia, es muy significativa en la lucha por el poder central, puesto que se demuestra que efectivamente la Presidencia de la República deja de ser parte de la utopía para las opciones diferentes al PRI y se vuelve real. Pero el arranque de la lucha por el Ayuntamiento siempre ha existido, recibe un fuerte impulso entre 1982 y 1983 con resonados triunfos en el norte; es ahí donde revientan varios embriones a la vez, los mismos que en escasos años logran una "regularidad democrática electoral", quizá por su cercanía con Estados Unidos y con el concepto de democracia orientado hacia el uso de las libertades.¹⁴⁸

La "regularidad democrática electoral" significa tener procesos electorales confiables en los que la alternancia está presente, la propia ciudadanía que vota comienza a disminuir su presencia en las urnas, no porque pierda interés en lo político, sino porque confía en quien ejerce el voto, y su presencia en las urnas pasa de ser necesaria a prescindible. Es

¹⁴⁷ Lujambio, *op. cit.*, p. 77.

¹⁴⁸ "La idea y la práctica de la democracia están justificadas por los valores de la libertad, el desarrollo humano y la protección y promoción de intereses humanos compartidos...", Robert Dahl, *La democracia y sus críticos*, Paidós, España, 1992, p. 373.

exactamente lo mismo pero con diferente significado de los colectivos que viven en un mundo predemocrático, donde no se vota por que no se cree en las elecciones y de antemano ya se sabe quien gana. Entre estos dos tiempos de la democracia electoral, media el de la sociedad que se siente indispensable, necesaria en la contracción del mundo democrático, que tiene grandes expectativas y siente que su presencia es determinante, es cuando la participación electoral supera el 60% del padrón, llegando en ocasiones a porcentajes cercanos al 80%.

La ruptura firme de una parte de la oligarquía mexicana con su gobierno y el encuentro de ésta con el Partido Acción Nacional, ven en el nuevo municipio de 1983 el espacio indicado para disputar desde la periferia la lucha por el poder, obtener sonados triunfos en las capitales y zonas urbanas de las entidades federativas, fundiéndose en las clases medias con propuestas diferentes al viejo y desgastado nacionalismo revolucionario, proponiendo novedosas formas de participación política e involucrando a la sociedad en proyectos de transformación, que dos décadas después aún no aterrizan, pero que ha influido sobremedida en la generación de alternancias.

"La conciencia política en México ha cambiado rápidamente con la crisis y el gobierno se ha quedado a la zaga. Este desfaseamiento no puede seguir eternamente.

No creo que el cambio se pueda hacer en un santiamén. No tenemos que empezar por soluciones centralistas o desde el centro; podemos empezar por propiciar islas de salud política en el país, podemos empezar por darles vida propia a las entidades municipales o a los estados"¹⁴⁹

El Ayuntamiento se vuelve mas con la oferta de nuevos servicios que prestar y la oportunidad de empresarios excluidos de participación de licitaciones públicas en el gobierno del municipio, la oportunidad de mayor número de regidores de oposición y reglas más claras para participar por puestos de elección popular, marcan el inicio de una competencia electoral

¹⁴⁹ Enrique Krauze, *Por una democracia sin adjetivos*, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 130, UNAM, México. p.137

mucho más atractiva. No se cree que se haya pensado la transición precisamente desde ahí, desde abajo, más bien se acepta que esta surgió a raíz de 1988 y fue precisamente cuando se empezó a reproducir la idea de una transición a la española, pero no desde el municipio, sino desde el centro mismo y teniendo como objetivo el triunfo de la parte más alta de la pirámide.

Cada vez me convenzo más de que el municipio y su gobierno no han sido estudiados suficientemente y que la nueva historia sobre el Ayuntamiento definitivamente no comenzó en 1983 y mucho menos en 1988; es un *continuum* que tiene un precedente sumamente rico, una veta inagotable en los años previos: la reforma de 1977 y la incorporación de nuevos sujetos políticos y sociales donde se crea un panorama de infinitos matices y acontecimientos que fortalecieron en grado muy importante la lucha por la democracia, aunque el resultado no se refleje en Ayuntamientos ganados por los nuevos y viejos contendientes de este espacio territorial, si generaron porcentajes de votación cercanos al 40% en una buena parte de municipios suburbanos y urbanos. Esto no significa que en los municipios rurales haya prevalecido un *statu quo*, porque se dieron muchos casos de verdadera competencia en los Ayuntamientos considerados como firmes hacia el partido del gobierno.

Incluso los años previos a la reforma política y con la entrada en escena de los nuevos partidos políticos, los institutos políticos considerados como fieles al sistema (PARM y PPS) tuvieron en su haber una rica participación de competencia. Existen municipios que históricamente tienen una larga experiencia en asuntos de competencia electoral; y cuando únicamente se contaba con la presencia del PAN, PARM y PPS, a través de alguno de ellos el pueblo busco hacer efectivo para sí el uso de la soberanía popular, vía elecciones.

Sin temor a equivocarnos podemos afirmar que mientras han existido partidos diferentes al PRI, ha existido competencia electoral. En 1977 al PAN en Tijuana se le reconocía un 40.36%¹⁵⁰ de la votación, en 1983; obtiene el

¹⁵⁰ Banamex-Accival, *op.cit.*

100% en Abejones Oaxaca, en la Capital de este estado obtiene 45.15 % en 1983, a finales de los setenta sus porcentajes en Nuevo León superan el 30%, en Morelos en las zonas urbanas al inicio de los ochenta merodean el 20%, en Jalisco sobre el 30% del voto urbano, en Guanajuato por esas fechas sobrepasan el 30%; en 1983 ganan la capital de Durango y se posesionan en un 35%; en Chihuahua logran en 1983 resonados triunfos en las principales ciudades; en Chiapas en las zonas urbanas se acercan al 40%; en Colima ciudades como Manzanillo se acerca al nada despreciable 40%, en Coahuila logra excelentes resultados desde los finales de los setenta y a principios de la década perdida, en las dos Bajas Californias se acerca al PRI en número de votos de la mayoría de los municipios; Aguascalientes en 1980 incrementa su votación para alcanzar cifras del 40.62%; en Jesús Maria y 31.57% en Aguascalientes capital en 1983; el PARM en 1979 en Tepoztlan obtiene el 45.83%; en 1979 el 17.76% en Monterrey, en Guadalajara el 20% en 1976 y triunfos en pequeños municipios de diferentes entidades.

El PARM, PPS y PAN le disputaron al PRI entre un 35 y 40 % de la votación en los municipios en que hubo competencia hasta 1979; a partir de este año, la disputa por el poder del Ayuntamiento se multiplica y se consolida, hasta que viene la mano dura del gobierno en 1985 que ve como un riesgo la elección municipal y detiene de manera general el avance de la lucha electoral; entre 1984-1987 en la mayoría de los procesos electorales para renovar Ayuntamiento retrocedió la oposición cerca de 20 puntos porcentuales. Fue dramática la parada del proceso democratizador vía Ayuntamiento, a pesar de la recién reforma al 115 y del discurso sobre el municipio libre.

La democratización del Ayuntamiento a través de elecciones se fue dando por etapas y cada una fue, un momento determinante en el conjunto de los acontecimientos; lo cierto es que para mediados de los ochenta el PRI estaba sólo en municipios muy pequeños y alejados de las vías de comunicación, su reserva del 100% se restringía drásticamente a partir de una

segunda e interesante etapa que se daba con la incorporación de nuevas fuerzas políticas y el quiebre evidente de la economía.

Entre 1985 y 1988 en la inmensa mayoría de elecciones con más de un partido político se genera un fenómeno de debilitamiento de los competidores al PRI y como consecuencia este todavía partido político hegemónico, se consolida en el espacio municipal, generando una sensación de incertidumbre; tal vez por ello se explique en parte la elección presidencial de 1988 en que se vio seriamente amenazado el poder político de la élite gobernante dentro y fuera del gobierno. El ciudadano común quiso cambiar el régimen en su célula política, en su cercanía, pero para hacerlo contó con ofertas políticas provenientes del centro y lo que inicio como una lucha por el espacio de la periferia se perdió en el centro. Los municipios aguerridos de los que hay prueba en todo el país, cambian una y otra vez de partido político, muchas veces sin importar el origen ideológico, el estatus económico de los candidatos o la preparación del candidato, los ciudadanos se vuelven soberanos en las contiendas electorales cada tres años y el día de la elección refrendan o cambian de siglas.

La historia electoral municipal se puede dividir en tres fases, la primera se da hasta 1977 en que a pesar de todos los mitos sobre el priísmo, existió una verdadera lucha por el espacio municipal en donde hubo partidos diferentes al PRI, por muy institucionales o fieles que hayan sido al nacionalismo revolucionario; la segunda etapa inicia con la reforma política de 1977 y la incorporación de varios pequeños partidos, continua con la quiebra económica de 1982, la reforma al 115 constitucional de 1983, los fraudes electorales en diferentes municipios del país, para concluir con la concentración del poder en la Secretaría de Gobernación e impedir el avance democrático recién iniciado en las regiones del centro, sur y norte. La última etapa que es una continuación de lo acontecido anteriormente y reinicia a partir de la elección presidencial de 1988 y la formulación de un nuevo pacto nacional, que aterriza en las modificaciones a la ley electoral.

Es muy cierto que el partido del gobierno en Chiapas para 1982 contaba con varios municipios del 100% de la votación, ahí existía partido único, pero también lo es que en los Ayuntamientos urbanos más importantes con creces rescataba el 60% de las papeletas a su favor; en Guanajuato, desde 1982 el PRI en general no rebasó el 55% de los votos a su haber; en Jalisco los

números para el Partido Revolucionario Institucional se ubico entre un 50 y 55% de la votación; en el Estado de México, Michoacán, Guerrero, Nayarit, Colima y Morelos, había una competencia dirigida hacia el pluripartidismo con una tajada del 30 y 35 % de la votación total a nivel municipal para elección de Ayuntamiento entre 1980 y 1988.

Los resultados aportados por la etapa intermedia tienen que medirse, no en función de los Ayuntamientos conquistados por el presidente municipal o por la planilla partidaria, sino en función del porcentaje de votos obtenidos, el cual avanza en proporción a la primera etapa en un aproximado de 15 puntos.

La tercera etapa inicia con las elecciones presidenciales de 1988 y la reconfiguración del sistema político en función de un nuevo sistema de partidos, dividiendo un tanto arbitrariamente el entero en un medio y dos cuartos. El 50% para el PRI, el 25% para el PAN y el restante 25% la "nueva izquierda". Nuevos partidos, nuevas reglas y otro escenario conducido por un renovado poder central. A partir del sepulcro de la revolución, el inicio del movimiento neo-revolucionario del PRD y del desplazamiento del nacionalismo por el de democracia; se continúa con el proceso electoral interrumpido por el Secretario de Gobernación, para dar lugar a la lucha por territorios estatales, sumando de paso el relegado municipio.

La contienda se traslada del Ayuntamiento a la Entidad Federativa con el interés de obtener como botín el Ejecutivo Estatal¹⁵¹ y el Congreso local, se da un brinco de lo micro a lo *mezzo*, tal vez por eso se invoque a la transición. Los triunfos en esta etapa comienzan a fluir por paquetes, la oposición se convierte en gobierno, no solo en mas de 500 Ayuntamientos, también logra mayoría en congresos locales y más de un tercio de las gobernaturas de los estados.

¹⁵¹ Cuauhtemoc G. Rivera. *Jalisco el mito de la transición a la democracia*, en Estudios Políticos No 2, Nueva Época, Vol. 8, FSPyS, UNAM, 1989

2. COMPETENCIA REÑIDA

La década de los noventa sirvió para generar una menor diferenciación entre fuerzas electorales distintas en los procesos electorales, lo que en el pasado fue para el PRI un simple compás de espera, un trámite sin sobresaltos, hoy es una elección incierta, pero no solamente para el Revolucionario Institucional, sino para cualquier Partido político que gobierne un Ayuntamiento. El comportamiento electoral ha ido variando conforme transcurren mandatos incapaces de resolver las problemáticas de políticas públicas, si bien es cierto que existen fuertes organizaciones político-electorales a lo largo y ancho del territorio, también lo es que se incorporan alternativas emergentes, por lo menos en la disputa por espacios más pequeños que generan expectativas de cambio.

El sistema político, el sistema electoral y los subsistemas electorales locales requieren de ventilas que oxigenen el viciado ambiente electoral, abriendo el juego a nuevos partidos institucionales y cerrándoselo a los que no cumplen su función. El cierre en la meta, político-electoral cada vez es más reñido, incluso en algunos casos se requiere ver la repetición en cámara lenta para poder decidir sobre el ganador, lo que obliga a contar con Organismos Judiciales verdaderamente profesionales e imparciales, no "ciudadanizados" como los actuales, pero si comprometidos éticamente con el respeto a la legalidad.

La competencia es un fenómeno complejo que tiene que ver en mucho con la liberalización del mercado¹⁵², el incremento exagerado de recursos

¹⁵² "La relación entre mercado y democracia es un hecho histórico, si no dilucidamos ese vínculo, no podemos explicar ni una ni otra; quizá por ello es que no se comprende por que la democracia liberal ha surgido sólo en aquellas naciones orientadas al mercado". Charles Lindblom, *Democracia y sistema de mercado*, Colegio Nacional de Ciencia Políticas y Administración Pública A.C., Universidad Autónoma de Hidalgo y FCE, México, 1999.p.12: "Se tiene que ver el mercado como un subsistema del sistema económico global, el subsistema del sector productivo". Sartori, *op. cit.*, pp. 489-491.

disponibles para lo electoral y el control político vía institucionalización. Es curioso y paradójico que la libertad de mercado en México, funcione con controles operados desde el centro del poder (todos los grandes asuntos nacionales como: control salarial, privatización de ganancias, socialización de pérdidas, etc.) paralelamente con lo político llevan supuestamente a una sociedad más liberal y a la vez más controlada. Las estrategias electorales han caminado con igual lógica; mucho mercado electoral a partir del éxito logrado por el PAN y Marlboro en el norte a partir de los ochenta, un inmejorable negocio para publicistas, mercadólogos, encuestólogos y medios de comunicación; las campañas de los candidatos se venden como productos refresqueros¹⁵³, llegan a generar expectativas de cambio al grado de generalizar campañas sumamente competitivas y así, él que cuente con un mejor equipo publicista y con más recursos (sin importar de donde provengan éstos) tiene mayores posibilidades de ganar.

Lo anterior no significa una cultura política más extensa o consciente en el ciudadano común, aunque sí un menú más amplio de opciones que posteriormente puede ser condición para manejar el saber de lo electoral. La cultura política¹⁵⁴ es más que el bombardeo demagógico de los publicistas interesados en introducir un producto y no para generar suspicacias de reflexión sobre el fondo de los problemas nacionales. Como las campañas se ganan con recursos económicos y aun cuando los recursos públicos son enormes para tal objetivo, resulta que nunca son suficientes y tales campañas se tienen que complementar con dineros del sector privado. Pero es el sector privado quien en el fondo domina la política en todos sus niveles. Los

¹⁵³ La COCA COLA siempre está entre los productos más vendidos en este país, en proporción a su población y sin importar que su contenido dañe al organismo, pero al igual que este producto existen muchos otros con características similares que se venden de maravilla, las propias telenovelas transmitidas por ambas cadenas nacionales de televisión, son de pésima calidad y la sociedad las ve, pero esa mano invisible del mercado se vuelve totalmente visible cuando de resultados económicos se trata. Así que no importa lo que se prometa o como se presente al candidato, siempre y cuando este en posibilidades de venderse.

¹⁵⁴ "Cultura política es el conjunto de conocimientos tradiciones, valores, actitudes y acciones políticas de los integrantes de una sociedad que regulan y dan significado a la vida política y a las actividades del gobierno". Martínez Silva, *op. cit.*, p. 216

candidatos de los partidos políticos, siguiendo las proporciones, son empresarios, han sido empleados de empresarios o dependen en sus campañas de recursos con origen de los mismos. La casta de "políticos revolucionarios"¹⁵⁵ de talla nacional o regional, incluso municipal desapareció para darle forma a una nueva casta empresarial que ahora para seguir conservando el botín obtenido e incrementarlo, le ha dado por dividirse partidaria mente en torno a un nuevo centro ideológico que atraviesa por las principales fuerzas políticas.

En el pasado, una militancia en un partido diferente al PRI, significaba marginación económica para el empresario; hoy por el contrario, jugar en campos diferentes, incluso como árbitro o financiador de más de uno, garantiza el mantenimiento de monopolios locales en la prestación de algunos servicios, proveedores de diversos bienes y constructores de infraestructuras de pésima calidad¹⁵⁶. La nueva familia política otrora revolucionaria se ha democratizado y como una institución moderna y tolerante debe darle sentido a la diversidad.

Cuando el mercado funciona sin los controles del Estado y con competidores agresivos¹⁵⁷ es más probable que la ciudadanía aprenda a escoger entre quien le ofrezca más dividendos, y a la par ir generando una cultura de comparación, que puede ser demasiada superficial, pero que en

¹⁵⁵ Cosío Villegas y Roderic Ai Camp, Dos conocedores de la clase política mexicana que describieron los orígenes de la misma en su momento.

¹⁵⁶ Prácticamente todas las obras públicas de los Ayuntamientos que tienen recursos y facultades para realizarlas las someten a convocatoria en los principales diarios de circulación local, lo cual no implica que amigos o familiares o ellos mismos con empresas prestanombres se queden con las obras, de otra manera es inexplicable porque son tan de mala calidad, si las comparamos con las de ciudades de otros países. Es increíble además que primero se pavimente y luego se metan los servicios de agua, gas, drenaje, etc., como si hubiera un contubernio para mantener contratos o para justificar el trabajo de la administración pública municipal.

¹⁵⁷ En la competencia de supermercado de la Frontera (Ciudad Juárez) deben estar dispuestos incluso a perder en ciertos productos para continuar en el libre juego, y los ciudadanos tiene la opción de comprar los tomates donde estén más baratos: "La cultura predemocrática en México es un hecho; pero si creyéramos que es un hecho inamovible estaríamos incurriendo en un determinismo cultural tan dudoso como cualquier otro determinismo, las mentalidades existen pero no son montañas... los vasos comunicantes entre la política y la política económica son indudables", Krauze, op. cit., p. 139. El autor plantea la necesidad de empaté entre liberalismo económico y liberalismo político, con todas las implicaciones que conlleve. El comentario es mío.

términos políticos significa asumir desde abajo cierto control sobre el poder. El hecho de tener la capacidad para decidir cuánto tiempo le da la oportunidad a un partido político de que lo represente¹⁵⁸; la diferencia entre un mercado comercial y un mercado político, es que en el primer caso cualquiera que tenga los recursos y desee competir lo puede hacer; en el segundo caso el poder político del centro pone los jugadores y las reglas y la única opción que tiene "Juan Pueblo" es seleccionar entre lo dado.

La definición de competencia electoral "acción ordenada y simultánea de dos o más partidos, encaminada a ganar los cargos de elección para sus candidatos conforme a las leyes y en condiciones de igualdad y libertad"¹⁵⁹, está limitada por las fronteras del ejercicio político-electoral. Las reglas del juego están diseñadas para ciertos competidores debidamente certificados; es un escenario "racional" donde las improvisaciones o accidentes no caben porque se compite con las libertades del Estado y con la igualdad de la ley.

Sobre la geografía electoral, para finales de los noventa 16 capitales de las 31 entidades federativas del país estaban en poder de los partidos políticos diferentes al PRI, además de la capital federal¹⁶⁰; Lujambio¹⁶¹ identifica para 1999 al 46.46 % de la población gobernada por la otrora oposición, porcentaje que equivale a 284 municipios en manos del PAN, 263 con poder ejecutivo del PRD, 26 del PT y 10 del Verde Ecologista de México; el autor no toma en cuenta que cerca de 500 municipios son gobernados por usos y costumbres, lo que reduce a los Ayuntamientos a un número cercano a dos millares. Pero más interesante que saber el número de Ayuntamientos conducidos en su poder ejecutivo por gente ligada a un partido político, es determinar que tanta diferencia de votación se da entre un partido y otro.

¹⁵⁸ "La poliarquía supone que los ciudadanos están autorizados a escoger y también a informarse, expresarse y organizarse, constituyendo lo que los autores ya clásicos de la democracia, como Norberto Bobbio, designan las reglas que garantizan el ejercicio de la libertad política". Lindblom, *op.cit.*, p.41.

¹⁵⁹ Martínez Silva, *op. cit.*, pp. 161-162.

¹⁶⁰ *Voz y Voto*. Numero 83, 2000, México, p.28

¹⁶¹ Lujambio, *op.cit.*, p. 84.

Cuando el Revolucionario Institucional fue un partido hegemónico, sus porcentajes de votación oscilaban entre el 69% y el 80%, para elecciones de congreso¹⁶²

Es muy ilustrativo el hecho de que el candidato a gobernador por Durango en 1985, haya obtenido menos votación que tres años antes en que contendiera para una senaduría¹⁶³, la cuenta regresiva estaba en marcha, el "Distrito Federal, Baja California, Estado de México, Jalisco, Chihuahua, Nuevo León, Guanajuato Coahuila, Puebla y Morelos"¹⁶⁴, aunque las condiciones en cada lugar fueron diferentes, por ejemplo, en el Distrito Federal las causas se debieron al sismo y a la enorme responsabilidad de la sociedad en emerger como sociedad civil por la inoperancia y corrupción del gobierno; en Chihuahua, Nuevo León y Baja California, por el fenómeno del ave azul que merodeaba las entidades y el anticentralismo; en el Estado de México y Jalisco se registraba una baja sistemática en cada proceso electoral; en el resto de las entidades se registraron eventos que marcaron un permanente ascenso de partidos de oposición entre la sociedad.

El rumbo político-electoral en nombre de la democracia que cobro mejor forma en Chihuahua¹⁶⁵ pasaría de ser una excepción a convertirse en una regla, si 1983 había dado a candidatos desconocidos el triunfo en las principales ciudades de la entidad, era posible que la disputa por los Ayuntamientos fuera el centro de la lucha por el poder. A partir de ahí las contiendas comenzaron a tornarse más cerradas, las diferencias entre número

¹⁶² Cifras proporcionadas por el Autor, revelan de acuerdo a fuente del Instituto Federal Electoral las elecciones de 1973 a 1985, donde la votación mas baja para el partido del gobierno fue de 69.27% en 1982 y la más alta de 80.09% para 1976. Pero en 1985 se registra un descenso sin precedente al promediar 64.81%, cinco puntos por debajo de la elección anterior, que a su vez había sido la más baja en la historia electoral del México revolucionario-institucional, Javier López Moreno, *Elecciones de ayer y de mañana*, Costa-Amiuc Editores S.A. México, 1987, p. 199. El comentario es mío

¹⁶³ *Ibid*, p. 310.

¹⁶⁴ *Ibid*, p. 200.

¹⁶⁵ El Partido Acción Nacional en 1982 obtuvo un 15% de la votación y para el siguiente año, da un enorme salto al pasar a 44.9%, para 1986 se ubica después de una reconfirmación de los grupos económicos en un 33%, perdiendo un aproximado de nueve puntos en una elección con dudas y acusaciones de fraude. (el subrayado es mío) Asís Nassif, *Chihuahua de la euforia a la indiferencia* en *op.cit.*, López Guillen, pp. 69-82.

de votos dejó lo hegemónico para transitar a lo competido¹⁶⁶. En Coahuila el "PAN estabiliza su votación en ciertas localidades, ya sea porque representa los intereses y el proyecto de las clases medias o empresariales o porque en el caso de los obreros defiende la autonomía del sindicato ante el aparato corporativo del SNTMMSRM"¹⁶⁷,relajamiento de la capacidad de control por parte del partido oficial o las intermitencias del PARM o PST a mediados de los ochenta consolida una presencia importante de Acción Nacional en las zonas urbanas que no merma con la presencia del FDN en 1988, sólo en las áreas rurales sufre una pérdida de votantes cercana al 10%¹⁶⁸ que se mueven hacia el neo-cardenismo. Entre 1981 y 1988 el PRI, desciende la votación a 56.9%; entre los años de 1984-1985, su media andaba en 67.35%, aproximadamente el 50% de lo que bajo en 1988¹⁶⁹, la mitad de la "transición" en éste Estado se gestó en años previos a la llamada ruptura democrática.

Una serie de gráficas sobre el comportamiento electoral en Baja California Norte¹⁷⁰ demuestran el año 1983 como el principal ascenso de la oposición en la mayoría de los municipios, incluso con el triunfo del PST en Ensenada y ratificado tres años después por el PAN¹⁷¹; pero el resto de los municipios experimentan una alza bastante interesante, y aun cuando la votación disminuye en un partido de oposición, se incrementa en otro u otros, como fue el caso del FDN en 1988. En Sonora el PAN logra votaciones de 34.37% y 23.91% en 1982 y 1985¹⁷² respectivamente muy por encima de las cifras de la media nacional de dicho partido en esos años, con tres presidencias municipales en su bolsa, entre las que estaba la Capital del

¹⁶⁶ En la mayoría de los procesos electorales que se dieron después de 1982 la oposición subió su porcentaje de participación, pero inmediatamente en el siguiente proceso electoral se dio un regreso, el PRI decidió no dar margen a la oposición y presionó para obtener resultados favorables en todas partes, sin importar las condiciones o suspicacias que se levantarán, quería la certeza absoluta de tener triunfos aplastantes.

¹⁶⁷ Bizberg, en, López Guillen, *op.cit.*, p. 103.

¹⁶⁸ *Ibid.*, pp.104-106.

¹⁶⁹ Considerado el año de la transición por algunos politólogos entre quienes destaca Lujambio.

¹⁷⁰ López Guillen, *op.cit.*, pp. 183-185.

¹⁷¹ *Ibid.*, p. 144.

¹⁷² Reinoso, *op. cit.*, p. 277.

Estado; el PRI por su parte entre 1981 y 1985 cuenta con una votación en promedio de un 67%, para descender en 1988 a 53.9%, a diferencia de otras entidades del norte, en Sonora, el cambio en lo electoral comienza en 1979.

Existen suficientes evidencias para demostrar que en casi todas las entidades federativas por lo menos existió un municipio que presentó una competencia cerrada entre dos contendientes. Considerando sólo algunos ejemplos, asumiremos que en Calvillo y Jesús María Aguascalientes en 1983, el PRI obtuvo el 50.07% y 57.89 % de la votación; en Ensenada B.C. perdió consecutivamente en 1983 y 1986 y en Tecate en (1989) gana por dos décimas de punto; en Comundu B.C.S. en 1983, 56.44% del PRI, contra 42.03% del PAN; en Coahuila presenta elecciones muy cerradas en varias ciudades, Acuña en 1984, pierde el PRI Frontera ese mismo año y es con cierre de fotografía en Piedras Negras y Saltillo, queda por debajo del PST en Ramos Arizpe; la ciudadanía en Manzanillo y Tecoman Colima en 1982 y 1988 respectivamente dan una dura pelea electoral al partido del gobierno; en Palenque, Simojovel, San Cristóbal de las Casas, Tuxtla Gutiérrez y Tapachula Chiapas, se genera una competencia reñida entre 1982 y 1988, a esto le añadimos el triunfo electoral de partidos de oposición en municipios pequeños; Chihuahua en 1983 se impone fácilmente al entonces partido gobernante de manera abrumadora en varios municipios y queda en situación de competencia equilibrada en muchos municipios más; a través de partidos minoritarios recién entrados a la vida política electoral; en la capital de Durango triunfa el PAN en 1983 por más de 10 puntos y en municipios como Lerdo la diferencia a favor del PRI apenas supera los dos puntos; Guanajuato es otro de los estados que hacen su aporte a contiendas sumamente competidas a nivel municipal, con Apaseo el Grande en 1982 y 1988, Celaya desde 1982 con márgenes de apenas un 5% sobre la oposición, Dolores Hidalgo en 1985, la capital donde pierde en 1982, y en 1985 se ubica en un poco más de 3% sobre su más cercano contendiente, en 1988 pierde la ciudad mas importante, León; Acapulco, Atoyac de Álvarez Guerrero y otros municipios fueron altamente

competidos por la generación PCM-PSUM-PMS hasta llegar a PRD entre los triennos de 1983-1989; Jalisco uno de los estados donde siempre ha existido mayor competitividad electoral, el PARM, PPS, PDM, PSUM, PAN, PRD y otros institutos políticos han tenido triunfos y cercanías por diferencias inferiores a 5% de la votación; las elecciones se han decidido por márgenes inferiores a un punto, lo que en nuestro sistema levanta muchas perspicacias; el Estado de México aún con su más claro tripartidismo, no ha escapado a elecciones altamente competidas como es el caso de Texcoco en 1987 o Atenco en ese mismo año, pero con partido político diferente; Morelos con Tepoztlán y el PARM en 1979; Nuevo León con varios municipios desde 1979; Oaxaca como un caso especial donde se da absolutamente todo tipo de situaciones en que la sociedad gana, compite y lucha a través de partidos diferentes al PRI en los municipios por el poder del Ayuntamiento¹⁷³; en fin, la historia electoral de los ochentas puede presentar como evidencia clara de la construcción de la competencia por la vía electoral y con los partidos que los organismos electorales decidieron. La competencia electoral por los Ayuntamientos en la década de los ochenta, las alternancias estatales y la cereza coronando el pastel en el año 2000, la presidencia de la República, son el proceso que ha seguido la democracia en México.

3. LAS CONTIENDAS DESPUES DE 1988

En la interpretación de los procesos, los cortes siempre se hacen de manera un tanto caprichosa o convenenciera y este caso no es la excepción; en esta interpretación se da una tercera etapa en las competencias electorales por el Ayuntamiento mexicano y es precisamente a partir de la dinámica del 1988, la cual sirve de partida para involucrar con la confrontación a los Ayuntamientos en una lógica de disputa nacional, aunque el catalizador hubiera servido en un primer momento para dirimir esa disputa, no por el

¹⁷³ SNIM, *op. cit.*

territorio total, sino por cada una de las 32 fracciones regionales que anteceden y resguardan el codiciado medallón central.

Así como 1983 fue un año determinante para la extensión de la competencia electoral municipal, 1988 es el inicio de una nueva lucha electoral que se complementa con la quiebra económica de 1994, que sin quererlo provocara en el municipio una feroz batalla por el dominio del microespacio, encabezada por los partidos políticos nacionales. La llamada ruptura democrática de 1988 aceleró el ritmo del proceso, obligó al PAN a desistir de su avance sistemático, pero lento, por el poder del centro y con candidatos de fuerte presencia ante los medios, llegó rápido por esa vía a su destino final, la presidencia de la República; mientras que quien propició tal situación y se fijó como único objetivo el arribo al centro, se asfixió sin lograrlo¹⁷⁴.

A mediados de los noventa además de la transformación de la geografía electoral, se produce un cambio en la correlación de fuerzas, donde se presentan tres escenarios diferentes:

- a) La presencia de un partido o candidato fuerte con más de diez puntos de ventaja sobre su más cercano contendiente y el resto de los participantes muy por debajo que lo que se pueda considerar como alternativa viable, cuantitativamente.
- b) Un segundo cuadro, con dos partidos altamente competitivos, donde cualquiera puede ganar, ya que la diferencia que media entre ambos es inferior a cinco puntos porcentuales y con uno o más partidos alejados de la competencia pero con porcentajes dignos de tomarse en cuenta.
- c) Por último, la presencia muy equilibrada entre tres fuerza electorales, donde también cualquiera puede triunfar.

¹⁷⁴ Cuahatemoc Cárdenas, el tres veces candidato de la centro-izquierda-neorrevolucionaria, animó a muchas poblaciones rurales a organizarse en competencias electorales, no fueron pocos los Ayuntamientos rurales y algunos urbanos que lograron ser una opción a partir del impulso de la búsqueda del poder presidencial.

El Instituto Federal Electoral¹⁷⁵ presenta una serie de datos que sirven para un gráfico, que muestra en resumen como están para 1994 los porcentajes de votación por entidad federativa y el total a nivel nacional; en 12 Estados y el Distrito Federal, la votación del PRI constituía alrededor del 46% y en la totalidad de las entidades cerca de dos puntos porcentuales por debajo del 50%, en número de votos, la hegemonía no tenía nada que hacer, incluso la mayoría calificada en manos de un partido, pasaba a una mejor vida.

4. LAS ALTERNANCIAS

Las alternancias¹⁷⁶ en México inician precisamente en el Ayuntamiento; es el nivel de gobierno donde comienza la democracia electoral con competidores organizados según la legislación vigente, pero también es el único espacio vulnerable en un país con un partido de Estado. Casi en cuanto nace el primer partido político de oposición con las características mínimas de una organización, de acuerdo a la teoría, en Quiroga, Michoacán se da la primer alternancia; los exabruptos propiciados por los **Generales** inconformes con las designaciones de dedazo, ayudaran en la aceleración de las alternancias municipales y a la creación de partidos "institucionales y nacionalistas" que permitan el encauzamiento de los inconformes, tanto a nivel de electores, como de candidatos, a puestos de elección local¹⁷⁷.

Los nuevos partidos, el voto de la mujer primero en las elecciones para Ayuntamiento, las regidurías de partido con la reforma política de 1977 y el fin

¹⁷⁵ IFE, por sus siglas, Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, en *Polis* 94,

UAM, Estudios Teóricos Urbano-Rurales y Político-Electorales, p. 55

¹⁷⁶ "La alternancia democrática, implica que en un régimen de pluralismo partidista los partidos puedan sucederse o alternarse en la titularidad de los cargos públicos de elección popular. La posibilidad real de alternancia democrática y no necesariamente ésta, implica por tanto, un grado superior de madurez y perfeccionamiento democrático". Eduardo Castellanos Hernández, *Derecho Electoral en México*, Trillas, México, 1999, p. 56.

¹⁷⁷ Almazán, Enríquez, Padilla, Cárdenas y muchos a nivel estatal y municipal que al no haber recibido la señal del dedo optaron por adherirse a un partido existente o crear uno a imagen y semejanza de sus ideas.

de la guerra sucia, fueron insuficientes para generar Ayuntamientos gobernados por la oposición, en números reales fueron pocos los triunfos, aunque fue mucho el avance de votos diferentes al PRI. La reforma al 115 en la década de los ochenta genera un interés mayor por participar en la disputa electoral con un Ayuntamiento renovado y más robusto, y junto con los nuevos partidos políticos recién aprobados y la crisis económica totalizan la tríada que provoca una mayor participación ciudadana, empresarial y partidaria en torno a estos espacios de poder.

A partir de 1988 se dio un incremento en el número de Ayuntamientos ganados por la oposición; en Zacatecas entre 1988 y 2000, han estado 44 presidentes municipales diferentes al PRI; en Yucatán 37; en Veracruz, 176 Alcaldes han despachado en oficinas que antes fueron reservadas casi exclusivamente para allegados a la familia revolucionaria; 23 en Tlaxcala, una entidad donde su ejecutivo estatal gana por un partido (PRD) diferente al que militó toda su vida política (PRI); Tamaulipas, entidad fronteriza donde la competencia municipal estuvo presente mucho antes de 1988, a raíz de esta fecha el haber en los números del partido conducido por el "Jefe Máximo" en turno, cede su lugar a 19 ejecutivos municipales; en Tabasco, tierra de un fallido democratizador del PRI en los sesentas, se endurece con su descendencia consanguínea para que la oposición solamente penetre en 4 Ayuntamientos; 38 gobiernos municipales en Sonora, tierra de luchas municipalistas desde muy temprano; En Sinaloa 12; Una entidad rica por sus luchas electorales ha sido San Luis Potosí, donde el *navismo* dio cruentas batallas por el espacio de la comuna al final de los cincuenta, ochentas y principios de los noventas, 37 triunfos municipales del 1988-2000; quizá las plazas más duras para la oposición hayan sido Quintana Roo y Campeche donde ambas entidades tienen un aporte de apenas tres Ayuntamientos para los no priistas; Puebla por la cantidad de municipios y por la presencia de sujetos sociales con diferente origen, incluso opuesto, pero muy combativos, ha permitido 105 gobiernos opositores al PRI; En Oaxaca más de 150; para

Nuevo León 29 presidentes municipales no priístas, aunque es una entidad gobernada por un ejecutivo del PAN;

Aun cuando el revolucionario institucional gobierna en porcentaje de dos terceras partes de los municipios del país y obtiene aproximadamente la mitad de la votación total en este tipo de contiendas, hoy tenemos que aprender a hablar en plural cuando hagamos referencia a las oposiciones en los Ayuntamientos; sabemos de antemano que a nivel nacional gobierna el Partido Acción Nacional y que a nivel estatal hay seis partidos políticos diferentes, pero el Ayuntamiento bien puede ser oposición de dos a la vez, y si vamos más al fondo, un regidor o el síndico puede ser oposición de los tres niveles de gobierno y en algunos casos de los cuatro¹⁷⁸, desde esta perspectiva las oposiciones se han multiplicado y prácticamente en todo el territorio están presentes. Esto es un nuevo escenario pero inevitablemente una nueva interpretación más fiel a la realidad para fines de su explicación, las viejas tipologías políticas para explicar la estructura de los sistemas de poder en su relación partidaria, simplemente se ha modificado.

Durante la década de los noventa cada elección de Ayuntamientos implicaba una mayor proximidad de votación entre los actores, la contienda que en el pasado se resolvía en el seno de los sectores del partido de estado, hoy se resuelve frente a participantes externos que en cuanto a oportunidad, las posibilidades son las mismas que se tienen al lanzar una moneda al aire y en aquellos casos en que exista un equilibrio entre tres – que no son excepciones – como la suerte del disparejo. Si entre 1988 y 1994 aproximadamente 310 Ayuntamientos cambiaron de mando partidario, la quiebra del neopopulismo¹⁷⁹ que se vivió con **pronasol, solidaridad, pro-campo**, la mentira de

¹⁷⁸ Olmedo, *op.cit.* Cuando se habla del cuarto nivel, ese que existe formalmente con diferentes nombres y formas pero que cumple las mismas funciones en todas las entidades. El comentario es mío.

¹⁷⁹ El gobierno nacional encabezado por Carlos Salinas de Gortari, recurrió a un nuevo estilo de populismo, modernizó las viejas relaciones clientelares utilizadas por el Estado, a través de su intermediario Partido Revolucionario Institucional y otros grupos de presión. " La contradicción consustancial de los estados liberal-democráticos, que en el plano jurídico e ideológico sancionaban la libertad e igualdad de los ciudadanos; pero que en el terreno de las

estar pisando frontera del primer mundo y con el sacudimiento del “Neoliberalismo de Estado”, se perdió la esperanza por cinco años, para hacer otra nueva, sustentada en el cambio. Este sexenio tendrá un enorme movimiento de alternancias en los Ayuntamientos mexicanos de prácticamente la mayoría de las entidades, los votos duros de los partidos se automarginaron, cambiaron de posición o se mudaron a regiones tan ajenas donde el sentido del voto, pierde significado.

Las alternancias no son fijas, el PRD hasta 1996¹⁸⁰ había gobernado 178 Ayuntamientos, sin embargo a finales del mismo año, desciende a 152, de las tres últimas elecciones, 15 municipios han amarrado su fidelidad a dicho partido¹⁸¹; la presencia geográfica más fuerte está en el centro con tendencia al poniente y en el sur oeste y con una presencia marginal en el norte donde en entidades como Chihuahua gobernaba un municipio (.37%) y en otras como Michoacán (33.7%) donde superaba el medio centenar de Ayuntamientos¹⁸² en 20 estados con presencia perredista. Para el 2000 el PRD gobernaba Ayuntamientos de 24 entidades federativas y aproximadamente 280 municipios¹⁸³, además del Distrito Federal, en el sexenio presidencial de 1994-2000 el Partido de la Revolución Democrática sumo 204 Ayuntamientos y resto

prácticas políticas se circunscribían a realizar y expresar los compromisos Inter.-oligárquicos, apoyándose en sistemas clientelistas y formas de dominación patriarcales como el caciquismo... este viejo aparato fue destruido por el ascenso político de nuevas clases y grupos sociales, así como por la reforma del Estado que centralizó el poder a nivel nacional en el Ejecutivo Federal, se sirvió como árbitro en una situación de compromiso; lo que le otorgó una autonomía relativa frente a cada clase o grupo social en lo particular y lo situó por encima de la sociedad, en cuanto personificación de la nación en su conjunto, la aparición de formas de representación corporativa, que se entreveraron con los modelos de representación ciudadana”. El populismo “sugiere algo siniestro y poco claro. Algo que no se apega a los modelos ortodoxos, ya sea en su versión democrático-representativa, fascista o socialista. Su uso en América Latina revela la existencia de un marcado colonialismo cultural”. Juan Felipe Leal, *Populismo y revolución*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Serie de Estudios 75, México, 1994, pp. 56-57.

