



MONOGRAFÍAS

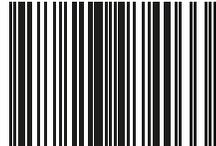
Este libro aborda el desarrollo histórico del municipio en México desde sus inicios hasta el actual gobierno de la 4T, se analizan las reformas en la Constitución, haciendo énfasis en la de 1983 al Artículo 115 en que amplió las facultades de los ayuntamientos en materia de competencia política y administrativa, así como las subsecuentes que se han dado en diferentes artículos, en leyes secundarias, como la electoral y diversos códigos federales y locales. También, se hace un mapeo del avance electoral de los diferentes partidos políticos en los gobiernos municipales, incluidos los que han arribado por la vía de candidaturas independientes, las alianzas pragmáticas sin objetivos ideológicos comunes, forman candidaturas comunes, coaliciones o alianzas, instituciones políticas de izquierda y derecha.

El municipio mexicano, aún continúa en una situación de mucha dependencia con respecto a los gobiernos de las entidades federativas y del gobierno federal, incluso, con la llegada de la 4T se creó una figura conocida como "superdelegados" misma que inhibe el fortalecimiento de la autonomía y manejo de mayores recursos económicos, varios rubros que servían de apoyo a los gobiernos de la comuna, se han visto disminuidos en el presupuesto asignado.

Por otra parte, el gobierno municipal sigue anclado a la gobernabilidad del viejo régimen, el presidente municipal en turno sigue ejerciendo el poder absoluto, gracias a la forma de composición del Cabildo, en la cual se elige con planilla, no se da la representación de los regidores electos hacia una comunidad o zona geográfica determinada, el cabildo suele estar conformado por personas que no tienen vínculos comunitarios, lo cual le permite al alcalde en turno, manejar las políticas públicas municipales a su antojo.

Este libro puede ser útil para estudiantes, docentes o personas interesadas en tener una visión general de situación de los gobiernos municipales en lo histórico, político, social y jurídico.

ISBN 978-84-1397-403-3



9 788413 974033

NOLBERTO ACOSTA

EL MUNICIPIO EN MÉXICO HASTA LA 4T:
UNA DEMOCRACIA TUTELADA

monografías
tirant
lo blanch

MONOGRAFÍAS
ALTA CALIDAD EN
INVESTIGACIÓN
JURÍDICA
tirant
lo blanch

+ GRATIS
lectura
en la nube

EL MUNICIPIO EN MÉXICO HASTA LA 4T: UNA DEMOCRACIA TUTELADA

NOLBERTO ACOSTA

monografías

EL AYUNTAMIENTO EN MÉXICO: UNA DEMOCRACIA TUTELADA

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

1. EL AYUNTAMIENTO EN MÉXICO
 - 1.1 Los Antecedentes
 - 1.2 Artículo 115 Constitucional

- 1.3. El 115 Constitucional y su impacto en las entidades federativas
- 1.4. Reformas relativas al ayuntamiento entre 1983 y 2000
- 1.5. Las reformas al 115 en el Nuevo Milenio
 - 1.5.1. Las reformas en los gobiernos panista 2000-2012
 - 1.5.2. El retorno del PRI y el Gobierno de la 4T
- 2. LA DEPENDENCIA DEL MUNICIPIO CON RELACIÓN AL CENTRO
 - 2.1. Disfunción entre el poder del centro y el ayuntamiento
 - 2.2. La democracia piramidal
 - 2.3. Paternidad extendida
 - 2.4. Democracia a cuentagotas
- 3. LA MATERNIDAD DE LA ENTIDAD FEDERATIVA
 - 3.1. La interpretación y adecuación de la ley
 - 3.2. Para que no quede duda
 - 3.3. La ley electoral local
 - 3.4. La cualidad discrecional de los poderes locales ante el ayuntamiento
- 4 MAPA POLÍTICO ELECTORAL DEL GOBIERNO MUNICIPAL MEXICANO
 - 4.1. Una democracia construida desde los cimientos
 - 4.2. Las contiendas después de 1988
 - 4.3. Una síntesis de la distribución del poder municipal a finales del siglo XX e inicios del XXI
 - 4.4. Las alternancias, un camino a la normalidad democrática
 - 4.5. La competición política electoral reñida
 - 4.6. Conclusión
- 5 LOS PARTIDOS POLÍTICOS
 - 5.1. Primero el centro
 - 5.2. Revestimiento del poder estatal
 - 5.3. Las oligarquías partidistas
 - 5.4. Las primarias, un paso necesario en el desarrollo institucional
 - 5.5. Partidos municipales
- 6 EL AYUNTAMIENTO MEXICANO, UNA AMALGAMA FORZADA
 - 6.1. Legislativo, ejecutivo y judicial, un solo poder
 - 6.2. El alcalde o presidente municipal, una reproducción del presidencialismo mexicano
 - 6.3. Una democracia sin equilibrios
 - 6.4. Una representación sin responsabilidad directa hacia un determinado espacio territorial
 - 6.5. La cultura de la inercia hacia los partidos políticos
 - 6.6. La necesaria normalización de órganos de poder a carácter electivo

CONCLUSIÓN GENERAL

BIBLIOGRAFÍA

Introducción

El Ayuntamiento en México cobró relevancia a partir de la reforma constitucional al 115 en 1983, a partir de esa fecha se han realizado un buen número de investigaciones relacionadas con el marco jurídico, administrativo, electoral y de género sólo por mencionar los más sobresalientes. Sin embargo, los aspectos políticos, sobre todo los que marcan su relación con los otros dos niveles de gobierno (estatal y federal) no se han abordado suficientemente. Es por ello que, en este trabajo, desde una perspectiva política se plantea el vínculo de los Ayuntamientos, con los poderes locales y federal, con los partidos políticos, los organismos autónomos y grupos de poder.

Por tanto, en las próximas páginas se pretende exponer la realidad política en que vive el ayuntamiento mexicano, especificar el grado de autonomía y avance democrático del mismo. Empero, haber transcurrido un cuarto de siglo a partir de que se buscará darle mayores fortalezas económicas, administrativas y políticas a este nivel de gobierno, es posible encontrar en la actualidad un avance muy marginal. Consecuentemente, se observa que paralela a la reforma municipal se viene dando una mayor homogenización de los actores y sujetos políticos.

La nueva esfera de la centralización genera una especie de tutela sobre el gobierno del municipio. Si bien es cierto que los actores políticos se han transformado durante las últimas tres décadas, el Ayuntamiento se ha democratizado únicamente en la medida que lo ha permitido la nueva conformación neo-centralista.¹ En este sentido el presente trabajo

¹ El neo-centralismo es empleado aquí para plantear la doble ruta que se mueve en torno al poder, por un lado, centrípeta con dirección al centro donde confluyen las tomas de decisiones sobre lo nacional y por otro, en sentido opuesto, moviéndose hacia los poderes que se establecen en las entidades federativas, es decir con fuerza centrífuga.

explora de manera singular la relación del Ayuntamiento con los otros poderes del estado y con los diferentes actores que participan del poder político mexicano.

Se analiza la relación del gobierno municipal con la federación, las entidades federativas, los partidos políticos, los órganos electorales y grupos de poder. Por ende, se tocan indicadores relacionados con la democratización, federalización, centralización, oligarquización y nuevos centros de poder. También, se exploran tangencialmente las alternancias versus transición política y su efecto en el gobierno municipal.

Estudiar el Ayuntamiento en México, implica revisar cuatro momentos coyunturales: a) la reforma política de 1977, misma que incorpora los regidores de partido en municipios con una población superior a 300 mil habitantes; b) la reforma al 115 constitucional, con la incorporación de la autonomía municipal en 1983²; c) la elección de 1988, proceso que acelera las alternancias en diferentes regiones del país; d) finalmente, la conformación de un Congreso de la Unión sin mayoría calificada en manos de un solo partido.

El entramado político que se ha ponderado en torno a la nueva configuración partidista ha repercutido en una mayor dependencia de los gobiernos municipales con respecto a los proyectos nacionales de los partidos. Los ayuntamientos, como en el pasado, siguen dependiendo de las decisiones que se toman fuera de su centro de poder. La conformación de un sistema de partidos hegemónicos con alcance nacional, determina las estrategias que se deben seguir en función de políticas públicas y de alineación a los intereses de los grupos dominantes.

² 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.

En su funcionamiento como órgano de poder, el ayuntamiento sigue reproduciendo un esquema de gobernabilidad como lo tuviera el viejo régimen. Es decir, el cabildo está conformado por una mayoría de representantes que comparten la militancia partidista del presidente municipal.

A lo largo siete capítulos, se describen y analizan elementos útiles al conocimiento del actual Ayuntamiento: mismos que permiten comprobar la tutela que ejercen los otros niveles de gobierno; comparar algunos indicadores que giran en función del Ayuntamiento mexicano con sus similares de otros países; y finalmente, plantear hacer una serie de propuestas que tengan el objetivo de contribuir a la democratización del Ayuntamiento.

En primer capítulo se revisa la historiografía para ver 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 generó una amplia discusión que buscó propiciar un gobierno municipal que contará con amplias facultades, cosa que no sucedió. El artículo 115 de la constitución federal le dejó al Ayuntamiento un limitado margen de acción, el cual se vio aún más restringido al entrar en marcha el proyecto centralizador que iniciará en 1928. También se revisó el impacto político, económico y social que produjo el 115 constitucional de las entidades federativas en el gobierno más cercano a la sociedad, el Ayuntamiento. Por último, se revisa lo que ha pasado a raíz de la reforma municipal de 1983 a la fecha y sus efectos.

En el segundo capítulo, se analiza la relación de poder entre el gobierno federal 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 hacer énfasis de la lentitud y el espaciamiento de la democratización que fluye del poder central.

En el capítulo tercer, se destaca la influencia política-administrativa que ejerce la autoridad estatal sobre el Ayuntamiento. Queda demostrado como el marco constitucional federal, le ha encargado al gobierno estatal la responsabilidad de guiar y autorizar todo lo que el gobierno del municipio puede realizar. 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.

El cuarto capítulo, versa sobre el 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 han afectado al Ayuntamiento en los años posteriores a la reforma de 1983, así como las condiciones en que la democracia se ha transformado.

El quinto capítulo está 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 lo referente al nivel entidad federativa. 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.

En el sexto capítulo, se pone como marco de referencia el funcionamiento de gobiernos similares al Ayuntamiento en otros países. 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 séptimo capítulo, esboza las limitaciones democráticas que se dan en el interior del propio Ayuntamiento. En consecuencia, se hacen una serie de propuestas que busquen contribuir a lograr el tránsito de un gobierno municipal que funciona bajo el viejo esquema de la gobernabilidad que mantuvo al país en un *statu quo político* 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 recaiga 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.

1. El Ayuntamiento en México

1.1 Los Antecedentes

Varios estudiosos del municipio mexicano coinciden en señalar al calpulli³ 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 desarrollado del mundo precolombino ubicado en tierras que a la postre serían el centro político de la República Mexicana. Para Ochoa Campos⁴ 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, determinar si es lo más parecido al

³ 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.

⁴ 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 les 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.

municipio, así como evidenciar sus diferencias. Por su parte, Tersita Rendón⁵ 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 barrios. Ochoa⁶ lo describe como calpulli mayor y calpulli menor o como una asociación de vecindad.

Si la historia es la historia del poder como lo afirmara Herodoto, y si los hechos históricos son sólo una parte del conjunto de la realidad misma,⁷ entonces tenemos una versión cernida sobre las formas de organización territorial mesoamericana. El *tloatoani*, el *teachcauh*, los *tequitlatos*, *calpizques* y *tlacuilos*, los *topiles*, *tlacatecuhtli*, *tecuhtli*, *tequitlanes*, etc. como los encargados de llevar las riendas del gobierno en sus aspectos político, administrativo, hacendario. Eran, guardando las proporciones el equivalente al Ayuntamiento.

La cercanía entre los gobiernos precolombinos y los occidentales se acorta cuando se marca la diferencia entre lo político y lo territorial, siendo en este segundo aspecto donde las diferencias se profundizan, sobre todo dentro de su ámbito territorial y de servicio. Las funciones públicas del calpulli abarcaban una cantidad de bienes y servicios⁸ que hablan de una división del trabajo bastante extendida y de una enorme burocracia.

⁵ Quintana Roldan, *op. cit.*, p. 47.

⁶ Ochoa Campos, *op. cit.*, p. 54.

⁷ Edward Carr, *¿Qué es la Historia?*, Ed. Planeta, México, 1985.

⁸ “Altepetlani 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; achcacauhtli, ejerceradores de sentencias”. Ochoa Campos, *op. cit.*, pp. 54-55

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”. Fue a partir de ahí que 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, mismo que conocía el funcionamiento de las leyes y las instituciones españolas.⁹ Él mismo, fue nombrado **Justicia Mayo y Capitán General del ejército** con vastos poderes para los fines de la conquista.

El importante resaltar que se nombraron Ayuntamientos con alcaldes, regidores, capitán, maestro, alguacil, tesorero, contador y alférez,¹⁰ toda una estructura que ya quisieran en la actualidad muchos Ayuntamientos. Para 1525 Cortés ya había dictado ciertas ordenanzas encaminadas a 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, del corregidor o de un alcalde mayor.¹¹

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.

⁹ Quintana Roldan, *op. cit.*, pp. 50-52.

¹⁰ 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

¹¹ “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.

Porras Muñoz ¹² 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 se estableció 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 indígenas¹³.

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.¹⁴ 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 año¹⁵ 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"¹⁶ Según Gibson, 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

¹² 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.

¹³ *Ibid*, p. 31.

¹⁴ 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

¹⁵ *Ibid*, p. 35.

¹⁶ "Según Gibson, los cabildos formados por alcaldes y regidores indígenas que surgieron en todas las cabeceras hasta la segunda mitad del siglo XVI 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, Bohem de Lameiras, *op.cit.*, p. 47.

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, Semo¹⁷ 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 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,¹⁸ 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.¹⁹ Sobre todo donde se sustituyeron las formas coloniales de control político que se representaba con gobernadores y justicias mayores. A partir de ahí los

¹⁷ Enrique Semo, *Historia Mexicana*. Era, México, 1978. p. 35.

¹⁸ *Ibid*, p. 35.

¹⁹ Ochoa Campos, *op. cit.*, pp. 231-232.

controladores del poder serán los intendentes corregidores y los subdelegados. Seguirán existiendo los alcaldes mayores y los municipios como unidad territorial, pero las facultades quedaban sumamente adelgazadas.

En el siglo XVIII da inicio el municipio *castizo*²⁰ preponderantemente controlado por los criollos, que para estas fechas, disputaban el control a la metrópoli imperial. Las prácticas y las costumbres *sui géneris* 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, mismo que se sentía ya capacitado para dar el salto hacia un estadio de mayoría de edad y asumir la conducción de *Estado Nación*. Los criollos estaban impregnados del republicanismo y federalismo surgidos de la *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 llegó tarde, la independencia criolla estaba en marcha.²¹

Las leyes “centralistas” fueron un buen momento para el Ayuntamiento durante el siglo XIX, incluso para 1845 se elabora un manual de alcaldes²² en que se pone al corriente el Directorio Político para alcaldes constitucionales²³. Reconoce la importancia de este nivel de gobierno dentro de los departamentos, sus funciones y algo sumamente valioso, los consejos municipales.

²⁰ Ibid, p. 107.

²¹ No previeron lo que vendría después con la disputa mestiza del poder o por lo menos él compartirlo en un tiempo tan rápido.

²² Ochoa Campos, op. cit., p. 279.

²³ Ibid, p. 281.

Es en la constitución de 1857 donde se hace referencia por primera vez al municipio,²⁴ 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 acaudalar 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 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:
- 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.

²⁴ 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.

- 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 formarán el Consejo del municipio, serán 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 elección”²⁵.

A ciento cuarenta y cuatro años lo menos que se puede 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 poder.²⁶ Además, tenían el compromiso de controlar todos los hilos conductores de la pirámide política y social.

²⁵ Quintana Roldán, *op. cit.*, pp. 69-70.

²⁶ 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.

En la actual **carta magna** que emanó del constituyente de 1917 y que fue producto de la de la *revolución mexicana*, ahora ya sepultada,²⁷ se estipula el artículo 115 con cierta dedicatoria al municipio como entidad territorial y política. Al Ayuntamiento como el gobierno electo democráticamente, encargado de la conducción de los destinos de este tercer nivel de gobierno.

1.2. ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

La legislación federal establece que 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 municipios²⁸ 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.
- III.- “Los municipios serán investidos de personalidad jurídica²⁹ para todos los efectos legales”.

²⁷ 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.

²⁸ “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.

²⁹ “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.

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 popular³⁰ directa³¹ 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.³²

El 20 de agosto de 1928 inició la revisión del 115, y 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 115 donde se establece la no-reelección en el período inmediato para los presidentes municipales, regidores y síndicos que hayan

³⁰ “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.

³¹ “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.

³² 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.

llegado mediante elección directa y popular. Tampoco, se permite la participación de los suplentes que hayan ejercido en cualquier momento de su encargo.

Se dispone que sea el Ayuntamiento quien se encargue 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 hacendaría³³.

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”, lo que lleva a preguntar: ¿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 ciudadanas.³⁴

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

³³“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.

³⁴ Lo referente al artículo 35. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Mc Graw Hill, serie Jurídica, octubre del 2000.

habitantes.³⁵ Una reforma eminentemente urbana que invita a los partidos políticos a participar de pequeños huesos del esqueleto corpóreo que sostenía al sistema político mexicano y que presentaba fracturas que demandaban una pronta atención. Los sesentas, con la conocida crisis del 68 y la guerra sucia de los setentas, presionaban para que así fuera.