¹⁸⁰ *Subsecretaría de Gobierno, Dirección de Coordinación Política con Entidades Federativas y Municipios. Secretaría de Gobernación, Documentos de Consulta, junio de 1996. p. 209.*

¹⁸¹ *Ibid.*, pp. 209-214.

¹⁸² *Ibid.*, pp. 3-9

¹⁸³ Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, *SNIM*, e-México, 2002.

41, quedando con un saldo favorable de 163, una buena cosecha a pesar del linchamiento del sexenio previo.

El más favorecido por el voto popular en los municipios fue el Partido Acción Nacional, que se consolida en las capitales de las entidades y municipios urbanos con altas concentraciones de población; entre 1992-2000, el PAN pasó de 101 Ayuntamientos gobernados en el territorio nacional a 312, sumo 231¹⁸⁴ nuevos gobiernos y restó en éstos seis años solamente 20; la permanencia fue mucho más estable, la alternancia se dio a favor en una proporción mucho más amplia comparada con la de Ayuntamientos que se fueron del PAN a otro partido.

De los "pequeños", el Partido del Trabajo y El Partido Verde Ecologista de México, lograron alternancias a favor muy interesantes; el PT, de dos Ayuntamientos, pasó a gobernar 26 para el año 2000, sin registrar ninguna baja en esos seis años; por su parte, el PVEM alcanzó 10 gobiernos municipales para 1999, registrando un descenso el siguiente año¹⁸⁵. Los partidos surgidos al calor de la reforma política de 1977 y los registrados en los primeros años de la década de los ochenta se fueron a pique, dejaron de ser útiles a la nueva democracia.

Quien pagó los platos rotos fue el Revolucionario Institucional, sobre él descansó la alternancia municipal al pasar de 2,128 Ayuntamientos gobernados en 1994, a 1,377 al fin del milenio; 776 municipios resto el PRI en dos trienios y únicamente sumó 25; el mayor descalabro sé dio en el trienio 94-97, y la única recuperación en 1999. En total un aproximado a 900 Ayuntamientos experimentaron cambio de gobierno en seis años, casi el 50% del total nacional, si restamos los que se rigen por Usos y Costumbres, son los años de las alternancias centrípetas¹⁸⁶.

¹⁸⁴ *Ibid.*

¹⁸⁵ *Ibid.*

¹⁸⁶ Por la presencia de partidos políticos que caminan hacia un centro que ideológica y políticamente presenta pocas diferencias. "Chile ha decidido permanecer en una transición indefinida, incluso puede decirse que interminable. La razón principal es que, desde la vuelta de la democracia, esté gobernado por una concentración en la que se mezclan elementos de centro-derecha y centro-izquierda, muy próximos y a la vez muy alejados entre sí". Alain

5. UNA DEMOCRACIA CONSTRUIDA DESDE LOS CIMIENTOS

El hecho de hacer referencia a la democracia mexicana tiene mayor sentido si se toma en cuenta el referente de ese largo camino iniciado en la lucha por el Ayuntamiento que a permitido construir una geografía política bastante amplia en las unidades básicas de la organización política y gubernamental. Se debe reconocer el aporte democrático con origen centralista cocinado en el centro del poder mismo, que ha servido directa o indirectamente para acrecentar la presencia de la periferia, pero sería demasiado ingenuo pensar en una democratización integral, sustentado en el control político del dinero y el poder que se registra con epicentro conservador.

La democracia que se asomó a través del municipio reencarnó la lucha por el Ayuntamiento, era auténticamente genuina, se involucraba en la sociedad que estaba harta de un estilo de gobernar, es mas, fue una alianza que se tejió exclusivamente en el terreno político de hombres y mujeres comunes y sensatos por alejarse del embelecimiento producido por una ideología totalitaria operada por un partido político que avergonzaba al individuo en su comunidad con estrategias clientelistas.

La democracia entendida como la participación de los miembros de la comunidad, empeñados en construir una nueva mayoría decisoria que crea un gobierno diferente al dado por el poder político prevaeciente, aprovecha su microespacio geográfico para consensuar a través de la participación político-electoral quien debe estar en el nuevo gobierno, lo que de acuerdo con

Tourrane, "La debilidad del centro", http://www.chile-hoy.de/opinion_ensayo/030300_debilidad.centro.htm.

Bobbio¹⁸⁷ es el planteamiento de alternativas reales en que se pueda seleccionar por lo menos entre dos opciones.

La democracia mexicana nace en esa lógica de crear alternativas divergentes, la lucha por el Ayuntamiento como lo planteo Schumpeter¹⁸⁸ de estimular la presencia de varias élites que luchen por la conquista del voto popular. Una conquista del poder democrático, ese que Bobbio define como el que fluye de la base al vértice; una base en sentido amplio, donde sea la sociedad quien determine la magnitud de la participación, las redes de consenso y el tiempo de la duración del pacto; cuándo la sociedad decide ha nivel municipal, lo que esta haciendo en el fondo es sentar el precedente de una democracia lo suficientemente extendida que permita la cimentación firme de cientos de pequeños edificios hechos con cimientos de roca que puedan resistir la fuerza de los huracanes nacidos en territorios diferentes¹⁸⁹, que tanto gustan de arrasar con lo ajeno. Bobbio dice que una sociedad burocrática se mueve del vértice a la base¹⁹⁰ y para el caso mexicano la fuerza democratizadora de los ochenta en el siglo pasado fue una experiencia novedosa, que muy pronto en la década siguiente con el surgimiento de nuevas burocracias diseñadas desde el centro se vio opacado.

"El autogobierno significa básicamente ser gobernado de cerca en lugar de serlo de lejos; el termino conserva su significado sólo por oposición a la centralización. El autogobierno en cuestión denota realmente gobiernos locales autónomos, que pueden calificarse de autogobiernos porque permiten un grado mayor de autogobierno que los sistemas políticos caracterizados por la centralización"¹⁹¹.

¹⁸⁷ Bobbio, op. cit., pp.14-21. *El futuro de la democracia*

¹⁸⁸ *Ibid*, p. 21

¹⁸⁹ La responsabilidad provincial también significa que no existe ningún sistema municipal común a lo largo de Canadá; cada provincia ha establecido instituciones que son, al menos hasta cierto punto diferentes. Es una responsabilidad democrática terminar con totalitarismos constitucionales alimentados desde el centro. Andrew, op. cit. El comentario es mío.

¹⁹⁰ *Ibid*, p.27

¹⁹¹ Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia: Vol.1.-el debate contemporáneo*, Alianza Editorial, México, 1991,p. 93

Los municipios mexicanos concentran el 20% de la población en más de 110 mil localidades menores de mil habitantes, 2/3 partes de la población vive en municipios urbanos y el 30% se concentra en Guadalajara, Monterrey y el Distrito Federal. Para que la democracia sea viable debe desarrollarse en la célula donde se encuentra la propia sociedad; no es suficiente contar con una estructura electoral y que un porcentaje mayor vote, ni siquiera que cuente con un mercado electoral amplio, lo importante para que la democracia este plena de contenido, es que florezca en la comunidad misma, en la elección de autoridades suficientes en antesala del Ayuntamiento, y que dichas autoridades sean electas libremente.

En Oaxaca se reconocen casi 500 municipios que se rigen por la forma de gobierno integrado por USOS Y COSTUMBRES, el cual no aparece en el artículo 115 constitucional y no hay ningún malestar por estar al margen de la ley máxima; en Chiapas varios municipios están en controversia política por el uso de "AUTONOMOS", que a sus municipios y gobiernos que presentan más semejanzas con Oaxaca, que con cualesquier otra forma de elección. Como que ya va siendo tiempo de que cada entidad promueva diferentes formas de organización y elección de sus órganos de gobierno, que sé de una descentralización y desconcentración política en las unidades y comunidades que permitan un mejor funcionamiento en su espacio.

Cómo que es tiempo de dar sentido a la diversidad y a la cultura regional Para que la expresión se reproduzca más allá de lo unitario, es tiempo de quitarse los temores de la desintegración, y es el momento de pensar en que sí los pueblos han resistido cientos de años bajo diferentes tutores, no son tan débiles e indefensos como pensamos, hay que darles el beneficio de la duda. Es tiempo de no seguir especulando con su pobreza, para beneficio de porcentajes electorales que se canjean por "costales de billetes".

Si en Europa se constituye la forma parlamentaria de la democracia¹⁹², en México podemos decir lo mismo en lo que toca al Legislativo Federal y la descentralización que hace éste en sus pares locales de las entidades federativas, para controlar mediante leyes y decretos las funciones propias de los Ayuntamientos, produciendo con ello las fronteras de la democracia que los entes superiores y tutelares quieran determinar.

La democracia sirve para limitar el poder del Estado con su intervención, designando gobiernos y asignando funciones, decidiendo alternancias o permanencias de la pequeña élite que por un periodo determinado se encarga de resolver los problemas de la comunidad. La mejor alternativa para contar con una democracia de calidad, es haciendo que funcione con diferentes intensidades, entre las que podemos encontrar una participación directa en las comunidades pequeñas, no sólo al elegir a los responsables sino en la toma de decisiones; una democracia semi-directa en comunidades o pequeños conglomerados de comunidades o colonias donde se decida sobre la conveniencia de hacer determinadas cosas, es necesaria una mayor participación de la sociedad, no acudiendo a depositar un voto diario, pero sí apoyando o no a determinadas políticas públicas que afecten directamente a varios colectivos; y por último, hacer uso de los instrumentos de referéndum o plebiscito en las grandes ciudades cuando haya que tomar decisiones comprometedoras que afecten a la sociedad en su conjunto.

El Ayuntamiento o gobierno de la comunidad por su cercanía con la sociedad, puede mejor que ningún otro nivel de gobierno hacer viable operativamente diferentes formas de democracia, viendo hacia los lados y hacia abajo como interrelaciona a la sociedad y al gobierno, sin perder de vista las diversidades identitarias de los grupos que confluyen en la comunidad. La democracia sólo puede ser posible donde hay respeto por los demás, cuando

¹⁹² "Se caracteriza por la concentración de poderes en vez de la unión de poderes y su centralización en el parlamento". Carl J. Friedrich, *La democracia como forma política y como forma de vida*, FCE, México, p. 47

se incorporan las demandas de las minorías y cuando se gobierna para la sociedad en su conjunto y no para quien fue decisivo en su nombramiento o financiamiento.

El municipio tiene todo para que exista una multiplicidad de órganos de representación fuera o dentro del Ayuntamiento, con diferentes opciones para representar intereses y tareas muy concretas que surgen a nivel de la comunidad, no hay motivo para seguir los lineamientos cuadrados y obsoletos planteados a raíz del 115 constitucional y reproducidos por las constituciones estatales en un afán por amarrar al gobierno municipal a su proyecto de poder centralizado; Raúl Olmedo¹⁹³ ha estudiado con detenimiento un cuarto orden de gobierno donde ha ubicado acertadamente no solamente una nueva forma de representación, sino una diversificación para resolver las problemáticas públicas de afecciones que lesionan a la sociedad como a la salud misma.

La democracia del Ayuntamiento y de la comunidad está limitada por el poder central, que como hemos dicho anteriormente, hoy se encuentra en los poderes legislativos e indirectamente en los órganos electorales; son los beneficiados del dinero público, pero también son los encargados de poner los límites a la democracia; mantienen un sistema político que es infuncional; se niegan a liberar a las comunidades de los partidos políticos nacionales y mantienen las viejas formas de elección. La democracia hoy necesita de diversificación, incrementar sustancialmente el número de puestos electivos, no inventando nuevos, sino transformando los actuales y creando un poder judicial democrático en el nivel que ocupa el municipio; blanqueando las operaciones realizadas por los encargados de llevar cuentas públicas claras; es sabido que hoy, quien realiza más obra, recibe más recursos ilegales en su "diego"¹⁹⁴, las formas de robar directamente los recursos de la caja, los materiales del

¹⁹³ Algunas de las obras publicadas son: *El poder comunitario en Tlaxcala, Experiencias municipales repetibles, La salud y el municipio.*

¹⁹⁴ Diez por ciento por cada obra pública que se realiza, es una generalización tanto en el sector público como en el privado; el parecido entre el Gerente de una empresa y el Servidor público se parece tanto por la forma de administrar ambos sectores, como por la exigencia del 10% que le corresponde por permitir la entrada de proveedores, prestadores de servicios de comedor, construcción de nuevas plantas, etc.

almacén o el equipo, está pasado de moda, la corrupción también se ha sofisticado e incluso se ha hecho más cómoda, ya que permite rendir cuentas claras con números aparentemente insospechados y a la vez obtener más recursos, puesto que entre más obra pública se realice, más 10% se cobra.

CAPITULO V
LOS PARTIDOS POLITICOS

"El partido es una asociación dirigida a un fin deliberado, ya sea este objetivo como la realización de un programa que tiene finalidades materiales o ideales, sea personal, es decir tendiente a obtener beneficios, poder y honor para los jefes y sus seguidores, o si no tendiente a todos estos fines al mismo tiempo".

Max Weber.

1. PRIMERO EL CENTRO

Una vertiente que hemos utilizado para corroborar el dominio del centro sobre la periferia, o mejor dicho del poder central sobre los Ayuntamientos, se encuentra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo referente a los partidos políticos se cumple perfectamente el mismo camino; el Artículo 41, párrafo I, establece lo siguiente, "los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales".

En primer lugar se reconoce su carácter de entidades de interés público donde se consideran parte del estado mismo, bajo condiciones de privilegio.

En segundo lugar la misma ley que se transforma en parte, por las iniciativas de los partidos políticos, es quien determinará, el cómo debe ser la participación de los mismos. Son estos diputados los mismos que hacen o reforman las leyes; quienes determinan los límites a que debe estar sujeta la ley en referencia a la participación de ellos mismos. Es prioritario revisar a fondo si, los partidos políticos no han suplantado la clásica división de poderes,

en beneficio del mutuo control ejercido por ellos mismos¹⁹⁵, ¿hemos sido capaces de crear un sistema de partidos bien controlado y limitado? O ¿los partidos dominantes en su conjunto han impuesto un control sobre los poderes y sobre la sociedad?, son cuestionamientos que hay que contestar, para saber exactamente dónde se encuentra el sistema de partidos, y por ende los subsistemas.

Tercero, se da el derecho de que los partidos llamados nacionales puedan participar sin problema alguno en los procesos electorales donde se eligen representantes en las entidades y sus municipios.

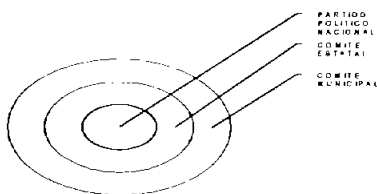
El nuevo federalismo perogrullada desde la retórica de los partidos políticos nacionales, no es otra cosa que entender la libertad del espacio periférico sólo si esta, atado al proyecto de una fuerza política auspiciada desde el centro; legalizada ahí mismo y reconocida como una matriz que manda sus (tentáculos) sucursales a competir en provincia por el mercado del voto. Con la ventaja de gozar de propaganda en cobertura nacional, donde la prominencia de lo macro se imponga a lo micro, así como la democracia del vencedor se impone a la del derrotado, "porque sólo ésta es capaz de producir bienestar y progreso permanente, sólo cuando se imitan los caminos de la certidumbre, con las reglas que a ellos les funcionan, tendremos esperanzas de algún día imitarlos".

Los partidos políticos en México además tienen la finalidad constitucional dictada como ley en la segunda parte del primer párrafo del artículo 41 de, "promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo". A una entidad de interés público se

¹⁹⁵ Fue una preocupación de los federalistas norteamericanos acerca de la influencia que pudieran tener los partidos y que expone. Richard Hofstadter, *La idea de un sistema de partidos*, Gemika, México, 1987. p. 69.

le otorga la facultad de asumirse con la representación de la sociedad civil¹⁹⁶, usufructuar para sí lo que pertenece a naturaleza distinta, al único espacio verdaderamente donde el ciudadano común puede formar identidades que le sirvan contra el estado y sus entidades.

Grafica I



Continuando con lo establecido en la ley constitucional máxima, en su segundo apartado, el artículo 41 dice a la letra lo siguiente. “La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por lo tanto tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado”. Se asegura el monopolio constitucional de lo nacional, sobre lo local (entendido por local, sólo lo estatal) en el control de la representación política, puesto que se garantiza difusión

¹⁹⁶ La sociedad civil al margen de las actuales organizaciones políticas y económicas que detentan el poder. La sociedad civil no puede estar representada por los partidos políticos y las élites económicas; para ser autónomas y originales se deben mantener alejadas de estos grupos. “Lo que se necesita es una concepción de la sociedad civil que se pueda reflejar en el núcleo de nuevas identidades colectivas y articular los términos dentro de los cuales los proyectos basados en identidades pueden contribuir a la emergencia de sociedades más democráticas y más libres”. Jean Cohen y Andrew Arato, *Sociedad civil y teoría política*, FCE, México, 2000, p.476.

nacional y recursos económicos para llevar a cabo dicho objetivo. En otras palabras, los partidos políticos tienen el derecho de constituir una burocracia nacional con cargo al erario público, como si se tratara de varias subsecretarías políticas dependientes de una supersecretaría electoral. El segundo párrafo de esta fracción reafirma categóricamente que "el financiamiento público para los partidos políticos que mantengan el registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales".

Que ironía, un país como el mexicano con enormes problemas económicos, marcados por la marginación en que viven cincuenta millones de pobres y más de veinte de ellos en extrema pobreza; una infraestructura deficiente y de mala calidad en servicios públicos; problemas en recursos tecnológicos y sociales; en fin las características de un país tercermundista que aprovecha la deficiencia democrática¹⁹⁷ que surge de la misma desigualdad para mantener un *statu quo*. El uso excesivo de todo tipo de recursos para mejorar la democracia tiene que ver más con la formación de una partidocracia¹⁹⁸ nacional ramificada, que con la libre participación de la sociedad en la construcción de sus propias estructuras de representación política.

El inciso, a) de este segundo párrafo detalla con nitidez indudable, como debe ser el financiamiento hacia los partidos políticos y dice a la letra, "el financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijara anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña

¹⁹⁷ "Para tal propósito, yo identificaría dos grandes situaciones: la de los países que han accedido recientemente a la democracia, es decir, que han vivido un proceso de transición reciente en su historia y en los que, por consiguiente, la democracia se encuentra en vías de consolidación; y la de los países en los que ya existe, con mayor o menor número de años, con mas o menos historia, una democracia consolidada". Pilar Del Castillo, *Financiamiento de los partidos políticos y democracia*, en Jorge Alcocer, *Dinero y Partidos*, SEPNA, Nuevo Horizonte Editores, Fundación Friedrich Evert, México, 1993, p. 150

¹⁹⁸ La partidocracia, "es la preeminencia de los partidos en todos los sectores: políticos, económicos y sociales; es un esfuerzo constante de los partidos por penetrar nuevos y cada vez mas amplios ámbitos, que culmina en un control completo sobre toda la sociedad". Martínez Silva, *op. cit.*, p. 529.

calculados por el Órgano Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, el número de senadores y diputados a elegir; el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales. El 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior”, no únicamente se potencia la posibilidad de construir una burocracia partidaria nacional¹⁹⁹ con cargo al ciudadano que paga impuestos y de paso se instituye una tercera burocracia²⁰⁰, también, nacional a través de los organismos encargados del proceso electoral, y todo esta en la constitución, por lo que hacer caso omiso, es violentar el espíritu de la columna vertebral que hace funcional el sistema político mexicano.

El inciso b) deja claro que los recursos destinados a lo que llamamos aquí la burocracia partidaria son diferentes en su aplicación a los que deben ser para el desarrollo de la campaña misma, pero iguales en cuanto al monto; así, que en los años electorales, el desembolso para sufragar los costos electorales se duplica. Con estas prerrogativas los partidos políticos nacionales tienen todo para conservar para sí, el imperio de la representación política; hay una centralización constitucional de los partidos, y aun cuando están dadas las condiciones para que funcionen adecuadamente; requieren de un tercer organismo público para que efectivamente su funcionamiento, sea el adecuado.

¹⁹⁹ El autor aprueba totalmente la financiación de partidos políticos y dice, “con el tiempo quedó demostrado que los partidos necesitan recursos para realizar tales derechos, para que sea posible realizar y difundir sus postulados y principios ideológicos; para formar políticamente a sus afiliados e inducirlos a la participación activa de los procesos electorales; para apoyar a sus candidatos a la realización de sus campañas políticas. En síntesis para ofrecer a sus miembros la posibilidad de llegar al poder mediante el voto de los ciudadanos, los partidos necesitan recursos y apoyos, es decir, se requiere del financiamiento de sus actividades”. Alfredo Salgado Loyo, *El financiamiento público de los partidos políticos*, en Alcocer, op. cit., pp. 157-158.

²⁰⁰ “Consiste en la concentración de los medios de administración y de gestión en manos de los que detentan el poder. Este fenómeno se verifica en todas las organizaciones de grandes dimensiones: en la empresa capitalista, en el ejército, en los partidos y en el estado, en la universidad”. Bobbio, *Diccionario*, op. cit., p. 167.

Con el tercer apartado del artículo 41 se establece como necesidad “la organización de las elecciones federales como una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores”. El conocido IFE constituye una tercer burocracia que cuenta también con dos partidas presupuestarias, una para el desempeño ordinario de sus actividades cotidianas a lo largo y ancho del país, con disposición de recursos suficientes aplicados a varias tareas relacionadas con la democracia electoral; y una partida extraordinaria dedicada a la operativización del ejercicio electoral en los tiempos en que se desarrollan las campañas, hasta la entrega de la constancia de mayoría respectiva.

Los partidos necesitan del Instituto Federal Electoral, para que sea su burocracia y sus especialistas²⁰¹ quienes se encarguen de mantener “en el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad de los principios rectores”. El IFE es el portador de los “valores éticos suficientes”, de encausar la buena marcha y dirección de los partidos, es quien tiene la calidad electoral-política para mediar en las diferencias que surjan al calor de las luchas electorales, pero también quien determina las condiciones en que la competencia deba darse, decide quienes tienen la dicha de ser parte del selecto sistema de partidos, y vuelve condición necesaria la existencia del organismo electoral para que los partidos puedan funcionar.

La representación política, los partidos que la encarnan y los organismos electorales que le dan certidumbre hacen posible la democracia estatal, el

²⁰¹ “Esta fracción aparece como la –heredera– de la burocracia administrativa mexicana. Sus miembros son comúnmente identificados como –funcionarios– y tienen a su cargo el mantenimiento de las habilidades especializadas para la operación del aparato del Estado”, en este caso del Instituto Federal Electoral, Miguel Basañez, *La lucha por la hegemonía en México 1968-1980*, Siglo XXI Editores, México, 1982, p. 54

ciudadano común para tener jugada y ser parte del proceso acude cada tres años a marcar una papeleta y además es el que costea los gastos producidos por la triada²⁰². Dahl, Bobbio, Huntington, Novak, etc., tienen toda la razón, cuando dicen: para que la democracia funcione, tiene que haber competencia partidaria; a lo cual agregaríamos: también mercado regulado por su misma fuerza, para que esta democracia sea el resultado de la libre competencia; pero en países como el mexicano, donde el mercado requiere de la influencia directa del gobierno en turno y como los recursos electorales emergen del presupuesto público, resulta que la mano visible del poder es quien hace la democracia a su imagen y semejanza, pero simulando que es el resultado de una sociedad que ha caminado por sí misma a una economía de mercado.

Constant²⁰³ decía que en el mundo sólo existen dos poderes: uno ilegítimo, la fuerza; y otro legítimo, la voluntad general. Quizás habría que preguntarse y responderse con hipótesis suficientes sobre ¿cuál es la claridad y la esencia de la naturaleza legal del poder en México? No se puede poner en duda la legitimidad apoyada en la participación popular el día electoral, a través de más de un partido político, pero sí se puede poner en duda la forma en que el estado lo hace. Otro elemento que tendríamos que revisar es el de la cultura política de los electores, conocer a fondo lo que los hace votar, determinar los elementos que tiene el elector para inclinarse por determinado candidato o partido político, que es lo que lo mueve, ¿cuál es la conciencia que tiene sobre el proceso mismo o si es una necesidad creada a través de los organismos electorales, los partidos y el poder mismo que hace posible su permanencia?

En un país democrático, el representante popular siempre está pensando en lo que hace, teniendo en cuenta al elector, cuidando no contravenir el sentir mayoritario de quien hizo posible que la representación se

²⁰² Los gastos electorales que contemplaba la ley hasta 1987, incluyendo la reforma de 1977, consistía en apoyos de prestaciones en especie. Con el Código Federal Electoral, producto del nuevo pacto que se realizó en el gobierno de Salinas, no sabemos -si fue una concesión para que lo dejaran gobernar o como un triunfo de la oposición- se inició el financiamiento con dinero público para los partidos políticos, que a decir verdad cada nuevo congreso federal que asume, incrementa el presupuesto destinado para estos menesteres.

²⁰³ Constant, *op. cit.*, p. 14.

mantenga dentro de los límites impuestos por el "ciudadano" y por que no decirlo, cuidando su relación con la mayoría de ese espacio territorial que le dio el beneficio de ser su voz y su voto en la defensa de los intereses comunes. Incluso en ocasiones, ciertos representantes consideran "ciertas" propuestas de las minorías del espacio territorial al que representan, teniendo en cuenta que no contravengan las propuestas de quien les dio el voto ganador; es una relación interesante entre electores y representantes; se puede decir, una buena forma de darle sentido a la democracia representativa y hasta el presente la mejor opción de democracia posible en procesos donde participan conglomerados amplios de ciudadanos.

En los países con alta dosis de autoritarismo, es insuficiente contar con procesos electorales regulares donde participen dos o más partidos políticos y contar con reglas claras; cuando el representante hace mal uso del poder que le dio el ciudadano, desde ese momento habla en nombre del mismo, sin examinar el contenido de tal representación. Así no podemos hablar de sistemas democráticos, sino de procesos semi-democráticos, que en determinado momento se atoran e impiden la retroalimentación; es imposible que vuelvan hacia abajo, donde se generó su representación, inmediatamente en cuanto obtienen lo que quieren se olvidan de la mayoría que les dio el triunfo en su espacio y se convierten en representantes de la nación, y como la nación es el motivo de la disputa de los partidos políticos, éstos deciden las estrategias a seguir, pensando más en los intereses que representan.

Tratar de ver el avance de la democracia sólo a partir de la presencia de partidos políticos fuertes, es sólo ver una cara de las muchas que tiene la misma democracia; a mayor cantidad de partidos, no necesariamente corresponde a una mejor calidad de democracia, así como a mayor cantidad de dineros a los partidos, tampoco corresponde una mayor democratización de los mismos. José Woldemberg en 1993 decía, "discutir el financiamiento a los partidos políticos tiene importancia si se considera que estos son piezas insustituibles para el asentamiento de la normatividad democrática y que las

condiciones de su competencia resultan cruciales para que la democracia sea tal²⁰⁴, y efectivamente el presagio se ha venido cumpliendo paso a paso, se han descartado opciones diferentes para el ensanchamiento de la democracia y aún para la democracia partidista con origen en las regiones y municipios. A Sartori²⁰⁵ le interesa revisar al partido como un sistema que se articula o desarticula por sus sub-unidades en “un partido como sistema, en un sistema cuyas partes son las sub-unidades del partido”, para él las grandes sub-unidades del partido, “tanto en el sentido de que son las primeras que se encuentran al descender por debajo del partido como unidad, como en el sentido de que incorporan las unidades inferiores, como los núcleos, en la nueva democracia centralizada, tiene un costo impresionante que repercute en su desarrollo. El Estado ha engordado demasiado, sus piernas resisten con dificultad el enorme peso del tronco, y la cabeza por lo prominente de la barriga apenas distingue los pies.

Todavía haciendo referencia al artículo 41 de la máxima ley mexicana en el tercer apartado, a la letra dice: “los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral”, y en cuanto a la elección de la dirección ejecutiva del mismo, se establece que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la cámara de diputados, o en sus recesos, por la comisión permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios... y el consejero presidente y los consejeros electorales duraran en su cargo siete años, un año más de lo que dura un presidente de la República.

La política electoral se sigue diseñando en el centro; anteriormente cuando la organización de las elecciones se hacía con la LOPPE (Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales)²⁰⁶ y la Comisión sede central del partido y en torno de ella²⁰⁷, la posición de Sartori puede ser

²⁰⁴ Alcocer, *op. cit.*, p. 190.

²⁰⁵ Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos vol.1*, Alianza Editorial, Madrid 1987, p. 98

²⁰⁶ *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales*. Comisión Federal Electoral, México, 1985, pp. 40-41

²⁰⁷ *Ibid*, p.101.

efectiva en democracias consolidadas, pero en “democracias centralizadas” como las latinoamericanas que funcionan piramidalmente, como lo marca la constitución, resulta impracticable.

Regresando a la función de uno de los nuevos integrantes responsables de la formación del poder político, el Instituto Federal Electoral, dice la constitución, tendrá autoridad en la materia electoral y será “independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño; contara en su estructura con órganos de dirección, ejecución y de vigilancia”. Como se podrá leer, no es una burocracia pequeña, ni simple, es una burocracia lo suficientemente amplia para tener presencia en todo el territorio nacional, con direcciones nacionales de áreas especializadas que se reproducen en todas las entidades federativas y en los 300 distritos uninominales. El organismo electoral que en el pasado se integraba con un presidente que era a la vez el Secretario de Gobernación en turno, dos representantes del congreso, uno de cada cámara, un representante de cada partido y un notario publico, se notaba luego la presencia y el dominio del poder ejecutivo; incluso el propio legislativo de mayoría del PRI, estaba al servicio del ejecutivo y era una distinción que el Presidente se fijara en ellos para cualquier comisión; y ese control del gobierno en los asuntos electorales de hecho y de derecho, se reproducía tal cual en las entidades federativas y en los distritos electorales, en las elecciones para puestos de elección local, incluidos los de Ayuntamiento. Hoy en día las cosas no son muy distintas, salvo que se *llama ciudadanos* a los organismos electorales, que se siguen decidiendo en el centro, ya no con el control del Presidente de la República en turno, pero sí con el control de los partidos políticos que mediante sus representantes en el congreso, nombran a los responsables de ejercer la función electoral y ponen las reglas que éstos deben seguir. El artículo 1º del COFIPE (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales)²⁰⁸ dice “1. Las disposiciones de este código son de orden público y de observancia general en los Estados Unidos Mexicanos”.

²⁰⁸ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales: y disposiciones complementarias, Porrúa, México, 1998, p. 8

Artículo 2º “para el desempeño de sus funciones las autoridades electorales establecidas por la Constitución y este código, contarán con el apoyo y colaboración de las autoridades federales, estatales y municipales”.

La base jurídica de los sub-sistemas electorales mexicanos tienen una base centralizada, el propio código establece una jerarquía que nace en el centro y se instrumentaliza en la periferia; toda la logística implementada para la elección de presidente, diputados y senadores, se reproduce en las elecciones locales, la ley emanada por H. Congreso de la Unión y publicada por el presidente, adicionada por la legislatura en turno para ponerle su sello distintivo, es el ejemplo a seguir para el resto de las elecciones, es la síntesis de las propuestas mejor acabadas de los partidos políticos nacionales, que al fin y al cabo son los que aparecen como dueños de la política nacional (aunque los verdaderos dueños estén en otras cámaras que propiamente no son las del congreso), y es por que la sociedad civil y la sociedad económica por lo general están fundidas en los mismos partidos, y como prácticamente no existen partidos políticos locales, ellos, los nacionales están solos, no tienen competencia. Con redacción propagandista, la ley general les da ventajas al propiciar una competencia por el voto, in equitativo y desleal, incluso hay la presencia de ciertas características monopólicas²⁰⁹ de los partidos nacionales en relación con los locales y la inexistencia de municipales.

Cuando Jean Charlot²¹⁰ define a los partidos políticos, establece varios criterios, entre los que destacan el hecho de que sea una organización durable, que se diferencie de una camarilla, facción o clan; que cuente con una organización completa, incluso a nivel local; y algo sumamente importante, que tenga una voluntad deliberada de ejercer directamente el poder, sólo o con otros, a nivel local o nacional; la voluntad de buscar el apoyo popular, sea a nivel de militantes o de electores. Teóricamente la mayoría de los partidos políticos mexicanos cumplen con estos criterios, lo grave es que si en un

²⁰⁹ “En algunos países, los partidos gozan de un monopolio de hecho: sólo ellos pueden proponer candidatos, nadie puede presentarse fuera de ellos, al cuerpo electoral”. Maurice Duverger, *Los partidos Políticos*. FCE, México, 1992. p. 380.

²¹⁰ Jean Charlot, *Los partidos políticos*, Editorial y Distribuciones Hispánicas, 1987, pp. 7-10.

pasado reciente donde se tenía un sistema de partido hegemónico, la presencia de la llamada oposición se entendía por lo que el partido dominante decidiera conceder, el esquema actual cambio únicamente el número de partidos, es decir, existe a nivel nacional un sistema de partidos hegemónicos o casi únicos²¹¹, que es más preocupante, por el grado de centralización que generan. En Estados Unidos existen solamente dos partidos políticos nacionales, pero la ventaja es que los más de 80 000 procesos electorales locales se realizan sin partido político; o en países europeos como Italia, Francia e incluso España, existe tal cantidad de partidos regionales o locales que son un contrapeso en su espacio territorial, contra los grandes partidos nacionales.

De varios enfoques en los que se teoriza sobre los partidos políticos, el sistémico en la voz de Raymond Aron le concede a los partidos un papel fundamental en el quehacer político, ya que considera que son estos “el elemento activo de la política, entre los partidos o en su interior se juega el juego político, entre los partidos se plantean y resuelven conflictos”²¹², a diferencia de la posición marxista²¹³ que considera como insuficiente al partido para explicar la realidad política y social de un país. Charlot plantea que en las democracias los regímenes políticos se pueden definir en función de su sistema de partidos; si el sistema de partidos políticos mexicanos es centralizado, entonces la democracia tiene que tener corresponsabilidad y como en teoría la democracia es antitética a la centralización, la democracia se define únicamente en función de la cantidad de partidos existentes y de las

²¹¹ Las viejas topologías en la actualidad no son de mucha utilidad, al menos para el caso mexicano que ha pasado de partido único, a partido hegemónico, y de ahí a partidos hegemónicos. El sistema de partidos hegemónicos, es por que tres partidos políticos nacionales se han adueñado del poder político, ellos tienen un centro ideológico común, se reparten con espíritu democrático la parte proporcional que les corresponde de poder mismo. Un partido de masas en este momento es una situación negativa por los costos que conlleva, los electores se captan por la televisión, la radio, la prensa, Internet, etc., y estos medios cuestan, mantener una presencia por ese lado es muy costoso, pero más redituable que por mecanismos tradicionales.

²¹² *Ibid*, p. 129

²¹³ *Ibid*, p. 114

reglas para que puedan acceder al poder, sin tocar para nada las decisiones y la forma de ejercer el poder.

Otro importante teórico sobre los partidos políticos en el mundo occidental, es Robert Dahl, quien establece un concepto diferente para definir a los partidos y su participación en el entorno de la democratización, y en la cual el conjunto de partidos que compiten, les denomina poliarquía, mismas que definen su presencia de la manera siguiente:

"Así, pues, cabría considerar las poliarquías como regímenes relativamente (pero no completamente) democráticos; o, dicho de otra manera, las poliarquías son sistemas sustancialmente liberalizadoras y populares, es decir, muy representativos a la vez que francamente abiertos al debate público" y "el debate público es un aspecto de la democratización"²¹⁴

En México, por la cantidad de partidos diríamos que es un multipartidismo, con prominencia a un sistema de tres partidos o mejor dicho de dos y medio; pero no, el planteamiento conservador del sistema partidista mexicano, requiere de uno o más partidos hegemónicos y varios partidos pequeños, fieles al planteamiento que permitan dar la impresión de un pluripartidismo, donde quepan todas las ideas; cuando los pequeños partidos²¹⁵ no cumplen con las expectativas, vienen cambios en materia electoral o se deja de apoyarlos para darle la entrada a sus sustitutos que permitan mantener el control de nuevas oposiciones, o de viejas que se renuevan de vez en vez y que a través de nuevas siglas piensan encontrar el final feliz²¹⁶.

²¹⁴ Robert Dahl, *La poliarquía*, Tecnos, España, 1990, p. 18-21.

²¹⁵ PARM, PPS, PST-PFCRN, PRT, PDM, PMT, PCM, PSUM- PMS, PSD, PT, PCD, PSN, PCD, PSD, PVEM, y otros.

²¹⁶ En la historia política-electoral mexicana, a la cual no le hemos dado la debida importancia, se registran varias comunidades de diversa magnitud territorial, que van desde un pequeño municipio, hasta una metrópoli, que constantemente ha recurrido a diversos partidos, con la esperanza de encontrar en esas siglas el motor de cambio, son comunidades de ciudadanos que siempre han luchado por su mayoría de edad, concientes de lo que buscan, y aunque no siempre lo han logrado, su persistencia ahí ha estado.

La limitación que pone la ley a diferentes formas de participación, a los propios partidos y a los ciudadanos, lleva directamente a sistemas acotados por el poder político que descansa en los partidos políticos²¹⁷. Dice Duverger que las masas no se pueden gobernar por si mismas, es muy cierto, requieren de diferentes organizaciones que permitan generar los instrumentos de gobernabilidad, pero también se requiere de un piso lo suficientemente amplio, para que se manifiesten todas las tendencias ideológico-políticas y culturales en sus entornos más cercanos y que el totalitarismo político del propio sistema ceda a favor de un equilibrio de poderes donde lo político, sea una expresión con características de ciudadanización, donde los grupos organizados de la sociedad puedan estar al margen de los partidos y los partidos a su vez sean un reflejo de las necesidades del ciudadano común.

²¹⁷ "El ciudadano puede escoger entre varios candidatos, pero cada uno de estos es designado, por un partido". Duverger, *op. cit.*, p. 378

2. HAY QUE ENCARGARSE DE REVESTIR EL PODER ESTATAL

Cuando planteamos la necesidad de revestir el poder estatal, estamos pensando en la posibilidad de que la entidad federativa (Estado Libre y Soberano) sea capaz de transformarse, adquirir una fisonomía diferente a la asumida por los años de servidumbre de partido único o hegemónico del pasado remoto y del pasado próximo; que el Gobernador en turno abandone una de sus tareas prioritarias, consistente en hacer elegir a la mayor cantidad de alcaldes y diputados en su entidad, que su huella no la determinen la cantidad de triunfos que logró para su partido, sino la cantidad y calidad de obra pública. El artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le indica a las entidades cuales son sus límites en materia política, jurídica, económica, etc., le dice cómo y con qué se deben cubrir los poderes,²¹⁸ desde el centro se indica el número de diputados con que deben contar las legislaturas, como debe cubrirse el poder ejecutivo y hasta quienes son los individuos más idóneos para ocupar las vacantes del "poder judicial".

El paternalismo jurídico que establece la constitución federal sobre las locales le permite mantener una disciplina y una lógica en cuanto al tipo de nación unitaria que se pretende, más allá de preservar a los poderes locales su independencia contra los caciques regionales y los feudos políticos, le reserva a los oligopolios políticos nacionales su control sobre la entidad, incluyendo el mercado electoral que los partidos políticos se disputan en este espacio territorial. Nadie puede caminar en sentido distinto al "centro", las líneas están trazadas y los caminos pavimentados para tal travesía, transición versus neo-

²¹⁸ Por cierto el poder legislativo de las entidades federativas es cojo, a diferencia del poder central de la federación que cuenta con diputados y senadores en dos cámaras, para los estados de la federación solamente se limita a dicho poder legislativo a contar con la cámara de diputados. Ahí comienza una diferencia gradual entre el centro y sus alrededores.

centralización, con alternancias en la conducción del vehículo, pero sin salirse del camino construido ex-profeso del centro a los entornos y periferia.

La IV fracción del artículo 116 especifica con detalle la obligación de instituir organismos electorales que se encarguen de la organización de los procesos electorales y de resolver las controversias que se presenten, estableciendo un sistema de medios de impugnación para que prive la legalidad. El mismo inciso en la fracción f) ordena a las legislaturas aprobar una partida del presupuesto público, para que de acuerdo a sus disponibilidades, financien a los partidos políticos en su "sostenimiento y cuenten durante los procesos electorales con apoyos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio universal".²¹⁹

La arena de lucha electoral se alterna en las regiones, pero básicamente es la misma: el contendiente (a) en algunas entidades se enfrenta como rival a vencer al participante (b) y en otras al (c), con excepción compiten (b) y (c), los (d, f, g y h) rellenan el cuadro y cumplen la función, en ocasiones para encauzar disidentes y completar el esquema. Los gobernadores, los diputados locales, los presidentes municipales, los síndicos y los regidores tienen una filiación política que les da identidad (pertenencia) y rumbo; si un partido político es una pirámide, entonces es una pieza uniforme construida en forma triangular donde el poder se enquistaba en la parte más alta y más angosta para entronar el mando desde ahí; como la constitución federal que desde la parte más alta impone una visión general del proceder de las estructuras que la sostienen.

También el artículo 116, inciso g), dice a la letra que "se propicien condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social" y h) "se fijen los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso

²¹⁹ *Constitución, op. cit.*, pp. 125-126.

de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; se establezcan, asimismo, las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias"; es muy complicado propiciar una verdadera democratización cuando el modelo liberal de Estado deja como única opción a las entidades federativas que lo constituyen, la elección, única, que daría un Estado totalitario, es decir las opciones de elección, se limitan a la dada desde el poder central.

La adecuación de las leyes locales a los cambios generados en la constitución general, se ve como parte de la modernización; *la entidad que modifique su ley en sentido diferente, es retrograda*; la "tolerancia", el respeto a lo otro, son valores de la democracia solamente si encajan dentro de lo aceptado por el poder central. En este sentido los partidos políticos, eminentemente locales no encajan, tiene que ser el partido nacional que usurpe el espacio y los recursos cuyo destinatario esta marginado por el poder del centro, evitando con ello el surgimiento de poliarquías locales y consecuentemente de una democratización a fondo del sistema político mexicano.

Si los partidos políticos son parte esencial del poder, por su conformación del poder ejecutivo y la consecuente orientación de las políticas públicas; por su formación del poder legislativo y la aprobación de las leyes que rigen al Estado; por la injerencia en el nombramiento de las autoridades electorales y su presencia permanente como partidos y como parte del congreso en dichos órganos de poder electoral; y por tener el monopolio para la elección de representantes populares, aunque se ve imposible, lo deseable sería que en las entidades federativas iniciara una reforma a favor de una nueva conformación del sistema de partidos locales, dando mayor prioridad a la conformación de genuinos partidos políticos locales, destrabando los candados y abriendo las puertas al verdadero federalismo.

¿Cómo lograr un equilibrio entre partidos locales y nacionales?, muy fácil, retirando recursos públicos a los partidos que ya los reciben a través de la

Federación y orientándolos hacia nuevas alternativas que puedan competir por el poder en las regiones; enviando enmiendas para modificar la constitución federal y los organismos electorales; y por último reformando las propias leyes estatales con estricto apego a necesidades locales. Por supuesto que esto suena ilógico y hasta cómico, incluso para algún irreverente, no lo es; ingenuo sí, la simple idea de pensar en arrancarle porciones de poder al centro y más si se piensa en que el proceso lo inicien quienes pertenecen a ese mismo poder, suena bastante disparatado. En las 31 entidades federativas y el Distrito Federal, no existe un sólo caso en que un partido político local tenga las riendas de algún poder; por el contrario, entre más se democratiza el "Estado mexicano", la presencia de los partidos políticos locales se debilita más.

Los movimientos políticos que engendraron los setentas y que a la postre se convirtieron en importantes agrupamientos de masas, asociaciones políticas y en los ochenta, en partidos políticos locales, para la década de los noventa fueron absorbidos casi en su totalidad por partidos políticos nacionales o se fusionaron con otros partidos políticos y asociaciones locales en aras de lo nacional. La fundición de lo local en pro de lo nacional, evidencia la poca presencia que tienen los partidos políticos locales en su región. Para medir el peso lo podemos hacer a través de diputaciones de representación proporcional con que cuentan estos partidos políticos y la evidencia de su escasa representación es más que clara si vemos el siguiente gráfico.

Tabla II

Entidad	Partido	Cúrales
Coahuila	PCC	2
Durango	PC	1
Guerrero	PRS	1
Oaxaca	PCPC	1
Sinaloa	PBS	1
Tlaxcala	CDPPN	1
Zacatecas	CD	1

Fuente: Sistema Nacional de Información Municipal, E-Local, SNIM, Secretaria de Gobernación. Enero 21 de 2002.

En Coahuila y Oaxaca la presencia de un partido local con registro, que tiene su origen en el partido cardenista, antes PFCRN o anteriormente PST, reduce aún más la presencia de diputados locales pertenecientes a partidos con origen estatal;

México es un país de sistema dominante donde todas sus partes están ordenadas en función al centro; las leyes, las instituciones, los instrumentos y los individuos están revestidos para cumplir el mismo objetivo; lo local en todas sus dimensiones se funde con lo nacional; su reconocimiento como parte del todo, sólo es bien visto, si embona adecuadamente en el rompecabezas que describa la imagen del mismo paisaje. Por lo tanto, el partido político local, sólo puede producir un poder que funcione adecuadamente en el revestimiento de las estructuras locales, poniendo en práctica, el modelo general emanado del sistema.

En todas las entidades del país, está puesta una alfombra para que los partidos políticos nacionales caminen sobre ella sin tropezarse; la totalidad de los organismos electorales de los estados les exige presentar una copia certificada de su registro como partido nacional donde sea el IFE, quien la expida y la presentación de estatutos, programa y declaración de principios; así

se trate de un partido político, que recurrentemente obtenga un número de votos por debajo del mínimo requerido por el organismo local, como su registro es nacional, sólo se pierde el registro ante el organismo paterno y no ante el materno. En cambio para los partidos locales se da la aplicación rigurosa de la ley: o, se obtiene el mínimo que oscila entre 1.5% y el 2% de la votación dependiendo de la entidad, o se pierde automáticamente el registro del partido; también se pierde el registro por mala conducta, según el criterio del organismo local.

Decíamos que un partido nacional necesita dar fe de su registro nacional para poder participar en contiendas locales, en cambio el camino para constituir un partido local, es verdaderamente sinuoso; deben comprobar su presencia con un mínimo de dos años en la entidad; realizar asambleas en la mitad de los distritos o municipios de la entidad ante un representante del organismo electoral o notario público que de constancia del número de asistentes a la reunión, donde deberá quedar conformada la estructura de organización municipal o distrital para llegar al acto principal (congreso estatal); con la representación exigida por la autoridad electoral local, se conformará el comité estatal del partido que pretenda conseguir el registro local, hay que refrendar la organización del partido en la mayoría de las localidades de la entidad.

Al igual que un partido político nacional, el local debe contar con un mínimo de afiliados en la entidad, suma que se hace como en Tabasco donde cada distrito debe tener en su haber con una cantidad mínima de 1000 ciudadanos con credencial de elector, hasta contabilizar diez distritos o con doce mil en toda la entidad; en Baja California Sur que es una entidad con menos población, en pocos municipios y distritos electorales, se pide la presencia en tres municipios, de cinco y quinientos ciudadanos afiliados en asambleas debidamente certificadas y avaladas; en Chihuahua se pide como condición para constituir un partido local un número de afiliados igual o mayor al 1.5% de la lista nominal de electores correspondiente a 2/3 partes de los

municipios y que el número total de sus miembros en la entidad no sea menor del 1.5% de la lista estatal. Hemos visto tres ejemplos que son un reflejo de las exigencias para la constitución de partidos locales, la replica electoral del código federal en la entidad, reserva un lugar privilegiado para los partidos nacionales y tal como lo establece el código federal electoral, el local también exige la presentación de estatutos, programa y declaración de principios.

A diferencia de un partido político nacional que llega con un papel en la mano a recoger recursos locales para contender en un proceso electoral que en ocasiones le es totalmente ajeno o que se vale de disidentes de otros partidos para refrendar su efímera presencia en la entidad, el partido local tiene la obligación de dar constancia de su estructura real en la mitad de los municipios o de los distritos de la entidad; pero si todo sale a la perfección y el aspirante a partido local logra saltar los obstáculos, tendrá la dura prueba de competir con menos recursos económicos que los partidos nacionales, ya que al no contar con registro definitivo, el riesgo es mayor y la prueba de fuego para restarle recursos a los partidos nacionales tendrán que venir solamente después que supere la primer competencia.

En el pasado remoto, a fines de la revolución, los partidos regionales o locales "fueron concebidos exclusivamente para la lucha electoral"²²⁰, era el instrumento de los caudillos para organizar la contienda, su existencia dependía exclusivamente del personaje. En el presente, la mayoría de los partidos burocráticos son instituciones que sobreviven o mueren independientemente de sus dirigentes, pero mientras son conducidos por éstos, adquieren el sello particular que les impriman; y el partido como en los viejos tiempos sigue siendo un instrumento electoral, al margen de que cuente con una burocracia permanente. El partido político, sea local o nacional, en las circunstancias actuales es un premio; una recompensa que enriquece a un puñado de individuos y mantiene con buen nivel de vida a un segundo grupo, le

²²⁰ Los más importantes partidos antes de la consolidación institucional fueron el partido socialista de Yucatán y el partido socialista Fronterizo". Vicente Fuentes Díaz, *Los partidos políticos en México, Altiplano, México, 1972*, p. 200

da empleo directa o indirectamente a una burocracia de base que incrementa el gasto público.

Muy a pesar del bombardeo propagandístico del Instituto Federal Electoral a favor de las ventajas de contar con credencial para votar y de hacer uso de ella en los diferentes procesos electorales; y muy a pesar de un inquilino en la residencia oficial de los *Pinos* con un origen partidario diferente al habitual; y muy a pesar de grupos de intelectuales que “piensan” que el fin de la democracia, ya llegó; y muy a pesar de otras presunciones, los caminos de la democracia, del federalismo y del desarrollo deben tener opciones diferentes a las diseñadas por el poder central.

"No se entra al paraíso sin la aprobación de los santos"
(Gaetano Mosca)

3. LAS OLIGARQUIAS

¿Son los partidos políticos, los organismos electorales y el congreso, la más fiel expresión de la oligarquía política mexicana? o ¿son la llave a la democracia?, ¿Cuánta fuerza tienen aún los viejos grupos de la familia revolucionaria con militancia priísta?, ¿Cuál es la relación entre la oligarquía y la aristocracia?, ¿las oligarquías municipales y estatales tienen vida propia o son un apéndice de las nacionales? Estas son algunas preguntas de las que nos gustaría tener respuesta para considerar la aceptación de instituciones de poder reconocidas por la constitución en torno a sus formas; es ahí en la constitución donde definitivamente se dan las pautas para que un gobierno se organice de determinada manera y con ciertas características operativas de sus instituciones.

La ley determina como se constituye el gobierno, cuáles son los procedimientos para ello, quien puede ser parte en el mismo, cuándo se debe constituir, donde será su espacio y cuáles sus límites; pero también explica el porque de las representaciones políticas; la constitución es la que en definitiva da la pauta para definir formalmente si un gobierno es de tipo oligárquico centralizado²²¹ o desconcentrado democrático²²², las reglas con que participan

²²¹ La oligarquía en los términos en que la define Bobbio, "como un gobierno de pocos que ha transitado de la concepción aristotélica en sentido negativo a una concepción más, útil producto de la teoría de las élites." Bobbio, *diccionario*, *op. cit.*, pp. 1067-1070.

los partidos en elecciones de Ayuntamiento, son las mismas que utilizan para elecciones de tipo federal, que para procesos estatales donde se eligen representantes diferentes a los municipales.

Como lo planteo Michels hace un siglo, en la "ley férrea de la oligarquía" sobre "la formación de la oligarquía dentro de las múltiples formas de democracia como un fenómeno orgánico y por lo tanto una tendencia a la que se sujeta toda organización, incluso socialista, hasta aquella libertaria", las democracias actuales son inexplicables sin la participación directa o indirecta, de uno o varios grupos, electos o designados que asumen el control del quehacer político, son las élites o clase política²²³, que depende de los partidos políticos como los operadores de un grupo élite de la economía y la política que toma las decisiones nacionales. La evidencia más nítida del fortalecimiento oligárquico se presenta con las nuevas burocracias y tecnocracias de los partidos políticos y del Instituto Electoral.

La inevitabilidad de la oligarquía en los sistemas democráticos hace necesaria la distinción de las oligarquías en función de la distribución del poder en muchas o pocas identidades políticas, con subsistemas electorales y con una pobre presencia de sociedad civil.

Por lo general nos referimos a las burocracias cuando está de por medio el aparato del sector público, el que hace posible que las instituciones funcionen, es decir los trabajadores que están al servicio del estado; siempre su mención adquiere un sentido negativo, de poca productividad y de ser demasiadas costosas; las burocracias se detectan en los gobiernos federal, estatal y municipal. Max Weber desarrolla una serie de postulados en relación a la dominación burocrática, la cual se alcanza a través de varias funciones específicas²²⁴ y que identifica tanto para los sectores públicos como privados,

²²² Vamos hacer uso de un concepto utilizado por la administración pública para definir lo democrático en función de volver operativas opciones de partidos políticos diferentes, las de los nacionales.

²²³ Mosca y Pareto, dos clásicos que definieron con claridad la organización del poder, aplicada a la teoría política

²²⁴ "I. Rige el principio de las atribuciones oficiales fijas, ordenadas, por lo general, mediante reglas, leyes o disposiciones del reglamento administrativo. II. Rige el principio de la jerarquía

en el caso mexicano²²⁵ donde encuentra mayor eco de acuerdo a la propuesta weberiana, sería, en los organismos electorales y en menor grado en los partidos políticos. La burocracia revestida de lo que tanto aspiramos, es decir un servicio civil de carrera para los empleados, con una institucionalización donde los empleados tengan una duración en sus puestos superior al de la propia administración de funcionarios electos cada tres o seis años.

Los partidos políticos aunque cuentan con estructuras de organización diseminadas en prácticamente todo el territorio nacional con características propias de una burocracia, se puede decir que teóricamente si cumplen con algunas de las condiciones de este tipo de estructura, pero existen condiciones *sui generis* que permiten ubicarlos como organismos burocráticos, incluso constitucionalmente, pero con un mayor grado de circulación. Se está tratando de formalizar una estructura burocrática más sofisticada para los partidos políticos a través de incentivos económicos, la ley electoral ofrece recursos financieros adicionales a los partidos que incentiven a sus recursos humanos para que se capaciten mediante cursos, diplomados licenciaturas, postgrados, etc., y en actividades de fomento a la investigación, la difusión, divulgación y otras actividades encaminadas a impulsar el fortalecimiento de las estructuras partidarias. Fred Riggs, "sugiere que un sistema de partidos en proceso de

funcional y de la tramitación, es decir un sistema firmemente organizado de mando y subordinación mutua de las autoridades mediante una inspección de las inferiores por las superiores, sistema que ofrece al dominado la posibilidad solidamente regulada de apelar de una autoridad inferior a una instancia superior. III. La administración moderna se basa en documentos (expedientes) conservados en borradores o minutas, y en un cuerpo de empleados subalternos y de escribientes de toda clase. IV. La actividad burocrática, por lo menos toda actividad burocrática especializada –y es ésta la específicamente moderna– presupone un concienzudo aprendizaje profesional. Esto resulta válido tanto para los jefes y empleados modernos de una empresa privada como para los funcionarios públicos. V. En un cargo propiamente dicho, su desempeño exige todo el rendimiento del funcionario, sin detrimento de la circunstancia de que pueda estar bien determinado el tiempo que este obligado a permanecer en la oficina cumpliendo sus deberes. VI. El desempeño del cargo por parte de los funcionarios se realiza según normas generales susceptibles de aprendizaje, más o menos fijas y más o menos completas. El conocimiento de estas normas representa, por tanto, la introducción de una tecnología especial (que es, según los casos, la jurisprudencia, la administración, las ciencias comerciales) en cuya posesión se encuentran los empleados." Max Weber, *Economía y sociedad*, FCE, Buenos Aires, 1992, pp. 716-718.

²²⁵ Nos referimos a las adicionadas burocracias (la electoral y la partidista), no a la convencional, a la del gobierno en sus diferentes niveles.

desarrollo puede requerir beneficios especiales para los que ocupan los cargos públicos y que, en las primeras etapas del crecimiento de un sistema de este tipo, una burocracia basada en el mérito puede agigantar su poder a expensas del desarrollo político institucional”,²²⁶ el caso aplica perfectamente en México, pero además con el prestigio y beneficios con que se cuenta en las estructuras de los propios partidos, las posiciones dentro de la administración pública no se envidian.

Hoy por hoy, la burocratización de lo político-electoral es la mejor muestra de la conformación de nuevos grupos en torno al poder; así se advierte en los partidos políticos; en el caso del PRD, considerado como el tercero en importancia en el tablero nacional se dice lo siguiente: “ los líderes corporativos del PRD sustentan la situación de privilegio (beneficios económicos, influencia política y status) que ocupan dentro de su partido, en el -masometro- (recordemos que así llaman ellos a sus huestes) con el que presionan y negocian en asambleas y reuniones de cúpula”²²⁷; las estructuras de base con que cuenta el Partido de la Revolución Democrática están en ciernes según Aurelio Sánchez²²⁸ y se debe en parte a que entraron tarde en la conformación de su estructura organizacional, apenas en 1997, pero lo que si esta claramente definido es su consejo político nacional, que da línea al resto de la estructura y sólo por encima de éste, el “circulo interior”²²⁹, pequeño grupo de -eminencias grises²³⁰- que son el poder tras el trono.

En donde haya dinero de por medio, habrá grupos de individuos dispuestos a organizarse institucionalmente en torno a un aparato; la burocracia es la columna vertebral de los nuevos partidos políticos mexicanos y de los organismos electorales; un partido político como el PAN, que hasta final de los noventa era considerado como un instituto político de cuadros, de

²²⁶ Joseph Lapalombara y otros. *Burocracia y desarrollo político*, citado por el autor, pp.21-22

²²⁷ Marco Aurelio Sánchez, *PRD: La elite en crisis*, Plaza y Valdez Editores, México, 1999, p.

112

²²⁸ *Ibid.*, pp 115-118.

²²⁹ *Ibid.*, p. 131

²³⁰ *Ibid.*, p.130

acuerdo a la topología de Duverger²³¹; ahora su objetivo es ser un partido de ciudadanos, que no se organice corporativamente; sin embargo los nuevos tiempos y la enorme presencia de conglomerados acostumbrados a una forma de organización masiva, han arrastrado al propio partido a un paso de ser partido de masas. Por el lado de sus estructuras de organización, estas funcionan en forma piramidal, de arriba hacia abajo y con lineamientos bastante verticales. Sin embargo varios de los procesos electorales en su fase de primarias han sido remolcados contra corriente hacia elecciones directas, donde participan todos los militantes. Los estatutos del partido indican claramente el camino a seguir, el cual debe transitar por la estrecha vereda de los delegados, camino a las convenciones.

Es común ver como los mismos nombres recorren todas las posiciones de poder dentro del partido, algunos, los de la élite, se alternan entre diputaciones, senado y direcciones nacionales del partido, pero siempre están en la carne que circunda al hueso. En el caso particular del PRI, su estructura de organización partidista, fue considerada como un trampolín para poder saltar de ahí, a una responsabilidad de la alta burocracia de gobierno o a una representación de elección popular. En muchos de los casos las responsabilidades de partido eran meritorias o de sacrificio.

En los estatutos del PRI, título tercero, que se refiere a la organización y dirigencia del partido, en su capítulo primero, referente a la estructura nacional y regional, artículo 64. Los órganos de dirección del partido son:

- I. La Asamblea Nacional
- II. El Consejo Político Nacional
- III. El Comité Ejecutivo Nacional
- IV. La Comisión Nacional de Justicia Partidaria
- V. La Defensoría Nacional de los Derechos de los Militantes

²³¹ Duverger, *op. cit.*, p. 93.

- VI. Las Asambleas Estatales, del Distrito Federal, municipales, distritales o delegacionales en el caso del Distrito Federal, y seccionales
- VII. Los consejos políticos Estatales, municipales, y para el caso del Distrito Federal, distritales y delegacionales
- VIII. Las Comisiones Estatales y del Distrito Federal de Justicia Partidista
- IX. Las Defensorías Estatales y del Distrito Federal de los Derechos de los Militantes
- X. Los Comités Directivos Estatales y del Distrito Federal, municipales, distritales o delegacionales, en el caso del Distrito Federal; y
- XI. Los comités seccionales.²³²

Cada órgano de dirección anterior cuenta con una sub-estructura impresionante que incluye una representación de los miembros dirigentes del partido, según sea el caso de gobernadores, legisladores federales y/o estatales, presidentes municipales, regidores y sindicatos; presidentes de los comités nacional, estatal, municipal, distrital y seccional; delegados de organismos especializados (agrario, obrero, sector popular, de jóvenes, de mujeres, movimiento territorial, fundación Colosio, de capacitación y desarrollo político, de organizaciones, movimientos y corrientes internas y otras. Una estructura como la anterior requiere no sólo de una burocracia de magnitudes impresionantes para su funcionamiento, sino de un refinado grupo oligárquico que sepa conducir adecuadamente las tareas del partido, según el momento histórico que le corresponda vivir.

De los pequeños partidos ni hablar, funcionan en torno y por sus caudillos, como lo dice Duverger, su vida depende de sus dirigentes; al momento en que éstos caen de la gracia de los partidos del grupo hegemónico,

²³² *Documentos Básicos del PRI*, aprobados por la XVIII Asamblea Nacional, con sede en Veracruz del 2001. Jorge Alcocer, en *Voz y Voto*, Número 105, 15 de diciembre de 2001.

las oligarquías que son el partido mismo, fenece; Un caso muy singular, casi de tiranía, es el del Verde Ecologista, donde el padre biológico, le pasa el mando al hijo, la dirigencia se hereda, como en los mejores tiempos de la Monarquía; pero no hay de que asustarse, también en el resto de los partidos políticos la sangre juega un papel importante en los relevos, en fin todo queda en familia; pero no es exclusivo de los partidos, así como en el mundo de los negocios el padre le transfiere al hijo sus bienes, también los intelectuales ceden su lugar a sus descendientes, en vida o después de la muerte; el capital político, económico e intelectual es acumulativo de generación, en generación.

"No hay que olvidar, sin embargo, que los autócratas de por vida siempre tienden a transformarse en hereditarios; y que, como ocurría en Roma durante el Imperio, el autócrata, que nominalmente recibía su mandato del pueblo, en rigor era instituido por las clases dirigentes, o mejor, por aquella fracción de las clases dirigentes que contaba con los medios más eficaces para imponerse a las de más, o bien por el grupo de altos funcionarios que reunían en sus manos los hilos que mueven la maquinaria del Estado"²³³

Marx y Engels, en un primer momento identificaban a la alta burocracia como parte de una clase mantenedora del Estado²³⁴, lo que es inconcebible para Poulantzas, aduciendo que "la unidad política de la categoría burocrática, no puede, pues, ser referida a la clase-mantenedora del Estado" y que "tampoco puede ser referida a la clase o fracción hegemónica que detenta, en último análisis, el poder del Estado"²³⁵, y el mismo se contesta diciendo que como la burocracia no es, un poder autónomo, por lo tanto no puede tener poder político propio, ya que no tiene poder de clase propio, sino un poder de la clase o fracción hegemónicas. Si esto lo traslapamos a lo que denominamos nuevas burocracias mexicanas (las de los partidos y los organismos electorales), podemos observar como hacia adentro de los partidos políticos

²³³ Mosca, Gaetano. *La clase política*, Selección de Norberto Bobbio, Colección Popular 260, FCE, México, 1992, p. 307

²³⁴ Nicos Poulantzas, *Poder político y clases sociales en el estado capitalista*, Siglo XXI Editores, México, 1979, p. 438

²³⁵ *Ibid.*, p.439

existe un poder similar o si no queremos emplear el concepto de poder, una fuerza dominadora en los aparatos de los partidos y organismos electorales que en la suma con otros aparatos, producen el poder hegemónico del Estado.

La incorporación de estratos subalternos llamadas clases-apoyos para el marxismo, cumplen una función bien definida de "orden ideológico" y agregan "y más particularmente de ideología del fetichismo"²³⁶, pero hay que preguntarse cuál ideología escapa a cierta veneración, al rendimiento de culto, a la implementación litúrgica. Definitivamente la participación de las burocracias de los partidos y organismos electorales tiene que ser parte de una ideología²³⁷ que sirve para conducir los comportamientos políticos hacia determinado objetivo, incluso, crea nuevas actitudes y valores con respecto al quehacer ciudadano en lo político.

Para los elitistas, los individuos pobres e ignorantes que componen los estratos marginados, como son muchos, irremediablemente tienen una influencia en los procesos electorales y algunos de los candidatos en su afán por conquistar el triunfo electoral se degradan, bajándose al nivel de los electores, imitando sus costumbres, ofreciendo lo que ellos quieren escuchar, haciendo de la política algo ruin e inmoral (campaña presidencial del 2000). Mosca entendía en su tiempo a la "tendencia democrática" como aquella renovación de las clases dirigentes, que para reconfigurarse y mantenerse se nutría de los individuos más sagaces surgidos de los estratos bajos; la clase política mexicana, heredera de un tesoro, cuya veta se encontraba anclada en una ideología en constante deterioro, también en su tiempo recurrió a lo más sobresaliente de los estratos marginados para propiciar el fortalecimiento de élites, de repente, en su agonía, y para revivir, tuvo que cambiar las tradicionales formas de selección de candidatos populares por candidatos

²³⁶ *Ibid.*, p. 445.

²³⁷ Bobbio identifica dos significados para el concepto de ideología, uno donde ubica un sentido débil, que denota neutralidad y su contenido se fundamenta en los sistemas de creencias políticas y un significado fuerte que denota falsedad, es de origen marxista y su origen depende de la "falsa consecuencia de las relaciones de dominación entre clases". *Diccionario, op. cit.*, pp. 755-770.

empresarios, los que ven el mercado de la política e invierten en ella para el acrecentamiento de su imagen y la de sus empresas, y que además con su conciencia de clase aseguran la tutela del interés privado en el marco general del interés público.

Sartori, reconoce el aporte que hicieron Michels y Duverger para el análisis interno de los partidos políticos, del primero, se obtuvo nada menos que la cuestión de la democracia interna y del segundo, su organización, dos asuntos torales para la comprensión de los propios partidos, y Sartori²³⁸ se preocupa por las sub-unidades de los partidos que por cierto, en México tenemos un déficit en estudios de amplitud y profundidad sobre las cuestiones. Los tres elementos de los partidos mencionados anteriormente indudablemente que nos preocupan, pero lo que más atrae nuestra atención es asomarnos y tratar de comprender como es posible que lo que sucede en el centro del propio partido se reproduce en los comités municipales; ¿si la democracia interna es un fenómeno que se da desde abajo, o por el contrario, se produce en el centro de poder del propio partido?, ¿si la estructura organizacional nace en la periferia del partido o por el contrario su origen se produce desde la élite del propio partido y únicamente en los comités municipales se hace el procedimiento para cubrir las posiciones?, ¿es importante conocer si los diferentes grupos hacia el interior de los partidos tienen un origen municipal o se constituyeron a partir de la competencia por el poder en lo más alto de la cúspide?, ¿Qué tanto influyen la democracia, la organización y los grupos con origen municipalista en el partido en su conjunto?, ¿Cuánto se transforma el partido influenciado por lo que sucede en la periferia? Y por último cabe preguntarse ¿puede darse autonomía al comité municipal del partido o su autonomía esta marcada por una descentralización controlada desde otro nivel?

Es obvio que no podremos responder a todas las preguntas formuladas, algunas de ellas podrán aclararse un poco cuando en el siguiente punto

²³⁸ Sartori, Partidos y sistemas de partidos, *op.cit.*, p. 97.

toquemos lo referente a las elecciones primarias en los partidos políticos y posteriormente cuando abordemos el tema de los partidos municipales, pero las que tienen que ver con el seguimiento de un hilo que recorre toda la estructura partidaria en referencia a las preocupaciones de Michels, Duverger y Sartori requieren de muchos trabajos complementarios que permitan el armado del rompecabezas.

4. INCIPIENTE PERO NECESARIO INICIO DE LAS PRIMARIAS

Sobre elecciones de las llamadas primarias que realizan los partidos políticos, no existe una reglamentación al respecto; quien tiene el procedimiento mejor desarrollado, es el PAN, desde que inicio una competencia más equilibrada con otros partidos (principalmente con el PRI) surgió el interés de más de un contendiente por ser el abanderado del instituto político. La regularidad que ha logrado Acción Nacional en la competencia por la postulación de un candidato, ha sido fundamentalmente para todos los puestos y en todos los niveles, excepto en la postulación para la Presidencia de la República.

El hecho de haber resistido esta forma de preselección de candidato donde se pone en juego el poder y las estrategias de los contendientes y grupos de apoyo sin desquebrajarse o por lo menos de disminuirse en cada proceso electoral, se debe a la ventaja para este tipo de selección de ser un partido de cuadros, donde los delegados en una convención, deciden quien deberá portar los colores y las siglas del partido. Por lo general la decisión no se toma en la primera votación, si ninguno de los candidatos obtiene mayoría y si hay más de dos candidatos, vienen automáticamente los acuerdos, la

“negocia” entre grupos para construir mayoría electoral y sacar humo azul a favor de uno de los candidatos.

La selección no ha estado libre de problemas con acusaciones de manipulación, uso del poder de administraciones públicas a favor de tal o cual candidato, la influencia de las oligarquías estatales y nacionales del partido a favor de un preferido y excepcionalmente la acusación de fraude realizado con técnicas de “mapache”, “carrusel”, urna “embarazada”, operación “menudo”, etc.; pero, comparativamente con lo sucedido en el PRI y PRD, se puede decir que ha salvado satisfactoriamente la prueba y que ha alimentado a la cultura política mexicana con un insumo que buena falta le hace para el desarrollo de la democracia. Esta forma de elecciones primarias es muy semejante a la empleada por el sistema sajón norteamericano, con la diferencia de que en el país del norte, no sólo esta institucionalizada, sino debidamente legalizada.

En Estados Unidos, dice Duverger “la primaria esta organizada oficialmente por los poderes públicos, como la elección misma; se desarrolla generalmente en las mismas oficinas de votación: pero funciona dentro de cada partido”²³⁹, existen varias diferencias entre el modelo norteamericano y el mexicano en cuanto al uso del sistema electoral, para ellos, las primarias es un asunto de Estado, donde se involucran las leyes y las instituciones; para nosotros es una cuestión interna de los propios partidos, en que estos tienen la libertad de seleccionar sus candidatos mediante este mecanismo de primarias o decidirlo por consenso (dedazo). Con el debilitamiento del presidencialismo, el triunfo de la otrora oposición en diferentes niveles y la compartición del poder, ha propiciado una lucha abierta por las candidaturas de los partidos a puestos de elección popular, independientemente de que se gane o se pierda, con la cantidad de recursos que se utilizan en las precampañas y posteriormente en las campañas abaladas por los organismos electorales, representa un *modus vivendi* o una oportunidad de enriquecimiento para

²³⁹ Duverger, *op. cit.*, p. 388.

algunos y por lo menos de posicionar un grupo en la administración, si ésta es ganada en la elección constitucional.

Volviendo a las diferencias entre el sistema electoral de Estados Unidos y el mexicano, una de ellas es el gasto electoral; en la ciudad de El Paso ,Texas existe una sola oficina que cuenta con una funcionaria responsable de lo electoral y su asistente, como el staff ejecutivo de dicho departamento; menos de 15 empleados de base y un modesto espacio de menos de doscientos metros cuadrados adaptado como oficina; lo más sobresaliente de esto es que esta oficina electoral realiza un promedio de cuatro actividades electorales al año, entre las que destacan, elecciones primarias de ambos partidos políticos (Demócrata y Republicano), para senadores estatales, federales, diputados locales y federales, gobernador, Presidente de la República; las respectivas elecciones constitucionales de los diferentes niveles; elecciones municipales (que funcionan sin partido), dirigentes partidistas, jueces locales, estatales y federales, sheriff, representantes de condado, clerck, distritos escolares, distritos especiales, consultas públicas y otras. Todo lo electoral pasa por esta oficina, sin importar a que nivel se elija, la petición la hace con tiempo el propio interesado.

Productividad al contar con una sola oficina que realiza una cantidad asombrosa de procesos electorales con pocos recursos económicos es la mejor definición para describir al sistema electoral norteamericano que funciona adecuadamente, sin consumir lo que corresponde a políticas públicas eficaces. Lo que sucede en El Paso, no es la generalidad de lo que sucede en el resto del país norteamericano, cada estado cuenta con su propia legislación sobre lo electoral, pero en términos generales el caso referido de esta ciudad del sur, refleja perfectamente la organización general. Los países desarrollados tienen una mejor optimización de recursos, campañas más cortas, recursos públicos muy limitados para el proceso, mayor participación de recursos privados y poca propaganda de los organismos electorales; el voto, no se concibe como proceso de masificación, no existe una preocupación por que

acudan a las urnas el 100% de los ciudadanos, ni se ve como un fracaso las votaciones que obtienen el 25% de sufragios, es más, la generalidad de los procesos electorales locales, no superan esa cifra.

Dice Duverger que "el sistema de las primarias tiende menos a la libertad de las candidaturas respecto a los dirigentes que al desarrollo de las facciones internas y de las rivalidades entre grupos dirigentes"²⁴⁰, la elección entre candidatos es un asunto entre grupos que pretenden tener el control del partido, compartir el poder del mismo o ser compartidos aunque sea en una posición modesta. Cuando los partidos políticos, no contaban con recursos para las campanas, el hecho de ser candidato de un partido de oposición era una función de sacrificio e incluso al grado de aportar recursos propios o de la familia para sufragar algunos gastos de la elección, pero no existía una lucha interna por la obtención de las candidaturas, este es un fenómeno reciente que data apenas de los ochenta y se consolida con el pacto oligárquico gestado en el sexenio de Salinas de Gortari, las primarias se generalizan con la posibilidad de triunfo²⁴¹ y con aprobación de recursos económicos permanentes a los partidos. Las primeras elecciones internas en México se intentaron en la década de los sesenta con Carlos Madrazo al frente del PRI²⁴², en los municipios de Chihuahua, como en los de otras entidades que coincidían en año electoral, se operativizarón y con muy buenos resultados en función de impulsar la democracia, desafortunadamente sólo fue un ensayo, un ejercicio que no gusto a los conservadores grupos oligárquicos de su tiempo y se abortó o mejor dicho se extinguió junto con su dirigente; al fallido intento de primarias priístas se le explica de la siguiente manera:

²⁴⁰ Duverger, *op. cit.*, p. 391.

²⁴¹ El Partido Acción Nacional, cuando comenzó a ganar elecciones constitucionales se generalizó la contienda interna por la candidatura; un ejemplo es Ciudad Juárez, inmediatamente después de 1983 en que conquistó por primera vez esta importante localidad, a partir de ahí y hasta la fecha ininterrumpidamente se cuenta con primarias para la postulación de candidatos.

²⁴² PRI, *Historia documentada 1963-1968, tomo 8*, Instituto de Capacitación Política ICAP, 1982. pp. 254-256, 419-423. Fuentes Díaz, *op. cit.*, pp. 263-265.

- La democratización: su forma de selección de candidatos municipales puso en juego infinidad de intereses y fuerzas interiores, pero casi siempre de modo negativo y destructor.

- Produjo división y violencia, que abrieron grietas y perduraron mucho tiempo.
- Los métodos de propaganda dieron lugar a la ofensiva contra el adversario, lo cual degradó la lucha política.
- Con la competencia de candidatos el triunfador representa la minoría.

Las relaciones del partido y el poder político:

- Trato de convertir el partido en un súper gobierno, y quiso trazarle planes que sobrepasaban sus límites
- Las relaciones entre el partido y el poder público son muy complejas y requieren de una línea muy bien meditada y aplicada, en la que no se rompa con detrimento ni de uno, ni de otro, el equilibrio que debe existir entre ambos.
- Querer arrastrar al gobierno tras de una rígida línea partidista es causar un grave daño al régimen y al partido".²⁴³

Tuvo que pasar cerca de un cuarto de siglo para que surgiera un nuevo impulso a la democracia desde el municipio; Luis Donaldo Colosio²⁴⁴, quien se propuso reformar a su partido, sacándolo del estanco de la ideología de la revolución y trasladarlo a lo que se denominó, la reforma de la revolución, tenía el compromiso de modernizar al partido en un entorno más liberal y menos dogmático, activar un movimiento territorial ciudadano desde el municipio, como el eje de organización y abriendo la elección de candidatos en este espacio territorial.²⁴⁵ Decía, "el partido habrá de ser el partido de la democracia municipal", "Los comités municipales habrán de constituirse en el espacio natural de las aspiraciones de los pristas"²⁴⁶; fue la continuación de un proceso iniciado anteriormente por Madrazo, el impulso de las primarias, como método de selección de candidatos.

La forma de selección de candidatos en el Revolucionario Institucional, fue por cuotas, dependiendo de la fuerza del sector (campesino, obrero y

²⁴³ Madrazo, *ibid.*, pp.263-265.

²⁴⁴ Presidente Nacional del Partido Revolucionario Institucional, en el gobierno de Carlos Salinas.

²⁴⁵ Luis Donaldo Colosio Murrieta, *¿Por que nos reformamos?* CEN del Partido Revolucionario Institucional, México, 1991.

²⁴⁶ *Ibid.*, p.42

popular), se concertaban las candidaturas; unas se decidían de forma económica en la gubernatura del estado y otras se triangulaban entre sectores, gobierno y partido; pero las más importantes, se decidían en el ejecutivo federal. Las primarias en el PRI, eran vistas como una amenaza, pero, también como un a oportunidad que pretendía ampliar los márgenes del partido hacia la sociedad, ganar nuevos votantes en la sociedad civil y en la colectividad, en síntesis reconstruir la obsoleta maquinaria.

En la actualidad las primarias en el PRI, han sido llevadas como método de selección de candidatos para la renovación de su partido en los comités municipales, estatales e incluso el federal; igual en la selección de candidatos a puestos de elección popular para Ayuntamientos, gubernaturas y presidencia de la Republica. Es irreversible el abandono de las primarias en la selección de candidatos, puede haber excepciones para ciertos puestos de elección popular que por su naturaleza requieran un consenso, en aras del triunfo, pero la regla, ya esta trazada y apunta a la continuidad de este método como procedimiento para legitimar una candidatura.

En el Partido de la Revolución Democrática las primarias son un verdadero galimatías, el desorden y la lucha de facciones, junto a la influencia del eterno poder detrás del partido, ha sido el mayor obstáculo para que este instituto político que se amalgamó (con orígenes y destinos diferentes) de grupos diferentes, unos con verdaderas intenciones democráticas, otros con una obsesión por el poder, pueda llegar a desarrollar una contienda electoral para seleccionar candidatos, libre de acusaciones de fraude. El PRD, no ha podido superar la prueba, ha incurrido en actitudes de democatitis, ha involucrado a la sociedad en general en la selección de sus candidatos y a pesar de haber contado con reglas²⁴⁷ lo suficientemente claras para la selección de sus candidatos las cosas no han salido satisfactoriamente.

Las elecciones primarias en el PRD pueden prosperar cuando exista consenso sobre un candidato, o en la designación de un porcentaje de

²⁴⁷ El título Tercero, en su capítulo XV, de las elecciones internas. *Estatutos y Reglamentos. Partido de la Revolución Democrática, Comité Ejecutivo Nacional, México, 1996, pp. 58-60.*

candidaturas por el Consejo Nacional, los consejos estatales y municipales²⁴⁸ y para candidatos a diputados federales y locales bajo el sistema de representación proporcional²⁴⁹, es indudable que el partido ha pretendido a lo largo de su corta historia, impulsar un esquema democrático para su organización, pero al igual que el resto de los partidos, carece de una estructura verdaderamente democrática, y así, es imposible dar paso a partidos y sistemas de partidos democráticos. En términos teóricos diríamos que en el PRD, se da un sistema de primarias a medias, dejando la responsabilidad discrecional a la dirección del partido, para que éste decida cuando impulsar una elección primaria.