La tan llevada y traída reforma de 1983, o mejor conocida como la reforma de descentralización política de Miguel de la Madrid, abraza 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. También, permite 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 representativo.

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.

³⁵ Estos importantes investigadores sobre el municipio registran un porcentaje de municipios en 1980 de apenas 1%. 24 municipios en total que se verían favorecidos con la representación proporcional en el Ayuntamiento, Carlos Martínez Assad y Alicia Ziccardi, Política y gestión municipal en México, en Cuadernos de investigación social #18, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1988, p.13.

³⁶ *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 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.

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. 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 hegemónico y la vía de mayoría relativa para acceder a una representación por el camino electoral se hacía casi imposible este tipo de prácticas.

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

³⁷Caracterización que hace para México y su sistema de partidos, Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza, Madrid, 1980, p.352.

³⁸ “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,

³⁹ 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

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

Asimismo, 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 públicos⁴⁰, 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”⁴¹ también agrega que fue una oportunidad para que la autoridad aprovechará a plenitud el nuevo poder que se atribuye al 115 constitucional.

El proceso de reforma que se inició con el gobierno de Miguel De La Madrid en 1982 no fue un hecho aislado, estos cambios de descentralización se habían dado recientemente en Europa. A México, se presentaron 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.⁴²

me voy atrever a acotar como el cacique circunstancial del sexenio, de acuerdo al tiempo que nos referimos: el comentario es mío

⁴⁰ “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.

⁴¹ Raúl Olmedo, *El desafío municipal*, Centro Nacional de Estudios Municipales, 1985, p. 207

⁴² *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 descentralización⁴³ 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"⁴⁴.

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.

1.3. 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 registradas en el mismo grupo financiero. 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

⁴³“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.

⁴⁴ Tonatiuh Guillén López, *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*, Porrúa/Colegio de la Frontera Norte, México, 1996. p. 20.

organizada. La insurrección electoral⁴⁵, en que la competencia electoral en municipios sobre todo ubicados 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 y que en primera década de este milenio se fueron gobernadas principalmente por el PRI y el PAN, con un avance del PRD, PVEM, PT y Nueva Alianza. En la segunda década se ha dado una mayor pluralidad de partidos en los gobiernos municipales, sobre todo con la inclusión de nuevas fuerzas electorales como el

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 potable⁴⁶, 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

⁴⁵ “La insurrección electoral favoreció a la oposición conservadora que se aglutino 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.

⁴⁶ 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.

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. En fin, es producto de la uniformidad de criterios que buscan el cumplimiento mínimo del proyecto federal.

Hoy se enfrentan 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 dio inicio a la transición democrática⁴⁷ ya que ahí se permitió que los partidos políticos nacionales pudieran 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 signó 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 partido⁴⁸, diputados de minoría o representación proporcional y que operaban

⁴⁷ Lujambio, *op. cit.*, p. 45.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 54

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.

1.4. REFORMAS AL MUNICIPIO ENTRE 1983 Y 2000

En este 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”.⁴⁹

La legislatura local se convirtió 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 de su distrito⁵⁰ 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 municipal⁵¹ en forma plena. Carlos Quintana⁵² en 58 citas revisa de manera muy amplia la autonomía municipal, y aunque sus referentes provienen de países desarrollados, ello permite ver nuestras limitaciones o mejor dicho trascender los escasos márgenes impuestos a nuestra “autonomía municipal”⁵³, a la que se niega lo político.⁵⁴

⁴⁹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Porrúa, México, 1988.

⁵⁰ 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.

⁵¹ “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.

⁵² *Ibid.*, pp. 173-195.

⁵³ 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 el 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.

⁵⁴ 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.

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.
- 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, gocen 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 que puedan contar 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 del siglo pasado propició una disputa político-electoral para la que no había elementos mínimos de definición, y no los había porque los triunfos aislados de partidos políticos diferentes al PRI no lo requerían. Serán las confrontaciones, incluso violentas, en la lucha por el poder del Ayuntamiento lo que obligará 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 municipales⁵⁵.

⁵⁵ 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.

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 se tenía del Ayuntamiento con respecto al ejecutivo estatal, a una nueva dependencia con respecto a la legislatura actual, ahora dueña de un poder concentrado, por lo menos formalmente, ya que el poder real, sigue en manos del gobernador.

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

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 esta reforma, pero que merece una reflexión para los especialistas en semántica. 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 tabla 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 qué tipo de zonas federales se refiere, pero éstas 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 está determinado por el poder que emana del ejercicio democrático de la sociedad.

1.5. LAS REFORMAS AL 115 EN EL NUEVO MILENIO

1.5.1. Las reformas en los gobiernos panista 2000-2012

Con el triunfo electoral del Partido Acción Nacional (PAN) y con la elección de Vicente Fox Quesada como presidente de la República después del fin de la ideología de la Revolución Mexicana bajo dominio priista por más de 70 años se dio la undécima reforma al artículo 115, la cual decretó que “las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asesorarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley”. Fue una reforma que tenía el objetivo de estrechar la relación entre gobierno y sociedad con las comunidades indígenas a raíz de la visita del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) al congreso y con el presidente Fox en el otrora Distrito Federal.

La **duodécima reforma** se da en el gobierno panista de Felipe Calderón Hinojosa y bajo la propuesta más importante de este régimen, “la lucha contra las drogas”, en la cual se

modifica la fracción VIII del 115 y plantea que “la policía municipal estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado”. Asimismo establece que “Aquella acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público”

También se modificaron otros artículos de la constitución en los cuales se veía involucrado el municipio, tales como el 73, fracción XXIII relacionados con la coordinación entre federación, estados y municipios. Asimismo, el artículo 123, fracción VIII en la cual se establecen condiciones laborales para agentes ministeriales y policíacos de los tres niveles de gobierno.

En el mismo sexenio del Calderón se realiza la **décima tercera reforma** y se modifica la fracción IV del 115, en la cual se establece que las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios. Plantó que éste revisara y fiscalizara sus cuentas públicas. También definió que “los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles”, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose en lo dispuesto del artículo 127 de esta Constitución. En términos generales, los dos mandatarios panistas no hicieron grandes modificaciones al 115 constitucional, pero sí modificaron otros artículos que incidieron directamente al municipio, tal como sucedió con el 35 constitucional, fracción II, que planteó la elección para candidaturas independientes quedando de la siguiente manera.

Artículo 35. Son derechos del ciudadano: II. Poder ser votado para cargos de elección popular teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera

independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.

La prerrogativa de ser votado implica una transformación de lo político, puesto que implica romper con el monopolio de los partidos políticos, empero, crea condiciones para que individuos adinerados, concesionarios de medios de comunicación, narcotraficantes y líderes de partidos políticos inconformes con la designación de candidaturas aprovechen el capital que poseen para influir en la elección.

Dicha reforma no surtió efectos inmediatos en los procesos políticos electorales, sino hasta que pudieron ponerse de acuerdo los diferentes partidos políticos, sobre todo, aquellos que llevaban mano en el diseño institucional y que formaban parte de la nueva hegemonía política constituida con el Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN) y Partido de la Revolución Democrática (PRD). Las reformas en las leyes secundarias y en las leyes estatales quedaron listas hasta 2016 en la mayoría de los casos.

1.5.2. El retorno del PRI y el Gobierno de la 4T

La **décima cuarta reforma** se dio con el regreso del PRI al ejecutivo federal y bajo el mandato de Enrique Peña Nieto. En los primeros años de su gobierno se modifica el primer párrafo de la fracción primera y se agrega al conjunto de adjetivos el carácter de laico. Queda de la siguiente forma, “los estados adoptaran, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre conforme a las bases siguientes”.

Sin embargo, la reforma que modificó radicalmente un principio que tuvo su base en la Revolución Mexicana y que obedecía a una de las máximas que le dieron sentido a la misma y fue enarbolada por Francisco I. Madero, “sufragio efectivo, no reelección” se vio

trastocada y fue echada abajo permitiendo la reelección de todos los cargos municipales, así como los congresos locales y nacional. En esta dirección el 115 constitucional establece en 2014 que:

“las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un periodo adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación solo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato”

Ésta, sin lugar a dudas fue una de las reformas de mayor calado en lo político

La **décima quinta** reforma también se dio en el gobierno de Peña Nieto y modificó el Título Quinto, en lugar de decir “De los Estados de la Federación y del Distrito Federal” se puso, “De los Estados de la Federación y de la Ciudad de México. Ya en relación al 115 constitucional se modificó una parte del apartado IV, inciso C, en la cual se cambia la frase “de los Estados” por “la de entidades federativas”.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas 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.

También de adición a la V fracción, inciso i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales:

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción.