En Estados Unidos se dan las elecciones primarias con partido o sin partido²⁵⁰, en México, se ha incrementado de manera importante la selección de candidatos mediante las primarias, con partidos, pero aún su generalización depende de la buena voluntad de los partidos y el arbitraje se hace con sus propias reglas. La elección primaria pone en juego a los grupos o facciones que constituyen el partido; propicia una circulación de élites, promueve la participación de la sociedad civil hacia los partidos, produciendo en ocasiones una competencia franca por los espacios de representación electoral, claro, sujetándose a las reglas de los propios partidos, pero flexibilizando posiciones duras de los mismos.

Los aspectos que hay que cuidar de las primarias están en relación con el factor tiempo que se permita a los precandidatos para promoverse; el origen y tamaño de los recursos empleados para su promoción; la responsabilidad de la organización de las precampañas y la rendición de cuentas. ¿Pero para qué sirve una elección interna o primaria?, es cierto que una candidatura actual se gana por contar con un mejor equipo propagandístico, que por lo general,

²⁴⁸ *Ibid.*, p. 59. Artículo 96.

²⁴⁹ *Ib.*, p. 59. Artículo 97.

²⁵⁰ "Minnesota y Nebraska han adoptado para la legislatura del Estado, el sistema de primarias no partidarias". Duverger, *op. cit.*, pp.389-390. En las municipalidades texanas y en varias entidades los procesos electorales de primarias y elecciones generales se realizan sin partidos políticos. El comentario es mío

significa mayor organización y más recursos para sacar adelante su candidato y la "seguridad de trabajo e implementación de ciertas políticas públicas", vinculadas en un sistema de redes que se producen en torno a la candidatura misma; pero la misma socialización de propuestas en determinado momento puede ser útil, para la incorporación de algunas de ellas, a la propuesta triunfadora. Una elección interna, pone a prueba a los candidatos mismos, exhibe su capacidad de respuesta a la presión que genera el proceso mismo y permite conocer, por lo menos superficialmente, las debilidades, fortalezas e identidades políticas y religiosas de los precandidatos.

La legitimidad de un candidato debe lograrse mediante un proceso transparente, equitativo y justo; abalado por la mayoría de su militancia que vote o simpatizantes, dependiendo del acuerdo asumido; es la base de los partidos en quien debe recaer la libertad y soberanía para la elección de quien habrá de llevar la representación y propuesta de políticas públicas ante adversarios de diverso tinte ideológico o intereses; quizás, la competencia interna produzca una visión y efecto darwinianos, donde el más apto (aparentemente), es quien lleve la representación, pero es parte del mundo de la democracia electoral. Claus Offe²⁵¹ dice lo siguiente, "cualquier paso hacia una democracia plebiscitaria en el interior de la organización tiene que debilitar la cohesión y la capacidad de imponerse de la organización", en el desarrollo de un proceso de elecciones primarias, actúa, como un dispositivo de control para el aparato del partido, propiciando la competencia democrática hacia el interior del mismo partido; y este ejercicio por muy limitado que sea, propicia tendencias o condiciones predemocráticas, además de que el aspirante buscare un primer mandato de los electores de su partido, para convertirlo en un segundo y más amplio mandato de los electores generales, "las luchas políticas se expresan en el campo del partido"²⁵² y si esa expresión se da hacia dentro y hacia fuera, las redes de comunicación se diversifican, lo que puede

²⁵¹ Claus Offe, *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Editorial Sistema, Madrid, 1996, p. 114.

²⁵² Charlot, *op. cit.*, p. 22.

ayudar al candidato o representante popular a tener una visión más compleja de la realidad, que promete enmendar.

Las elecciones primarias en México, carecen de una legislación general, que regule tiempos de duración, recursos recaudados y gastados y cualquier forma de control; todo lo relacionado con esta incipiente forma de selección de candidatos queda reservado exclusivamente a cada partido. Debidamente reglamentadas pueden ser una buena opción, para ciudadanizar los partidos políticos, exigiéndoles la presencia de comités de apoyo en las diferentes actividades para los precandidatos, con la debida transparencia en lo relacionado con recursos financieros. Pero si las elecciones primarias no se fiscalizan, pueden ser el amarre de candidatos con organizaciones criminales, supeditación a grupos económicos (que hoy en día es una realidad, basta ver el origen de los candidatos de todos los partidos políticos), y formación de fortunas económicas individuales a expensas del erario público.

“Lo que sólo interesa a una fracción debe ser decidido por esa fracción”.

Benjamín Constant.

5. PARTIDOS MUNICIPALES

Hemos estado tratando de explicar el funcionamiento del sistema político moderno, democrático y constitucional como una versión totalitaria de los subsistemas –electoral y justicia- de partidos constitucionales.

Prácticamente todos los representantes populares –ejecutivos, federal, estatales y municipales; senadores; diputados federales y locales; sindicatos y regidores- de mayoría y más del 98% de los de representación proporcional, son electos a través de un partido político nacional. El funcionamiento del sistema político moderno, democrático y constitucional se explica por el control ejercido sobre los subsistemas, en la medida que estos logren la reproducción del sistema absoluto cumplen su objetivo. Para que una constitución local, sea considerada como congruente debe seguir los pasos de su prototipo, lo mismo aplica para los sistemas de partidos, electorales y de justicia, entre otros.

El sistema de partidos políticos en México, funciona de tal forma que prácticamente impide la irrupción de organizaciones diferentes a las nacionales; el estado es unitario y lo logra eslabonando sistemas y subsistemas como el electoral y judicial que sirven de candado para evitar que la cadena se rompa; los electores no tienen la posibilidad de participar en una elección autónoma en procesos de renovación de Ayuntamientos y autoridades locales, ya que las reglas con que lo hacen, provienen del centro, lugar donde se diseña el sistema nacional; la democratización se agota con la presencia de partidos políticos nacionales y con organismos repetidores del sistema electoral nacional.

En Estados Unidos lo *municipal*, *condados*, *city*, *distritos*, *órganos de carácter administrativo, legislativo y judicial* por lo general se realiza formalmente sin partidos políticos de pormedio; en Europa (España, Italia y Francia) en lo *municipal* se da una rica participación de fuerzas políticas locales muy identificadas con movimientos de poblaciones con origen étnico diferente, al hegemónico. En México lo diferente no tiene cabida, de acuerdo con nuestra historia, lo aceptable, lo bueno, ha estado reservado a los grupos dominantes detentadores del poder político; se ha buscado incansablemente la homogenización a través de instrumentos culturales y de poder. La educación bilingüe para los indios, la masificación vía medios de comunicación y la politización nacional con medidas coercitivas del organismo electoral.

La elección del Ayuntamiento mexicano, dimana de la constitución federal y es encomendada a la ley local para establecer las reglas al respecto, de las 31 entidades federativas y el Distrito Federal. Ninguna constitución local permite la presencia de partidos políticos municipales, ni la libertad de organizar sus propios comicios al margen de los mismos o la posibilidad de organizaciones autónomas de la sociedad civil²⁵³. El Ayuntamiento es un órgano de gobierno que políticamente está atado a la voluntad del legislativo estatal, por mandato constitucional federal, es un organismo desprovisto de autonomía política, su vida depende exclusivamente de lo que le suministren.

El sistema político mexicano es por excelencia monopolizador y centralista y por lo mismo la sociedad votante y abstencionista comienza a presentar síntomas de agotamiento político-partidista, y en lo más profundo de la marginación social se han manifestado formas de participación que rebasan lo político (movimiento zapatista, guerrillas y resistencia social con machetes). Es tiempo de pasar de la política de telenovela, a una forma de organización real, autónoma y representativa de la colectividad. El partido político municipal, la organización política-ciudadana o la libertad de constituir su gobierno sin

²⁵³ La ley electoral de Veracruz permite una especie de asociación municipal, que no puede participar electoralmente sola.

partido político, es una opción con que puede contar la ciudadanía del municipio para alcanzar esa categoría y pasar de elector masificado a ciudadano político de su comunidad.

El pretexto de que en las comunidades se forman cacicazgos regionales o municipales si no cuentan con la guía del centro, no es más que eso, un pretexto, los dueños del capital económico en las regiones mantienen un control sobre los partidos políticos nacionales, financiándoles campañas políticas, proveyendo candidatos y funcionarios que administran los bienes públicos en beneficio de obras y contratos para ellos. Wagner²⁵⁴ identifica perfectamente a las asociaciones o agrupaciones económicas como parte del poder político; el entorno municipal de un partido nacido en la comunidad y para la comunidad permitiría una mayor sensibilidad de sus necesidades, una ampliación considerable de la democracia política y social. Alain Rouquie, cuando describe la competición descentralizada y la situación autoritaria de las elecciones, menciona un caso de Nigeria y dice, "orgullosa de su multipartidismo antes de la tentativa de secesión biafrana, cada partido tendía a formar su cantón en un marco regional y étnico, donde gozaba de una situación de casi monopolio"²⁵⁵ pero el mismo autor igual enuncia comunidades importantes de Estados Unidos donde "las elecciones no competitivas no son raras en el marco del sistema nacional bipartidista",²⁵⁶ una pregunta salta a la vista, ¿cual de los dos sistemas anteriores es menos democrático?, y la respuesta es diferenciada, la democracia está perjudiciada por quien tiene las riendas del control político global y por la misma sociedad manipulada.

La representación de una organización política municipal o comunal, no debe ser negada por un sistema macro, una democracia que proscriba la libertad de constituirse políticamente diferente, es una democracia sumamente acotada por el poder central o supranacional, como es el caso mexicano, que sigue un manual de reglas y valores (a pie juntillas) democráticos producidos en

²⁵⁴ Peter Wagner, *Sociología de la modernidad*, Editorial Herder, pp. 297-327

²⁵⁵ Alain Rouquie, Guy Hermet y J.J. Linz, *¿para que sirven las elecciones?*, FCE, México, 1992, p. 59.

²⁵⁶ *Ibid.*, p. 58

países colonizadores. Dice Constant²⁵⁷ que “habrá asuntos que interesen a todos los habitantes del municipio y esos intereses serán de competencia municipal” hay un reconocimiento explícito por su parte a cada autoridad y nivel de gobierno, pero siempre marcando la diferencia y competencia entre uno y otro; al respecto ratifica “la autoridad nacional, la autoridad de distrito, la autoridad municipal, deben permanecer cada una de ellas en su propio ámbito, lo cual nos lleva a establecer una verdad que estimamos fundamental. Hasta ahora se ha considerado al poder local como una rama dependiente del poder ejecutivo, cuando lo cierto es que, sin jamás estorbarlo, no debe depender nunca de él”.²⁵⁸

Lo mismo aplica para los partidos políticos, estos deben existir en determinado espacio o región que presenta características similares y problemáticas comunes, si un partido político debe representar los intereses de la sociedad, debe ser la sociedad de espacios concretos quien defina y determine el perfil y alcance del propio partido político; no se vale que con intereses nacionales o estatales se dirijan los asuntos que pertenecen a otro ámbito de competencia y los cuales deben ser resueltos con estricto apego a lo propio; el momento actual es de nacionalización de todo, en lo educativo, las políticas y estrategias están condicionadas por organismos *supra* estatales que vinculados, quién sabe a que intereses, determinan la viabilidad de los proyectos locales, al seguimiento preciso de lo nacional; el sistema de pensiones esta totalmente instrumentado para que funcione con carácter nacional y que sirva de soporte al financiamiento de recursos financieros a la banca y casas de bolsa; del sistema de partidos hemos evidenciado su matriz centralista y totalizadora en pro de lo nacional; y que decir de los organismos electorales que amenazan todo el tiempo en constituirse como un *metapoder* homogéneo.

En México es importante impulsar partidos políticos municipales como una opción que permita contrarrestar el “centralismo autocrático, en que todas

²⁵⁷ Constant, *op. cit.*, p. 162.

²⁵⁸ *Ibid*, p.183

las decisiones vienen de arriba, y su aplicación está controlada localmente por representantes de la cima²⁵⁹, por supuesto que la alternativa de contar con partidos municipales o regionales es una posibilidad de potenciar a la comunidad; existen otras formas para hacerlo, como empoderar a la sociedad a través de organizaciones al margen de partidos y abrir los candados de la democracia política lineal ascendente-descendente, o una posición intermedia donde coparticipen sociedad civil y partidos locales, sin los convencionales requerimientos que imponen las leyes electorales.

La existencia y legalidad de un partido político en el municipio, así como el reglamento electoral respectivo, debe ser una facultad de autoridad surgida en la propia comunidad, nadie debe de gozar de privilegios emanados del micro-territorio en beneficio de algún partido, organización o autoridad. Por desgracia la constitución federal en el artículo (41-I), da derecho a los partidos políticos nacionales de participar en las elecciones estatales y municipales; no es negativo que participe, pero si lo es cuando las legislaciones electorales priorizan esta participación sobre la local; la reforma política de 1977 es la que amarra esta discriminación, garantizando la inclusión de los intereses micro-territoriales al proyecto nacional, atando la representación política municipal a un sistema de partidos nacional.

Un grave error que se deja sentir sobre la democratización del régimen, es que se ha pactado una alternancia sobre bases nacionales de representación, dejando fuera la posibilidad de lo horizontal, es decir, una autentica democratización en la esfera municipal, con su propia capacidad racional de transformación de acuerdo a sus intereses y necesidades. El pluralismo, debe ser más que la presencia de partidos políticos diferentes, la participación de diferentes formas de elegir a las autoridades que formarán gobierno, con partidos nacionales, estatales, regionales, municipales y sin partidos, con reglas comunes e imparciales.

²⁵⁹ Duverger, *op. cit.*, p. 86.

Los partidos políticos nacionales guían la acción del quehacer político y administrativo de sus funcionarios electos y de los representantes populares en las diferentes esferas²⁶⁰, cada vez es más generalizada la implementación de cursos, diplomados y estrategias que logren la homogenización de los criterios para la dirección del quehacer público, la homogenización es un dique de contención para evitar que los intereses de partido se desborden y la seguridad de mantener los objetivos centralistas-nacionales, sobre lo micro-territorial. El Partido de la Revolución Democrática por su parte también ha seguido la estrategia del PAN, institucionalizando dentro de la estructura partidista órganos municipalistas a nivel nacional y estatal, con mecanismos que desde una perspectiva de partido pretende al igual que sus adversarios generar políticas nacionales dentro de los municipios en que participen como gobierno o como parte del mismo. Por su parte el Partido Revolucionario Institucional, en las entidades ha organizado algunos eventos especiales donde se dan orientaciones de cómo deben gobernar los presidentes municipales; los lineamientos del PRI, han sido dirigidos por sus gobernadores donde los tienen, o por los comités estatales en aquellos lugares donde no tienen el control del ejecutivo estatal, además de que existe una plataforma política nacional que guía el desempeño de los funcionarios partidistas.

El artículo 42 de la constitución federal manda a los partidos políticos, a que contribuyan a la integración de la representación nacional, quizá por eso los Ayuntamientos como gobierno del "municipio libre" de México, que son la base de la organización política y administrativa de las entidades federativas, sean considerados automáticamente como parte indivisible de la misma y estén obligados a conformarse y funcionar con las leyes y reglamentos que emanen ahí, los cuales a su vez están afinados con las leyes nacionales. El municipio al asumir su mandato en relación del 115 constitucional y formar su gobierno sólo a través de un Ayuntamiento; conformado por presidente municipal, síndicos y regidores. Además la entidad federativa por su parte le

²⁶⁰ Teresa Álvarez de Vicencio, *Tesis y practicas de gobierno del Partido Acción Nacional*

obliga a conformar dicho Ayuntamiento exclusivamente con partidos políticos nacionales o estatales; pero como los segundos no tienen presencia, la tarea queda prácticamente encomendada a los partidos nacionales; es lógico entonces que para una ley nacional sobre la organización de un gobierno, se recubra con procedimientos (leyes electorales) y maquinarias nacionales (partidos políticos).

CAPITULO VI

**FORMAS DE GOBIERNO LOCAL EN ESTADOS UNIDOS Y
EUROPA**

1. JUSTIFICACION A ESTE CAPITULO

Explicar el funcionamiento de gobiernos autónomos en Estados Unidos, España, Francia e Italia permite tener un referente de comparación excelente para identificar nuestras diferencias estructurales y políticas. Las diferentes formas de gobierno municipal, las estructuras diferentes de gobierno con autonomía en la toma de decisiones que funcionan como alternativa en las ciudades y municipios, el funcionamiento de los partidos políticos en la elección de sus autoridades, las diferencias en la organización de los procesos electorales y la influencia del ciudadano marcan una diferencia fundamental con el sistema político mexicano, en lo correspondiente al gobierno de un tercer nivel.

La naturaleza en la conformación de los gobiernos municipales y que para nuestro objeto de estudio definimos como Ayuntamientos, obedece a razones de conformación marcadas por lógicas de poder diferentes. El federalismo mexicano es diametralmente opuesto al norteamericano que cuenta con más de ochenta mil gobiernos locales de elección popular; la transición de España, no tiene nada que ver con la de México, la primera logró en poco tiempo profundas transformaciones, mientras que la mexicana ha perdido el rumbo; la comuna francesa con presencia en más de treinta y cinco mil unidades territoriales, no encuentra paralelo en estas tierras; o la autonomía que a partir de 1993 lograron las regiones municipales con respecto al centro en Italia y que en México siguen esperando.

Comparar los gobiernos municipales de los países enunciados, con el Ayuntamiento mexicano, permite marcar las diferencias cuantitativas y cualitativas.

2. ESTADOS UNIDOS

2.1 ANTECEDENTES

El sistema político de los Estados Unidos se comprende gracias a las partes que le dieron vida, el pacto de las trece colonias que deciden voluntariamente ceder parte muy importante de su soberanía en aras de la construcción del *proyecto nacional*, el cual es un indicador del poder que se pretendía para la nación.

En el nuevo Estado se centraliza²⁶¹ la fórmula mágica que distribuye inequitativamente el poder, quedándose el nivel federal con la mejor y mayor parte en la repartición, desdeñando los equilibrios entre iguales, y fomentando los desequilibrios entre desiguales, para asumir un paternalismo justificado en la fuerza de la razón, por supuesto la razón que sólo puede tener un mayor de edad, es decir un propietario.

La democracia que ha sido una bandera alzada en lo más alto del asta de este país con mayoría sajona, también ha formado la tríada liberalismo-democracia; pero más en el fondo, de manera bastante oculta y escondida la tríada, *poder-mercado-democracia*. El poder ha sido la fuerza que el sistema político norteamericano ha impuesto a las partes que le dieron vida. Tal vez los personajes más representativos de la nación norteamericana sean *Frankeisntein*, *el Pato Lucas* y *Micky Mouse*; Ellos simbolizan el monstruo construido que cobró vida propia, los "bisnes" y su ganancia como el mejor aliado estratégico y el ratón capaz de construir un mundo mágico.

¿A qué viene todo esto si la pretensión es tratar de disertar sobre el Municipio o gobierno local de los Estados Unidos?; bueno, es que el federalismo, que debería de distribuir el poder como su objetivo central, se ocupó demasiado en tal tarea, pero antes construyó cortinas de humo lo

²⁶¹ "La centralización se entroniza en principio, en beneficio de la Unión; después, a favor de los estados". Marie-France Toinet, *El sistema político de los Estados Unidos*, FCE, México, 1994, p. 232.

suficiente densas para que quienes lo rodearan estuvieran imposibilitados de tener toda la visión de lo que adentro se construía.

El nuevo Estado norteamericano federalizado *versus* centralización crea una constitución²⁶² donde se provee absolutamente de todas las provisiones y enseres necesarios que le permitan vivir en la cima, asegurarse un futuro promisorio y dejar todavía lo necesario a otros organismos para que puedan vivir sin exigir demasiado al poder central y que éstos a su vez permitan otras formas de sobre vivencia a entidades más pequeñas. Lógico que entre más pequeño es un organismo vivo, más necesitará de los mayores.

Uno de los aspectos más importantes que hicieron al mundo voltear hacia la nueva unión que se construía a finales del siglo XVII²⁶³, era precisamente el potencial que tenían los municipios y condados, el poder local que se palpaba a flor de piel y la posibilidad de construir una nación democrática, de la sociedad y para la sociedad.

Imaginar un mundo moderno fuera de Europa, un mundo ideal con una democracia, consecuencia del derrocamiento de las monarquías, sin caudillos encarnados en Estado con todos los poderes del mismo, sino una República Federada surgida del pacto de la misma sociedad organizada en espacios políticos, concedora de sus derechos y dispuesta a luchar por una nueva razón de Estado.

Al sistema político norteamericano se debe: a) agradecer la bondad de haber permitido la coexistencia de más de 80 mil gobiernos locales que llevan a cabo un proceso electoral de manera regular y constante; es decir, manteniendo una normalidad democrática, con procesos políticos que implican la realización de jornadas electorales para designar a las autoridades encargadas de gobernar los estados, condados, municipalidades, townships, towns, distritos escolares y distritos especiales; b) la responsabilidad de saber que tiene una frontera política y administrativa delimitada con claridad; c) la

²⁶² "La Constitución no crea poderes específicos a los Estados". Richard A. Watson, *Democracia Americana*, LIMUSA Noriega Editores, México, 1989, p. 84.

²⁶³ Alexis de Tocqueville, *La Democracia en América*, FCE, México, 1978.

capacidad de convivencia entre muy diversas formas de gobierno en el mismo espacio territorial; d) presenciar diversos procesos político-electorales diferentes al propio sin buscar dar dirección a los mismos, sin influir en los demás, coexistiendo en un solo territorio pero con una competencia bien definida, respetando las fronteras de cada nivel de gobierno.

En la cantidad de gobiernos diversos es donde radica la importancia democrática del sistema norteamericano, prácticamente toda la vida política de la nación está "descentralizada", es decir, las competencias de cada entidad están muy bien definidas: un distrito del agua toma sus propias decisiones, así se trate de una entidad pequeña. Hay casos de condados que cuentan con menos de un millar de habitantes y sin embargo tienen una estructura política autónoma para su administración.

Otro factor a favor de la democracia es que cada estado o región cuenta con diferentes formas de gobiernos locales, no existe una imposición del gobierno federal en línea recta de manera vertical de alguna forma específica, menos del 50% de los estados tiene la forma de Ayuntamiento²⁶⁴, mientras que dos de las entidades no tienen la forma de gobierno de condado. El pragmatismo estadounidense ha creado tantas formas de gobierno cuantas han sido útiles y prácticas en el manejo de la cosa pública.

La responsabilidad que han sentido con su comunidad los involucrados en el ejercicio del poder de los gobiernos que representan ha sido otro factor a favor de la democracia; al ser una nación muy conservadora, producto del entendimiento del mandato popular de los representantes, la autoridad electa no busca hacer cosas extraordinarias, sino saber con exactitud qué quieren sus representados, ya que de ello dependerá su continuidad en la responsabilidad política y administrativa que ejerza.

La gran diferencia de las formas de gobierno norteamericano con las de otras naciones es que aquéllas no tienen un patrón determinado desde el

²⁶⁴ "Tan sólo en 20 Estados se cuenta con la forma de Ayuntamiento y en cada uno funciona de manera diferente en cuanto a poder y operaciones". Margaret Bowman y William Hampton (comps), *Democracias locales*, Colección Popular 404, México, p. 235.

centro, ni ejercen las mismas funciones en cada uno de los estados, sino por el contrario, la libertad en la elección y el ejercicio de la autogestión han sido lo más ordinario, manteniendo siempre una cercanía con la propia sociedad.

Se dirá con toda razón que esto es pura democracia política o electoral para mantener un *statu quo* y consecuentemente abonar a la idea del país democrático por excelencia en que se ha considerado a la unión americana.

Visto bajo este panorama, el sistema político norteamericano, ante nuestra razón, es la esencia de la democracia. Sin embargo, todo tiene sus pros y sus contras. Y el principal problema que enfrenta un sistema como el norteamericano es la excesiva concentración de "poder" con que cuenta el Frankenstein del sistema federal, y que en la actualidad ha vulnerado cualquier forma de gobierno local. Se ha perdido mucho de la naturaleza y los objetivos provincianos autónomos de la Unión, cualquier gobierno local ha tenido que ceder parte importante de su libertad en aras de la obtención de algún beneficio central, la mayoría de los proyectos de gobierno, por modestos que sean, requieren del auxilio del centro²⁶⁵; la autonomía política se vulnera cuando depende de un apoyo económico que exige la comprobación fehaciente de cada centavo que recibió.

A partir del endoso que hicieran los gobiernos locales a favor del centro en la conformación de la nación, no han podido recobrar enteramente su autonomía y libertad. Estas dos quedaron prendidas y supeditadas a la democracia inventada por el poder nacional. Cada elección presidencial trae consigo una propuesta de federalización ofreciendo de diversa manera (pero siempre con una fuerte carga demagógica) el retorno a las comunidades y gobiernos locales, la libertad y autonomías arrebatadas, pero en la realidad lo único que han hecho es hacer el camino más sinuoso, es decir, incrementar los requerimientos burocráticos para que se pueda acceder a los fondos federales.

²⁶⁵ "Se ha restado autonomía a los gobiernos locales por las bases fiscales inflexibles y decadentes, el aumento del auxilio intergubernamental, la actividad política se ha nacionalizado". V David McKay, *Estados Unidos, en Democracias diferentes, op. cit., p. 225*

Reagan,²⁶⁶ como bandera política prometió a los electores regresarlos a un auténtico federalismo con responsabilidades claras entre los tres niveles de gobierno, y cuando llegó a la presidencia lo que hizo fue hacer un trueque entre programas sociales que administraba el gobierno federal, los cuales correspondían a los gobiernos estatales.

Cuando Tocqueville escribió sobre la democracia (1834-1835), en una de sus versiones, estaba seguro de que el gobierno federal se encargaría tácitamente de dirigir a los individuos y no a los estados²⁶⁷; el autor de la democracia en América se admiraba de la capacidad para distinguir los asuntos que correspondían a las diferentes jurisdicciones o departamentos del poder²⁶⁸; no es que hoy exista confusión al respecto, sino que el poder central ha minando a los poderes locales poco a poco, les ha puesto una serie de condiciones de tal manera que si no cumplen la preposición X, difícilmente podrán acceder a Y.

La Constitución se encargó de definir los terrenos de lo permitido a la Unión y era tan poco, que bastaban unas cuantas líneas las que delimitaban la responsabilidad que tenía que ver con objetivos exteriores, tales como: la guerra, la paz, las negociaciones, el comercio, etc., etc. Por el contrario para los estados todo aquello que no estuviera asignado al gobierno federal y que tuviera que ver con el curso ordinario de los negocios, la vida, la libertad, la prosperidad y otros.²⁶⁹

A diferencia de Europa, donde la mayor parte de sus gobiernos aún estaban tocados por las manos de las monarquías, con gobiernos sumamente centralizados y con enormes burocracias, el país norteamericano se vislumbraba como una nación moderna, con un estado limitado y con una

²⁶⁶ "La propuesta de Reagan se enfocaba a regresar al federalismo, es decir a marcar claramente la división de niveles de gobierno, y de terminar con ese laberinto que han construido conjuntamente los tres niveles donde se pierde toda responsabilidad". Watson, *op. cit.*, p. 75

²⁶⁷ James T. Schleifer, *Cómo nació en América la democracia de Tocqueville*, FCE, 1984, p. 109.

²⁶⁸ *Ibid.*, p. 109.

²⁶⁹ *Ibid.*, p. 118.

descentralización muy impresionante, sobre todo en las facultades de los gobiernos locales y estatales. "La exhortación a una responsabilidad y una iniciativa locales mayores, era otro fiel prolegómeno de la democracia de Toqueville en 1835"²⁷⁰

Hamilton²⁷¹ fue quizá quien más discutió la necesidad de un poder judicial poderoso e independiente que la diera a los Estados Unidos la capacidad de dirimir con libertad las controversias que se presentaran entre **la unión y sus partes**; él, inclinado por el temor que se tenía en aquel entonces de que el gobierno federal era sumamente débil y la fuerza residía en los gobiernos estatales, propugnó por un poder que a la postre le dio a toda la nación la garantía de que la protección a los individuos o a las localidades fuera parte importante de la democracia.

La autonomía de los Tribunales Judiciales que han mantenido los estados particulares con relación al centro, de alguna manera le ha dado a la **unión americana** ese sello de nación federal, donde cada entidad asume un revestimiento *sui géneris* en torno a su propia interpretación de lo más "sano o conveniente" para su propio espacio, con todas las críticas que se puedan hacer a las interpretaciones de la justicia, donde lo más importante sea la capacidad de darse sus propias reglas sin estar sujeto a los intereses del centro.

Las leyes son letra muerta sin tribunales que desenvuelvan y definan su verdadero significado y alcance.²⁷²; si el federalismo es la distribución del poder, es decir de competencias, al poder judicial le corresponde en su delimitado espacio hacer claro el ejercicio de la ley, respetando siempre las competencias de cada entidad y salvaguardando los intereses surgidos de la propia competencia.

²⁷⁰ *Ibid.*, p. 155

²⁷¹ Planteaba la necesidad de un gobierno central fuerte y la deseabilidad de un poder judicial fuerte y poderoso, en *Ibid.*, p. 122

²⁷² *Ibid.*, p. 115

Según la décima enmienda,²⁷³ el gobierno central sólo puede ejercer los poderes enumerados taxativamente en la constitución; es decir, el gobierno nacional tiene competencias taxativamente enumeradas, mientras que los gobiernos estatales tienen competencias residuales. Pero llegó la doctrina de los “poderes implícitos” enunciada por John Marshall quien dice que es permitido al gobierno central entender de asuntos no mencionados específicamente en la constitución y lo habilita para ejercer no-sólo la autoridad expresamente otorgada, sino también los poderes que resulten necesarios y adecuados para ejercitarlos²⁷⁴

Sin embargo a pesar de la alarma por el constante ensanchamiento del poder federal, aún los gobiernos estatales y locales tienen el desempeño y control de una parte importante de las funciones gubernamentales más esenciales. En el año 2000 la elección presidencial se resolvió en una sala judicial de uno de los estados de la unión, lo cual para efecto de enmendar la fuerza del sistema político norteamericano, donde su fuerza reside en las partes y se pone en juego el mecanismo de contrapeso que tanto impresionó a Tocqueville cuando veía a las entidades como el mejor y más claro de los contrapesos al centro.

Sin temor a equivocarnos coincidimos con el planteamiento del **federalismo dual** donde la división de poderes entre el Estado Federal y los estados miembros garantizan, tanto al primero como a los segundos su soberanía plena en la esfera que les corresponde a cada uno de ellos.²⁷⁵

El equilibrio, la división de competencias, el respeto mutuo, las fronteras de competencias, el federalismo dual o como se quiera llamar al funcionamiento de todos estos niveles de gobierno, siempre va a encontrar una constante que se encargará de que se dé cierta armonía en cada uno de los niveles con el resto de los poderes y con la sociedad, ó con otros niveles

²⁷³ “Las facultades que ésta constitución no delegue a los Estados Federados, quedan reservados respectivamente a los estados o al pueblo”. Watson, op. cit., p. 84.

²⁷⁴ Schwatz, Bernard. *El federalismo norteamericano actual*, Cuadernos Civitas, Madrid, España, 1993, p. 20

²⁷⁵ *Ibid.*, p. 39.

paralelos ó por encima. En la pirámide del sistema mismo, la constante es el sistema judicial del que dieron cuenta los federalistas y que tanto resalto Tocqueville, quien por cierto decía que al jurado se le debería considerar como una parte de la soberanía del pueblo²⁷⁶, tener siempre un carácter republicano y democrático por la participación directa de los gobernados, constituidos en una institución política, donde cierto número de ciudadanos tomados al azar y revestidos momentáneamente del derecho de juzgar, sin intereses personales propios más que el interés general por el pueblo. Y a manera de conclusión definía al jurado como el medio más enérgico de hacer reinar al pueblo, pero también como el medio más eficaz de enseñarlo a reinar.²⁷⁷

La vida política de Estados Unidos nunca ha estado caracterizada por un predominio multipartidista, la "democracia" ha cabido perfectamente en un sistema bipartidista, donde las dos fuerzas principales y casi únicas se han alternado en el poder central, el estado interviene para dificultar la intromisión de partidos pequeños (no se permite que un elemento perturbador llegue a trastornar el bello equilibrio del colegio electoral)²⁷⁸

Una camisa de fuerza se ha puesto al sistema partidista de Los UNITED STATES, la prueba más palpable está en que los partidos de izquierda no rebasan el 1% de la votación y los llamados partidos de descontento son en realidad semipartidos que existen gracias a una personalidad, y por lo general actúan a la sombra de los grandes partidos²⁷⁹

Pero la vida de los partidos se explica y se justifica por el hecho de que éstos se vean exclusivamente en los procesos electorales, porque en su dimensión nacional no tienen absolutamente ninguna presencia en la constitución federal, ésta se restringe a las constituciones locales, e incluso la afiliación es ocasional y no cobra vida la institucionalización de la misma²⁸⁰. Y aunque los militantes (activistas) son aquellos que han aceptado tomar

²⁷⁶ Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, FCE, p. 275.

²⁷⁷ *Ibid.*, p. 277.

²⁷⁸ Toinet, *op. cit.*, p. 411.

²⁷⁹ *Ibid.*, p. 416

²⁸⁰ *Ibid.*, p. 403

responsabilidad, de carácter local *precinct* y cada uno debe tener su responsable electo *committeemen*²⁸¹ en las elecciones municipales, en la mayoría de los casos se realizan sin partidos políticos. En los municipios la lógica operante es que la mayoría de los votantes carecen de un conocimiento político, de una opinión sólida, por lo que una variedad de partidos y nombres, lo único que haría es confundir aun más a los electores, y aunque los partidos políticos ayudarían para la eliminación y selección de contendientes en una elección²⁸², a los norteamericanos no les atraen los partidos como medios para el nombramiento de su gobierno municipal. La lógica opera siguiendo el criterio de que la mayoría de los votantes carecen de un conocimiento político y de una opinión sólida, que con un número amplio de partidos y de nombres se incrementa la confusión.

La democracia municipal y local se fortalece cuando los ciudadanos ejercen un control sobre sus líderes y sobre los electos en las diversas responsabilidades.²⁸³

La democracia bipartidista de los Estados Unidos tiene reglas básicas, tanto implícitas como explícitas y el compromiso de los electores es reproducirlas sin transitar el *statu quo*. El bipartidismo norteamericano no es un fenómeno nuevo, desde 1940 se consolida,²⁸⁴ por lo que 35 estados del sur son dominados generalmente por los demócratas, y todo el *middle-west* por los republicanos; El pragmatismo se impone y la misma lógica del sistema elimina opciones con escasas posibilidades reales de triunfo; la optimización del voto se impone dando un sentido de utilidad, aunque ello implique cerrar los caminos a lo diverso y negar un componente de la democracia, la tolerancia.

La centralización del poder económico y la implementación de programas asistenciales, fueron corresponsables directos en el debilitamiento y

²⁸¹ *Precinct* y *committeemen*, son instrumentos en que se organiza el ciudadano para generar apoyo a determinados candidatos o partidos políticos en los procesos electorales.

²⁸² "Una de las funciones de los partidos es reducir el número de contendientes en una elección". Fred I. Greenstein, p. 117.

²⁸³ "Un sistema político puede considerarse democrático si sus ciudadanos poseen un grado relativamente alto en el control de sus líderes", en *ibid.*, p. 14

exclusión de los partidos políticos en el ámbito local²⁸⁵, otras causas se pueden atribuir a la incursión de los técnicos especialistas en diversas áreas de la administración y servicios públicos. Si en el pasado las regiones constituían "las piedras angulares del edificio de los partidos políticos", y cada partido se encargaba de construir el engranaje capaz de gobernar esas maquinarias políticas y burocráticas de antaño que influían de momento hasta en el empleo del barrendero.

Hoy por el contrario los destinos locales están en manos de una tecnocracia producto de la globalización, donde la entidad mínima cobra vida sólo a través de lo nacional. El espectro partidista ha sido alejado del espacio local, aunque la vida partidista en Estados Unidos sea una situación de momento más parecida a una empresa de propaganda temporal que a una institución permanente en la vida política. Marie-France Toinet considera a los partidos Republicano y Demócrata como "una empresa de democracia política" que sólo tiene una presencia efímera en los partidos políticos²⁸⁶

Las elecciones primarias sirven para desechar a los candidatos arriesgados²⁸⁷, es un ejercicio, producto de la mercadotecnia, donde ganará la candidatura aquel que sea más vendible, al que le hayan creado mejor imagen, es decir, el que posea más recursos para convencer a los miembros de su partido y por lo tanto que sea más competitivo ante el contrincante. Así, los grupos económicos, los dueños de los dineros, se alían con candidatos en busca de beneficios mutuos.

2.2 ALCALDE FUERTE-CONSEJO

La forma de gobierno municipal o su equivalente basada en el

²⁸⁵ Para él, los partidos políticos locales se debilitan a partir del New Deal y la asistencia social, en *ibid.*, p. 95. El comentario es mío

²⁸⁶ Toinet, *op. cit.*, p. 391

²⁸⁷ Greenstein, *op. cit.*, p. 157.

consejo²⁸⁸, es una institución con herencia inglesa, aunque con facultades y formas de elección diferentes²⁸⁹. La forma de elección de los alcaldes por los concejales en un estilo muy parlamentario es trascendida en la unión americana al generalizar la elección entre los propietarios en un primer momento y para finales del siglo XVIII en todos los votantes mayores de edad.

Este sin duda es un gran paso a la democracia que tiene como cimiento el sufragio universal. Con la forma de gobierno sustentada en un consejo se hicieron elegibles de manera práctica todos los puestos y el consejo funcionaba como un poder legislativo local.²⁹⁰ Y tiempo después, durante la primera mitad del siglo XIX el consejo era bicameral.

Ya para el siglo XX la forma de alcalde-consejo comienza a posicionarse en las grandes ciudades y la toma de decisiones se traslada fundamentalmente al alcalde, quien asume facultades de veto sobre ordenanzas surgidas del consejo y a decidir sobre los nombramientos de los funcionarios públicos, es decir, rompe con el equilibrio²⁹¹, los contrapesos no funcionan y la balanza se inclina para el lado del alcalde.

A pesar de las críticas emitidas contra esta forma de gobierno en el ámbito municipal, cerca de dos terceras partes en la unión americana empiezan a funcionar bajo este esquema.²⁹² Como ejemplo típico, el estado de Texas, de 1171 gobiernos municipales, 720 operan bajo una variación de alcalde consejo²⁹³

²⁸⁸ Cuerpo legislativo y administrativo fusionado para la toma de decisiones en su área de competencia.

²⁸⁹ "La forma de organización municipal inglesa que se introdujo en Estados Unidos, fue la basada en un consejo municipal compuesta por regidores y concejales. Donde a su vez los regidores eran al mismo tiempo jueces y el Alcalde era electo por los concejales", Austin F. Macdonald, *Gobierno y administración municipal*, FCE, México, 1959, p. 42.

²⁹⁰ *Ibid.*, p. 42.

²⁹¹ La separación de poderes propuesta por Montesquieu aquí no pasa.

²⁹² Un concejal del octavo distrito de la ciudad de El Paso Tx. El Sr. Larry Medina dice, "el alcalde es muy fuerte y que tiene mucha influencia sobre los representantes distritales", para él sería mucho mejor un gobierno con la forma de *City Manager*, por ser más efectivo en las tareas de la administración y más respetuoso del consejo. *Entrevista realizada en marzo del 2000*.

²⁹³ Sobre el tema véase Gibson Tucker y Robinson Clay. En *Government and Politics*, 1995

2.3 ALCALDE DEBIL-CONSEJO

Es una forma de gobierno cada vez menos socorrida por la falta de autonomía del alcalde en la toma de decisiones, ya que éstas están delimitadas por lo que el consejo le quiera delegar. El poder se encuentra encarnado en el consejo, pero cuando éste está dividido complica la acción en el gobierno, maniatándolo o inmovilizándolo en algunas ocasiones.

Los líderes de departamento escapan a la autoridad del alcalde, así como una parte importante de los administrativos, para el caso de Texas cada vez se dan menos formulas de gobierno de esta naturaleza.²⁹⁴ El ciudadano no identifica a un responsable directo en la falta de dirección del quehacer de la cosa pública.

La forma de alcalde débil-consejo se da fundamentalmente en comunidades pequeñas, las grandes ciudades desde hace tiempo que se han alejado de este esquema. Una bondad de las formas de gobierno municipal en Estados Unidos es que no dependen de una ley general que los englobe y los limite, sino por el contrario cada comunidad asume la forma que le permita resolver de mejor manera su problemática.

2.4 CONSEJO-MANAGER

Para las diferentes formas de gobierno municipal en la totalidad de la Unión o en cada Estado, no existen formas rígidas, de una "city" a otra puede variar radicalmente la composición del gobierno, si el órgano encargado de tomar las decisiones es electo popularmente en forma general o por distritos y el mayor puede ser designado por el pleno del consejo o ser rotativo entre varios concejales, pero quien lleve las riendas de la administración puede ser contratado a través de "head-hunters", ejecutivos de empresa o tecnócratas experimentados en otros municipios o entidades gubernamentales.

²⁹⁴ Richard Kraemer, *Texas politics*, Chardean Newel, Austin, 1990. pp. 65-70

En este caso el consejo no renuncia a su derecho de aprobar las ordenanzas, el manejador prácticamente se encarga de un trabajo técnico, donde se buscan altos índices de productividad administrativa y su trabajo será la garantía de que lo vuelvan a contratar o sea despedido y contratado otro en su lugar.

La reelección hasta por cuatro periodos seguidos para representantes del consejo y por dos en la mayoría de los casos para alcaldes crea una relación más directa entre gobernantes y gobernados haciendo de la democracia representativa una forma y un fondo donde el elector ratifica o niega el apoyo según haya sido la relación entre ambas partes.

Las ciudades populosas gustan de esta forma de gobierno; en Texas, la mayoría de ciudades importantes cuenta con un *manager*,²⁹⁵ que es apoyado generalmente por los reformistas políticos, personalidades sociales y negociantes.

Una de las cosas que facilita la elección en algunos estados es la prohibición expresa de que las elecciones se lleven a través de los partidos políticos, o por lo menos de manera formal. Los representantes no carecen de filiación partidista, pero al momento de la elección tienen que hacerlo sin las siglas de los partidos.

La representación proporcional o el sistema "Hare"²⁹⁶ funciona únicamente en 9 pequeñas ciudades de Los Estados Unidos aun cuando se introdujo al país en siglo XIX, pero su vida se extinguió en los años cuarenta con el inicio de la guerra fría, ya que se dijo que habían llegado al gobierno, mediante este sistema dos comunistas.

La democracia perfecta sólo existe en los cuentos del sueño americano, los excluidos por decreto, delatan la estrechez o mejor dicho el embudo con cedazo que se encarga de permitir acceso sólo a unos cuantos.

²⁹⁵ Kraemer, *op. cit.*, p. 74.

²⁹⁶ Inventado por el inglés Thomas Hill y perfeccionado por su compatriota Thomas Hare, en, Macdonald, *op. cit.*, p. 179.

2.5 COMISIÓN

Esta forma de gobierno local se origina en Galveston Texas en 1900 a consecuencia de un desastre natural donde perdieron la vida más de 7200 personas. Su forma de elección es de corte popular, la cual se constituye con una mesa de comisionados²⁹⁷ sobre diferentes departamentos, pero con la característica de que trabajan individualmente en cada área.

Se calcula que los norteamericanos votan en promedio tres elecciones anuales diferentes y los texanos cuatro²⁹⁸ aunque los votantes en elecciones locales cuando mucho rebasan el 30% del padrón.

El gobierno de comisión a lo sumo alcanza el 6% de comunidades que gobierna, es una especie de ejecutivo-legislativo integrado por comisionados con igualdad de responsabilidad para tareas muy puntuales.

Las formas de gobierno municipal o local de Estados Unidos tiene formas *sui géneris* de funcionar, de una ciudad a otra, un gobierno de comisión o de consejo-alcalde puede operar muy diferente dependiendo del origen del poder. En un porcentaje significativo de casos el alcalde no preside las reuniones de consejo, de hecho el origen del consejo fue bicameral en un principio.

"Las municipalidades no cuentan con un estatuto para estas comunidades locales. Las constituciones locales consideran, según el tamaño de las ciudades, el tipo de gobierno que aquéllas requieren. Proporciona a cada localidad una carta (charter) donde se precisan los límites territoriales de ésta, así como la estructura de su gobierno y de sus poderes"²⁹⁹.

²⁹⁷ Trucker, *op. cit.*, pp. 395-396.

²⁹⁸ *Ibid.*, pp. 395-396.

²⁹⁹ Toinet, *op. cit.*, p.243.

Tabla III

ESTADO DE CALIFORNIA

Forms of city and town government.

Total-all cities	6957
Mayor-council	3766
Council –manager	2513
Comision	178
Town meeting	419
Representative town meeting	81

Fuente: Wilson, James. American Government, USA. Heath and Company 1989.6

2.6 OTROS GOBIERNOS LOCALES:

2.6.1 Counties o Condados.

El **condado** es una forma de gobierno muy especial en los Estados Unidos, el símbolo más representativo de la -democracia y la justicia- y es tan caprichoso como su sistema político, puede abarcar varios estados con una población de millones o un pequeño espacio geográfico con menos de un mil personas.

“Cuentan con un ejecutivo electo, cuya denominación, composición y mandatos son extremadamente variables. A su lado están el **sheriff**, el **corner** (responsable de las autopistas), el **asesor** (determina el valor de los bienes sobre el que se basan los impuestos territoriales), (representa el estado civil y

certifica los resultados electorales)³⁰⁰ Los responsables de los gobiernos del Condado son electos popularmente y participan el **clerk** con una campaña propagandística en busca del voto. No existe un número exacto de responsables electos, para el caso de Texas el promedio es de seis miembros, aunque no todos los condados adoptan todas las posiciones, en 1986 El Paso Texas abolió³⁰¹ la figura de **country treasurer**, una especie de tesorero.

Aun cuando las elecciones no están libres de suspicacias sobre fraudes o manipulaciones del voto, así se trate de democracias consolidadas, en general la sociedad de la unión americana tiene confianza en sus instituciones electorales y en que su voto cuenta y por ello recurren al voto *in absentia* donde envían su papeleta por correo con anticipación, sin necesidad de presentarse obligadamente el día de la elección y estar sujetos a una inspección física confrontando la fotografía "del listado nominal" y perforando una credencial donde viene el año de la elección. Austin Macdonald dice que votar es un privilegio y no una obligación. Pensar así es ser demasiado optimista, los índices de votantes en las diversas contiendas locales oscilan entre 10 y 30 %, el deber ser, definitivamente se aleja de la realidad, una de las características importantes de esta nación cosmopolita es el número de gobiernos y la horizontalización, situación que hace pensar en un indicador que marca la diferencia con los países no democráticos o casi democráticos.

El caso del Estado de Texas cuenta en su haber con 254 **condados**, los cuales funcionan en ciudades y comunidades rurales sin interferir en las funciones de las otras formas de gobierno con las que comparten un territorio y una población. El representante local de El Paso Texas, el Sr. Larry Medina plantea, la necesidad de una comunicación permanente con el Country y el establecimiento de acuerdos que ayuden a mejorar los servicios de políticas públicas de la ciudad.

³⁰⁰ *Ibid.*, p. 234.

³⁰¹ *Texas Almanac*. 1998-1999, "Published by The Dallas Morning News". p. 449.

The Commissioner's Court and The Contry Judge³⁰² son figuras muy importantes que son electivas popularmente y que representan a la justicia dentro de sus respectivas fronteras de competencia.

2.6.2 DISTRITOS ESCOLARES:

Así como los Condados, también los Distritos Escolares son una característica propia del sistema político de los Estados Unidos³⁰³ a pesar de que en esta forma de gobierno es donde se ha dado la mayor disminución al pasar de 108,579 en 1942 a 14721 para finales de los años ochenta del siglo XX. Para algunos críticos de la democracia norteamericana con este tipo de actitudes el gobierno debilita la estructura del federalismo y por ende atenta contra el sentido democrático.

La constitución texana de 1876 especifica que la educación es "essential to the preservation of the liberties and the rights of the people"³⁰⁴, hay un solo estado en la unión americana que no cuenta con distritos escolares, es el caso de Hawai, y el gobierno encargado de su funcionamiento está compuesto en lo general por un superintendente, y varios encargados de las diversas areas administrativas, técnicas y académicas.

Los distritos escolares en un porcentaje cercano al 75% eligen a sus representantes popularmente y el restante los hace a través de otros mecanismos menos populares, incluso la designación en algunas situaciones, los menos, por suerte. El número del electorado participante para designar a sus representantes no corre mejor suerte que en otras formas de gobierno, las cifras de los concurrentes no sobrepasa el 20%.³⁰⁵

³⁰² Kim Quayle Hill, *Texas politics and Government*, Allyn and Bacon, Estados Unidos, 1997, pp. 84-85.

³⁰³ La autora destaca la importancia de los Distritos Escolares como uno de los componentes del sistema político norteamericano..., Toinet, *op. cit.*, p.247. También, resaltan la importancia de estos distritos escolares en Texas. Quaille y Kenneth, *en op.cit.*, pp. 80-84.

³⁰⁴ *Ibid.*, p. 81 .

³⁰⁵ Toinet, *op. cit.*, p. 248.

Los distritos escolares gozan de cierta autonomía, "cierta", porque el gobierno federal para autorizar presupuesto a ese destino exige ciertos lineamientos. Aquí como en el resto de los gobiernos locales la autonomía y el federalismo con sus implicaciones libertarias se han perdido contra el Frankenstein que funciona desde Washington.

Los WASP³⁰⁶ son los dirigentes de esta forma de gobierno que por lo general están mucho más preparados que la media de la población sobre la que establecen su dominio y ello explica en parte el hecho de que se produzca esa distancia. Las élites, los expertos, los que establecen redes entre sí y con el presupuesto federal, se han encargado de proponer una democracia de contenido diferente a la tradicional.

2.6.3 DISTRITOS ESPECIALES:

Para muchos cabe preguntarnos qué tienen que ver los distritos especiales con las formas de los gobiernos locales y en primera instancia nos mueve a pensar que esa no es una forma de gobierno. La respuesta obligada es: quien haya sido elegido popularmente para llevar los suministros o servicios a entidades como el agua, la protección contra incendios, el drenaje, la conservación de suelos, alcantarillados, cementerios y otros, tiene una enorme responsabilidad con la sociedad, sobre todo en la óptima administración de recursos escasos y peligrosos.

De la multiplicidad de procesos electorales en que participa el ciudadano, es precisamente en los distritos especiales donde el número de votantes es menor, apenas si llega al 5%. Como parte de un fenómeno político del propio sistema es relativamente nuevo y su crecimiento en números reales se ha incrementado de manera significativa³⁰⁷, pero no así el interés de la ciudadanía, incluso para muchos analistas del propio sistema, la creación de estas entidades lo que hace es confundir más a los votantes.

³⁰⁶ Adjetivo empleado para describir a quienes se ponen frente o sobre el resto de los ciudadanos, los más avispados.

³⁰⁷ "En 1942 se contabilizaban 8299 y para principios de los noventa rondaba la cifra de 30 000". Toinet, *op. cit.*, p. 235.

El avance de la sociedad civil ha obligado a otros gobiernos a desprenderse de ciertas áreas consideradas como “delicadas” o con requerimientos de calidad muy especiales, tal vez por ello el nombre.

Si la esencia del federalismo según Watson es la distribución del poder, con todas las formas de gobiernos subnacionales, la conclusión inmediata y sencilla, sería que Norteamérica se federaliza; pero si esto lo reflejamos en el presupuesto, tendremos que retractarnos, puesto que a principios del siglo XX el gobierno federal ejercía un gasto del 34% del presupuesto, el estatal un 8% y los locales el 58%, y para los tiempos del reaganismo las cosas se invirtieron pasando a lo siguiente: federal 63%, estatal 15% y local 22%³⁰⁸, con ello según la lectura a Watson se pasa a un federalismo cooperativo.

La enmienda 14 dice a la letra “ningún Estado puede privar a una persona de su vida, su propiedad o su libertad sin aplicarle el proceso señalado por las leyes”, aquí se entiende al municipio como persona. La autonomía municipal significa que todos aquellos asuntos locales estarán bajo la tutela y responsabilidad del municipio o gobierno local, su autonomía como principio es un límite a la supremacía del estado y según Macdonald,³⁰⁹ la supremacía del estado sobre el municipio se puede lograr mediante un control administrativo.

La legislación directa y revocación del mandato, consiste en hacer valer la voluntad popular, promulgando una ordenanza que el consejo “olvidó” aceptar o vetar, una ordenanza impopular e inconveniente a través de su acción. A esto se llega cuando el gobierno no tiene bien abiertos los ojos y destapados los oídos a la sensibilidad del pueblo.

Las formas en que se manifiesta la legislación directa puede tomar dos caminos; por *iniciativa* o por *referéndum*. La iniciativa estimula a la sociedad, sobre todo a la civil, para que promueva la creación de nuevas leyes, tenga más y mejor control sobre su gobierno y busca influir permanentemente en el consejo y en el pueblo.

³⁰⁸ Watson, *op. cit.*, p. 93.

³⁰⁹ Macdonald, *op. cit.*, p. 81.

El *referéndum* tiene origen europeo, básicamente llegó de Suiza y se aplicó en Estados Unidos en el ámbito local a finales del siglo XIX, es una forma de legislación directa y busca la adopción de una enmienda constitucional o de una ley. El *referéndum*³¹⁰ es una alternativa de control sobre los gobiernos, aunque generalmente sólo se pueda responder con un sí o un no.

El "recall" o revocación de mandato, implica que mediante ratificación o revocación del electorado, un funcionario permanezca o no en un cargo de gobierno.

En un caso concreto de la ciudad de El Paso Texas³¹¹, se envía para aprobación popular una serie de enmiendas que van desde el incremento del sueldo del alcalde hasta proponer asuntos que parecen intrascendentes por su naturaleza y que un funcionario de cuarto nivel en un gobierno mexicano resuelve sin racionalizar la importancia del mismo*.

2.7 LA ADMINISTRACIÓN DE LAS ELECCIONES

La regularidad democrática tiene enormes ventajas que permiten operar sin mayores sobresaltos y con un presupuesto bastante pequeño una oficina que organice, promueva, controle y sancione absolutamente todas las elecciones pasando por las de iniciativa, revocación, municipal, estatal, federal, judicial, condados y cualquier forma de consulta popular y oficial.

La oficina encargada de la administración electoral (entendida en su concepto amplio) cuenta exclusivamente con una funcionaria y su asistente, apoyados con un pequeño equipo de staff que se encarga de los asuntos

³¹⁰ Ver ANEXO II

³¹¹ En este documento de estatutos se contemplan los lineamientos generales del gobierno de la ciudad. *Charter of the City of El Paso, January, 24, 1984, revised, April 4, 1987, May 6, 1989, November 5, 1991, May 7, 1994.*

* Ver ANEXO II

operativos y logísticos de todas las elecciones de la localidad, sean federales, estatales o municipales; para nombrar representantes de cualquiera de los poderes, ejecutivo, legislativo o judicial; para consultas públicas o para elecciones primarias.

3. EUROPA

El viejo continente europeo sigue siendo de gran valor para pensar en torno a lo político, por supuesto que aquí el terreno sobre el que pretendemos posesionarnos tiene que ver con lo micro, el terruño o la *matria*, el espacio cercano al ser común y a la propia sociedad civil; es decir, el gobierno municipal o su equivalencia.

Pero Europa tiene muchos países con una larga tradición racional donde han surgido muchos de los principios democráticos enfocados a sus gobiernos locales que han trascendido las fronteras y los océanos para llegar a países de América y servir de indumentaria o cimientos de nuevas formas de llevar la cosa pública de la comunidad.

Para nuestro objeto de estudio tomaremos tres países, que de manera directa o indirecta tienen influencia en lo político de nuestro país; esto, de ninguna manera quiere decir que el resto de las naciones del viejo mundo no influya, pero por razones de conveniencia metodológica y epistemológica es que así lo hemos decidido.

3.1 ESPAÑA

El territorio español está conformado por una diversidad de provincias con lenguas, culturas e identidades diversas. Si tenemos que referirnos a la península Ibérica, inmediatamente pensamos en la heterogeneidad de sus pueblos, sus nacionalismos y sus influencias producto de conquistas y reinados.

Los orígenes de los gobiernos municipales tienen características ³¹²de varias influencias, tanto extraterritoriales, como de gobiernos monárquicos, militares, socialdemócratas y democráticos de derecha. La influencia del pasado remoto y del pasado cercano ha dejado huellas visibles en los

³¹²El autor recurre a varios autores para presentar elementos fiables sobre los orígenes del municipio a través de la historia, comenzando por los romanos, transitando por los visigodos y árabes. José de Jesús Dueñas, *La autonomía municipal en México*, Porrúa, México, 1998, pp. 44-45.

gobiernos municipales. El objetivo a sido plasmar en las leyes la diversidad y la autonomía³¹³, pero estableciendo la unidad de la nación.

En el tránsito del municipio por España, el gobierno de éste ente territorial ha mostrado una fluctuación en cuanto a facultades explícitas e implícitas del poder, que en general ha sido flanqueado por la autonomía, que podemos definir junto con Covarrubias en que ésta se agota en ámbito competencial.

Las provincias y sus diputaciones son las responsables de las fronteras políticas y administrativas de los gobiernos del municipio. La autonomía política no se debe agotar en la elección popular o nombramiento de los responsables para que la cosa pública camine; es importante sentar las bases para un autogobierno, el fortalecimiento de la sociedad civil y una participación que trascienda a los partidos políticos, que copan casi todo el país.

Al revisar la conformación política de los gobiernos municipales de algunas Provincias³¹⁴ y ver la conformación partidista de los Alcaldes, Tte. Alcalde y Concejales entre el 80 y 90% pertenecen al PP y PSOE, lo que significa que la provincia municipal esta dominada por la política nacional.

Para el periodo comprendido de 1995-1999 en Madrid se eligió al Alcalde y 54 concejales de tres partidos políticos: Partido Popular, Partido Socialista Obrero Español e Izquierda Unida³¹⁵.

PP=30 PSOE=16 IU=9

En el caso del municipio de Ador en Valencia en lugar de Izquierda Unida esta la Alianza UPV-BN o en Picassent Valencia continua una presencia bastante significativa del PSOE, seguido del PP, en tercer lugar UV-CCV y aquí aparece un cuarto con una consejalia la alianza EU-EV. El porcentaje de votos para llegar a tener una representación política está en un 3% lo cual para muchas organizaciones partidistas locales resulta demasiado.

³¹³ Lo referente a las comunidades autónomas y el significado de dicha autonomía se aborda ampliamente en varias citas que hace el autor de especialistas en el tema, *ibid*.

³¹⁴ Valencia, Castellon, Zaragoza, Madrid, Sevilla.

³¹⁵ infomadnd@munimadrid.es

Existen organizaciones pro defensa de la autonomía municipal como EUDEL³¹⁶ que es una asociación vasca con presencia en Navarra cuyo objetivo es la defensa de la autonomía municipal y la representación política de los intereses locales ante otros niveles e instituciones nacionales.

La forma de elección del alcalde y los concejales es un procedimiento sencillo en que resulta electo el alcalde que haya obtenido la mayoría de votos, o en su defecto quien cuente con más votos. Para concejal existe un porcentaje de posiciones disponibles dependiendo del número de votantes registrados.³¹⁷

En España la lucha por la autonomía municipal es permanente, prueba de ello son las reformas que han hecho a la constitución general desde la transición a la fecha³¹⁸ y la basta cantidad de asociaciones a lo largo y ancho del territorio que han servido para fortalecer la presencia de ésta histórica forma de micro-gobierno. Entre Alfonso VI³¹⁹ y la entrada de España a la Comunidad Económica Europea; el Ayuntamiento como institución de gobierno transita a en nuevo orden que es permanentemente cambiante y que puede servir para consolidar la presencia del terruño o perderse en el tintero de la globalización.

3.2 FRANCIA

Según Reynaldo Robles³²⁰ la historiográfica sobre equivalencias con la institución del municipio en Francia funciona entre los siglos XI y XIV y el mismo dice que consultó un libro intitulado " Del poder municipal y de la policía interior de los municipios" del autor francés Pierre-Paul Nicolas Henrion de Pansey, publicado en 1820, y que asegura que los francos encontraron establecido el

³¹⁶ Asociación de Municipios Vascos, en, <http://www.eduel.es>

³¹⁷ Ley Orgánica número 5/1985, de 19-6-1985, de Régimen Electoral General. , Título III, capítulo VIII.

³¹⁸ Covarrubias, op. cit., pp. 37-40.

³¹⁹ "Limitó el número de miembros de los consejos municipales y suprimió el carácter electivo de los mismos". Reynaldo Robles Martínez, *El Municipio*, Ed. Pomúa, 1998. p. 47

³²⁰ *Ibid.*, pp. 49-53.

municipio entre los galos y la conservaron para sí por ser una institución compatible con el derecho de conquista.

El gobierno instaurado en torno al municipio en Francia entre los siglos XII y XIV hace pensar que se trató de una alternativa que no reñía con los Principados y Monarquías de su tiempo, incluso era una fuente de financiamiento para las mismas y de seguridad política. La venta o permiso de derechos sobre el municipio³²¹ permite observar la asociación previa de un grupo de ciudadanos en torno a la conformación de una institución cercana que permitió su formación dentro del marco legal, administrativo y político; además de constituir un pacto deliberado para sí mismos.

Los derechos que acumulaba el municipio dependían de cantidades que se fueran pagando por cada uno, muy parecido a la venta de indulgencias en el terreno religioso; Robles cita autores que han estudiado esta parte histórica del municipio francés y describen muchos casos particulares sobre cartas de autorización de diversos asuntos que tenían que ver con libertades para la toma de decisiones, pero también y quizás lo más importante, representaba una vacuna de protección contra la arbitrariedad; tener su propio cerco, es decir, dejar fuera de su espacio en lo posible a las burocracias del gobierno central.

De los autores citados por Reynaldo Robles³²² se pueden rastrear los orígenes capitalistas y de libre mercado como algo que emerge de la sociedad organizada en torno al municipio y que en todo momento al menos durante este periodo de tres siglos, se preocupa por no cerrarle el paso a los comerciantes de fuera, ni gravarles impuesto alguno en el terreno económico. En fin, toda la apertura necesaria.

El **Burgo** en el terreno militar podía contar con una fuerza de autodefensa suficiente para encarar al enemigo, si para algo fue útil este

³²¹ *Ibid.*, p. 50.

³²² Garques Pirenne, *Historia Universal*, Ed. Éxito, Barcelona, 1970, Vol. II: Ch. Petit Dutailis. *Los Municipios franceses*, Uteha, México, 1959... Lucaire. *Les Communes Françaises I. Époque des capétines directs* Paris, 1980, citado por Ch. Petit Dutailis. Maugis, Eduardo, citado por Petit Dutailis, op. cit., p. 127.

caparazón de municipios entorno a los reinados era para darle la fuerza y la confianza al imperio. La autonomía o el autogobierno no se concesiona gratuitamente o por la obtención de recursos económicos producto de su venta, lo más importante es contar con piezas claves en los frentes de guerra. La alianza entre municipios y monarquía debilita la fuerza del Feudalismo³²³ y regresa la fortaleza para que la monarquía se imponga sobre los dos y los debilite a grado de poner en riesgo la presencia mínima sobre todo del municipio con la creación de las intendencias y posteriormente con la consolidación del absolutismo bajo Luis XIV.

El *pouvoir municipal* es considerado por García de Enterría³²⁴ como el ente territorial básico en la organización político-administrativa del Estado moderno y cómo desde 1830-1850 ha sido un ejemplo para la transformación social y humana; todo un ejemplo a seguir en Europa e Ibero América.

A su paso por La Revolución Francesa, el Imperio Napoleónico y La Restauración, el Municipio adquiere competencias propias, se mediatiza su fuerza, crece cuantitativamente de manera impresionante y se descentralizan funciones administrativas, pero su autodeterminación política sigue siendo un asunto del Estado, la tutela continúa firme. Llega De Gaulle y establece una relación directa entre él y la sociedad a través de los Referendos y en 1982 con el arribo del gobierno socialista de Mitterrand se decreta la "Ley de la descentralización" en la cual se definen los derechos y libertades de los municipios, departamentos y regiones³²⁵. A la comuna (Municipio) se confiere según Massolo la responsabilidad del desarrollo urbano de los equipamientos más cercanos a las necesidades cotidianas de la población.

El número de municipios en Francia rebasa la suma de 36,000 en la actualidad lo que permite tener un indicador de la importancia de lo municipal y

³²³ Robles, *op. cit.*, p. 57.

³²⁴ García de Enterría. *Turgot y los orígenes del municipalismo moderno*, Dueñas Covarrubias, *op. cit.*, p. 21.

³²⁵ Alejandra Massolo, "La corriente hacia abajo: descentralización y municipio", *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, Año XXXIII, nueva época, abril-junio, 1987, p. 106.

la fuerza que ello significa para la formación de cuadros políticos nacionales³²⁶ y la presencia en el centro del poder. Medio millón de electos localmente dice Colomer, son Lobbies que influyen rotundamente en el país.

La descentralización política se completa con un presupuesto que es cercano al 50% del ingreso nacional y que es ejercido en las comunas, pero sus "inversiones representan las tres cuartas partes de las inversiones públicas civiles"³²⁷ y en síntesis se puede describir al sistema político francés como el dominio de la provincia en el centro.

Francia está en materia de descentralización mejor que muchos países y su nivel de gobierno municipal goza de buena salud en lo general, pero no está exenta de demandas del gobierno de la comuna y el cantón por más autonomía y derechos, sobre todo de mayores recursos hacendarios³²⁸. Las regiones en lo particular se sienten asfixiadas por la presencia de París, aún con la reciente reforma que se realizó en mayo del año 2001 para darle mayor autonomía a Córcega³²⁹ en materia de educación, de adaptación de sus leyes y reglamentos de acuerdo a ciertas necesidades y en materia de urbanización; aunque el decreto fue exclusivo para esta isla, se espera que produzca un efecto dominó y se disemine por el resto de los territorios. Otros que no están nada conformes con el control del Gobierno francés, son los del País Vasco. Como en todas partes hay partidos políticos que se adueñan del poder, en Francia se les llama "la banda de los cuatro"³³⁰ y a pesar de que la creación de un estatuto legal sobre su participación es reciente (1988), los municipios han podido crear las oportunidades para competir con partidos fuera de sistema y ganar espacios de representación.

³²⁶ Para este autor el 90% de los parlamentarios ostentan un mandato local y todos los Alcaldes de ciudades de más de 80,000 habitantes ejercían un mandato nacional en 1990. Joseph Colomer, *La política en europa*, Ariel, España, 1995, p.156.

³²⁷ *Ibid*, p.158.

³²⁸ Pedro Aguirre. *Elecciones y política en Francia.*, Nuevo Horizonte Editores, México, 1996. p. 7.

³²⁹ Cristina Frade. *El Mundo*. Viernes 18 de mayo de 2001, Europa.

³³⁰ "Socialistas, comunistas, centristas y gaulistas". Colomer, *op. cit.*, p. 129

3.3 ITALIA

La enorme tradición política de los territorios que le dieron vida y forma al actual estado Italiano sería suficiente para llenar una gran biblioteca de volúmenes referentes al tema, sin embargo el siglo XX no se distinguió por mostrar una Italia con gobiernos locales y municipales con suficientes derechos y prerrogativas autonómicas.

Como en el resto de Europa los partidos políticos nacionales se adueñaron de la escena y fue hasta finales de siglo, en su última década que perdieron el favor de la sociedad para abrogarse la mayoría de los votos, en parte por el fortalecimiento de la sociedad civil y en parte por que no fueron capaces de encauzar las demandas sociales. En su lugar dice Colomer³³¹ surgieron nuevos movimientos, grupos y actores políticos con renovados aires y propuestas alternativas.

Un mecanismo muy socorrido en los países europeos es el referéndum, sobre todo cuando se quiere compartir la responsabilidad en la toma de ciertas decisiones complicadas para un pequeño grupo o como consecuencia de la fragmentación del poder; para el caso Italiano se recurrió a este mecanismo en 1993 para reformar los sistemas electorales³³² y darle una aspirinita al municipio pequeño, para quitarle el dolor y acercar a un sistema parlamentario al segundo, pero poniendo por delante una fórmula de gobernabilidad constitucional en ambos casos. Obviamente los sistemas políticos o por lo

³³¹ *Ibid.* p.163.

³³² " 4 en total: cámara de diputados, senado y dos diferentes para los consejos de los municipios. Uno para menos de 5000 habitantes y otro para municipios mayores a este número de habitantes. Para los municipios inferiores a 5000 habitantes era un sistema mayoritario quien recibía una mayoría simple y se quedaba con 4/5 de los escaños y los restantes al segundo lugar. Y el sistema para municipios mayores a 5000 H. era un sistema proporcional. Con la reforma de 1993 en los municipios de hasta 15000 h. el partido, coalición o lista que logra más votos obtienen dos tercios de los escaños y la cabeza de esta lista se convierte automáticamente en Alcalde. El tercio restante se distribuye proporcionalmente entre los otros partidos, coaliciones o listas. En los municipios con más de 15000 habitantes se utiliza el sistema mayoritario, pudiendo recurrir a la doble vuelta si no logra más del 50%. El votante tiene dos listas, una para el Alcalde y otra para el partido, coalición o lista y en esta los escaños se asignan en un 60% al partido o coalición que apoya al Alcalde y el resto se reparten proporcionalmente entre el resto de acuerdo a los votos obtenidos", *ibid.*, pp. 163-165

menos los sistemas electorales no son, ni pueden ser perfectos, pero si deben tender hacia sistemas democráticos con cierta autonomía en cuanto a su forma de ser u operar y sin la tutela del Estado central.

Se tiene que ver a estas reformas como un paso hacia delante, que además en su puesta en operación según Gianfranco Pasquino³³³ han producido una remodelación de los partidos políticos, el colapso del centro y una confrontación bipolar”, con todas las implicaciones colaterales que esto significa, entre lo que se encuentra la influencia de los tecnócratas partidistas funcionando como *Lobbies*, los acuerdos extrainstitucionales y el mercantilismo electoral.

Si la descentralización política comienza en 1970, en un proyecto que pretendía trasladar algunos de los poderes del centro a la periferia, ello se logró solo parcialmente en algunas regiones o ciudades que por su importancia fueron adquiriendo cierto peso político, la mayoría de las regiones tuvieron que esperar hasta 1993 para poder aspirar a una mayor autonomía.

Reforma seria³³⁴, entendida ésta como algo más profundo, que sea capaz de una transformación que entierre al inmovilismo político que se ha dejado sentir por largos periodos en la vida política de este país.

La modernización de la política requiere buscar la vanguardia en uno de sus aspectos más sensibles para la sociedad; la conformación del gobierno vía electoral y ser consecuente con el tipo de modelo económico. Si se es liberal en los asuntos de negocios, también se debe serlo en la conformación del gobierno sin influir a través de una posición de negociación dominante donde se oponga u obstaculice el surgimiento de nuevos partidos y movimientos locales.

³³³ *Ibid.* pp. 168-171.

³³⁴ “Sugiere que se debe modificar la correlación centro-periferia de manera más radical” Putman, Robert D. *Making Democracy Work. Civic traditions in moder Itali*, en Colomer, *op. cit.*, p.188.

CAPITULO VII

**EL AYUNTAMIENTO MEXICANO
UNA AMALGAMA FORZADA**

1. Legislativo, Ejecutivo y Judicial, un sólo poder

El Ayuntamiento mexicano, órgano de gobierno que la ley establece para el desempeño de las funciones políticas y administrativas que le sean encomendadas a través del código municipal y otras leyes secundarias previamente aprobadas por los congresos locales, sigue las fronteras impuestas por el artículo 115 de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Las raíces del Ayuntamiento son más profundas que la historia misma del mestizaje latinoamericano, ambas culturas, precedentes en la formación del mexicano, contaban con estructuras de gobierno de la comunidad, así que en este aspecto no significó un choque frontal la organización política y administrativa de las colectividades de su tiempo.

Aun cuando la profundidad de la raíz, haya permitido la sobrevivencia, la extensión por el contrario, ha sido un límite para su crecimiento y desarrollo hacia el exterior de la superficie; el Ayuntamiento ha tenido que vivir bajo un tipo de control permanente, donde se le aplican respectivos tratamientos que son la esencia de una prescripción de naturaleza unitaria. La trayectoria que siguen la política y la administración pública en relación al sistema político, es el camino del embudo, donde se comienza con tres poderes en la federación, el ejecutivo como jefe de Estado y jefe de gobierno encarnado en el presidente de la República; el legislativo, con dos cámaras, una llamada alta, la de senadores y una baja, de diputados, con funciones diferenciadas y complementarias; y el poder judicial, que se deposita en una suprema corte de justicia, en un tribunal electoral, en tribunales colegiados y unitarios de circuito, y en juzgados de distrito. Para las entidades federativas, el poder ejecutivo se deposita en el gobernador del estado; el legislativo, ya no, como en el federal a través de dos cámaras, sino, aquí, solamente el poder se reviste con cámara

baja, es decir con diputados; y el judicial con los tribunales que establezcan las constituciones respectivas.

El periodo de duración de los diferentes integrantes de los poderes públicos también es diferenciado, el ejecutivo federal y los gobernadores, duran en su encargo seis años, mientras que el presidente municipal, únicamente la mitad; los diputados y los regidores duran el mismo tiempo, tres años; los magistrados duran el doble que los síndicos. El indicador tiempo, marca una diferencia que merma la capacidad de decisión, en detrimento del poder legislativo establecido y del Ayuntamiento; para el caso federal, mientras los diputados se relevan a la mitad del sexenio, el presidente de la República como representante del poder ejecutivo, se prolonga; lo mismo sucede á nivel estatal, entre ambos poderes, y del ejecutivo estatal con los Ayuntamientos.

Tabla IV

Poderes y Niveles de Gobierno

Gobierno Federal	Gobierno Estatal	Gobierno Municipal
Poder Ejecutivo (Presidente)	Poder Ejecutivo (Gobernador)	Ayuntamiento
Congreso (Senado y Diputaciones)	Congreso (Diputados)	(PTE. Municipal, Regidores Y Síndicos)
Poder Judicial (Suprema corte de Justicia y tribunales)	Poder Judicial (Supremo Tribunal de Justicia...)	

Es indudablemente una cuestión de grados, de jerarquía y finalmente de disminución de poder público. El Ayuntamiento, por estar al final del embudo, no le toca, ni legislativo, ni judicial o más bien si, pero integrados en un sólo poder de gobierno, fundidos y atados al ejecutivo. Un sólo poder para encauzar las funciones político-administrativas y de justicia, vía junta de cabildo, que es cuando se reúnen los regidores, síndicos, presidente municipal y secretario del Ayuntamiento a deliberar sobre algunas de las funciones propias que tienen en común como cuerpo colegiado.

El actual Ayuntamiento mexicano es una caja de resonancias con sentido partidista nacional, quienes se reúnen en torno al Ayuntamiento son un presidente municipal, con militancia partidista,³³⁵ los regidores y síndicos también representan en primer lugar los intereses de su partido y el secretario del Ayuntamiento, único que llega por vías no electorales, sino por nombramiento del presidente municipal, con aprobación del cabildo, es un incondicional del ejecutivo municipal.

El presidente municipal, es en quien descansa la función administrativa del gobierno, es el responsable del nombramiento de los funcionarios públicos que llevan a cabo la tarea de dirigir el quehacer público, en algunos casos con aprobación de la mayoría del cabildo, en otros, la decisión depende exclusivamente de él. Pero no sólo la representación administrativa-financiera es facultad del alcalde, también lo es la representación legal-jurídica y "política".

Para John Locke³³⁶, "el poder legislativo es aquel que tiene el derecho de señalar como debe emplearse la fuerza de la comunidad política y de los miembros de la misma", no existe nada similar en el Ayuntamiento que permita definir algunos de sus componentes como legislativos, los regidores que serían lo más cercano a un poder deliberante, tienen solamente facultades reglamentarias y aun estas no las pueden discutir por sí mismos, para hacerlo necesitan la presencia del presidente municipal. El cuerpo de regidores en el territorio mexicano, es muy variado en número y representaciones políticas partidistas, en algunos casos se da sub-representación y en otros lo contrario, el pluralismo político nacional en el Ayuntamiento es determinado por la ley electoral y constitución local.

Cuando se hace alguna reforma legal en la constitución federal, se da plazo a las entidades federativas de un año para que adecuen las propias y a partir de ahí comienza el trabajo legislativo local para modificar las leyes

³³⁵ "El gobierno representativo dice —Herman Finer, es el gobierno partidario", Hofstadter, *op.cit.*, p. 24.

³³⁶ John Locke, *Ensayo sobre el gobierno civil*, Orbis, Barcelona, 1983. p.99

secundarias, entre las que se encuentran la electoral y código municipal. Como habíamos expuesto en un capítulo anterior, existe una verdadera sincronía entre lo local y lo nacional, las leyes estatales no pueden alejarse mucho del centro, tienen cierto espacio de maniobra para contenidos barrocos o austeros, pero la estructura no puede variar mucho.

La ley que regula al Ayuntamiento, a su vez se encarga de dejar bien claro cuales deben ser las atribuciones del mismo y quien debe llevar las riendas en este nivel de gobierno, la propuesta de las comisiones y el funcionamiento del gobierno, es posible, nada más con la presencia del presidente municipal. Vamos a tomar como referente lo que establece el código municipal de una entidad, artículo 30 "los Regidores tienen facultades de inspección y vigilancia, en los ramos a su cargo, por lo que no podrán dar órdenes a los funcionarios, empleados municipales y público en general. Sólo podrán ejercitar funciones ejecutivas cuando actúen como cuerpo colegiado en las sesiones del Ayuntamiento"³³⁷, y las sesiones del Ayuntamiento, adquieren validez si participa el Alcalde; los regidores por si mismos, no constituyen ningún órgano de poder.

La o las comisiones donde participa cada regidor son aprobadas por el pleno del Ayuntamiento; donde de hecho se subordina a los regidores, el fiel de la balanza, sin duda, es el alcalde por ser el responsable directo de la representación y disciplina de los regidores de su partido, y de él depende que cada municipio pueda encargarse de la vigilancia de cierta rama de la actividad pública que le sea afin o totalmente desconocida. Las leyes que regulan el quehacer público del Ayuntamiento, le asignan a los regidores, tanto una función deliberativa, como de administración y vigilancia; cumplen con las funciones de los tres poderes políticos y con ninguno a la vez; para poder deliberar lo tienen que hacer con la presencia del presidente municipal, bajo convocatoria del mismo o mediante solicitud de la mayoría de los miembros, siempre y cuando este presente el alcalde, y como la mayoría de los regidores

³³⁷ Código Municipal de Chihuahua, Centro Librero Juárez, Chihuahua, 1997, p. 30

tienen la misma pertenencia partidaria³³⁸, la condición deliberativa queda subordinada a la iniciativa del presidente municipal³³⁹, según las leyes municipales, ningún regidor por sí mismo puede realizar función administrativa alguna; esta solamente lo puede hacer el pleno del Ayuntamiento, pero lo que realmente puede hacer el pleno es guiar el rumbo de ciertas políticas públicas, pero no administrarlas directamente, para ello está el gabinete del presidente municipal; y la función de vigilancia que confiere atribuciones para conocer de las deficiencias o desvíos de cierta rama de la administración pública municipal, el regidor tiene la obligación de llevar al pleno del Ayuntamiento las inconsistencias para que a partir de ahí, se corrijan las anomalías o deficiencias.