Ya con el gobierno de la 4T encabezado por Andrés Manuel López Obrador y con un legislativo mayoritario surgido de la elección de 2018 se promovió la reforma al inciso I y se incorpora de manera contundente un lenguaje de género inclusivo:

- I. Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente o Presidenta Municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, con el principio de paridad de género. 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 (5 junio del 2019).

Con la inclusión de las candidaturas independientes, se modificó el artículo 41 de la constitución y quedó estipulado financiamiento, así como otro tipo de prerrogativas para este tipo de candidaturas, incluido, el nivel municipal. Por otra parte, las alcaldías de la Ciudad de México están bajo una legislación que no deriva del 115 constitucional, sino de un régimen establecido en 122 de la misma constitución.

El municipio mexicano a poco más de un siglo de haberse consagrado en el máximo orden jurídico constitucional y a pesar de reformas importantes como la de 1983 del siglo pasado y de las más recientes en lo que va de este siglo, no ha podido consagrarse como lo que representa, por ser el nivel de gobierno que tiene mayor cercanía con la población. No lo ha logrado en materia jurídica, administrativa, ni política. Esa situación será abordada en los próximos capítulos.

2. LA DEPENDENCIA DEL MUNICIPIO CON RELACIÓN AL CENTRO

2.1. Disfunción Entre el Poder del Centro y el Ayuntamiento.

El proceso de federalización en México inició de manera muy diferente al de Estados Unidos. Se pretendió alcanzar los objetivos en una dirección similar, es decir, imponer una forma de gobierno apoyado en la distribución de competencias entre la federación, las entidades y los municipios. Roberto Ortega⁵⁶ 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 de escudo ante las amenazas externas de intervención, así como contra la implementación de medidas centralistas. Es decir, se impuso un centralismo contra el centralismo para hacer uso del poder⁵⁷ mismo que quedó consagrado en la constitución política, máxima ley rectora de los destinos del estado-nación.

Al acercarse el fin del movimiento armado de la Revolución Mexicana se comenzó a vislumbrar la posibilidad de pactar entre caudillos regionales que se habían sobrepuesto a las masas revolucionarias. También, plantearon generar las condiciones jurídicas y políticas mínimas que dieran certidumbre en el tránsito hacia el nuevo Estado que se pretendía democrático.

⁵⁶ Roberto Ortega Lomelin, *Federalismo y municipio*, FCE, México, 1994, pp. 27-32

⁵⁷ “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

Lo más sólido que produce la amalgama de los diversos grupos que confluyeron en el pacto del constituyente de 1917⁵⁸, fue la *constitución*. Es este marco jurídico en un principio, el que genera las competencias y hace la distribución “conveniente” para los diferentes niveles de gobierno. Para Garrido, “entre 1917 y 1928, la vida política se había desarrollado en torno al **presidente** y a los **caudillos**”⁵⁹ lo cual deja como saldo en los próximos años una buena cantidad de traiciones y asesinatos por el control del poder central, mismos, que se detienen hasta la consolidación del maximato, regido por Plutarco Elías Calles⁶⁰. Considerado también, 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. Asimismo, 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 en 1997.

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, más 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

⁵⁸ “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 suscito 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.

⁵⁹ Luis Javier Garrido, *El partido de la revolución institucionalizada*. Siglo XXI Editores, México, 1982, p .63

⁶⁰ 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.

partido político hegemónico (el liderazgo de las instituciones, la política y las políticas).⁶¹

Con la transformación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), resultado del maximato, en Partido de la Revolución Mexicana (PMR), ya con la influencia de Cárdenas, se construyó el corporativismo, atado al partido para que éste caminara como fiel servidor en torno al ejecutivo federal. EL proyecto del **nuevo Estado mexicano** excluye al Ayuntamiento en la compartición de responsabilidades a la hora de gobernar, 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 atribución 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 Campos⁶²revisa 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 cadenas al Ayuntamiento para que no tuviera posibilidades de moverse “libremente”.

⁶¹ 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

⁶²Ochoa Campos, *op. cit.*, pp. 317-332.

Heriberto Jara, uno de los congresistas más importantes del constituyente, estaba preocupado por la aprobación de un artículo 115 acotado, que desde su óptica lo referente al gobierno municipal se inscribía en un texto 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 está 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 refiriéndose a personas como 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 poderes.⁶³

El poder regional de los caciques revolucionarios a partir del constituyente del 1917 se fue aislando y derrotando sin importar cuál fuera la vía para lograrlo, los obstáculos para centralizar el poder cada vez fueron más débiles, por ello, se explica porque 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 Meyer,⁶⁴ el apoyo que le dio Plutarco Elías Calles a la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM) fue insuficiente para neutralizar la fuerza del ejército,

⁶³ *Ibid.*, p. 321

⁶⁴ Lorenzo Meyer, *El primer tramo del camino*, en, *Historia general de México II*, El Colegio de México, México, 1988, pp.1183-1217.

condición indispensable para avanzar, 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 hicieron, permitió sentar el precedente del presidencialismo fuerte y de un federalismo dirigido desde el centro, “un federalismo cooperativo”⁶⁵, o mejor dicho, dirigido en perjuicio de las libertades locales. Quien definitivamente institucionaliza “el federalismo mexicano” y quita cualquier resquicio de libertad política es Lázaro Cárdenas, y lo logra con el corporativismo⁶⁶, 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 República,⁶⁷ mientras que únicamente las posiciones marginales se dejaban a las autoridades estatales en compartimiento con líderes y caciques empresariales locales.

⁶⁵ 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.

⁶⁶ “CNC, CTM, CNDP, CROM, CGT, STMMRM, etc. “, Meyer, *op. cit.*, pp 1227-1270.

⁶⁷ “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

“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”⁶⁸, el cuerpo obeso y una ideología de la revolución⁶⁹, construida a partir de la familia política que usurpo el poder⁷⁰, fueron la fórmula perfecta para que el presidencialismo “a la mexicana” imposibilitara el camino a la democracia. A esa democracia que sólo puede emanar de la sociedad, y que su primer encuentro debe darse con su gobierno local.

En México se instauró un tipo de **federalismo cooperación**,⁷¹ 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 debería existir en la balanza. También se encargó 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

⁶⁸ Meyer, *op. cit.*, p.1275

⁶⁹ “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.

⁷⁰ “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

⁷¹ Es una especie de federalismo que distribuye las competencias desde el centro del poder con un enfoque paternalista.

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 fórmula orientadora de los procesos económicos y políticos.⁷²

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.

2.2. La Democracia Piramidal

Cabe hacerse las preguntas en relación a ¿qué sí en verdad tenemos una democracia⁷³, si acaso 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 ésta 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 sólo significado, por el contrario, goza de tal flexibilidad que se puede estirar en todas las direcciones que la geografía política permita y

⁷² Ortega Lomelin, *op.cit.*, p. 8.

⁷³ “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

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 entre otras.

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, ha encontrado muchas dificultades en casi dos siglos para darle sentido a esos preceptos. Si nos atenemos a una definición sobre democracia construida en el Medievo, sobre todo de derivación romana, se intuye que el “poder supremo deriva del príncipe y es transmitido por delegación del superior al inferior”.⁷⁴ Para el caso mexicano es común observar como reflejo, 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. Marsillio 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 representativa,⁷⁵ sustraída del pensamiento liberal de las democracias avanzadas, tanto de Europa como del norte de

⁷⁴ Bobbio, *diccionario*, *op. cit.*, p. 441.

⁷⁵ “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

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. Sin embargo, el objetivo se quedó en el camino, tampoco, se respetó el principio de libertad entre niveles de gobierno que Benjamín Constant definió acertadamente:

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.⁷⁶

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 del gobierno y para la formulación de las decisiones políticas”⁷⁷, la parte más alta de la pirámide, es decir, la supremacía, históricamente correspondió al gobierno “federal” en su poder ejecutivo subordina al resto de los poderes subnacionales, dejando en la orilla y como filón los 2457 municipios, cediendo pequeñas dosis de poder en caída vertical. Entre 1997 y 2018 se tuvo un escenario de negociación entre el legislativo y ejecutivo, con algunas disputas, ambos del nivel federal; el tercer sujeto de este nivel, el poder judicial, ha tenido muchas limitaciones y ataduras para fungir como un árbitro imparcial. En dicha disputa “un tanto anárquica”⁷⁸ el legislativo, logró mayor solvencia a partir de los gobiernos conformados en los sexenios de este milenio, como si ésta fuera una lucha por la hegemonía. ¿Será que el equilibrio entre poderes para que funcione necesita autonomía de cada uno de ellos? ¿o de plano como

⁷⁶ Benjamín Constant, *Principios de política*, Gernika, México, 2000. pp.162-163.

⁷⁷ Bobbio, *diccionario*, *op. cit.*, p. 449.

⁷⁸ “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

nunca ha existido la división de poderes, se requiere de la superposición de uno sobre el resto?

Gradualismo, es un término 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 del 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-Creelman⁷⁹ 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 político diferente al PRI tenía la posibilidad de alzarse con el triunfo, un funcionario de alto nivel del sistema, justificó la necesidad de un fraude patriótico. En este sentido, quedó demostrado que era el centro quien decidía cuándo el país en su conjunto o una parte del mismo estaba en condiciones de elegir a sus representantes. La vía democrática electoral del país ha estado condicionada por la voluntad del centro, ya sea en el pasado remoto, contemporáneo y en la actualidad.

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 y subjetivas 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. Es pertinente decir que ha prevalecido una antítesis entre autoritarismo y federalismo. Además, que, para un ejercicio real de democracia, debe oponerse al gobierno del centro, el

⁷⁹ Pedro Lamico, Madero, México, 1958, p.19.

gobierno del municipio, y que el poder proceda por grados, pero a la inversa de la lógica actual, es decir de abajo hacia arriba.

Se debe 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, sobre todo, proponerse que ésta funcione perfectamente. Asimismo, 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.⁸⁰

En este sentido, hoy el país enfrenta un enorme desafío con la centralización de servicios públicos y el nombramiento de delegados y sub delegados en todas las entidades federativas. El gobierno encabezado por Andrés Manuel López Obrador, surgido de un *nuevo partido político, Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA)*, mismo que obtuvo la mayoría simple del congreso federal, además de contar con el apoyo de partidos políticos aliados envió una un conjunto de iniciativas al Congreso con la finalidad de “articular” las políticas públicas en torno a cuatro ejes: I) Gobernabilidad, democracia y

⁸⁰ Alain Touraine, *Critica de la modernidad*, FCE, México, 2000, p. 322.

seguridad pública; II) Política de bienestar; III) Eficiencia, transparencia y combate a la corrupción; IV) Impulsar el crecimiento económico y la equidad social⁸¹.

En torno al segundo eje, relacionado con la política de bienestar, se cambió el nombre de la Secretaría de Desarrollo Social, quedando en su lugar el de la Secretaría de Bienestar, junto a esa modificación, también se hicieron reformas a la Ley de Administración Pública y se otorgaron responsabilidades para que desde las nuevas “Delegaciones de Programas de Desarrollo” funcionando desde cada Entidad Federativa, “confluyan todas las secretarías y dependencias de la administración pública federal. Especialmente las directamente vinculadas al bienestar de la población, como son la de salud, la de educación y la de cultura⁸²”

En la misma dirección, en la Secretaría de Salud se transformó la Comisión Nacional de Protección Social en Salud mejor conocida como “Seguro Popular” en Instituto de Salud para el Bienestar (Insabi). El objetivo de este instituto se planteó para centralizar la política pública de salud dirigida a la ciudadanía que carece de atención médica en otros institutos nacionales de afiliación para trabajadores de base, sea en el sector público o privado. Empero, el Seguro Popular, se instrumentaba a través del Sistema Nacional de Protección Social en Salud que mediante una comisión del mismo nombre (CNPSS) que funcionaba en las entidades federativas y que compartía responsabilidades con los gobiernos estatales a través de los Regímenes Estatales de Protección Social en Salud (REPSS), dio paso al Insabi, mismo que no fue aceptado por las entidades federativas gobernadas por el Partido Acción Nacional.

⁸¹ Gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2018/oct/20181018-II.html. (Consulta, 20/02/2020)

⁸² Idem.

La jefaturas políticas fueron planteadas por la Constitución de Cádiz, mismas que fueron reproducidas de manera importante por la la Contitución de 1824, ya bajo el dominio mexicano. Javier Delgado⁸³ describe la justificación política de los prefectos o jefes políticos, en ella, nos argumenta las motivaciones centralizadoras a cargo de los gobernadores sobre los ayuntamientos. Durante el régimen de Porfirio Díaz “los jefes políticos... constituían, más bien, una amplia y firme base base sobre la cual descansaba toda la estructura dictatorial. Tan indispensables como fueron los intendentes para Luis XIV⁸⁴”

Al analizar las características del “Prefecto” que funcionó con la monarquía, del “Jefe Político” de las repúblicas de orden buegués y la actual denominación de “Delegado” bajo el gobierno de López Obrador en el actual régimen democrático surgido en el proceso político electoral más libre en la historia de México. Encontramos una enorme similitud en cuanto a las características y funciones de dichas figuras públicas de poder utilizadas por los maximos jefes de gobierno en diferentes momentos de la historia. El común denominador se ubica en el núcleo centralizador del poder del jefe de estado y gobierno que se apoya en operadores de gobierno que se ubican en las entidades federativas.

2.3. Paternidad Extendida

Hasta 2018 parecía que no tenía mucho sentido hablar de presidencialismo, afortunadamente su entorno había reducido y aunque su grado de influencia seguía siendo bastante, cada vez se aleja más de lo que significó durante casi todo el siglo XX post revolucionario. Empero, el acotamiento del responsable directo del poder ejecutivo federal

⁸³ Francisco Javier Delgado Aguilar, Orígenes e instalación del sistema de jefaturas políticas en México 1786-1824. *Estud. Hist. Mod. Contemp. Mex* no.28 México jul./dic,2004. En scielo.org.mx (consulta, 20/02/2020)

⁸⁴ J. Lloyd Mecham, *El jefe político en México*. Secuencia (1996), *Revista de historia y ciencias sociales*. 4, enero-abril. Pág. 143-156. Consulta, 5 abril de 2020. C:/Users/Dell/Downloads/131-120-3PB.pdf

no significó una pérdida absoluta del poder político del gobierno central o federal, más bien, se constituyó una compartición del poder ejecutivo con el legislativo sin que esta nueva relación modificara sustancialmente la correlación de fuerza entre el gobierno del centro, con los gobiernos estatales y municipales. 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 realizó teniendo como base una encuesta instrumentada por el Instituto Político de Administradores Públicos (IPONAP), organismo afiliado al PRI que hizo esta 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 por 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)⁸⁵.

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

⁸⁵ Olmedo, *El desafío, op.cit.*, p. 13

el reconocimiento tácito de que no posee una plena capacidad para obrar, al tiempo que su libertad está 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”⁸⁶ obviamente está pensando y planteando una propuesta de reforma en términos prescriptivos muy alejada de la realidad.

Reynaldo Robles⁸⁷ 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. Además dice, “la libertad del municipio mexicano, no implica que éste 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 estatal, que coexiste al lado de éstos con su propia competencia, la cual puede oponer para excluir

⁸⁶ Juan Ugarte Cortes, *La reforma municipal*, Porrúa, México, 1985, p. 44

⁸⁷ Robles Martínez, *op.cit.*, p. 172

cualquier intromisión, ya sea federal o estatal”⁸⁸. 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”⁸⁹, dicho precepto le vendría de maravilla al gobierno municipal para que se destutelara e incluyera diversas formas de gobierno⁹⁰ 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

⁸⁸ *Ibid.* p.173

⁸⁹ Constitución, *op. cit.* p.43

⁹⁰ 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

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

2.4. Democracia a Cuentagotas

La prerrogativa de la democracia ha descansado sobre el presidencialismo⁹¹ del que surgieron casi todas las propuestas constitucionales que dieron vida a la implementación de la democracia política⁹², 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 más prerrogativas a los municipios, generar las reformas a leyes electorales, incluyendo las candidaturas independientes, la reelección 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

⁹¹ 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.

⁹² Es la esfera en la que el individuo es tomado en consideración como ciudadano. Norberto Bobbio, *Estado, Gobierno y Sociedad*, Breviarios, FCE, México, 1992.

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 para que se hiciera cargo de algunos servicios generados en su propio espacio territorial, pero también que incursionará 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”⁹³. 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.”⁹⁴ Ganaba más de 2300 Ayuntamientos de un total de 2371⁹⁵, con una competencia muy marginal que contaba con pocas posibilidades de disputar el triunfo; a principios de los ochenta, inició el camino más seguro a la transición política⁹⁶ nacional,

⁹³ Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia I*, Alianza Universidad, México, 1991. p.176

⁹⁴ *Ibid*, p. 177

⁹⁵ Cantidad de municipios en las 31 Entidades Federativas para 1977.

⁹⁶ 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

aun cuando las condiciones para la calidad de la democracia sean demasiado estrechas y el ejercicio de la democracia política sean la base que el centro tiene como destino final. Hoy en día la otrora hegemonía priísta ha sido vapuleada, ha perdido los procesos electorales a nivel nacional, incluida la Presidencia de la República, la mayoría en el senado y en la cámara de diputados, así como la mayoría de las gubernaturas estatales y congresos locales. A nivel local, ya no tiene ninguna seguridad de hacerse con el triunfo en las principales alcaldías de los estados, su mejor cosecha se da en municipios rurales. Ahora el PRI, requiere de alianzas con otros partidos para poder competir contra otras fuerzas políticas, su hegemonía sucumbió, a tal grado que hace alianzas con fuerzas políticas que en el pasado fueron algo más que adversarios políticos.