Tabla V

Tipo de ley que regula al Ayuntamiento y origen de las comisiones de regidores

Entidad	Nombre de Ley	¿Quién propone la comisión?
Ags	Ley Orgánica Municipal	Ayuntamiento
B.C.N	Código Municipal	Ayuntamiento
B.C.S	Ley Orgánica Municipal	Ayuntamiento
Camp.	Ley Orgánica de los Municipios de	Ayuntamiento
Coah	Código Municipal	Ayuntamiento
Col.	Ley Orgánica Municipal	Ayuntamiento
Chis *	Ley Orgánica Municipal del Edo.de	Ayuntamiento
Chih.	Código Municipal de	Ayuntamiento
Dgo	Ley Orgánica Municipal	Ayuntamiento
Gto.	Ley Orgánica Municipal	Ayuntamiento
Gro. **	Ley Orgánica Municipal	Ayuntamiento
Hgo.	Ley Orgánica Municipal	Ayuntamiento
Jal.	Ley del Gobierno y Admón... Pública Mpal.	Ayuntamiento
Mex.	Ley Orgánica Municipal	Ayuntamiento
Mich.	Ley Orgánica Municipal	Ayuntamiento
Nay.	Ley Municipal	Ayuntamiento
NL	Ley Orgánica Municipal	Ayuntamiento
Oax.	Ley Orgánica Municipal	Ayuntamiento
Pue.	Ley Orgánica Municipal	Ayuntamiento
Qro.	Ley Orgánica Municipal	Ayuntamiento
Q.Roo	Ley Orgánica Municipal	Ayuntamiento
SLP	Ley Orgánica Municipal	Ayuntamiento
Sin.	Ley Orgánica Municipal	Ayuntamiento
Son.	Ley del Gobierno y Admón... Mpal.	Ayuntamiento
Tab.	Ley Orgánica Municipal	Ayuntamiento
Tamps.	Ley Orgánica Municipal	Ayuntamiento
Tlax.	Ley Orgánica Municipal	Ayuntamiento
Ver.	Ley Orgánica del Opio. Libre	Ayuntamiento
Yuc.	Ley Orgánica de los Municipios	Ayuntamiento
Zac.	Ley Orgánica Municipal	Ayuntamiento.

* La ley orgánica prevé el nombramiento de comisiones conjuntas entre el Presidente Municipal y los regidores

** En el Estado de Guerrero, el Ayuntamiento, a propuesta de del Presidente Municipal podrá designar comisiones transitorias.

³³⁸ Ver anexo I, sobre conformación de los Ayuntamientos mexicanos.

³³⁹ Los regidores pueden hacer propuestas de reforma para modificar los reglamentos y bandos correspondientes, así como proponer iniciativas para el código municipal, que vía Ayuntamiento se propongan al congreso para su aprobación.

Las leyes orgánicas y códigos municipales en efecto son obra legislativa que se produce en cada entidad, pero los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general que elaboran los Ayuntamientos, tal vez adquieran el aval del poder legislativo local, pero en estricto sentido, en ningún momento se puede hablar de una función legislativa³⁴⁰, a lo mucho administrativa. Para Quintana Roldan la potestad reglamentaria del Ayuntamiento "se contempla exclusivamente en la Constituciones locales o en las Leyes Orgánicas Municipales, que autorizan a los Ayuntamientos a expedir los ordenamientos conducentes a regular su organización y funcionamiento"³⁴¹, y como la constitución federal no contempla la función reglamentaria para el Ayuntamiento, "doctrinariamente, la omisión se supera con la interpretación armónica de otros preceptos constitucionales, como los artículos 16 y 17 de la Carta Magna del país, que aluden a las autoridades administrativas..."³⁴²

El Ayuntamiento como tal, delibera sobre la normatividad que se le ha encomendado, lo hace necesariamente con la presencia del presidente municipal, los regidores, síndicos y secretario del Ayuntamiento; los regidores, sin la presencia del alcalde no tienen atribuciones para regular la función administrativa municipal, "el Ayuntamiento funciona en sesiones de cabildo, donde las decisiones se toman por mayoría de votos"³⁴³ y con la presencia de las cuatro partes mencionadas anteriormente (alcalde, regidores, síndicos y secretario del Ayuntamiento). Si el Ayuntamiento fuera un tercer nivel de gobierno, tendría que estar como las entidades y la federación, constituido por poderes y de acuerdo al artículo 49 de la Constitución Política de los Estados

³⁴⁰ "En sentido estricto, la facultad legislativa únicamente corresponde al poder legislativo. Sin embargo la doctrina administrativa reconoce a favor del Ejecutivo una amplia facultad reglamentaria, en virtud de la cual, la Administración Pública y, en su caso, el Municipio, pueden expedir normas de carácter general, como son las que consagra el nuevo artículo 115 Constitucional". Ugarte, *op.cit.*, p. 25

³⁴¹ Quintana, *op.cit.*, p.303.

³⁴² *Ib.* p. 303.

³⁴³ Robles, *op. cit.*, p. 205.

Unidos Mexicanos, "no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación..."³⁴⁴ y en el Ayuntamiento confluyen diferentes funciones e instituciones remedadoras de los poderes públicos, Miguel Ángel Asota Romero³⁴⁵ recuerda que hay una corriente municipalista que considera al municipio como cuarto poder de la entidad federativa, idea que el apoya con el carácter político-administrativo que le confiere la constitución federal al municipio. Y agregaríamos que el Ayuntamiento tiene la facultad de iniciar leyes en el ámbito de su competencia, según lo establecen las constituciones locales, aspecto que lo acerca a las facultades de un poder político como el de la clásica triada.

Si existiera la clásica división de poderes en el Ayuntamiento, el o los síndicos tendrían la responsabilidad del poder judicial, encargados de la protección de las garantías individuales y la correcta aplicación de la ley en delitos del orden municipal con capacidad de resolución; la resolución de conflictos entre particulares de carácter municipal; la resolución de conflictos electorales en el municipio; y la resolución de conflictos entre el Ayuntamiento y particulares. Una falla estructural grave de México se encuentra en lo referente a la impartición y procuración de justicia, y la mayoría de los delitos se cometen en los municipios, pero las autoridades encargadas de la prevención del delito están maniatadas para poder intervenir, ya que las propias leyes estatales o federales les impiden actuar.

La implementación de un sistema judicial municipal descargaría a los tribunales de las entidades y la federación de una importante carga de trabajo y los proyectaría hacia una mayor productividad de compromisos estratégicos contra el combate de la delincuencia que en estos momentos representa el principal reto para la autonomía de los poderes y la seguridad nacional. Que los delitos menores se concentren en tribunales municipales de justicia, donde se faculte a participar en delitos contra la salud que sean cometidos por

³⁴⁴ Constitución, *op. cit.*, p. 51.

³⁴⁵ Miguel Ángel Acosta Romero, *El espíritu del municipio mexicano: legislación, administración municipal y federalismo*, p. 41

vendedores al menudeo de drogas en escuelas, antros, domicilios particulares y entrega express. Que se constituyan juzgados en éste micro-territorio y que los síndicos sean los responsables de vigilar el exacto cumplimiento de la aplicación y procuración de la justicia.

En asuntos electorales un tribunal estatal es quien decide el resultado de las controversias electorales que se presentan en primera instancia, el Ayuntamiento que es el máximo órgano de poder en el municipio, pasa inadvertido sobre asuntos que debieran ser de su competencia municipal, así como el CONSEJO ELECTORAL MUNICIPAL lo designa el consejo estatal de elecciones, la competencia sobre asuntos de orden electoral municipal, es resuelto en primera instancia en la capital del Estado. Los síndicos debieran tener atribuciones de carácter judicial municipal en lo relacionado con los delitos electorales de su territorio.

Que la sindicatura fuera una especie de Suprema Corte de Justicia en el municipio, con juzgados en los principales poblados dependiendo de las características del municipio; jueces de corte municipal electos como en Estados Unidos o designados a propuesta del presidente municipal y aprobados por los regidores. En la actualidad la mayoría de las legislaturas locales han aprobado en los respectivos códigos municipales y constituciones locales la existencia de jueces de BARANDILLA, jueces de PAZ o Municipales nombrados por el Ayuntamiento, salvo algunas excepciones como el caso de Chiapas que ordena proponer ante el Poder Judicial, terna para jueces municipales.

En la actualidad los Ayuntamientos³⁴⁶ se componen con uno o dos síndicos, dependiendo de su dimensión poblacional o de la "democratización" de la entidad federativa, para los Ayuntamientos que contemplan uno, éste cumple tantas funciones de inspección y vigilancia en las áreas de tipo hacendaria, así, como en las de tipo judicial. Cuando se cuenta con dos síndicos se dividen las funciones, uno se encarga de los aspectos relacionados

³⁴⁶ Ver ANEXO I, composición del Ayuntamiento

con la tesorería, los bienes del Ayuntamiento y su regularización, representar al Ayuntamiento ante la Contaduría general de glosa, vigilar los ingresos propios del municipio, revisar la correcta aplicación del presupuesto de ingresos y egresos, etc.; el segundo síndico deberá tener la responsabilidad de representar jurídicamente al Ayuntamiento ante litigios en que esté inmerso, realizar funciones de carácter judicial cuando no hubiere ministerio público y remitir al juzgado correspondiente los casos en la menor brevedad posible, verificar el cumplimiento de las responsabilidades de los servidores públicos municipales, estar al pendiente de remates públicos y la neutralidad de los mismos y las que el Ayuntamiento le encomiende.

La figura de síndico, que había estado como un aspecto meramente formal en los códigos municipales y que algunas constituciones, incluso no contemplaban, en los años noventa adquirió importancia y se tomó como parte de la democratización del municipio. El síndico duplicó las tareas encomendadas a varios regidores, entre los que están el de Hacienda, Gobernación y Bienes Patrimoniales. El movimiento municipalista ante la imposibilidad de ampliar funciones hacia arriba, se contentó con impulsar una vieja institución que estaba en su inventario y que durante el viejo régimen durmió plácidamente el sueño de los justos; incluso se pretendió que funcionara como un organismo paralelo a la representación del presidente municipal, sirviendo a la vez como un poder que permitiera equilibrar al estilo clásico de la división de poderes y restar fuerza al mini presidencialismo.

“Un presidente municipal
elegido por el municipio
pero impuesto, de hecho,
por un poder central
sería un caso en donde la
descentralización del
orden jurídico coincidiera
no con la democracia
sino, con la autocracia”.

(Francisco Gil Villegas)

1.1 EL ALCALDE O PRESIDENTE MUNICIPAL, UNA REPRODUCCION DEL PRESIDENCIALISMO MEXICANO

Si bien es cierto que los cabildos abiertos fueron el espacio ideal y privilegiado de los criollos para declarar su divergencia contra la corona española a la caída de Fernando VII y el pretexto para iniciar desde ahí la independencia³⁴⁷ de los territorios americanos de origen latino; muy pronto, con la independencia y el surgimiento de las nuevas constituciones nacionales, se introdujo el sistema presidencialista, “emulando la constitución de los Estados Unidos de Norteamérica”³⁴⁸ y quizá ahí este la clave del porqué la figura del Ayuntamiento se disuelve, Salvador Valencia³⁴⁹ dice “hay un tercer momento del municipio en la independencia, del año de 1810 en adelante, cuando los

³⁴⁷ “Al año siguiente el cabildo, en su segundo momento, se convirtió en el principal protagonista de la independencia, con lo cual las invocaciones a la monarquía pierden fuerza”. Valencia Carmona, *op. cit.*, p. 31.

³⁴⁸ Describe como se fue dando la influencia de gobernantes norteamericanos en la formulación de un sistema presidencialista con características similares a las del país del norte, *ibid.*, pp. 42-47.

³⁴⁹ *Ibid.*, p. 31

cabildos se transforman en juntas gubernativas y en ciertos casos hicieron posible la expedición de leyes fundamentales”.

A falta de estructura para cubrir los niveles de gobierno del nuevo Estado hecho mano del cabildo o Ayuntamiento, cubriendo con el enorme hueco que quedaba entre éste y la federación; éste histórico nivel de gobierno enraizado en la sociedad se pierde durante el periodo de la independencia y la revolución; resurgiendo constitucionalmente como un tercer nivel de gobierno en el territorio municipal; de, la revolución a 1977 en que se introdujo el sistema de representación proporcional de regidores para poblaciones con más de 300 000 habitantes; el Ayuntamiento como gobierno municipal de la ideología revolucionaria vivió prácticamente inadvertido, como una concesión a los gobernadores para que acomodaran a sus huestes políticas en posiciones de espera, como compensación y reacomodo de los grupos participantes en campaña.

En las últimas tres décadas la diferencia entre los niveles de gobierno federal y estatal en comparación con el municipal, es que el poder legislativo se ha transformado, ha pasado de ser unipartidista, a multipartidista, de tener mayoría absoluta del partido del gobierno, a no alcanzar la mayoría calificada por ningún partido; los poderes formales del Estado se han transformado, la presidencia de la República, ha dejado de tener el control absoluto sobre el legislativo, ahora tiene que concertar con las dirigencias de otros partidos y aun cuando las dimensiones del poder ejecutivo siguen siendo bastante amplias por la cantidad de funciones y poder que representan, cada vez es más acotado su poder e influencia sobre el resto del tinglado.

Para el Ayuntamiento, que es una amalgama que funciona con una figura fuerte, el presidente municipal, y que al igual que los Gobernadores estatales y Ejecutivo federal, se encarga de la administración pública y selección de los funcionarios que hacen posible su operatividad, no ha llegado aun ningún tipo de límite por parte de los otros integrantes de este nivel de gobierno. El presidente municipal es el responsable de convocar a los

regidores y síndicos a las reuniones de cabildo; tiene la libertad de nombrar directamente a su gabinete, salvo en dos o tres funcionarios como el secretario, el tesorero o jefe de policía que tiene que ser aprobado por la mayoría de los regidores a propuesta del propio alcalde, pero eso no representa ningún problema porque la mayoría de los municipales pertenecen al mismo partido y son servidores del propio presidente municipal; elaborar el presupuesto de ingresos y egresos y someterlo al Ayuntamiento; ejercer el presupuesto; establecer convenios, unos con la aprobación del Ayuntamiento y otros con plena libertad; representar al municipio haciendo uso de facultades amplias; celebrar contratos o concesiones de acuerdo a facultades otorgadas por el Congreso o pleno del Ayuntamiento; en sí, el grueso de las tareas que tienen que ver con el ejercicio, control y vigilancia de las tareas de la cosa pública de manera muy discrecional están en manos del presidente municipal, es lo más parecido al viejo gobierno presidencialista posrevolucionario.

La integración del Ayuntamiento mexicano se puede explicar de la siguiente manera:

- a) Por elección directa y popular de planillas encabezadas por candidato a presidente municipal, su suplente y los regidores y síndicos que marquen las leyes respectivas con las que contienden los partidos políticos; en este tipo de elección la planilla triunfadora es la que gobierna con el acompañamiento de regidores de representación proporcional que marque la ley.
- a) Se elige por separado y en votación popular y directa al presidente municipal, su suplente y el o los síndicos respectivos; los regidores, son electos a través del sistema de representación proporcional.
- b) El primer regidor que encabeza la lista de la planilla ganadora se convierte automáticamente en presidente municipal.³⁵⁰

³⁵⁰ Ver en ANEXO I, la forma de elección del Ayuntamiento

- c) Por usos y costumbres, donde se eligen autoridades municipales con base en el sistema de cargos cívico-religiosos de los pueblos indios y nombrando a las autoridades en asamblea general de la comunidad.³⁵¹
- d) Consejo Municipal, designado por el gobernador o por el Congreso del Estado, con un consejero presidente que hace las de presidente municipal y un número determinado de consejeros, que a su vez fungen como si fueran regidores.

Todas las formas anteriores para constituir el Ayuntamiento tienen diferencias de carácter democrático, tanto lo que se refiere a la conformación de planillas que de origen son mayoritarias en comparación con la conformación de la representación proporcional, cuanto, en que la única forma de democracia directa se da en Oaxaca donde se elige por usos y costumbres o en “Consejo Indígena de la Sierra Mazateca” donde rechazan la elección por partidos políticos³⁵²; pero independientemente del procedimiento para la constitución del gobierno del municipio, el ejecutivo municipal tiene un peso mayor en el gobierno de la comunidad que el resto de los integrantes en conjunto del Ayuntamiento, la balanza se inclina a su favor, y es que las leyes estatales se han encargado de hacer una distribución in equitativa del poder en el Ayuntamiento.

El binomio alcalde-consejo, léase, presidente-regidores, retrata el sistema presidencialista, la fidelidad de los regidores de la planilla ganadora hacia el alcalde significa, sobre todas las cosas, lealtad al partido, que a su vez conduce hacia una monopolización de la autoridad, que contribuye a un

³⁵¹ “En Nicaragua la Constitución Política en el Título IX de la División Político Administrativa, Capítulo II, de los Municipios, en lo referente a las Comunidades de la Costa Atlántica, el Arto. 181 dice, el Estado organizara, por medio de una ley, el régimen de autonomía para los pueblos indígenas y las comunidades étnicas de la Costa Atlántica, la que deberá contener, entre otras normas: las atribuciones de sus órganos de gobierno, su relación con el Poder Ejecutivo y Legislativo y con los municipios, y el ejercicio de sus derechos. Dicha ley para su aprobación y reforma, requerirá de la mayoría establecida para la reforma a las leyes constitucionales”. Claudia García Negrete, *Ley de usos y costumbres. Estado de Oaxaca, en Olmedo, experiencias municipales, op. cit.*, p. 210.

³⁵² *Ibid.*, p. 209

autoritarismo del ejecutivo municipal sobre los regidores y síndicos en primera instancia y después en un despotismo hacia la sociedad. El autoritarismo no sólo se vive del centro hacia la periferia, es decir la antítesis entre autoritarismo-federalización, no es lo único que impide la democratización del gobierno de la comunidad; para que haya un verdadero tránsito democrático debe transformarse la forma de representación en el mismo Ayuntamiento, equilibrando la autoridad que en su conjunto representan los integrantes electos popular y democráticamente.

1.2 UNA DEMOCRACIA SIN EQUILIBRIOS

Siguiendo a Alain Touraine cuando hace una interpretación de la democracia entendida como, "la libertad de las elecciones, preparada y garantizada por la libertad de asociación y expresión, debe ser completada por reglas de funcionamiento de las instituciones que impidan la malversación de la voluntad popular, el bloqueo de las deliberaciones y las decisiones, la corrupción de los elegidos y los gobernantes"³⁶³, es el proceso propuesto por el Estado mexicano en su conjunto, incluido el Ayuntamiento como nivel de gobierno. Aunque el Ayuntamiento en esencia es una democracia tutelada que depende de instituciones electorales, congreso deliberante y sistema judicial que se ubican por encima del mismo.

De entrada se puede ser categórico en la afirmación que, el Ayuntamiento es una democracia dependiente, donde su potencial es determinado por lo que se le permita hacer en términos políticos y administrativos. La delimitación hacia la autoridad administrativa de las funciones del Ayuntamiento esta determinada por lo estrictamente permitido en el código municipal que es aprobada en una instancia de poder fuera del control del Ayuntamiento. Y para que el equilibrio funcione se tiene que estar al

³⁶³ Touraine, *op. cit.*, p.169.

mismo nivel y el Ayuntamiento como gobierno del municipio, no esta al nivel de la entidad federativa.

La autonomía municipal o libertad municipal³⁵⁴, además de ser parte del discurso retórico, vuelto mito por el propio poder centralizado de la ideología de la revolución y después por los propios partidos políticos, es usufructuado a favor de la concentración de poder, poniendo en riesgo la posibilidad de hacer verdadero el sentido de autonomía o libertad. Se necesita impulsar la capacidad de autorregulación o por lo menos de remedar la forma de presidencialismo republicano con división de poderes y subsistemas autónomos como partidos políticos independientes, grupos de poder, sociedad civil, etc., que permitan una sociedad y un gobierno de la comunidad menos sujetos a la voluntad de la meta-soberanía popular.³⁵⁵

Los equilibrios a través de la democracia tienen que verse en función de tres situaciones diferentes; a) primero, en relación a la entidad federativa, para determinar el grado de influencia que tiene el Ayuntamiento en la determinación de sus propias formas y mecanismos para darse sus leyes y procedimientos de funcionamiento; b) segundo, en relación a los pesos y contrapesos de los integrantes del Ayuntamiento, determinar el equilibrio que se produce entre el presidente municipal, los regidores y síndicos, cómo funcionan las fracciones partidistas; y en c) tercer lugar, la relación del gobierno municipal hacia la sociedad, para determinar como ésta le sirve de contención en la toma de decisiones o autorregulación. Son tres momentos diferentes en que la democracia puede estar presente o ausente, y estar presente significa que use de su influencia para producir tolerancia, inclusión de lo diferente al grupo dominante, respeto a los valores de la sociedad y en la medida de lo

³⁵⁴ "Los Entes Federados han reproducido el sistema centralizado de la capital mexicana a las capitales de los Entes locales. Algunas legislaciones, al referirse a las potestades de los Ayuntamientos, establecen el término "Derechos y Obligaciones" o "atribuciones, indicando seguidamente, los Ayuntamientos no pueden; que de entrada se siente el dejo restrictivo de potestades hacia los Ayuntamientos por parte del Ente Federado; así mismo, al existir lagunas jurídicas, sobre determinadas potestades, se reservan, los Entes Federados, en lo general, la reserva de Ley". Covarrubias, *op. cit.*, p. 117.

³⁵⁵ Se pretende indicar a los poderes que actúan sobre la voluntad popular en nombre de la misma voluntad ciudadana.

posible libertad de autogobierno, autonomía suficiente en relación a las responsabilidades y toma de decisiones de los integrantes del Ayuntamiento.

En Brasil los municipios pueden legislar sobre asuntos de interés local; crear, organizar y suprimir distritos, observando la legislación estatal; mantener, con la cooperación técnica y financiera de la Unión y la entidad federativa, los servicios de atención a la salud a la población; mantener, con la cooperación técnica y financiera de la Unión y del Estado, programas de educación preescolar y de enseñanza básica; la fiscalización del Municipio será ejercida por el Poder Legislativo Municipal, mediante control externo, y por los sistemas de control interno del Poder Ejecutivo Municipal, en la forma de la ley; el control externo de la Cámara Municipal será ejercido con el auxilio de los Tribunales de Cuentas de los Estados o del Municipio o de los Consejos o Tribunales de Cuentas de los Municipios, donde los hubiese.³⁵⁶ En Bolivia, el Consejo puede censurar y remover al alcalde por tres quintos del total de sus miembros, mediante voto constructivo de censura siempre que simultáneamente elija a su sucesor de entre los Concejales³⁵⁷; en otros casos como el colombiano los gobernadores de las provincias o el presidente pueden suspender o sustituir a los alcaldes de las municipalidades.³⁵⁸

Los gobiernos municipales de diferentes países, varían, no tanto en las responsabilidades que tienen dentro de sus respectivos territorios, sino en cuanto a la forma en que se distribuye el poder para el ejercicio de las funciones mismas, la democracia puede ser abstracta como el caso mexicano, donde la democracia del Ayuntamiento resulta difícil de comprender, las interrelaciones del propio "poder" del gobierno en general no entra en detalles y la exclusión es determinada por la generalización prevaleciente, o como en caso de Brasil o Nicaragua por mencionar sólo algunos, o en algunas provincias de Argentina, en que la democracia del gobierno de la comunidad adquiere mayor relevancia al existir contrapesos al interior del gobierno

³⁵⁶ Constitución de Brasil, Título III, Capítulo IV de los Municipios.

³⁵⁷ Constitución Política de Bolivia, artículo 200, Título sexto, régimen municipal.

³⁵⁸ Constitución de Colombia, Capítulo 3 del régimen municipal, Art. 314.

municipal y darse sus propias leyes, dentro de la competencia que le permite la constitución general.

1.3 UNA REPRESENTACION SIN RESPONSABILIDAD DIRECTA HACIA UN DETERMINADO ESPACIO TERRITORIAL

El Ayuntamiento mexicano está constituido por presidente municipal, regidores y síndicos por elección popular directa y secretario del Ayuntamiento a propuesta del presidente y confirmación por mayoría del pleno. Los regidores son electos por planilla y los que ganan el proceso electoral constituyen junto con los síndicos y el alcalde, el gobierno del municipio y automáticamente se vuelven representantes populares del municipio completo, su responsabilidad es teóricamente, en el micro-territorio, incluyendo las olvidadas instituciones descentralizadas³⁵⁹ que se encargan del gobierno en ciertos espacios estratégicos del municipio.

Los códigos o leyes municipales sin embargo acotan la representación y la orientan hacia una área específica de vigilancia; se constituye una comisión sobre la que el regidor será el responsable, no de administrar, pero si de vigilar; el síndico por su parte tampoco representa un espacio territorial, al igual que el regidor se encarga de la vigilancia y representación de ciertas funciones, pero sin llegar a administrarlas; esa facultad es exclusiva del presidente municipal, único responsable de la administración de las funciones públicas de gobierno. El presidente municipal sí tiene un territorio determinado y todas las áreas de gobierno bajo su responsabilidad.

En Estados Unidos, Inglaterra, España, Venezuela, entre otras naciones, existe una representación distrital, con una representación directa del representante distrital municipal hacia la sociedad y de su desempeño,

³⁵⁹ ANEXO I, autoridades auxiliares del Ayuntamiento, electas o designadas.

depende el que continúe en ese distrito como representante mediante reelección o que su periodo sea único. A diferencia de México, en que la reelección no está permitida a ningún nivel en que se desarrollen elecciones populares, en países, sobre todo de origen sajón, la reelección es parte de su cultura política y esencia de su democratización, también es una prueba de fuego para los representantes de mantener en alto los intereses de sus representados, la democracia representativa se hace más directa, ya que quienes tienen tal representación deben comprender perfectamente cuál es el sentir de la mayoría de su distrito.

Las sindicaturas deben convertirse en tribunales que garanticen el respeto a la ley, que sea una jurisdicción local para el beneficio de la sociedad. Que la administración salga como órgano colegiado del cabildo y se termine con el voto de calidad del que goza el presidente municipal; que la asamblea deliberante sea una facultad exclusiva del cuerpo de regidores, donde cada uno, represente un espacio territorial claramente definido, a una comunidad del municipio, como en Tlaxcala, Oaxaca o algunas regiones de Chiapas, grupo étnico, barrio o zona urbana, tal y como se hace con los distritos electorales a nivel estatal o federal.

La responsabilidad directa con un espacio territorial determinado es muy importante, pero lo es aún más, la responsabilidad con un espacio social y cultural. El número de regidores debe estar en función de la representación de identidades y culturas, de respeto a la proporcionalidad entre varones y mujeres, tomando en cuenta edad y otros indicadores relacionados con la proporcionalidad y equilibrios. Como dice Osborne³⁶⁰ se requiere una descentralización radical, hay que descentralizar la autoridad en el Ayuntamiento. Lo cierto es que la autoridad en este nivel de gobierno municipal, es prácticamente un centro monolítico, que gira en torno a su presidente municipal; es el centro, la concentración de la fuerza sobre la que giran las decisiones del quehacer político municipal. Hemos estado planteando

³⁶⁰ David Osborne y Teel Gabebler *Un nuevo modelo de gobierno*, Gemika, 1994.

a lo largo de varios capítulos el funcionamiento de la conformación del gobierno municipal limitando a éste como el Ayuntamiento, sin embargo olvidamos recurrentemente la existencia de una enorme cantidad de autoridades descentralizadas del Ayuntamiento que son parte esencial de su estructura.

Claro que es necesario generar cambios estructurales con el fortalecimiento del Ayuntamiento, fortalecer el régimen municipal como espacio de gobierno democrático y base del desarrollo nacional, pero antes hay que hacer una revisión crítica y fría de la actual condición y funcionamiento del Ayuntamiento. Nadie fuera de los intereses de los partidos políticos puede estar satisfecho con el funcionamiento uniforme y dirigido de la democracia municipal, las discordancias entre la estructuración del gobierno del municipio, en comparación con los otros niveles superiores, en lugar de ser una ventaja, es una desventaja, ya que niega la autonomía y construye una reglamentación rígida que impide el uso de las diferencias propias de su propia naturaleza.

El número de regidores que determina la ley, tal como establece la propia constitución federal, las constituciones locales, los códigos municipales y las leyes electorales respectivas, es una forma autoritaria para decidir la composición política de la autoridad; las leyes locales tomando como único indicador válido, la población, dicen; los municipios que tengan tal cantidad de electores o población, tendrán derecho a tantos regidores de mayoría y a (x) cantidad de regidores por el principio de representación proporcional, y con ese único criterio elaboran su tabla en orden ascendente-descendente. Bueno, salvo casos excepcionales como Tlaxcala donde se dio una doble representación del delegado municipal que se convirtió en "regidor del pueblo",³⁶¹ a partir de la reforma municipal de 1983 y que dice Olmedo, aterriza con la "*formación del cuarto orden de gobierno diez años después*"; en

³⁶¹ "Cada Ayuntamiento tuvo así tres tipos de regidores: los regidores de mayoría, los regidores de representación proporcional y los regidores del pueblo". Olmedo, *Cuarto orden*, op. cit., p. 83.

Oaxaca³⁶² “se efectuó a finales de 1995 una reforma político electoral para legalizar una práctica histórica en la constitución de las autoridades tradicionales de las comunidades indígenas: las elecciones por usos y costumbres”, Tabasco y Puebla los menciona el autor³⁶³ como ejemplos donde se han dado modelos de descentralización para efectos relacionados con servicios administrativos o financieros municipales que hacen más eficiente y equitativa la distribución de las tareas de gobernar en el Ayuntamiento.

Otro orden o nivel de gobierno o mejor dicho de micro gobierno está dado con la elección de representantes a través de voto directo y popular de los electores o mediante designación según sea el caso para cada entidad federativa, las presidencias seccionales, auxiliares, las delegaciones; la elección de comisarios de policía, jefes de secciones o comités de representación comunal son un ejemplo de la democratización municipal. Para Olmedo (cuarto orden de gobierno) es imprescindible avanzar en la construcción de un cuarto orden de gobierno “que le permita al gobierno municipal tener presencia y acción en cada uno de los espacios territoriales y poblacionales: el orden comunitario”.³⁶⁴ El cuarto orden de gobierno, al igual que otras formas de representación política en el municipio son importantes, pero lo es también de trascendencia definir con claridad cada una de las funciones, desintegrar la amalgama y fincar un gobierno mejor definido, tanto territorial, como social y cultural.

1.4 LA CULTURA DE LA INERCIA HACIA LOS PARTIDOS

La inercia aquí toma un sentido negativo y no porque así se quiera, sino por las condiciones propias de la centralización, así han hecho del Ayuntamiento el

³⁶² *Ibid.*, p. 85

³⁶³ *Ibid.*, pp. 80-84.

³⁶⁴ *Ibid.*, p. 124

tipo de gobierno propicio para los intereses oligárquicos del poder nacional. La debilidad aparente del municipio está dada constitucionalmente, situación que lo mete en una dinámica de sumisión absoluta; el artículo 40 dice a la letra "es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental"³⁶⁵, no considera al municipio como parte de la Republica; aunque en el artículo 39 de la misma constitución en su tercer enunciado especifique claramente que "el pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno", es parte de la retórica de la misma ley constitucional, porque en el artículo 41, deja claro que "el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regimenes interiores". Las fronteras del municipio están bien delimitadas en su competencia y el Ayuntamiento está confinado a un arraigo domiciliario, su libertad esta condicionada por poderes tutelares que le indican los únicos caminos por donde puede transitar.

Como se referencia en el capítulo anterior, curiosa y paradójicamente el artículo 41 de la misma constitución federal, en su párrafo tercero, inciso primero, tercer enunciado, dice, "los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales".³⁶⁶ La misma constitución que olvida la esencia geográfica, étnica, cultural y política del municipio, con facilidad en el siguiente artículo recuerda de la existencia del municipio, cuando se trata de reservarle un espacio privilegiado y con tendencia monopolista a los partidos políticos. Silvia Gómez Tagle³⁶⁷, deja en claro que "México es un país con gran diversidad geográfica, cultural y política, donde las expresiones regionales presentan características diferenciadas con

³⁶⁵ Constitución, *op. cit.*, p. 43.

³⁶⁶ *Ib.* p.43

³⁶⁷ Silvia Gómez Tagle y María Eugenia Valdez, (Coordinadoras). *La Geografía del Poder y las elecciones en México*, Editores Plaza y Valdez e Instituto Federal Electoral, México, 2000, p. 17.

una profundidad histórica que en muchos casos se remonta a épocas anteriores a la conquista española", la cita de la investigadora social, aclara el porqué de la necesidad de la diversidad; es imposible presionar hacia una homogenización política, así como el mariachi no es un símbolo nacional, tampoco los partidos políticos de "Estado" son una condición para el ejercicio de la democracia municipal.

Y aun cuando el artículo 39 diga que la "soberanía radica esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno"³⁶⁸, La democracia ofrece la oportunidad de transformar permanentemente a la norma jurídica, haciendo de ésta una oportunidad de legitimar los derechos ciudadanos, dándoles *status* de soberanos. Pero también ocurre que las leyes se ponen en un podium y son utilizadas funcionalmente por el Estado, con el pretexto de su autonomía, son generadas y aplicadas contraviniendo la esencia encarnada en la diversidad y su aplicación se vuelve abstracta y retórica.

Cuando revisamos diversos trabajos de tipo monográficos sobre lo electoral en los estados, podemos corroborar la hipótesis de que el centro se apodera del espacio de la periferia; en Jalisco los procesos electorales para Ayuntamiento en 1997 permite el acceso al gobierno exclusivamente a él PAN, PRI, PRD y PT³⁶⁹; el indicador de votación en Sinaloa cuando se refiere a otros partidos para elecciones de Ayuntamiento, la suma de los contendientes que no alcanzan el triunfo en municipio alguno, en su conjunto oscila entre 2.23 y 2.57% de la votación³⁷⁰. María Eugenia Valdez, dice que "el espacio y el tiempo son indisolubles para entender la regionalización en Guerrero y su impacto en el fenómeno del poder político; las regiones guerrerenses corresponden a posiciones de su territorio definidas por diversas razones,

³⁶⁸ Constitución, *op.cit.*, p.43.

³⁶⁹ Jaime Alonso Preciado y Ángel Florido, *Geografía política de los programas de combate a la pobreza*, en Gómez Tagle, *op. cit.*, p. 141.

³⁷⁰ María Magdalena Rocha Pena, *Geografía política de Sinaloa: regiones, votantes y poder*, en Gómez Tagle, *op.cit.*, pp. 174-175

principalmente de tipo geográfico, étnico, religioso, comercial e histórico y cada una de ellas tiene rasgos especiales³⁷¹, la autora de este ensayo sobre las elecciones en Guerrero confirma lo que aquí venimos comprobando como hipótesis; ella dice que "la oposición de izquierda que se encontraba dispersa y que había sido muy activa en Guerrero, fue reunida en el nuevo proyecto que dio origen a la formación del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en mayo de 1989"³⁷².

Es imprescindible que la democracia sea un método para la selección de los gobernantes, pero no es necesario que se realice a través de los partidos políticos nacionales y estatales, o municipales si los hubiera. Así como existe un abigarrado conjunto de regiones, diversas identidades étnicas, religiosas y económicas, también deben existir diversas formas de formar el gobierno de sus comunidades o ciudades. La frontera norte por su cercanía con el mundo desarrollado del occidente sajón y norteamericano, por la cultura de alta competencia desde comercial, hasta laboral y por la práctica de vivir entre dos espacios diversos, tiene una marcada diferencia con comunidades acostumbradas al encierro, la producción de autoconsumo y la tradición; el modelo que es funcional para un tipo de desarrollo social, cultural, político, etcétera, no necesariamente es bueno para todos, hay que reconocer las realidades, y a partir de ahí, adecuar la legislación respectiva.

El partido político por su parte, como aglutinador, receptor de demandas sociales, intermediario de la sociedad e instrumento institucional de funcionamiento *fast track*, puede³⁷³ ser útil en ciudades grandes que requieren de una democracia representativa, sobre todo donde no hay sociedad civil o falten acuerdos tácitos para la organización del procedimiento jurídico-electoral; pero en los municipios mexicanos que mayoritariamente están integrados por pequeñas comunidades, la integración del gobierno se resolvería democráticamente con la representación de un integrante electo abierta y

³⁷¹ *Ibid.*, p. 100

³⁷² *Ibid.*, pp. 109-110

³⁷³ El puede, no necesariamente es condición de ser, la sociedad norteamericana resuelve su problema electoral a nivel de municipio, sin necesidad de los partidos políticos.

popularmente en cada comunidad, con candidatos surgidos directamente de la sociedad y sin necesidad de partido político, cuyo reconocimiento se encuentre en las mismas comunidades o mediante una competencia equilibrada en términos económicos entre los partidos y las organizaciones sociales y civiles del municipio, incluyendo la posibilidad de competencia a ciudadanos que cuenten con cierto respaldo popular.

La cultura de la inercia hacia los partidos políticos, no es espontánea, ni voluntaria; es obligatoria y forzada, es una condición deliberada e impulsada desde el centro del poder político; es la forma de imponer una razón de poder que homogenice en función de cultura política y administración pública a la sociedad; es la imposición de la única vía para dirimir o resolver los asuntos políticos-públicos que tengan que ver con el Estado, en sus diversos niveles de gobierno y con el conjunto de las instituciones de carácter pública. Alicia Ziccardi cuando se refiere a las ciudades y gobiernos locales dice lo siguiente:

"Coincidimos en el hecho de que, con cierto grado de independencia respecto a los rasgos que presentan diferentes regímenes políticos, nuestras ciudades tienen instituciones o aparatos gubernamentales obsoletos. Hasta ahora no se han realizado modificaciones que contribuyan a promover una gestión pública eficiente, capaz de atender la amplia demanda de bienes y servicios que debe proveer a la ciudadanía, ni desde la perspectiva administrativa, ni a partir de la representación política. La relación entre administración y partido político de un gobierno electo puede alcanzar signos muy contrapuestos".³⁷⁴

Si los partidos políticos fueran el interlocutor natural o por lo menos la posibilidad real de mejorar la calidad de vida en general de la población, estaríamos ante un escenario adecuado para que la sociedad reprodujera sus prácticas de organización política, mediante esta institución política, pero como la desigualdad social se acrecienta con la presencia de la democracia formal impuesta desde los partidos políticos, es necesario buscar nuevas formas de representación y conformación política que ayuden a generar una nueva

³⁷⁴ Alicia Ziccardi, (coordinadora). *Ciudades y gobiernos locales, en la América Latina de los noventa*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, p. 110

cultura del voto, abaratando el costo del mismo, disminuyendo los intereses de los grupos que se han reproducido en torno a los propios partidos y eficientando la calidad de la administración pública. El Ayuntamiento es la mejor opción, como laboratorio político, para instrumentar nuevas formas de democratización política y administrativas, sin o con partidos políticos, pero con la sociedad por delante y con la garantía de respeto a las autonomías municipales³⁷⁵, y como dice Ziccardi, "las practicas democráticas deben darse desde abajo y cotidianamente".³⁷⁶

1.5 NECESARIO INCREMENTAR ORGANOS DE PODER A CARÁCTER ELECTIVO

La administración pública municipal, requiere de órganos que funcionen con funcionarios encargados del ejercicio del poder en este nivel de gobierno, estos órganos existen de acuerdo a lo establecido por el Artículo 115 constitucional, lo explicitado por las constituciones estatales y por los códigos municipales respectivos, así como por lo contemplado por los propios reglamentos y bandos municipales particulares. El conjunto de la autoridad municipal se compone de tres partes sustantivas (presiente municipal, regidores y síndicos) que se reúnen en un sólo "poder" denominado Ayuntamiento y que toma decisiones colegiadas mediante votación de mayoría simple o calificada, según

³⁷⁵ La Autonomía entendida como la libertad de hacer todo aquello que no contravenga los postulados generales de la nación como Estado unitario. Que no se entienda el concepto de autonomía como si se tratara de una pequeña Republica que es autosuficiente por si misma y que es soberanía. La exaltación de la autonomía radica en la posibilidad de darse sus propias formas de operar, de autogobernarse sin estar sujeto a un control del ente superior, es liberarse de la paranoia que produce el poder de la ENTIDAD FEDERATIVA, sobre el Ayuntamiento, autonomía es disentir en la forma de organizar la administración pública sin estar sujeto a criterios unitarios, es la posibilidad de darse sus propias reglas o leyes municipales respetando los criterios constitucionales.

³⁷⁶ Ziccardi, *op. cit.*, p. 120.

la naturaleza del asunto. Quienes toman las decisiones sobre los asuntos que incidan en las políticas públicas son el presidente municipal y los regidores, los síndicos pueden participar con voz, pero sin voto.