El llegar a este punto ha significado un recorrido bastante complicado por laberintos sin salida y obligado retorno en muchas ocasiones, la democracia nunca ha llegado *verbi gratia*, tampoco, se ha entregado 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.”⁹⁷ Nadie conoce a ciencia cierta cuáles han sido todos los factores que se vienen incorporando desde la Revolución Mexicana. Hasta el 2006 creíamos contar con una

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

⁹⁷*Ibid*, p. 203: véase también, “una transición podría concebirse como una especie de **punto 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

regularidad electoral, comprometida con la competencia y las alternancias,⁹⁸ pensamos que había 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 pagó 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 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”⁹⁹. 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 influyó 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

⁹⁸ “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

⁹⁹ Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, FCE, México, 1994. p. 24.

creación de una Asamblea de Representantes para el Distrito Federal¹⁰⁰ hasta llegar a lo que es hoy en día, una entidad federativa más, con la conversión de las delegaciones en alcaldías. 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 Distrito Federal, evidenció la incapacidad del gobierno federal en dar respuesta, situación que 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 contribuiría un fenómeno político que daría una nueva fisonomía a la democracia.

“En el México contemporáneo, los Ayuntamientos han atravesado por un largo período de marginación económica, de subordinación política a las autoridades estatales y federales, y de indefinición jurídica”¹⁰¹, 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.

¹⁰⁰ Ramiro Bautista, *La democracia aplazada: sus riesgos*, Pueblo Nuevo, México, 1990. pp. 38-39

¹⁰¹ Adriana López Monjardín, *La lucha por los ayuntamientos una utopía viable*, Instituto de Investigaciones Sociales y Siglo XXI Editores, México, 1986. p. 16

Es desde el municipio donde se puede buscar 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”¹⁰²pero 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, por lo cual plantea siguiendo esta corriente que: la consolidación de las comunidades, y de la sociedad civil en su conjunto, acabara superando la desintegración social provocada por el mercado”¹⁰³por 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 se comete frecuentemente consiste en utilizar criterios y recursos 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 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 debe cubrirse con propuestas razonables y coherentes; hay que tomar cierta distancia con respecto al centro político del que dimana el poder del Ayuntamiento

¹⁰² Anthony Giddens, *La tercera vía y sus críticos*, Taurus, España, 2000, p. 72.

¹⁰³ *Ibid*, pp. 72-73

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 Michoacán¹⁰⁴ en 1947, ocho años después de que este partido saliera a la luz pública como una alternativa de centro derecha, contra la consolidación del partido de Estado¹⁰⁵; en los sesentas esta misma organización política se impone en Ayuntamientos de algunas entidades (Chihuahua, Sonora, Yucatán y B.C.N), Salvador Nava¹⁰⁶ 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) tuvo la mayoría de gobiernos municipales de oposición con 18, el “izquierdista” Partido Popular Socialista (PPS) lograría 5 y el PRI dominó 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 palabra sobre su sucesor, de palomear las próximas vacantes de

¹⁰⁴ Andrés Valdez Zepeda, *Democracia y oposición, el PAN y la transición política en México*, Universidad de Guadalajara, 1999, p.105

¹⁰⁵ “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

¹⁰⁶ 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 logro que se reconociera su triunfo. López Monjardin, *op.cit.*, pp. 40-60.

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 mexicano¹⁰⁷ la competencia política-electoral se desarrolló en el interior del régimen, y mediante las organizaciones corporativas del partido de estado¹⁰⁸, las cuotas de poder, las luchas por la hegemonía de grupos, la alianza entre organizaciones y con grupos económicos, etc., en sí, la pelea grande del espectáculo era dentro del estadio priísta y la competencia fuera de este espacio era intrascendente. 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 retuvo en todo momento, no menos de 97% de los municipios mexicanos”¹⁰⁹ 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.¹¹⁰

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

¹⁰⁷ “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 sí 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.

¹⁰⁸ “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

¹⁰⁹ *Ibid*, p. 37

¹¹⁰ Merino, *op.cit.*, p. 54.

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 muy aventurado, si bien es cierto que el origen del partido que logra llevar al triunfo presidencial a uno de sus militantes y que Acción Nacional es un partido liberal y que siempre dijo tener una esencia democrática, hasta 2006 que hizo lo mismo que el PRI en materia de fraude electoral, con tal de mantenerse en el poder y representar los intereses de la oligarquía económica. En los primeros años del nuevo milenio, Acción Nacional gobernaba aproximadamente un 35% de la población y tenía 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 más 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 un instrumento que legisle en función de los intereses de las regiones que gobierna como lo viene haciendo en la actualidad.

Es necesaria una libertad política que lleve a una vida digna y responsable al Ayuntamiento, donde se le permita asumir la condición de mayoría de edad, 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.

Con la reforma a los artículos 17 bis y 17 Ter¹¹¹., a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se estableció la operación de 32 “Delegaciones de Programas para el Desarrollo”:

que tendrán a su cargo la implementación de planes, programas y acciones para el desarrollo integral, funciones de desarrollo integral, funciones de atención ciudadana, la supervisión de los servicios y los programas a cargo de las dependencias y entidades, así como la supervisión de los programas que ejercen algún beneficio directo a la población, de conformidad con los lineamientos que emitan la Secretaría de Bienestar y la Coordinación General de Programas para el Desarrollo.

Estos funcionarios son mejor conocidos como los “superdelegados”, mismos, que realizaran varias funciones que anteriormente desempeñaban delegados de cada una de las secretarías a nivel estatal. Con esta reforma, desaparecen varios delegados, dando paso a uno, que coordinara un conjunto de políticas públicas de carácter social, cultural y político. En la designación, no prevaleció el criterio de equidad de género, ya que de tres cuartas partes, es decir, 24 “superdelegados” son hombres y una cuarta parte, equivalente a 8, son mujeres. La mayoría vienen de las estructuras estatales del MORENA y nominados a un cargo de elección popular, en el senado o la cámara de diputados en el proceso electoral de 2018, casi ninguno tiene experiencia en altas responsabilidades dentro de la administración pública.

Con la reforma al Artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se establece que la Coordinación General de los Programas para el Desarrollo

¹¹¹ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2020. México.

quedarán bajo el mando de la Secretaría del Bienestar, no obstante, por el modelo impulsado en el gobierno, por la forma de la designación de los “superdelegados” y por el interés personal, el Presidente de la República tendrá su mirada fija en estos funcionarios para que le ayuden a gobernar desde las entidades federativas. Se puede plantear una neocentralización del poder público nacional.

En términos económicos se realizó un ajuste en el presupuesto público de 2021 que tiene impacto en la disminución de las ministraciones federales hacia las entidades federativas, afectando tanto al presupuesto estatal, como el municipal. El Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF 2021)¹¹² que presentó el Ejecutivo Federal tuvo una caída de 115 mil mdp, lo que representa un 9.0% menos con respecto al ejercicio del 2020.

Cabe destacar que los recursos federalizados del Ramo 23 “Provisiones Salariales Económicas”, rubro que presentó la mayor caída (-41.8%) entre los componentes del Gasto Federalizado, únicamente se asignaron recursos a tres fondos: el Fondo para Entidades Federativas y Municipios productores de Hidrocarburos, el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas y a la Provisión para la Armonización Contable.

Participaciones Federales (Ramo 28) los recursos que se transfieren a las entidades federativas y municipios en los dos fondos que consideran la Recaudación Federal Participante para calcular el monto a distribuir. Así los Fondos General de Participaciones y de Fomento Municipal presentan un monto menor real en 4.4 y 4.5 por ciento con respecto al año anterior.

La Protección Social en Salud para el ejercicio 2021, las asignaciones presupuestales para el Sistema de Protección Social no se presentaron, derivado de la creación del Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI)¹¹³

En el ámbito político, La Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO)¹¹⁴ fue creada como un foro permanente para el fortalecimiento del federalismo mediante mecanismos democráticos, abierto a todas las entidades del país, sin distinción de partidos políticos. Ante la creación del INSABI del gobierno federal encabezado por el Presidente

¹¹² ceft.gob.mx/publicaciones/documento/2020/cefp032220.pdf

¹¹³ Idem.

¹¹⁴ [Conago.org.mx/gobernadores](https://conago.org.mx/gobernadores)

Andrés Manuel López Obrador y la centralización de recursos, los gobernadores del Partido Acción Nacional se salieron y crearon un nuevo frente denominado “Alianza Federalista¹¹⁵” conformada por gobernadores del PAN, Movimiento Ciudadano, PRD e Independiente, como una alianza contra el recorte presupuestal a las entidades, vía gobiernos estatales. A dos años de que entró el ejecutivo federal, se han impulsado reformas en lo fiscal, administrativo y político que abonan a una mayor concentración del poder central. Habrá que esperar el transcurso del sexenio para analizar con mayor detalle la profundidad de dichas reformas y su impacto en el sistema federalista.

¹¹⁵ Alianzafederalista.com/af/

3. LA MATERNIDAD DE LA ENTIDAD FEDERATIVA

3.1. La 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 dé 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 de las alternancias electorales cuando los gobiernos municipales diferentes al PRI en el país controlaban menos del 5% de los Ayuntamientos, era prácticamente imposible. No cabía la más remota oportunidad de disentir del centro. Con la llegada de Ayuntamientos y ejecutivos estatales de oposición comenzó una amplia discusión sobre los contenidos de las constituciones locales, las leyes orgánicas y códigos municipales con la pretensión de transformaciones en favor 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 iniciaría 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 rúbrica, “the economic crisis of the 1980s was the pivotal factor affecting the timing of the political awakening of society”¹¹⁶. Es la suma de la **reforma política, la reforma municipal y la quiebra económica** del país lo que produce el inicio

¹¹⁶ Vikram K. Chad, *Mexico's political awakening*, University of Notre Dame Press, Notre Dame Indiana, 2001, p. 25.

de la transición electoral a través de los Ayuntamientos¹¹⁷ . Carlos Martínez Assad le llama a este movimiento el despertar de las regiones y dice lo siguiente:

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, fronterizas, electorales, religiosas, etcétera. Una coincidencia resulta de los escenarios regionales donde transcurren sus respectivos movimientos.¹¹⁸

Sin embargo, el agotamiento de los modelos económico y político aunados a la incertidumbre ciudadana a principios de los ochenta, genera una nueva etapa para México con la alternancia en el Ayuntamiento, la cual podemos leer como una incipiente, pero constante y permanente competencia al monopolio político que mantenía 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, 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 está 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

¹¹⁷ 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 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.

¹¹⁸ 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 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.

En México, durante todo el tiempo que el PRI fue una extensión¹¹⁹ 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)¹²⁰ 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 prolífera 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

¹¹⁹ Extensión, entendida como un brazo encargado de realizar operaciones mecánicas.

¹²⁰ Olmedo, *El municipio, op.cit.*, pp. 32-33.

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”¹²¹.

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 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. En otras palabras, 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.

¹²¹ Merino, *op.cit.*, p .54.

El esquema anterior fue posible gracias a que ningún partido político tuvo condiciones para disputar el poder en los congresos locales. Fue hasta 1974¹²² en que algunas entidades federativas se adelantaron a la reforma de 1977 y comenzaron a incorporar diputados locales de partido¹²³ y desde entonces comenzó una mayor participación de la oposición¹²⁴, 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 ciudades¹²⁵ 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 entidad¹²⁶. Los cortes en política se pueden hacer en muchos momentos del proceso, dependiendo de lo que se quiera corroborar, para quienes quieren

¹²² Lujambio, *op.cit.*, p. 46.

¹²³ *Ibid* p,47

¹²⁴ PAN, PPS y PARM, eran la oposición institucional, aunque solamente el Partido Acción Nacional era una oposición real.

¹²⁵ Poblaciones con 300 mil habitantes eran los que tendrían derecho a partir de la Reforma política de 1977 a tener regidores de representación proporcional.

¹²⁶ 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

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 Juchitan¹²⁷ en el sur con una propuesta democratizadora diferente; posteriormente una lucha por las gubernaturas 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 Nacional¹²⁸, con la escisión interna y externa del PRI, se había dado el primer gran susto al partido hegemónico, 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 se reprodujo 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 (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

¹²⁷ El caso Oaxaca, Molinar, *op.cit.*, p.192.

¹²⁸ Jaime Tamayo, El neocardenismo y el nuevo Estado, en *El Nuevo estado mexicano*, *op. cit.* pp. 113-114.

a las propuestas en materia constitucional generadas en el centro del poder¹²⁹; de las 32 entidades federativas, 30 han adecuado su constitución política a la federal en lo referente al texto del 115; mientras que los otras 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 casi absoluta, 31 de 32 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 relativa¹³⁰; y en otros estados el primer regidor se convierte en el responsable directo del Ayuntamiento.
- b) La 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 2020 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 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.

¹²⁹ Centro de poder que no necesariamente se produce en el ejecutivo federal.

¹³⁰ Ver gráficas de Anexo

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 determinarán de acuerdo a las **legislaturas** de los estados.

h) Administrarán “libremente su hacienda” la cual se formará 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 manejarán su patrimonio propio conforme a la ley, que deberán expedir las **legislaturas** de los estados.

j) **Las legislaturas** de las 32 entidades federativas aprobarán las leyes de ingresos de los 2458 municipios y las 16 Alcaldías del estado de La Ciudad de México.

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 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 tenía en 2005 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 alcanzará 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 proporcional¹³¹. Para 2010 el PRI gobierna el 59% de la población total del país y es mayoría en 19 de los 32 congresos locales.¹³²

En 2020, una década después, el Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), un partido político que no existía, cuenta con mayoría simple en 21 entidades federativas, es decir, el 65.62%. Además, de los 1112 legisladores locales, tiene 406, lo que equivale a una representación de un 36.51%; en segundo lugar, se ubica el Partido Acción Nacional (PAN) con mayoría en 7 legislaturas, equivalente a un 21.87% y con 216 diputados que representan el 19.42 del total nacional; en un lejano tercer lugar está el otrora viejo partido político del siglo XX, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), que solamente mantiene mayoría en tres congresos locales y representa un marginal 9.37%, con un total de 169 diputados en los 32 congresos estatales; por último, en el estado de Jalisco la legislatura está dominada por el partido de Movimiento Ciudadano que representa un 3.12% y tiene un total de 42 diputados en los diferentes congresos locales para representar un 3.78%.

¹³¹ 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.

¹³² <http://www.pri.org.mx>, 18/02/2020

El resto de los partidos políticos, ninguno alcanzó mayoría simple en alguna legislatura local y sus representantes son resultado de las alianzas con los tres partidos políticos más importantes, así, como la mayoría de sus diputados accedieron por la vía de la representación proporcional. Los partidos políticos locales no han tenido crecimiento, su representación es muy marginal, lo que parecía como una opción de democratización desde abajo, terminó con una subrepresentación en la cual estos institutos políticos locales, con creces, llegan a obtener 21 escaños a nivel nacional, lo que representa apenas un 1.89%; por último, la nueva figura que se incorporó a partir de 2016, las candidaturas independientes, lograron mejor cosecha que los partidos locales, estos diputados independientes alcanzaron 26 posiciones en las diferentes legislaturas locales, para obtener un 2.25% de representación¹³³.

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 1.89% de los legisladores¹³⁴. Las coaliciones¹³⁵ han generado pocos diputados locales, si se toma en consideración la expectativa 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 aplicado o mejor dicho capitalizado su situación en el terreno nacional, aprovechado las alianzas para mantener el registro nacional. En la última elección federal de 2018 la representación del Congreso Nacional en la Cámara de Diputados, el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) alcanzó el 4.80% del porcentaje de votación nacional, lo cual le mereció 16 diputados de los cuales 11 fueron por la vía de

¹³³ Fuede, Congresos de las entidades federativas

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ *Ibid.*

la representación proporcional; mientras que el partido Nueva Alianza, solamente se quedó con 2 diputados de mayoría, puesto que al no alcanzar la votación mínima de 3% perdió el derecho a recibir diputados por la vía de la representación proporcional; estos dos partidos políticos nacionales venían haciendo alianza con el PRI, los tres participaron en la alianza electoral “Todos por México” y con la debacle del partido del gobierno, se vino abajo la votación de estos partidos acostumbrados a vivir del oportunismo y del pragmatismo.

En la alianza en torno a Andrés Manuel López Obrador (AMLO) y que se denominó “Juntos Haremos Historia” a la que históricamente se sumaban los aliados ideológicos, en esta ocasión se integró por el partido MORENA creado ex profeso por AMLO, por su tradicional aliado, el Partido del Trabajo, al que le fue maravillosamente bien, obtuvo 58 diputados de mayoría relativa y solamente 3 de representación proporcional; el otro aliado, fue una nueva organización nombrada “Partido Encuentro Social” conformado principalmente por agrupaciones religiosas no católicas, a este partido le fue excelente, cosechó 56 diputados de mayoría y no tuvo derecho a plurinominales por no haber alcanzado el mínimo de votación requerida por la ley. Los votos alcanzados por la alianza “Juntos Haremos Historia” fueron de más de 30 millones equivalentes a un 53.19 para el caso de la Presidencia de la Republica, desde la controversial e irregular elección de 1988, ningún candidato obtenía más del 50% de la votación, aunque claro, en 1988 las cifras y el proceso electoral no dieron ninguna certeza.