La calidad de la democracia es algo subjetiva y puede medirse en función de valores que la propia sociedad perciba sobre el ejercicio del poder y su inclusión en la toma de decisiones. Pero la cantidad de democracia en el ámbito municipal se puede apreciar por el número de órganos de "autoridad o poder" que existan en los límites del gobierno municipal; hasta ahora hemos visto un común denominador, una constante que recorre absolutamente a todos los Ayuntamientos del país; la incorporación de nuevos órganos obedece a movimientos centrífugos. La urgencia de diferenciar los diferentes estadios de gobierno municipal se hace apremiante para poder caminar en diferentes direcciones con formas de gobierno *ad hoc* para cada necesidad.

Las grandes ciudades requieren de una desconcentración de las funciones públicas a través del gobierno, con toma de decisiones propias sobre el patrimonio y destino de los recursos financieros, técnicos y humanos que están en juego; tal es el caso de la administración de servicios especiales como el agua, la seguridad, la ecología; o políticas encaminadas a regular la procuración de justicia y otros que por su envergadura requieran de cierta especialización y tratamiento especial. Por el contrario los pequeños municipios o ciudades de mediano tamaño, no tendrán problema en prestar todos los servicios municipales directamente, incluyendo aquellos que el gobierno estatal sigue atendiendo con el argumento de la incapacidad del Ayuntamiento para poder hacerlo.

La constitución de Texas contempla tres formas de gobierno para las ciudades o municipios que derivan de estructuras basadas en sus tradiciones y necesidades propias:

- The mayor-council system
- The manager-council form

- The commission.³⁷⁷

Pero también contempla una importante variedad de gobiernos locales básicos en las ciudades en los que se pueden encontrar a los Schools Districts que suman en total 1113 para 1997 y que deciden sobre contenidos, horarios, sueldos de maestros, estudiantes, programas y servicios. Los Officials of Country Government, es otra variedad de estructura de gobierno electa popular y democráticamente que se divide a su vez en:

A) The Commissioner's Court

- Setting service and fees
- Approving the country budget
- Appointing various country officials
- Filling vacancies in office
- Assigning contracts for supplies and equipment
- Drawing the boundaries for justice of the peace
- Deciding on which state programs will be to the adopted and funded
- Submitting proposals on special taxes to the voters.

B) The Country Judge

- Preparing the country budget
- Posting election notices and forwarding election results to the state
- Serving as judge of the country court, includes probate jurisdiction
- Issuing licences for the sale of wine and beer in the country.

C) Otros Oficiales Electos

- Sheriff
- Juez de paz
- Alguacil
- Country Clerk
- Asesor
- Colector de impuestos

³⁷⁷ Him, *op. cit.*, p. 74.

- Tesorero
- Abogado.

La solución de las problemáticas referentes a la prestación eficiente de servicios públicos a la sociedad norteamericana ha llevado a crear tantas formas y tipos de gobierno, cuantas necesidades existan sin soluciones óptimas. Para el caso concreto de Texas que cuenta con un inventario sumamente importante de DISTRITOS ESPECIALES FUNCIONALES, especializados en la prestación específica de una tarea de gobierno, electos popular y democráticamente es saludable la diversidad de opciones para hacer frente a las tareas de gobernar. El número de distritos especiales en Texas se ha venido incrementando considerablemente con el transcurso del tiempo, entre 1950 y 1987 se ha pasado de 490 a 1892 y según el autor³⁷⁸, las causas pueden ser varias, entre las que pudieran estar la incapacidad de resolver los problemas de gobierno, que produce la necesidad de crear nuevas formas de abordarlos; la poca voluntad para hacer las cosas y su repercusión en la prestación adecuada de los servicios; la poca disposición en cooperar ampliamente en los problemas; y por la necesidad de crear nuevos impuestos y nuevos servicios.

Tabla VI
Special Districts by Function in Texas

Function	Number of Special Districts
Airports	3
Drainage and Flood Control	112
Fire Protection	70
Hospitals and Health Care	141
Housing and Community Development	396
Irrigation	73
Natural Resources and Water Supply	16
Parks and Recreation	3
Sewerage and Related Water Service	483
Soil and Water Conservation	210
Transportation (besides airports)	221
Utilities	139
Other	25
	1892

Fuente: Libro de Texas politics and government, que a su vez esta basado: census of Governments, 1987: Governments Organization. Washington, D.C., 1988, pp.20-21

³⁷⁸ *ibid.*, p. 87

Si tomamos como referentes los datos anteriores, significa que cuantitativamente el número de distritos especiales de Texas, equivalen a más del 50% de los municipios mexicanos y si sumamos los distritos escolares el número casi se iguala; sin embargo los distritos especiales, escolares, los condados y todas aquéllas formas de prestar o administrar un servicio público o generar una política pública, no son el equivalente al Ayuntamiento mexicano, pero representan una luz que permite pensar en posibilidades diversas de mejorar la calidad de lo público, en la esfera municipal o estatal, pero con autonomía en el manejo de sus estrategias y recursos en general. El fracaso mostrado hasta ahora en funcionar bajo un modelo altamente centralizado y unitario, posibilita el ensayo bajo esquemas diferentes y divergentes, tanto para ciudades altamente pobladas con problemáticas de tenencia de la tierra, desabasto de servicios de agua, drenaje, alcantarillado, energía eléctrica, gas, seguridad, etcétera, así como para municipios de tipo rural que presentan problemáticas muy sentidas en materia de servicios y producción de materia prima; y ambas comunidades son presas de políticos profesionales que los toman como rehenes y botines para los asuntos electorales; muchos de los problemas cotidianos que viven los ciudadanos pueden resolverse mejor si son tratados al margen de los asuntos electorales y si son tratados en un *continuum* que no se interrumpa con los intereses de los propios partidos. La sociedad civil o la ciudadanía en general bien puede encargarse mediante "procesos electorales verdaderamente ciudadanizados" de la administración de varios servicios.

El Ayuntamiento mexicano tiene que comenzar por separar las funciones de los órganos que confluyen en su formación, la amalgama, hasta hoy utilizada en el gobierno del municipio, si bien ha sido una excelente forma de reproducir el poder central y de lograr la gobernabilidad micro territorial, por el contrario a generado el autoritarismo centralizador del presidente municipal sobre el resto de los integrantes del Ayuntamiento, la fracción a la que pertenece el alcalde se alinea a él y sus propuestas —muchas veces caprichos-

son aprobadas por mayoría. Los regidores deben hacer su trabajo totalmente separados del presidente municipal; no al margen, pero sí, en un espacio separado y con funciones diferentes, como si se tratara de un legislativo municipal. Por su parte los síndicos, esa controvertida figura que quiere ser gobierno con funciones ejecutivas, debiera funcionar como el equivalente al poder judicial, con un inventario de jueces municipales divididos en varias áreas de interés y encargados del cumplimiento de la aplicación correcta de las políticas públicas municipales.

Y después de poner orden en la reorganización del Ayuntamiento, revisar las áreas de mayor conflicto, para proceder a la construcción de nuevas estructuras democráticas que amplíen la participación de la sociedad en la toma de decisiones, vía, alternativas de solución a sus necesidades sociales. **El partidismo como receta en un nivel de gobierno que carece de recursos económicos, que requiere de una sociedad civil mejor constituida y que debe estar al margen de intereses de grupos es una condición apremiante.**

Si queremos tener una verdadera transformación de la esencia democrática en las estructuras de gobierno, de los partidos, de la sociedad civil, de la sociedad económica organizada y de la sociedad en general, debemos comenzar por construir los cimientos que sostengan los diferentes niveles de gobierno apropiados para la sociedad. Debe darse un tránsito entre la lucha por la hegemonía de un grupo político-económico y el consenso entre verdaderas representaciones ciudadanas a través de la democracia representativa o directa según sea el caso; el Ayuntamiento es un espacio idóneo para poner en práctica una representación sustentada en nuevos compromisos, con el interés de la sociedad, por su espacio y en estricto apego a sus necesidades.

CONCLUSIÓN

El Ayuntamiento mexicano ha sido poco estudiado a partir de las diversas disciplinas sociales, la antropología, economía, sociología y política entre otras se han ocupado muy poco del Ayuntamiento como objeto de estudio. El enfoque se ha centrado en el Ayuntamiento como gobierno del municipio, donde hemos podido comprobar la hipótesis principal que explica la subordinación del Ayuntamiento con respecto a un poder central que le permite democratizarse a cuenta gotas y en la proporción que el centro decide. Tratamos de describir, explicar y justificar, cual es la situación real del mismo y donde estamos con respecto a Estados Unidos, Francia, España e Italia; también evidenciamos como se encuentra en, relación al poder político federal y estatal del país.

Comparado de manera muy general con gobiernos de países desarrollados; la evidencia muestra que el Ayuntamiento mexicano tiene mayor dependencia con niveles de gobierno superior, que sus similares; también el reflejo de menor productividad al momento de generar políticas públicas eficientes, se hace evidente. La centralización del poder político nacional, se refleja en la aplicación del gasto público destinado a beneficiar a la sociedad.

Cuando se yuxtaponen y en el mejor de los casos, se compara a México con economías sólidas; como los casos mencionados en el sexto capítulo, se percibe que las diferencias obedecen a que los orígenes y caminos seguidos son diferentes. Las formas centralizadas de conducir la democracia mexicana, dejan escasos márgenes de autonomía y libertad a gobiernos como el del

Ayuntamiento. Los números de gobiernos son francamente contrastantes, de las formas, ni hablar y el desperdicio de recursos para nosotros es una constante que se nos aparece en todos los medios de comunicación a toda hora.

La historia del Ayuntamiento mexicano; esta ligada a una tutela que ejerce el poder central; que nada tiene que ver con la herencia de las culturas de origen precolombino, las cuales durante mucho tiempo contaron con formas de gobiernos parecidas al Ayuntamiento y posteriormente en plena conquista, con Ayuntamientos indígenas, que funcionaban de manera muy similar a los de Castilla. La historia de los gobiernos municipales bajo el mestizaje, pasando por todas las constituciones federales, desde la independencia e incluida la del 5 de febrero de 1917, ofrecieron pocas posibilidades de construir la democracia en este llamado, tercer nivel de gobierno. La política centralizada del México decimonónico y posteriormente del siglo XX, estuvo marcada por un fuerte presidencialismo, que impidió la construcción de alternancias en general y en lo particular para el Ayuntamiento.

Las reformas siempre han surgido del centro, el poder entregado a cuenta gotas a los gobiernos locales, es dosificado, por el mismo centro; en un pasado reciente, toda propuesta para ampliar los márgenes de gobierno municipal, fue a propuesta del presidente de la nación; hoy, tiene su centro el congreso federal, Los partidos políticos, los organismos electorales, y la presidencia de la República. La ampliación de los actores que directamente tienen que ver con el destino del Ayuntamiento, en apariencia producen la sensación de un nuevo gobierno del municipio, producto de un verdadero equilibrio en la división del poder central; cómo dijera Montesquieu, un autentico equilibrio del poder. Sin embargo, toda ampliación de funciones locales, depende del proyecto nacional que tienen los *partidos políticos nacionales y la oligarquía económica*.

El Ayuntamiento depende fundamentalmente del artículo 115 constitucional, ahí están las cadenas que lo atan al centro; también ahí se

produce la tutela de los gobiernos estatales (congreso local, poder ejecutivo, poder judicial, consejos y tribunales electorales). Los partidos políticos nacionales han puesto un cerco para evitar que lo municipal o local, funcione y crezca fuera de su ámbito de competencia.

En las leyes electorales locales, se imposibilita que un partido municipal, pueda obtener el poder; a pesar de las diferencias sustanciales entre las regiones y las diferentes comunidades, un municipio urbano, que es diferente a uno rural, debe contar con el mismo esquema normativo y funcional. Las diferencias étnicas e identitarias entre los municipios y sus formas de organización, salvo algunas excepciones en Oaxaca y Tlaxcala, deben seguir el mismo camino; el centro del poder en el país y sus representantes en las entidades federativas se encargan de coartar la libertad del Ayuntamiento.

Los Ayuntamientos como forma de gobierno; difieren de la estructura de poder estatal y federal; a diferencia de los niveles superiores, en un sólo poder se amalgaman, funciones que tienen diferente naturaleza. La función normativa, la prestación de servicios públicos y la vigilancia en el municipio, discrepa radicalmente de lo federal y estatal.

Es inapropiado contar con estructuras uniformes para todos los gobiernos de la comuna; las formas de conformación del Ayuntamiento, debe ser de acuerdo a las características de cada municipio; los regidores deben funcionar como si fuera un cuerpo colegiado autónomo que represente la soberanía popular de un espacio geopolítico determinado, como si se tratara de un legislador municipal, independiente al presidente municipal y a los intereses de partido; y de ser posible en los municipios que así convenga, electos al margen de los partidos. Los síndicos por su parte tienen que dar forma a una estructura muy similar a la del poder judicial; transformar su responsabilidad y dejar atrás la actual duplicidad de funciones, como las realizadas por el presidente municipal o los regidores y abocarse exclusivamente a las relacionadas con la justicia. Para beneficio de la democracia es tiempo de separar las funciones de los integrantes del

Ayuntamiento, es tiempo de propiciar un verdadero federalismo, es tiempo de contar en el Ayuntamiento con pesos y contrapesos.

Para los regidores es tiempo de cambiar la forma de elección, debe pasar de la actual conformación de planilla a una forma más directa; en que sea electo un representante por distrito, pueblo o ranchería; además aspirar a la reelección, condición para modernizar la democracia. Para el Ayuntamiento, no es necesario que el proceso electoral se realice a través de partidos políticos, aun en las grandes ciudades se pueden realizar procesos electorales prescindiendo de los mismos.

La transición democrática nacional; se dará, en el momento en que el gobierno del municipio se democratice; entendemos por democratización, no sólo la alternancia política entre partidos, sino, un verdadero proceso que aumente la cantidad de estructuras de poder. Existen Ayuntamientos con instituciones y unidades de gobierno que deben desconcentrarse, descentralizarse y separarse. Las figuras de consulta popular deben ser efectivas y realizables, para no continuar como adorno de los códigos municipales.

El Ayuntamiento debe ser capaz de crear sus propias reglas contando con un mayor margen de maniobra para decidir como llevar la administración de los recursos y el funcionamiento de sus instituciones. En la medida en que el congreso de la entidad federativa y el congreso federal cedan mayor espacio, el Ayuntamiento podrá ser un gobierno más autónomo, más libre y más responsable.

El gasto electoral debe constreñirse de tal manera que no esté afectando constantemente la capacidad de prestación de servicios públicos municipales; los organismos electorales deben ser más flexibles en la conformación de los gobiernos municipales y no estar al servicio de los grandes intereses de los partidos políticos nacionales y sus aliados, los grupos económicos fuertes del país.

ANEXO I

AGUASCALIENTES

ELECCION DEL AYUNTAMIENTO

Forma de elección	Presidente Municipal	Síndicos	Regidores
Mayoría Relativa	Si	si	Si
Representación Proporcional			Si

MECANISMO PARA LA ELECCION DEL AYUNTAMIENTO

Planilla PTE., Regidores Y Sindico/s	PTE. Y Síndicos por Mayoría relativa y Regidores Por R.P.	PTE. Es el primer Regidor de la planilla Ganadora Si	Otra
--	--	--	------

REPRESENTACION DE REGIDORES EN EL AYUNTAMIENTO

Regidores	-100 mil hts.		De 100 mil a 200 mil hts.		De 200 mil a 300 mil hts.		Más de 300 mil hts.	
	#	%	#	%	#	%	#	%
M.R	5	55.5	5	50.0	6	54.4	10	62.5
R.P.	4	44.5	5	50.0	5	45.6	6	37.5

AUTORIDADES AUXILIARES DEL AYUNTAMIENTO

Denominación	Electa por Votación de la ciudadanía	Designada por el Cabildo a propuesta del PTE. Municipal	Propuesta y aprobada por el pleno del Ayuntamiento
Comisarías municipales	Si - de 5000hts.		
Juntas municipales	Si + de 5000hts.		
Delegaciones		Si	

El Anexo I se basa en las constituciones locales, leyes electorales y códigos municipales vigentes hasta el 2001

BAJA CALIFORNIA NORTE

ELECCION DEL AYUNTAMIENTO

Forma de elección	Presidente Municipal	Síndicos	Regidores
Mayoría Relativa	SI	SI	SI
Representación Proporcional			SI

MECANISMO PARA LA ELECCION DEL AYUNTAMIENTO

Planilla PTE., Regidores Y Sindico/s	PTE. Y Síndicos por Mayoría relativa y Regidores Por R.P.	PTE. Es el primer Regidor de la planilla Ganadora	Otra
SI			

REPRESENTACION DE REGIDORES EN EL AYUNTAMIENTO

Regidores	-100 mil hts.		De 100 mil a 200 mil hts.		De 200 mil a 300 mil hts.		Más de 300 mil hts.	
	#	%	#	%	#	%	#	%
M.R	4	66.6			5	50.0	8	53.3
R.P.	2	33.4			5	50.0	7	46.7

AUTORIDADES AUXILIARES DEL AYUNTAMIENTO

Denominación	Electa por Votación de la ciudadanía	Designada por el Cabildo a propuesta del PTE. Municipal	Propuesta y aprobada por el pleno del Ayuntamiento
*			
*			
*			

* EL CODIGO MUNICIPAL NO CONTEMPLA NINGUNA

BAJA CALIFORNIA SUR

ELECCION DEL AYUNTAMIENTO

Forma de elección	Presidente Municipal	Síndicos	Regidores
Mayoría Relativa	SI	SI	SI
Representación Proporcional			SI

MECANISMO PARA LA ELECCION DEL AYUNTAMIENTO

Planilla PTE., Regidores Y Sindico/s	PTE. Y Síndicos por Mayoría relativa y Regidores Por R.P.	PTE. Es el primer Regidor de la planilla Ganadora	Otra
SI			

REPRESENTACION DE REGIDORES EN EL AYUNTAMIENTO

Regidores	-100 mil hts.		De 100 mil a 200 mil hts.		De 200 mil a 300 mil hts.		Más de 300 mil hts.	
	#	%	#	%	#	%	#	%
M.R	4	66.6	8	61.5	8	57.1	12	63.1
R.P.	2	33.4	5	38.5	6	42.9	7	36.9

AUTORIDADES AUXILIARES DEL AYUNTAMIENTO

Denominación	Electa por Votación de la ciudadanía	Designada por el Cabildo a propuesta del PTE. Municipal	Propuesta y aprobada por el pleno del Ayuntamiento
Delegado			
Subdelegado			

CAMPECHE

ELECCION DEL AYUNTAMIENTO

Forma de elección	Presidente Municipal	Síndicos	Regidores
Mayoría Relativa	SI	SI	SI
Representación Proporcional		SI	SI

MECANISMO PARA LA ELECCION DEL AYUNTAMIENTO

Planilla PTE., Regidores Y Sindico/s	PTE. Y Síndicos por Mayoría relativa y Regidores Por R.P.	PTE. Es el primer Regidor de la planilla Ganadora	Otra
SI			

REPRESENTACION DE REGIDORES EN EL AYUNTAMIENTO

Regidores	-100 mil hts.		De 100 mil a 200 mil hts.		De 200 mil a 300 mil hts.		Más de 300 mil hts.	
	#	%	#	%	#	%	#	%
M.R	5	62.5					7	63.3
R.P.	3	37.5					4	36.7

AUTORIDADES AUXILIARES DEL AYUNTAMIENTO

Denominación	Electa por Votación de la ciudadanía	Designada por el Cabildo a propuesta del PTE. Municipal	Propuesta y aprobada por el pleno del Ayuntamiento
Secciones	SI 3 Regidores, 1Sindico, 1 PTE. SEC.		
Comisaría	SI		

COAHUILA

ELECCION DEL AYUNTAMIENTO

Forma de elección	Presidente Municipal	Síndicos	Regidores
Mayoría Relativa	SI	SI	SI
Representación Proporcional		*SI	SI

* La primera minoría se lleva una sindicatura en los municipios mas poblados

MECANISMO PARA LA ELECCION DEL AYUNTAMIENTO

Planilla PTE., Regidores Y Sindico/s	PTE. Y Síndicos por Mayoría relativa y Regidores Por R.P.	PTE. Es el primer Regidor de la planilla Ganadora	Otra
--	--	--	------

SI

REPRESENTACION DE REGIDORES EN EL AYUNTAMIENTO

Regidores	-100 mil hts.		De 100 mil a 200 mil hts.		De 200 mil a 300 mil hts.		Más de 300 mil hts.	
	#	%	#	%	#	%	#	%
M.R	De 4 a 8	61.5			10	62.5	10	62.5
R.P.	De 1 a 5	38.5			6	37.5	6	37.5

AUTORIDADES AUXILIARES DEL AYUNTAMIENTO

Denominación	Electa por Votación de la ciudadanía	Designada por el Cabildo a propuesta del PTE. Municipal	Propuesta y aprobada por el pleno del Ayuntamiento
Delegación			SI
Subdelegación			SI

COLIMA
ELECCION DEL AYUNTAMIENTO

Forma de elección	Presidente Municipal	Síndicos	Regidores
Mayoría Relativa	SI	SI	SI
Representación Proporcional			

MECANISMO PARA LA ELECCION DEL AYUNTAMIENTO

Planilla PTE., Regidores Y Sindico/s	PTE. Y Síndicos por Mayoría relativa y Regidores Por R.P.	PTE. Es el primer Regidor de la planilla Ganadora	Otra
SI			

REPRESENTACION DE REGIDORES EN EL AYUNTAMIENTO

Regidores	-100 mil hts.		De 100 mil a 200 mil hts.		De 200 mil a 300 mil hts.		Más de 300 mil hts.	
	#	%	#	%	#	%	#	%
M.R	De 4 a 5	50.0	6	54.5	6	54.5	6	54.5
R.P.	De 4 a 5		5	45.5	5	45.5	5	45.5

Nota: A partir de poblaciones con más de 100 mil habitantes se asignan 6 Regidores de M.R. y 5 de R.P.

AUTORIDADES AUXILIARES DEL AYUNTAMIENTO

Denominación	Electa por votación de la ciudadanía	Designada por el Cabildo a propuesta del PTE. Municipal	Propuesta y aprobada por el pleno del Ayuntamiento
Delegación			SI
Juntas			SI
Comisarias			SI

CHIAPAS

ELECCION DEL AYUNTAMIENTO

Forma de elección	Presidente Municipal	Síndicos	Regidores
Mayoría Relativa	SI	SI	SI
Representación Proporcional			

* Los regidores suplentes son el 50% de los propietarios y sustituyen a estos cuando falta alguno a las sesiones.

MECANISMO PARA LA ELECCION DEL AYUNTAMIENTO

Planilla PTE., Regidores Y Síndico/s	PTE. Y Síndicos por Mayoría relativa y Regidores Por R.P.	PTE. Es el primer Regidor de la planilla Ganadora	Otra
SI			

REPRESENTACION DE REGIDORES EN EL AYUNTAMIENTO

Regidores	-100 mil hts.		De 100 mil a 200 mil hts.		De 200 mil a 300 mil hts.		Más de 300 mil hts.	
	#	%	#	%	#	%	#	%
M.R	6	85.7	8	80.0			8	72.7
R.P.	1	14.3	2	20.0			3	27.3

* Los Regidores de representación proporcional son para municipios que cuentan con mas de 100 mil habitantes

* Los municipios con menos de 100 mil habitantes tienen regidores suplentes

AUTORIDADES AUXILIARES DEL AYUNTAMIENTO

Denominación	Electa por Votación de la ciudadanía	Designada por el Cabildo a propuesta del PTE. Municipal	Propuesta y aprobada por el pleno del Ayuntamiento
*De Municipio	Con 5 integrantes		
* De Ciudad o pueblo	5 integrantes		
*De ranchería, paraje o caserío	5 integrantes		
*Manzana, Barrio o colonia	5 integrantes		

* Consejos de participación y colaboración vecinal

CHIHUAHUA

ELECCION DEL AYUNTAMIENTO

Forma de elección	Presidente Municipal	Síndicos	Regidores
Mayoría Relativa	SI	SI	SI
Representación Proporcional			SI

MECANISMO PARA LA ELECCION DEL AYUNTAMIENTO

Planilla PTE., Regidores Y Síndico/s	PTE. Y Síndicos por Mayoría relativa y Regidores Por R.P.	PTE. Es el primer Regidor de la planilla Ganadora	Otra
--	--	--	------

SI

*La planilla de Presidente y Regidores se presenta separada de la de Síndico

REPRESENTACION DE REGIDORES EN EL AYUNTAMIENTO

Regidores	-100 mil hts.		De 100 mil a 200 mil hts.		De 200 mil a 300 mil hts.		Más de 300 mil hts.	
	#	%	#	%	#	%	#	%
M.R	4	57.1	6	60.0	8	57.1	10	55.5
R.P.	3	42.9	4	40.0	6	42.9	8	45.5

AUTORIDADES AUXILIARES DEL AYUNTAMIENTO

Denominación	Electa por Votación de la ciudadanía	Designada por el Cabildo a propuesta del PTE. Municipal	Propuesta y aprobada por el pleno del Ayuntamiento
Secciones Municipales	1 PTE. Seccional y 2 Regidores		
Comisarias	En Plebiscito por mayoría		

Nota: Ambas podrán ser removidas a solicitud de la materia de la población.

DURANGO

ELECCION DEL AYUNTAMIENTO

Forma de elección	Presidente Municipal	Síndicos	Regidores
Mayoría Relativa	SI	SI	
Representación Proporcional			SI

MECANISMO PARA LA ELECCION DEL AYUNTAMIENTO

Planilla PTE., Regidores Y Síndico/s	PTE. Y Síndicos por Mayoría relativa y Regidores Por R.P. SI	PTE. Es el primer Regidor de la planilla Ganadora	Otra
--	--	--	------

REPRESENTACION DE REGIDORES EN EL AYUNTAMIENTO

Regidores	-100 mil hts.		De 100 mil a 200 mil hts.		De 200 mil a 300 mil hts.		Más de 300 mil hts.	
	#	%	#	%	#	%	#	%
M.R								
R.P.	7	100	9	100	13	100	17	100

AUTORIDADES AUXILIARES DEL AYUNTAMIENTO

Denominación	Electa por Votación de la ciudadanía	Designada por el Cabildo a propuesta del PTE. Municipal	Propuesta y aprobada por el pleno del Ayuntamiento
Juntas municipales	1 PTE. Y 2 Concejales		
Jefaturas de cuartel	Plebiscito ciudadano		
Jefaturas de Manzana	Plebiscito ciudadano		

GUANAJUATO

ELECCION DEL AYUNTAMIENTO

Forma de elección	Presidente Municipal	Síndicos	Regidores
Mayoría Relativa	SI	SI	
Representación Proporcional			SI

MECANISMO PARA LA ELECCION DEL AYUNTAMIENTO

Planilla PTE., Regidores Y Sindico/s	PTE. Y Síndicos por Mayoría relativa y Regidores Por R.P. SI	PTE. Es el primer Regidor de la planilla Ganadora	Otra
--	--	--	------

REPRESENTACION DE REGIDORES EN EL AYUNTAMIENTO

Regidores	-100 mil hts.		De 100 mil a 200 mil hts.		De 200 mil a 300 mil hts.		Más de 300 mil hts.	
	#	%	#	%	#	%	#	%
M.R								
R.P.	8	100			12	100	17	100

AUTORIDADES AUXILIARES DEL AYUNTAMIENTO

Denominación	Electa por Votación de la ciudadanía	Designada por el Cabildo a propuesta del PTE. Municipal	Propuesta y aprobada por el pleno del Ayuntamiento
Delegados		SI	

GUERRERO

ELECCION DEL AYUNTAMIENTO

Forma de elección	Presidente Municipal	Síndicos	Regidores
Mayoría Relativa	SI	SI	SI
Representación Proporcional			SI

Nota: Las Regidurías se asignan en un 50% a la planilla ganadora, 25% al segundo lugar y 25% entre el resto que cuente con mas del 1.5% de la votación.

MECANISMO PARA LA ELECCION DEL AYUNTAMIENTO

Planilla PTE., Regidores Y Síndico/s	PTE. Y Síndicos por Mayoría relativa y Regidores Por R.P.	PTE. Es el primer Regidor de la planilla Ganadora	Otra
SI			

REPRESENTACION DE REGIDORES EN EL AYUNTAMIENTO

Regidores	-100 mil Pts.		De 100 mil a 200 mil hts.		De 200 mil a 300 mil Pts.		Más de 300 mil hts.	
	#	%	#	%	#	%	#	%
M.R	3 y4	50.0	6y7	50.0			Hasta 14	50.0
R.P.	3y4	50.0	6y7	50.0			Hasta 14	50.0

AUTORIDADES AUXILIARES DEL AYUNTAMIENTO

Denominación	Electa por Votación de la ciudadanía	Designada por el Cabildo a propuesta del PTE. Municipal	Propuesta y aprobada por el pleno del Ayuntamiento
Comisaría	Comisario y dos vocales		
Delegación		SI	
Consejo consultivo de comisarios(1)			
Varios consejos consultivos (2)			

(1)Electo por los mismos comisarios. (2) Hay una variedad de consejos consultivos ejidales, de colonias, de delegaciones, de servicios, de empresarios, etcétera, designados o electos

HIADALGO

ELECCION DEL AYUNTAMIENTO

Forma de elección	Presidente Municipal	Síndicos	Regidores
Mayoría Relativa	SI	SI	SI
Representación Proporcional		*SI	SI

* La primera minoría se lleva un Síndico por R.P.

MECANISMO PARA LA ELECCION DEL AYUNTAMIENTO

Planilla PTE., Regidores Y Síndico/s	PTE. Y Síndicos por Mayoría relativa y Regidores Por R.P.	PTE. Es el primer Regidor de la planilla Ganadora	Otra
SI			

REPRESENTACION DE REGIDORES EN EL AYUNTAMIENTO

Regidores	-100 mil hts.		De 100 mil a 200 mil hts.		De 200 mil a 300 mil hts.		Más de 300 mil hts.	
	#	%	#	%	#	%	#	%
M.R	De 5 a 9	56.5	11	57.8	11	57.8	11	57.8
R.P.	De 4 a 7	43.5	8	42.2	8	42.2	8	42.2

AUTORIDADES AUXILIARES DEL AYUNTAMIENTO

Denominación	Electa por votación de la ciudadanía	Designada por el Cabildo a propuesta del PTE. Municipal	Propuesta y aprobada por el pleno del Ayuntamiento
Delegados	Para el periodo de un año		
Subdelegados	Por un año		

JALISCO

ELECCION DEL AYUNTAMIENTO

Forma de elección	Presidente Municipal	Síndicos	Regidores
Mayoría Relativa	SI	SI	SI
Representación Proporcional			SI

MECANISMO PARA LA ELECCION DEL AYUNTAMIENTO

Planilla PTE., Regidores Y Síndico/s	PTE. Y Síndicos por Mayoría relativa y Regidores Por R.P.	PTE. Es el primer Regidor de la planilla Ganadora	Otra
--	--	--	------

SI

REPRESENTACION DE REGIDORES EN EL AYUNTAMIENTO

Regidores	-100 mil hts.		De 100 mil a 200 mil hts.		De 200 mil a 300 mil hts.		Más de 300 mil hts.		
	#	%	#	%	#	%	#	%	
M.R	7	Y9	63.6	11	64.7	11	64.7		
R.P.	4	Y5	36.4	6	35.3	6	35.3		

Nota: Los municipios con más de una población superior a 500 mil, tendrán 13 Regidores de M.R y 8 de R.P.

AUTORIDADES AUXILIARES DEL AYUNTAMIENTO

Denominación	Electa por Votación de la ciudadanía	Designada por el Cabildo a propuesta del PTE. Municipal	Propuesta y aprobada por el pleno del Ayuntamiento
Delegaciones			Y removidos por el mismo
Agencias			Igual que Delegaciones

ESTADO DE MEXICO

ELECCION DEL AYUNTAMIENTO

Forma de elección	Presidente Municipal	Síndicos	Regidores
Mayoría Relativa	SI	SI	SI
Representación Proporcional			SI

MECANISMO PARA LA ELECCION DEL AYUNTAMIENTO

Planilla PTE., Regidores Y Síndico/s	PTE. Y Síndicos por Mayoría relativa y Regidores Por PR.	PTE. Es el primer Regidor de la planilla Ganadora	Otra
SI			

REPRESENTACION DE REGIDORES EN EL AYUNTAMIENTO

Regidores	-100 mil hts.		De 100 mil a 200 mil hts.		De 200 mil a 300 mil hts.		Más de 300 mil hts.	
	#	%	#	%	#	%	#	%
M.R	6	75.0					7	70.0
R.P.	2	24.0					3	30.0

Nota: Para poblaciones con más de 500 mil habitantes 9 de M.R y 4 de R.P. Para más de un millón de habitantes 11 de M.R y 5 de R.P

AUTORIDADES AUXILIARES DEL AYUNTAMIENTO

Denominación	Electa por Votación de la ciudadanía	Designada por el Cabildo a propuesta del PTE. Municipal	Propuesta y aprobada por el pleno del Ayuntamiento
Delegaciones			SI
Subdelegaciones			SI
Jefe de Sector			SI
Jefe de Manzana			SI

MICHOACAN

ELECCION DEL AYUNTAMIENTO

Forma de elección	Presidente Municipal	Síndicos	Regidores
Mayoría Relativa	SI	SI	SI
Representación Proporcional			SI

MECANISMO PARA LA ELECCION DEL AYUNTAMIENTO

Planilla PTE., Regidores Y Síndico/s	PTE. Y Síndicos por Mayoría relativa y Regidores Por R.P.	PTE. Es el primer Regidor de la planilla Ganadora	Otra
SI			

REPRESENTACION DE REGIDORES EN EL AYUNTAMIENTO

Regidores	-100 mil hts.		De 100 mil a 200 mil hts.		De 200 mil a 300 mil hts.		Más de 300 mil hts.	
	#	%	#	%	#	%	#	%
M.R	4	57.1	6	60.0	7	58.3	7	58.3
R.P.	3	42.9	4	40.0	5	31.7	5	31.7

AUTORIDADES AUXILIARES DEL AYUNTAMIENTO

Denominación	Electa por Votación de la ciudadanía	Designada por el Cabildo a propuesta del PTE. Municipal	Propuesta y aprobada por el pleno del Ayuntamiento
Jefes de tenencia	Plebiscito		
Encargados del orden	Plebiscito		

MORELOS

ELECCION DEL AYUNTAMIENTO

Forma de elección	Presidente Municipal	Sindicos	Regidores
Mayoría Relativa	SI	SI	
Representación Proporcional			SI

MECANISMO PARA LA ELECCION DEL AYUNTAMIENTO

Planilla PTE., Regidores Y Sindico/s	PTE. Y Síndicos por Mayoría relativa y Regidores Por R.P. SI	PTE. Es el primer Regidor de la planilla Ganadora	Otra
--	--	--	------

REPRESENTACION DE REGIDORES EN EL AYUNTAMIENTO

Regidores	-100 mil hts.		De 100 mil a 200 mil hts.		De 200 mil a 300 mil hts.		Más de 300 mil hts.	
	#	%	#	%	#	%	#	%
M.R								
R.P.	5	100	7 a 9	100	11	100	15	100

AUTORIDADES AUXILIARES DEL AYUNTAMIENTO

Denominación	Electa por Votación de la ciudadanía	Designada por el Cabildo a propuesta del PTE. Municipal	Propuesta y aprobada por el pleno del Ayuntamiento
Delegados		SI	
Intendentes	En las Villas y Pueblos foráneos		
Ayudantes Municipales	En Rancherías y Congregaciones		

NAYARIT

ELECCION DEL AYUNTAMIENTO

Forma de elección	Presidente Municipal	Síndicos	Regidores
Mayoría Relativa	SI	SI	SI
Representación Proporcional			SI

MECANISMO PARA LA ELECCION DEL AYUNTAMIENTO

Planilla PTE., Regidores Y Síndico/s	PTE. Y Síndicos por Mayoría relativa y Regidores Por R.P.	PTE. Es el primer Regidor de la planilla Ganadora	Otra
SI			

REPRESENTACION DE REGIDORES EN EL AYUNTAMIENTO

Regidores	-100 mil hts.		De 100 mil a 200 mil hts.		De 200 mil a 300 mil hts.		Más de 300 mil hts.	
	#	%	#	%	#	%	#	%
M.R	5	83.3	6	75.0	8	80.0	10	76.9
R.P.	1	16.7	2	25.0	2	20.0	3	33.1

AUTORIDADES AUXILIARES DEL AYUNTAMIENTO

Denominación	Electa por Votación de la ciudadanía	Designada por el Cabildo a propuesta del PTE. Municipal	Propuesta y aprobada por el pleno del Ayuntamiento
Delegados Municipales	Libre y directa		
Jueces Auxiliares	Popular y democráticamente		

NUEVO LEON

ELECCION DEL AYUNTAMIENTO

Forma de elección	Presidente Municipal	Síndicos	Regidores
Mayoría Relativa	SI	SI	SI
Representación Proporcional			SI

MECANISMO PARA LA ELECCION DEL AYUNTAMIENTO

Planilla PTE., Regidores Y Sindico/s	PTE. Y Síndicos por Mayoría relativa y Regidores Por R.P.	PTE. Es el primer Regidor de la planilla Ganadora	Otra
SI			

REPRESENTACION DE REGIDORES EN EL AYUNTAMIENTO

Regidores	-100 mil hts.		De 100 mil a 200 mil hts.		De 200 mil a 300 mil hts.		Más de 300 mil hts.	
	#	%	#	%	#	%	#	%
M.R	4-6	60%	7	60%	8	60%	*+de 9	60%
R.P.	3	40%	4	40%	6	40%	= de 7	40%

* 1 Regidor adicional por cada 100 mil habitantes

AUTORIDADES AUXILIARES DEL AYUNTAMIENTO

Denominación	Electa por Votación de la ciudadanía	Designada por el Cabildo a propuesta del PTE. Municipal	Propuesta y aprobada por el pleno del Ayuntamiento
Comisario			SI

OAXACA

ELECCION DEL AYUNTAMIENTO

Forma de elección	Presidente Municipal	Síndicos	Regidores
Mayoría Relativa	SI	SI	SI
Representación Proporcional			SI

MECANISMO PARA LA ELECCION DEL AYUNTAMIENTO

Planilla PTE., Regidores Y Síndico/s	PTE. Y Síndicos por Mayoría relativa y Regidores Por R.P.	Pte. Es el primer Regidor de la planilla Ganadora SI	Otra
--	--	--	------

REPRESENTACION DE REGIDORES EN EL AYUNTAMIENTO

Regidores	-100 mil Pts.		De 100 mil a 200 mil hts.		De 200 mil a 300 mil hts.		Más de 300 mil hts.	
	#	%	#	%	#	%	#	%
M.R	5-9	69.2	11	68.7	11	68.7	15	68.1
R.P.	4-2	30.8	5	31.3	5	31.3	7	31.9

Nota: Se da la elección también por USOS Y COSTUMBRES en la mayoría de los municipios

AUTORIDADES AUXILIARES DEL AYUNTAMIENTO

Denominación	Electa por Votación de la ciudadanía	Designada por el Cabildo a propuesta del PTE. Municipal	Propuesta y aprobada por el pleno del Ayuntamiento
*Agencias Municipales	Por mayoría, tomando en cuenta UyC		

* Entre las Agencias Municipales están las de policía y núcleos rurales.

PUEBLA

ELECCION DEL AYUNTAMIENTO

Forma de elección	Presidente Municipal	Síndicos	Regidores
Mayoría Relativa	SI	SI	SI
Representación Proporcional			SI

MECANISMO PARA LA ELECCION DEL AYUNTAMIENTO

Planilla PTE., Regidores Y Síndico/s	PTE. Y Síndicos por Mayoría relativa y Regidores Por R.P.	PTE. Es el primer Regidor de la planilla Ganadora SI	Otra
--	--	--	------

REPRESENTACION DE REGIDORES EN EL AYUNTAMIENTO

Regidores	-100 mil hts.		De 100 mil a 200 mil hts.		De 200 mil a 300 mil hts.		Más de 300 mil hts.	
	#	%	#	%	#	%	#	%
M.R	7	77.7	9	69.2	9	69.2	16	69.5
R.P.	2	22.3	4	30.8	4	30.8	7	30.5

AUTORIDADES AUXILIARES DEL AYUNTAMIENTO

Denominación	Electa por Votación de la ciudadanía	Designada por el Cabildo a propuesta del PTE. Municipal	Propuesta y aprobada por el pleno del Ayuntamiento
Juntas Auxiliares	Plebiscito		

QUERETARO

ELECCION DEL AYUNTAMIENTO

Forma de elección Presidente Municipal Síndicos Regidores

Mayoría Relativa

Representación Proporcional

MECANISMO PARA LA ELECCION DEL AYUNTAMIENTO

Planilla PTE.,
Regidores
Y Síndico/s

PTE. Y Síndicos por
Mayoría relativa y
Regidores
Por R.P.

PTE. Es el primer
Regidor de la
planilla
Ganadora

Otra

SI

* Nota: Se pueden designar de entre los Regidores hasta 3 Síndicos, según sean las necesidades del Ayuntamiento

REPRESENTACION DE REGIDORES EN EL AYUNTAMIENTO

Regidores	-100 mil hts.		De 100 mil a 200 mil hts.		De 200 mil a 300 mil hts.		Más de 300 mil hts.	
	#	%	#	%	#	%	#	%
M.R	6	66.6	6	66.6	8	61.5	9	60.0
R.P.	3	33.4	3	33.4	5	38.5	6	40.0

AUTORIDADES AUXILIARES DEL AYUNTAMIENTO

Denominación	Electa por Votación de la ciudadanía	Designada por el Cabildo a propuesta del PTE. Municipal	Propuesta y aprobada por el pleno del Ayuntamiento
Delegados			
Subdelegados			

QUINTANA ROO

ELECCION DEL AYUNTAMIENTO

Forma de elección	Presidente Municipal	Síndicos	Regidores
Mayoría Relativa	SI	SI	SI
Representación Proporcional			SI

MECANISMO PARA LA ELECCION DEL AYUNTAMIENTO

Planilla PTE., Regidores Y Sindico/s	PTE. Y Síndicos por Mayoría relativa y Regidores Por R.P.	PTE. Es el primer Regidor de la planilla Ganadora	Otra
--	--	--	------

SI

REPRESENTACION DE REGIDORES EN EL AYUNTAMIENTO

Regidores	-100 mil hts.		De 100 mil a 200 mil hts.		De 200 mil a 300 mil hts.		Más de 300 mil hts.	
	#	%	#	%	#	%	#	%
M.R	6	75.0	6	75.0	6	75.0	9	69.2
R.P.	2	25.0	2	25.0	2	25.0	3	30.8

*Para tener derecho a Regidores de R.P. deberán obtener mínimo un 4% de la votación y la asignación se hará tomando en cuenta el cociente electoral.

AUTORIDADES AUXILIARES DEL AYUNTAMIENTO

Denominación	Electa por Votación de la ciudadanía	Designada por el Cabildo a propuesta del PTE. Municipal	Propuesta y aprobada por el pleno del Ayuntamiento
Delegación	En asambleas de vecinos		
Subdelegación	En asambleas de vecinos		

SAN LUIS POTOSI

ELECCION DEL AYUNTAMIENTO

Forma de elección	Presidente Municipal	Sindicos	Regidores
Mayoría Relativa	SI	SI	SI
Representación Proporcional			SI

MECANISMO PARA LA ELECCION DEL AYUNTAMIENTO

Planilla PTE., Regidores Y Sindico/s	PTE. Y Sindicos por Mayoría relativa y Regidores Por R.P.	PTE. Es el primer Regidor de la planilla Ganadora	Otra
SI			

REPRESENTACION DE REGIDORES EN EL AYUNTAMIENTO

Regidores	-100 mil hts.		De 100 mil a 200 mil hts.		De 200 mil a 300 mil hts.		Más de 300 mil hts.	
	#	%	#	%	#	%	#	%
M.R	4	66.6	7	63.6	7	63.6	9	64.2
R.P.	2	33.4	4	36.4	4	36.4	5	35.8

AUTORIDADES AUXILIARES DEL AYUNTAMIENTO

Denominación	Electa por Votación de la ciudadanía	Designada por el Cabildo a propuesta del PTE. Municipal	Propuesta y aprobada por el pleno del Ayuntamiento
Delegaciones			SI

Nota: Se elegirán dos Alcaldes constitucionales para suplir la ausencia de jueces menores

SINALOA

ELECCION DEL AYUNTAMIENTO

Forma de elección	Presidente Municipal	Síndicos	Regidores
Mayoría Relativa	SI		SI
Representación Proporcional			SI

MECANISMO PARA LA ELECCION DEL AYUNTAMIENTO

Planilla PTE., Regidores Y Síndico/s	PTE. Y Síndicos por Mayoría relativa y Regidores por R.P.	PTE. Es el primer Regidor de la planilla Ganadora	Otra Planilla sin Síndicos
--	--	---	--

REPRESENTACION DE REGIDORES EN EL AYUNTAMIENTO

Regidores	-100 mil hts.		De 100 mil a 200 mil hts.		De 200 mil a 300 mil hts.		Más de 300 mil hts.	
	#	%	#	%	#	%	#	%
M.R	6	60.0	6	60.0	8	61.5	11	61.1
R.P.	4	40.0	4	40.0	5	38.5	7	38.9

AUTORIDADES AUXILIARES DEL AYUNTAMIENTO

Denominación	Electa por Votación de la ciudadanía	Designada por el Cabildo a propuesta del PTE. Municipal	Propuesta y aprobada por el pleno del Ayuntamiento
Comisarías			Si
*Sindicatura	Con poblaciones de mas de 7000 habitantes		Con - 7000 habitantes

*La Sindicatura cumple funciones meramente judiciales

SONORA

ELECCION DEL AYUNTAMIENTO

Forma de elección	Presidente Municipal	Síndicos	Regidores
Mayoría Relativa	SI	SI	SI
Representación Proporcional			SI

MECANISMO PARA LA ELECCION DEL AYUNTAMIENTO

Planilla PTE., Regidores Y Sindico/s	PTE. Y Síndicos por Mayoría relativa y Regidores Por PR.	PTE. Es el primer Regidor de la planilla Ganadora	Otra
--	---	--	------

SI

REPRESENTACION DE REGIDORES EN EL AYUNTAMIENTO

Regidores	-100 mil hts.		De 100 mil a 200 mil hts.		De 200 mil a 300 mil hts.		Más de 300 mil hts.	
	#	%	#	%	#	%	#	%
M.R	De 3 a 6	60.0	12	60.0			12	60.0
R.P.	De 2 a 4	40.0	8	40.0			8	40.0

Nota: Cuando rebasa el millón de habitantes se agregan 3 Regidores de M.R. y 2 de R.P

AUTORIDADES AUXILIARES DEL AYUNTAMIENTO

Denominación	Electa por Votación de la ciudadanía	Designada por el Cabildo a propuesta del PTE. Municipal	Propuesta y aprobada por el pleno del Ayuntamiento
Comisarias			SI
Delegaciones			SI

TABASCO
ELECCION DEL AYUNTAMIENTO

Forma de elección	Presidente Municipal	Síndicos	Regidores
Mayoría Relativa			
Representación Proporcional	SI	SI	SI

MECANISMO PARA LA ELECCION DEL AYUNTAMIENTO

Planilla PTE., Regidores Y Sindico/s	PTE. Y Sindicos por Mayoría relativa y Regidores Por R.P.	PTE. Es el primer Regidor de la planilla Ganadora	Otra
Planilla PTE., Regidores Y Sindico/s	PTE. Y Sindicos por Mayoría relativa y Regidores Por R.P.	PTE. Es el primer Regidor de la planilla Ganadora SI	Otra

Nota: El segundo Regidor es el Sindico de Hacienda

REPRESENTACION DE REGIDORES EN EL AYUNTAMIENTO

Regidores	-100 mil hts.		De 100 mil a 200 mil hts.		De 200 mil a 300 mil hts.		Más de 300 mil hts.	
	#	%	#	%	#	%	#	%
M.R								
R.P.	*8	100	*8	100			*10	100

* Son aproximados tomando en cuenta la votación y la cantidad de REGIDURIAS COMO MAXIMO que se pueden repartir

Nota: La asignación de REGIDURIAS se hará de la siguiente manera. a) dos a la primer mayoría, b) una a la segunda minoría y c) una por 1.5% de la votación

AUTORIDADES AUXILIARES DEL AYUNTAMIENTO

Denominación	Electa por Votación de la ciudadanía	Designada por el Cabildo a propuesta del PTE. Municipal	Propuesta y aprobada por el pleno del Ayuntamiento
Delegados		Mediante Terna	
Subdelegados		Mediante Terna	

TAMAULIPAS

ELECCION DEL AYUNTAMIENTO

Forma de elección	Presidente Municipal	Síndicos	Regidores
Mayoría Relativa	SI	SI	SI
Representación Proporcional			SI

MECANISMO PARA LA ELECCION DEL AYUNTAMIENTO

Planilla PTE., Regidores Y Sindico/s	PTE. Y Síndicos por Mayoría relativa y Regidores Por R.P.	PTE. Es el primer Regidor de la planilla Ganadora	Otra
SI			

REPRESENTACION DE REGIDORES EN EL AYUNTAMIENTO

Regidores	-100 mil hts.		De 100 mil a 200 mil hts.		De 200 mil a 300 mil hts.		Más de 300 mil hts.	
	#	%	#	%	#	%	#	%
M.R	De 4 a 8	66.6	12	66.6	14	66.6	14	66.6
R.P.	De 2 a 4	33.4	6	33.4	7	33.4	7	33.4

AUTORIDADES AUXILIARES DEL AYUNTAMIENTO

Denominación	Electa por Votación de la ciudadanía	Designada por el Cabildo a propuesta del PTE. Municipal	Propuesta y aprobada por el pleno del Ayuntamiento
Delegaciones			SI
Subdelegaciones			SI

TLAXCALA

ELECCION DEL AYUNTAMIENTO

Forma de elección	Presidente Municipal	Síndicos	Regidores
Mayoría Relativa			
Representación Proporcional	SI	SI	SI

MECANISMO PARA LA ELECCION DEL AYUNTAMIENTO

Planilla PTE., Regidores Y Sindico/s	PTE. Y Síndicos por Mayoría relativa y Regidores por R.P.	PTE. Es el primer Regidor de la planilla Ganadora	Otra Presidente y Sindico de planilla ganadora
--	---	---	--

REPRESENTACION DE REGIDORES EN EL AYUNTAMIENTO

Regidores	-100 mil hts.		De 100 mil a 200 mil hts.		De 200 mil a 300 mil hts.		Más de 300 mil hts.	
	#	%	#	%	#	%	#	%
M.R								
R.P.								

Nota: Las Regidurías que integran el CABILDO se dividiran entre la votación total emitida para todas las planillas presentadas por los partidos políticos contendientes, a fin de obtener un COCIENTE ELECTORAL.

AUTORIDADES AUXILIARES DEL AYUNTAMIENTO

Denominación	Electa por Votación de la ciudadanía	Designada por el Cabildo a propuesta del PTE. Municipal	Propuesta y aprobada por el pleno del Ayuntamiento
Delegados municipales	Voto nominal		
Presidente de comunidad	En población con mas de 1000 habitantes		

VERACRUZ

ELECCION DEL AYUNTAMIENTO

Forma de elección	Presidente Municipal	Síndicos	Regidores
Mayoría Relativa	SI	SI	
Representación Proporcional			SI

MECANISMO PARA LA ELECCION DEL AYUNTAMIENTO

Planilla PTE., Regidores Y Sindico/s	PTE. Y Síndicos por Mayoría relativa y Regidores Por R.P. SI	PTE. Es el primer Regidor de la planilla Ganadora	Otra
--	--	--	------

REPRESENTACION DE REGIDORES EN EL AYUNTAMIENTO

Regidores	-100 mil hts.		De 100 mil a 200 mil hts.		De 200 mil a 300 mil hts.		Más de 300 mil hts.	
	#	%	#	%	#	%	#	%
M.R								
R.P.	De 3 a 7	100	9	100	13	100	15	100

AUTORIDADES AUXILIARES DEL AYUNTAMIENTO

Denominación	Electa por Votación de la ciudadanía	Designada por el Cabildo a propuesta del PTE. Municipal	Propuesta y aprobada por el pleno del Ayuntamiento
Agentes	Auscultación, consulta ciudadana o voto secreto		
Sub.-agente	Igual al Agente		
Jefes de manzana		SI	

YUCATAN

ELECCION DEL AYUNTAMIENTO

Forma de elección	Presidente Municipal	Síndicos	Regidores
Mayoría Relativa	SI	SI	SI
Representación Proporcional			SI

MECANISMO PARA LA ELECCION DEL AYUNTAMIENTO

Planilla PTE., Regidores Y Síndico/s	PTE. Y Síndicos por Mayoría relativa y Regidores Por R.P.	PTE. Es el primer Regidor de la planilla Ganadora	Otra
SI			

REPRESENTACION DE REGIDORES EN EL AYUNTAMIENTO

Regidores	-100 mil hts.		De 100 mil a 200 mil hts.		De 200 mil a 300 mil hts.		Más de 300 mil hts.	
	#	%	#	%	#	%	#	%
M.R	5	71.4	8	72.7	10	71.4	18	75.0
R.P.	2	28.6	3	27.3	4	38.6	8	25.0

AUTORIDADES AUXILIARES DEL AYUNTAMIENTO

Denominación	Electa por Votación de la ciudadanía	Designada por el Cabildo a propuesta del PTE. Municipal	Propuesta y aprobada por el pleno del Ayuntamiento
Delegados		SI	
Comisarias		SI	
sub.-comisarias		SI	

ZACATECAS

ELECCION DEL AYUNTAMIENTO

Forma de elección	Presidente Municipal	Síndicos	Regidores
Mayoría Relativa	SI	SI	SI
Representación Proporcional			SI

MECANISMO PARA LA ELECCION DEL AYUNTAMIENTO

Planilla PTE., Regidores Y Sindico/s	PTE. Y Síndicos por Mayoría relativa y Regidores Por R.P.	PTE. Es el primer Regidor de la planilla Ganadora	Otra
SI			

REPRESENTACION DE REGIDORES EN EL AYUNTAMIENTO

Regidores	-100 mil hts.		De 100 mil a 200 mil hts.		De 200 mil a 300 mil hts.		Más de 300 mil hts.	
	#	%	#	%	#	%	#	%
M.R	De 6 a 10	75.0	12	75.0	12	75.0	12	75.0
R.P.	De 2 a 4	25.0	4	25.0	4	25.0	4	25.0

Nota: Para poblaciones con más de 100 mil habitantes se contempla a 12 Regidores de M.R y 4 de R.P.

AUTORIDADES AUXILIARES DEL AYUNTAMIENTO

Denominación	Electa por Votación de la ciudadanía	Designada por el Cabildo a propuesta del PTE. Municipal	Propuesta y aprobada por el pleno del Ayuntamiento
Delegados	Mediante Terna que presente el Ayuntamiento		
sub.-delegados	Igual que para Delegados		
Jefes de Sector			SI
Jefes de Manzana			SI

ANEXO II

CITY CHARTER AMENDMENTS ELECTION (ELECCION DE LA CARTA CONSTITUCIONAL (CONDADO DE EL PASO COUNTY

JANUARY 20, 2001 (20 DE ENERO DE 2001) SAMPLE DALLAS (BOLETA OFICIAL)

PCT. PT. 2, Pr. 3, 4-35,37.38.40-106,117, Pr. 118, 119.144, 146-152, PT. 153, 164

•

AMENDMENT NO. 1

Shall Section 3.2 be amended to provide that the salary of the Mayor be increased to \$55,000 per annum and that the salary of the Representatives be increased to \$35,000 per annum beginning with the 2001 term of office and that the salaries will be increased in the future by any across-the-board increase granted to non-uniformed employees?

(ENMIENDA NO. 1)

(¿Deberá enmendarse la Sección 3.2 para disponer que el salario del Alcalde se incremente a \$55,000 anuales y que el salario de los Representantes se incremente a \$35,000 anuales a partir del periodo de cargo del 2001 Y que los salarios se incrementen en el futuro según los aumentos generales concedidos a los empleados no uniformados?)

AMENDMENT NO. 2

Shall Section 3.11 be amended to provide that the number of registered voters required to submit a petition for an initiative be changed from five percent of the registered voters to five percent of the registered voters who voted in the last general City election?

(ENMIENDA NO. 2)

(¿Deberá enmendarse la Sección 3.11 para disponer que la cantidad de votantes registrados necesaria para presentar una petición para una iniciativa sea cambiada de cinco por ciento de los votantes registrados a cinco por ciento de los votantes registrados que votaron en la última elección general de la Ciudad?)

PAGE 1

FOR (A FAVOR DE) AGAINST (EN CONTRA DE)

7 8 ""

FOR (A FAVOR DE) AGAINST (EN CONTRA DE)

1 S 16

CITY CHARTER AMENDMENTS ELECTION (THE COMMONWEALTH OF MASSACHUSETTS) (COUNTY OF WORCESTER)
JANUARY 20, 2001 (2001 JANUARY 20) SAMPLE BALLOT (OFFICIAL)

Pg. 1, 2, 3, 4-5, 7, 8, 9-10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35

PAGE 1

AMENDMENT NO. 3

Shall Section 6.13D be added and Sections 6.2-20 and 6.10-B be deleted to provide that permanent City employees in unclassified service who have been hired pursuant to federal grant or aid programs, and who have gained employment through competitive examination, be included in the classified service?

(ENMIENDA NO. 3)

(¿Deberá agregarse la Sección 6.13D y eliminarse las secciones 6.2-20 y 6.10-B para disponer que los empleados permanentes de la Ciudad en el servicio sin clasificación que han sido contratados según los programas de asistencia o subvenciones federales, y que han obtenido el empleo a través de examen de oposición, sean incluidos en el servicio clasificado?)

AMENDMENT NO. 4

Shall Section 6.13C be added to provide that the City Subway employees, who are unclassified and currently under contract with the City, be admitted into the classified civil service?

(ENMIENDA NO. 4)

(¿Deberá agregarse la Sección 6.13C para disponer que los empleados de Sun Metro Lift de la Ciudad que no están clasificados y actualmente están bajo contrato con la Ciudad, sean admitidos al servicio civil clasificado?)

FOR (A FAVOR DE) AGAINST (EN CONTRA DE)

27- 28-

FOR (A FAVOR DE) AGAINST (EN CONTRA DE)

34 35-

CITY CHARTER AMENDMENTS ELECTION
(ELECCION DE LA CARTA CONSTITUCIONAL)
(CONDADO DE EL PASO COUNTY, TEXAS)

JANUARY 20, 2001 (20 DE ENERO DE 2000)
SAMPLE BALLOT (BOLETA OFICIAL)

PCT. PT. 2, PT. 3, 4-35, 31, 38, 40, 106, 111, pr. 118, 119-144, 146-152, pr. 153, 154

AMENDMENT NO. 5

Shall Section 6.10-B be modified to provide that employees who have held a classified position for a period of six months, and who have successfully completed their respective probationary periods, be entitled to take accrued vacation with pay?

PAGE 3

(ENMIENDA NO. 5)

(¿Deberá modificarse la Sección 6.10-B para disponer que los empleados que han ocupado un puesto clasificado durante un periodo de seis meses y que han terminado favorablemente sus periodos respectivos de prueba, tengan derecho a tomar vacaciones acumuladas con goce de sueldo?)

FOR (A FAVOR DE) AGAINST (EN CONTRA DE)

4S . . . 46'''

AMENDMENT NO. 6

Shall Section 6.5-1 be modified to allow permanent part-time employees working in the same classification and in the same department, to be certified to vacancies in that department ahead of employees, outside of the department, seeking promotion or lateral transfer, to those positions?

(ENMIENDA NO. 6)

(¿Deberá modificarse la Sección 6.5-1 para permitir que los empleados de tiempo parcial que trabajan en la misma clasificación y en el mismo departamento sean certificados a las vacantes (antes en ese departamento por encima de los empleados externos al departamento que buscan un ascenso o transferencia lateral a esos puestos?)

FOR (A FAVOR DE) AGAINST (EN CONTRA DE)

54'' 55 . . .

3,4-35, 31,38.40406, 117,PT.118, t 19.144. 146-152,PT,153, 154

AMENDMENT NO. 7

Shall Section 6.5-1 be modified to allow permanent classified employees to apply for positions at or below their current pay grade without loss of pay or loss of seniority for layoff purposes?

(ENMIENDA NO. 7)

(¿Deberán modificarse la Sección 6.5-1 para permitir que los empleados clasificados de tiempo completo soliciten puestos al mismo nivel (Jr por debajo de su escala actual de sueldos, sin pérdida de sueldo o pérdida de antigüedad para fines de cesantía?)

AMENDMENT NO. 8

Shall Sections 6.5-2 and 6.5-3D be modified to expand the Rule of Three to the Rule of Five, and thereby allow for the consideration of the top five applicants when filling a vacancy from the appropriate lists?

(ENMIENDA NO. 8)

(¿Deberá modificarse las secciones 6.5-2 y 6.5-3D para expandir la Regla de Tres a la Regla de Cinco, para de esta forma poder considerar a los cinco mejores solicitantes de las listas correspondientes al llenar una vacante?)

FOR (A FAVOR DE) AGAINST (EN CONTRA DE)

FOR (A FAVOR DE) AGAINST (EN CONTRA DE)

64-+65-+

73 74""

CITY CHARTER AMENDMENT SELECTION

(ELECTION OF THE CITY CHARTER AMENDMENTS (COUNTY OF EL PASO COUNTY JANUARY 20, 2001 (20 DE ENERO DE 2001) SAMPLE BALLOT (BOLETA OFICIAL)

PCT;PT.2,PT.3,4-35,37,38,40-106,117,PT.11B. 119-144. 146-152.PT.1 53,154

PAGE 5

AMENDMENT NO. 9

Shall Sections 6.5-3 be modified to allow Police, Fire or EMS trainees, who are injured while in the course and scope of their employment, to be once placed back on the eligible list for the next academy scheduled within one year without requalifying on the written examination but subject, however, to all other qualification requirements, including a requirement that the employee must have been in good standing at the time of his or her injury?

(ENMIENDA NO. 9)

(¿ Deberán modificarse las secciones 6.5-3 para permitir que los cadetes de la Policía, los Bomberos y los Servicios de Emergencia que se lesionen durante el curso y alcance de su empleo, sean colocados de nuevo en la lista elegible para la siguiente academia programada antes de un año, sin necesidad de volver a calificar en un examen escrito, pero sujetos, sin embargo, a todos los demás requisitos, incluyendo el requisito de que el empleado debe tener buena conducta al momento de su lesión?)

FOR (A FAVOR DE) AGAINST (EN CONTRA DE)

87 88

CITY CHARTER AMENDMENTS ELECTION (ELECCION DE LA CARTA CONSTITUCIONAL) (CONDADO DE) EL PASO
COUNTY

JANUARY 20, 2001 (20 DE ENERO DE 2001) SAMPLE BALLOT (BOLETA OFICIAL)

PCT. PT. 2. PT. 3. 4-35.37. 38. 40-106.117, PT.118. 119.144.146-152, PT.153. 154

PAGE 6

AMENDMENT NO. 10

Shall Section 6.9-1 and 6.5-1 be modified to allow permanent classified employees who are on probationary periods in positions to which they have voluntarily promoted or transferred, to be placed in a vacant position for which they are qualified, at or below the pay-grade from which they promoted or transferred, and, if such position does not exist, the employee will be laid off and placed on a reinstatement list for their former position?

(ENMIENDA NO. 10)

(¿Deberán modificarse las secciones 6.9-1 y 6.5-1 para permitir que los empleados permanentes clasificados que no prueban los períodos de prueba, en puestos a los cuales han sido o transferidos a ascensos voluntariamente, sean colocados en un puesto vacante para el cual estén calificados, con una escala de sueldo igual o menor a la cual fueron ascendidos o transferidos. Yo si dicho puesto no existe, sean cesados y colocado... en una lista de reinstalación para un puesto anterior?)

FOR (A FAVOR DE) AGAINST (EN CONTRA DE)

104 105

CITY CHARTER AMENDMENTS ELECTION (EIECCION DE LA CARTA CONSTITUCIONAL (CONDADO DE) EL PASO COUNTY, TEXAS JANUARY 20, 2001 (20 DE ENERO DE 2001) SAMPLE DALLAR (BOIETA OF/CAU

PCT. PT. 2, PT. 3,4-35, 31, 38,40-106, 117,PT. 118, 119-144, 146-152,PT. 1 53,154

PAGE 7

AMENDMENT NO. 11

Shall Section 6.13-11, subsection D, be modified to allow the CUy to elect to pick up participant contributions to the Firemen and Policemen Pension Fund or El Paso pursuant to Section 414(h) or the Internal Revenue Code of 1986, as amended and to identify the picked up contributions as employer contributions solely for tax treatment?

FOR (A FAVOR DE) AGAINST (EN CONTRA DE)

(ENMIENDA NO. 11)

(¿Deberá modificar se la Sección 6.13-11, subsección D, para permitir que la Ciudad opte por costear las contribuciones de los participantes del Fondo de Bomberos y Policías de El Paso, de acuerdo a la Sección 414(h) de la Ley de Rentas Internas de 1986 y sus enmiendas. e identificar las contribuciones costeadas como contribuciones del patrón exclusivamente para fines fiscales?)

..

124 -.. 125 -..

BIBLIOGRAFÍA BASICA

- Aguilar Camín, Héctor y Meyer, Lorenzo, *A la sombra de la revolución mexicana*, Cal y Arena, México, 1998.
- Aguirre, Pedro, *Elecciones y política en Francia*, Nuevo Horizonte, México 1996.
- Alcocer, Jorge, *Dinero y partidos*, SEPNA/Nuevo Horizonte/Fundación Friedrich Evert, México, 1993.
- Alonso, Jorge, *Democracia precaria*, ITESO, Jalisco, México, 2000.
- Asís Nassif, Alberto, *Chihuahua; historia de una alternativa*, La Jornada/ CIESAS, México, 1994.
- Basañez, Miguel, *La lucha por la hegemonía en México 1968-1980*, Siglo XXI Editores, México, 1982.
- Bautista, Ramiro, *La democracia aplastada*, Pueblo Nuevo, México, 1990
- Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho parlamentario*, FCE, México 1995.
- Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, FC E, México 1994.
- _____, *Estado, gobierno y sociedad*, tr. José Fernández Santillán FCE, Breviarios, México, 1992
- _____, *Breviarios, Liberalismo y democracia*, FCE, México, 1989.
- Bohem de Lameiras, Brigitte(coordinadora) *El municipio en México*, El Colegio de Michoacán, México 1987
- Bowman, Margaret y Hampton, Willia(compilación,. *Democracias locales*, un estudio comparativo, Colección Popular 404, México, 1993.Tr. Evangelina Nino de la Selva
- Calzada Padrón, Feliciano, *Municipio libre*, E. N. E.P. Acatlan, UNAM, 1983.

- Campbell, Federico, *La invención del poder*, Nuevo Siglo, Aguilar, México, 1994
- Cansino, Cesar, *Transición mexicana 1977-2000*, Centro de Estudios de Política Comparada, A.C. México, 2000.
- Castellanos Hernández, Eduardo, *Derecho electoral en México, Introducción general*, Trillas, México 1999.
- Carr, Edward, *¿Que es la Historia?*, Planeta, México, 1985
- Centro Nacional de Estudios Municipal, *El desafío municipal*, Secretaria de Gobernación, Serie de Estudios Municipales, México, 1982.
- Cohen, Jean y Arato, Andrew, *Sociedad civil y teoría política*, FCE, México, 2000. Tr. Roberto Reyes
- Colomer, Joseph María, *La política en Europa*, Ariel, 1995. Tr. Juana Brignozzi y Hugo Barcelona
- Colosio Murrieta, Luis Donald, *¿Por que nos reformamos?*, CEN del Partido Revolucionario Institucional, México, 1991.
- Cordera Campos, Rolando y Trejo Delarbe, Raúl (coordinadores) *El Reclamo democrático*, Siglo XXI Editores, México, 1988
- Covarruvias Dueñas, José de Jesús. *La autonomía municipal en México*, Porrúa, México 1998.
- Crespo, José Antonio, *Fronteras democráticas en México, retos, peculiaridades y uso*, Océano/ CIDE, México, 1999.
- Croamar, Richard, *Texas politics*, Austin, 1990.
- Chad, Vikram K. *Mexico's political a wakening*, University of Notre Dame Press, Notre Dame Indiana, 2001.
- Charlot, Jean. *Los partidos políticos*, Hispánicas, 1987. Tr. Montserrat Baras
- Christenson, Reo y Engel, Alan. *Ideologies and modern politics*, Harper&Row, publishers, 1995.
- Dahl, Robert A., *La democracia y sus críticos*, Paidós, Barcelona, Buenos Aires, México, 1989.

_____ *La Poliarquía*, Tecnos, España, 1990. Tr. Julia Moreno

De Tocqueville, Alexis, *La Democracia en América*, FCE, México, 1978. Tr. Luis Cuellar

Deutsch, Karl W., *Política y gobierno*, Fondo de cultura económica, México, 1976

Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, FCE, México 1992. Tr. Julieta Campos y Enrique González Pedrero

Elster, Jon, *Justicia social*, Ed. Gedisa, España, 1994. Tr. Elena Alterman.

Fuentes Díaz, Vicente, *Los partidos políticos en México*, Ed. Altiplano, México, 1972.

Friedman, Milton y Rose, *Libertad de elegir*, Biblioteca de Economía, Orbis, España, 1983

Friedrich, Carl J. *La Democracia como forma política y como forma de vida*, FCE, México, 1991

Garrido, Luis Javier, *El Partido de la revolución institucionalizada*, Siglo XXI Editores, México, 1982

Gibson, Tudcai y Robinson, Clay, *Government and politics*, Estados Unidos, 1995.

Gómez Tagle, Silvia y Valdez, Maria Eugenia (coordinadoras), *La Geografía del poder y las elecciones en México*, Plaza y Valdez/Instituto Federal Electoral, México, 2000.

González Casanova, Pablo, *El Estado y los partidos políticos en México*, Ediciones Era, México, 1982.

Greenstein, Fred, *Democracia y partidos políticos en Norteamérica*, Ed. Labor, Barcelona, 1974. Tr. Marta Costas

Guillén López, Tonatíuh, (coordinador), *Frontera norte, una década de política electoral*, El colegio de México, El colegio de la Frontera Norte, México, 1992

_____ *Gobiernos Municipales en México*, Porrúa/Colegio de la Frontera Norte, México, 1996

Herman de Chávez, Alicia, (coordinadora), *Presidencialismo y sistema político. México y Estados Unidos*, El Colegio de México/FCE, México, 1994

Hobbes, Thomas, *Leviatán: o la materia, forma y poder de una Republica eclesiástica y civil*, FCE, México, 1987. Tr. Manuel Sánchez Sarto.

Hofstadter, Richard. *La Idea de un sistema de partidos*, Ed. Gernika, México, 1987. Tr. Elsa Ruth Martínez.

Huntington, Samuel, *La tercera ola*, Paidos, Argentina, 1984

Lamico, Pedro. *Madero*, México, 1958

Lapalombara, Joseph y Otros, *Burocracia y desarrollo político*, México

Leal, Juan Felipe, *Populismo y revolución*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Serie de Estudios 75, México, 1994

Locke, John, *Ensayo Sobre el gobierno civil*, Editorial Orbis, Barcelona, 1983.

López Chavarria, José Luis, *Las elecciones municipales en México*, Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994

López Monjardin, Adriana, *La lucha por los ayuntamientos una utopía viable*, México, sigloXXI, 1986

Lujambio Alonso, *El poder compartido*, Océano, México, 2000

Kraemer, Richard, *Texas politics*, Kim Quaille, Austin, Tx., E.U

Macdonald, Austin, *Gobierno y administración municipal*, FCE, México-Buenos Aires, 1959.

Maquiavelo, Nicolás, *El príncipe*, Porrúa, México 1978. Tr. Antonio Gomez Robledo.

Martínez Silva, Mario y Salcedo Aquino Roberto, *Diccionario electoral 2000*, Instituto Nacional de Estudios Políticos A.C., México. D. F. 1999.

Merino Huerta, Mauricio, *Fuera del centro*, Universidad Veracruzana, 1991.

_____ (coordinador), *En busca de la democracia municipal*, Colegio de México, 1995

- Montero Zendejas, Daniel, *Estado, democracia y partido*, COSTA-AMIC Editor, México. D.F., 1979.
- Mosca, Gaetano. *La Clase Política*, Selección de Norberto Bobbio, Colección Popular 260, FCE, México, 1992. Tr. Marcos Lara.
- Núñez Jiménez, Arturo, *El Nuevo Sistema Electoral Mexicano*, FCE, México, 1991
- Padua, Jorge y Vanneph, Alain, (coordinadores), *Poder Local y Poder Regional*, El Colegio de México, 1986
- Pirenne, Garques. *Historia Universal*, Ed. Éxito, Barcelona, 1970, Vol. II
- Partido Revolucionario Institucional, *Historia Documentada 1963-1968*, Tomo 8, Instituto de Capacitación Política ICAP.
- Pérez, German y León, Samuel (coordinadores), *17 Angulos de un Sexenio*, UNAM, PyV, México, 1987.
- Poulantzas, Nicos, *Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista*, Siglo XXI Editores, décima octava edición, 1979.
- Proudhon, *El principio federativo*, Ediciones Gernika, 1993.
- Offe, Claus, *Partidos y Nuevos Movimientos Sociales*, Ed. Sistema, Madrid, 1996. Tr. Juan Gutierrez.
- Olmedo Raúl, *El Cuarto Orden de Estado, el gobierno de la comunidad*. Editorial Comuna, México, 2000.
- _____. *El Desafío Municipal*, Centro Nacional de Estudios Municipales, Primera reimpresión, 1985.
- _____. *Experiencias Municipales Repetibles*, Ed. Comuna, México, 1999.
- Ortega Lomelin, Roberto. *Federalismo y Municipio*, FCE, México 1994
- Osborne, David y Gabebler, *Un Nuevo Modelo de Gobierno*, Ed. Gernika, 1994. Tr. Isabelle Stellianno.
- Quaile Hill, Kim and Mladenka, Kenneth R., *Texas politics and government ed.* Allyn & Bacon, Estados Unidos, 1997.
- Quintana Roldan, Carlos F. *Derecho municipal*, Porrúa, México 1998.

- Robles Martines, Reynaldo, *El Municipio*, Porrúa, México 1993.
- Rodríguez Araujo, Octavio, *La reforma política y los partidos políticos*, Siglo XXI Editores, México, 1989.
- Rouquie, Alain Hermer, Guy y Linz, J.J., *¿Para qué Sirven las Elecciones?*, FCE, México, 1992. Tr. Diana Galak.
- Ruiz Morales, Héctor, *Derecho Electoral Mexicano*. Ed. Porrúa
- Sánchez, Marco Aurelio, *PRD: La élite en crisis*, Plaza y Valdez Editores, México, 1999.
- Sartori , Giovanni, *Teoría de la democracia 1 y II*, el debate contemporáneo, Alianza Universidad/Patria, 1991
- _____*Partidos y sistemas de partidos, para un análisis*, ed. Alianza, Madrid 1980.
- Schleifer, James, *Cómo Nació en América la Democracia de Tocqueville*, FCE, México, 1984
- Semo, Enrique. *Historia Mexicana*, Ed. Era, México, 1978
- Toinet, Marie-France, *El sistema político de los Estados Unidos*, FCE, México, 1994.
- Touraine, Alain, *Crítica de la Modernidad*, FCE, México, 2000. Tr. Alberto Luis Bixío.
- Ugarte Cortes, Juan, *La reforma municipal*, Porrúa, México, 1985.
- Watson, Richard, *Democracia Americana*, LIMUSA Noriego Editores, México, 1989
- Wagner, Peter, *Sociología de la Modernidad*, Editorial Herder.
- Weber, Max, *Economía y Sociedad*, FCE, Buenos Aires, 1992.
- Vázquez, Héctor, *El nuevo municipio mexicano*, Secretaria de Educación Pública, México 1986.
- Vega Vera, David Manuel, *El Presidencialismo Mexicano en la Modernidad*, Porrúa, México, 1989.

Ziccardi, Alicia, (coordinadora), *La tarea de gobernar; gobiernos locales y demandas ciudadanas*, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, 1995

_____(Coord.), *Ciudades y Gobiernos Locales, en la América Latina de los Noventa*, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM

REVISTAS Y PERIODICOS

Cuadernos de Investigación Social. Num. 18, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1988.

Estudios Políticos, Tercera Epoca

Nexos 97, Enero 1986, 1986.

Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, No. 130, UNAM, México

Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Año XXXIII, nueva época, abril-junio, 1987, UNAM, México.

Polis. Núm. 94, UAM, Estudios Teóricos Urbano-Rurales y Político-Electorales

Voz y Voto, varios números

DICCIONARIOS, COMPENDIOS Y ALMANAQUES

Diccionario Electoral, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica, 1989

Diccionario Electoral. Martínez, Silva y Salcedo Aquino, Roberto, Instituto Nacional de Estudios Políticos A.C. México, 1999.

Diccionario Jurídico Mexicano, Editorial Porrúa, UNAM, 1996

Diccionario de Política, España, Siglo XXI, 1981

Diccionario de Política, Bobbio, Norberto y Otros. Siglo XXI Editores, México

Texas Almanac. 1998-1999, Published by The Dallas Morning News, Estados Unidos.

CODIGOS Y LEYES

Charter of the City of El Paso, January, 24, 1984

Código Federal De Instituciones y Procedimientos Electorales (y Disposiciones Complementarias), Sexta Edición, Editorial Porrúa, México, 1998.

Ley Federal de Organizaciones políticas y Procesos Municipales. Comisión Federal Electoral, México, 1985

Ley Orgánica Municipal de Ags.
Código Municipal de B.C.N
Ley Orgánica Municipal de B.C.S
Ley Orgánica de los Municipios de Camp.
Código Municipal de Coah.
Ley Orgánica Municipal de Col.
Ley Orgánica Municipal de Chis.
Código Municipal de Chih.
Ley Orgánica Municipal de Dgo.
Ley Orgánica Municipal de Gto.
Ley Orgánica Municipal de Gro.
Ley Orgánica Municipal de Hgo.
Ley del Gobierno y Municipal y Administración publica Municipal de Jal.
Ley Orgánica Municipal del Estado de Mex.
Ley Orgánica Municipal de Mich.
Ley Municipal de Nay.
Ley Orgánica Municipal de NL
Ley Orgánica Municipal de Oax.
Ley Orgánica Municipal de Pue.
Ley Orgánica Municipal de Qro.
Ley Orgánica Municipal de Q.Roo
Ley Orgánica Municipal de SLP
Ley Orgánica Municipal de Sin.
Ley de Gobierno y Administración Municipal de Son.
Ley Orgánica Municipal de Tab.
Ley Orgánica Municipal de Tamps.
Ley Orgánica Municipal de Tlax.
Ley Orgánica del Municipio Libre de Ver.
Ley Orgánica de los Municipios de Yuc.
Ley Orgánica municipal de Zac.

Leyes y Códigos Municipales de las 31 Entidades Federativas

Compendio de Reglamentos Municipales, Gobierno del Estado de Puebla, Centro estatal de desarrollo Municipal del Estado de Puebla, primera edición, Puebla, 1998.

C constitución de Colombia

Constitución de Brasil

Constitución Política de Bolivia

Constitución Política, de los Estados Unidos Mexicanos; Editorial Porrúa, 83ª edición

Constituciones locales de las 31 entidades federativas.

Estatutos y Reglamentos del Partido de la Revolución Democrática, Comité Ejecutivo Nacional, MÉXICO, 1996

Documentos Básicos del PRI, Aprobados por la XVIII Asamblea Nacional, 2001

Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. Comisión federal electoral, México, 1985.

Reglamentos del Municipio de Tlaxcala. Secretaria de Gobernación, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, México, 1998.

DISCOS COMPACTOS

SNIM, e-México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal

Banamex-Accival, México Electoral: Estadísticas Federales y Locales 1970-2000

Juris (La Justicia Electoral en México 1987-1998). Universidad Nacional Autónoma de México, Secretaria de Gobernación y Gobiernos de las Entidades Federativas.

INTERNET

Infomadrid@munimadrid.es

[Http://www.chile](http://www.chile)

<http://www.eduel.es>

Asociación de Municipios Vascos. <http://www.eduel>

<http://www.Juridicas.UNAM.MX/cnsifo/indice.htm#A>