La otra alianza, “Por México al Frente” encabezada por el Partido Acción Nacional obtuvo un 22.28% de la votación y al igual que la alianza en torno a AMLO, ésta también fue muy atípica, ya que se conformó además, del PAN, por los antiguos aliados de la izquierda; el Partido de la Revolución Democrática (PRD) surgido de la elección de 1988 y cabeza de la izquierda electoral se convirtió en el principal aliado de su mayor adversario,

sin embargo, al perder la masa electoral que siguió a López Obrador, solamente aportó a la alianza un 2.83% de votación para presidente y consiguió 9 diputados de mayoría y 12 de representación proporcional; el otro partido “Movimiento Ciudadano” también histórico aliado de la izquierda consiguió 17 diputados de mayoría y 10 por la vía plurinominal¹³⁶.

La última opción la representaron las candidaturas independientes, misa que por primera vez participaban en un proceso electoral con todas las facultades legales, inicialmente se registraron muchos precandidatos para alcanzar los requisitos establecidos por el INE, pero al final del camino solamente dos cumplieron con lo establecido. Margarita Zabala, esposa del ex presidente Felipe Calderón Hinojosa, la cual declina en plena campaña el 17 de mayo de 2018. El otro candidato, mismo que llega hasta el final de la contienda fue el gobernador con licencia por Nuevo León, Jaime Rodríguez Calderón, quien también había ganado la gubernatura por la vía independiente, él, obtiene un 5.23% de la votación, equivalente a dos millones 961,732 votos, pero sin aportar ningún diputado o senador al Poder Legislativo.

Como se puede observar, la elección nacional fue totalmente atípica, en este proceso electoral se juntaron partidos políticos de izquierda, derecha, confesionales y por meros intereses pragmáticos vinculados a la conservación del registro. Otro escenario que también se dio, fue el hecho de que varios candidatos a diputados y senadores se registraron bajo unas siglas y al momento de registrarse como representantes en la cámara respectiva, lo hicieron con el partido al que realmente pertenecían. Fue una elección que evidenció una realidad sustentada en intereses de índole pragmática y no de principios ideológicos y de clase.

¹³⁶ <http://electionresources.org/mx>, 18/02/2020

Tabla I. Aproximado de la composición de las legislaturas locales en las 32 Entidades mexicanas

Partido Político	Número de diputados	Porcentaje Total
Partido Acción Nacional	216	19.42%
Partido Revolucionario Institucional	169	15.20%
Partido de la Revolución Democrática	57	5.22%
Partido del Trabajo	76	6.83%
Partido Verde Ecologista de México	41	3.69%
Nueva Alianza	18	1.62%
Movimiento ciudadano	42	3.78%
Movimiento de regeneración Nacional	406	36.51%
Partido Encuentro Social	40	3.60%
Partidos Políticos Locales	21	1.89%
Independientes	26	2.25%
TOTAL	1112	100%

Fuente: congresos locales

El 95.6% de la representación legislativa estatal depende de proyectos formulados en el centro¹³⁷; las reformas aprobadas en el congreso federal, se adecuan a la medida de cada entidad federativa con gran facilidad; la ley local se subordina a la federal. Por tanto, el hueco o vacío que los estados no cubren lo asume 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

¹³⁷ Sólo el 4.14% de la representación está en manos de partidos políticos locales y candidaturas independientes, el resto es dominado por el centro, *ibid*

fundadores de la nación nos dejaron para que el estado ejerciera la función que le ha sido asignada en el sistema federal”¹³⁸, 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 elección de congresos locales,¹³⁹ el Partido Acción Nacional logró tener el mayor número de diputados sin alcanzar la mayoría absoluta en Baja California Norte en 1989, así como en el Estado de México, Querétaro y Yucatán; en Morelos obtuvo el 50% de las curules y en Guanajuato, Jalisco y Nuevo León alcanza dicha mayoría, aunque en ésta última entidad perdió el control del congreso y la gubernatura. Por su parte el PRD, ha tenido mayoría simple en Baja California Sur y Michoacán, aun cuando contó con la bancada más numerosa en Zacatecas, se quedó por debajo de la mayoría calificada; el PRI era el partido político que obtenía la mayor cantidad de diputados, acumulando 19 congresos locales con mayoría absoluta.

En el 2018 la correlación política partidista cambió radicalmente, MORENA logró hacerse de una mayoría absoluta en 21 legislaturas locales, obteniendo algunas de las más importantes por su población como La Ciudad de México, Veracruz, Oaxaca y Guerrero. Además, se quedó muy cerca en el Estado de México, pero con sus aliados electorales (PT y Partido Encuentro Social) alcanza la mayoría absoluta en 15 entidades. El Partido Acción

¹³⁸ 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.

¹³⁹ Hasta el 2001, es decir, recién iniciado el actual siglo, se daban algunos casos paradigmáticos en algunas entidades federativas, hago referencia sobre algunos para ilustrar lo que sucede a partir del 2018.

Nacional consiguió una mayoría calificada en 2 legislaturas locales, con sus aliados (PRD y Movimiento Ciudadano) logra tres más, sumando en total cinco. El Revolucionario Institucional por sí solo no alcanza ninguna mayoría absoluta, ni sumando a sus aliados (PVEM y Nueva Alianza) logra hacerse de una sola mayoría local. El resto de las entidades quedaron muy divididas, de tal manera que los gobernadores comenzaron a operar con legisladores de diferentes partidos para sacar sus propuestas.

Visto este panorama prácticamente no queda una entidad con mayoría calificada de un sólo partido político. El otrora poderoso Revolucionario Institucional, se convirtió en una organización partidista sin capacidad. La actual fuerza política más importante, no solo en el centro, sino en la mayoría de las entidades federativas gira en torno a MORENA, el partido político del presidente de la República, aunado a lo anterior, en el proceso electoral de 2018 y 2019 se hizo de una cantidad nada despreciable de 7 gubernaturas.

El presente escenario a simple vista pareciera el mejor lugar para ensanchar los márgenes democráticos a nivel municipal, favoreciendo un municipio con más libertad, situación que favorecería una mayor Autonomía del Ayuntamiento.

La actual legislación propicia que los Ayuntamientos sean suspendidos, desconocidos, desaparecidos o revocados sus mandatos, de acuerdo a lo establecido en el 115 constitucional. Si bien es cierto que la actual composición en los congresos locales disipa un poco la incertidumbre, siempre persiste la posibilidad de alianzas entre diferentes fracciones para lograr la mayoría simple o calificada.

Más 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 hacendarías 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 *matria* del gobierno de la comunidad.

3.2. 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 municipalistas¹⁴⁰ 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 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.

¹⁴⁰ Estudiantes y dirigentes políticos y sociales que se han preocupado por ensanchar las fronteras de lo municipal.

Las entidades gobernadas por partidos políticos diferentes al PRI muestran una escasa diferencia en cuanto a organizar estructuras autónomas alternativas 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, 117, 118 ,119, 120 y 121 de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Con la transformación del Distrito Federal en Ciudad de México como una entidad federativa más, se instituyó un conjunto de leyes y normas que derivan del Artículo 122, la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos le otorga una manera diferente de organizarse.

Empero, 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 el ejemplo anterior, 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 mexicano¹⁴¹ 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.

¹⁴¹ Francisco Barrio en 1986 en Chihuahua decía, “no dejaremos piedra sobre piedra del actual sistema político mexicano”. Sin embargo, al asumir el cargo de gobernador de 1992-1998, no solamente dejó los mismos cimientos, sino que los fortaleció, se negó a pasar la Junta Municipal de Aguas a los municipios

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 dónde 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 éste 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 Otras¹⁴².

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 cual 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 se revisan las leyes reglamentarias de las 31 entidades federativas y se encuentra un parecido entre todas, la primera idea que salta 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 qué 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 para que no se les afecte. Los diputados locales han estado muy preocupados en cuidar que vaya a quedar algún

¹⁴² 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.

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 Ayuntamiento¹⁴³.

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 municipales¹⁴⁴. 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

¹⁴³ . 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.

¹⁴⁴ Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Jalisco. Transparencia.info.jalisco.gob.mx. consulta 13 abril 2020

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 Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED) pone el foco en varios asuntos que atañen al municipio, ello aunado a lo planteado por las entidades federativas al respecto ayuda a definir lo pertinente. Hoy por hoy, de las 29 comisiones municipales previstas en las leyes y/o códigos municipales de las 31 entidades federativas, he encontrado 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 Ayuntamiento¹⁴⁵.

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 mil municipios que con creces rebasan las mil personas.

¹⁴⁵ Leyes y reglamentos municipales de las 32 entidades federativas

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; realmente en sentido formal no existe, incluso las atribuciones del ejecutivo estatal sobre los cabildos adquieren importancia sólo 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, 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 árbitro “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 hecho que faculta a que el gobierno estatal se responsabilice; o el Ayuntamiento por *motu proprio* 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 Estado¹⁴⁶ no tiene un control legal sobre los gobiernos de la comunidad, y empíricamente no se pueda comprobar el peso real que tiene

¹⁴⁶El 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

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, además 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.

De hecho y derecho, 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. La totalidad de las facultades autorizadas al Ayuntamiento son minuciosamente establecidas en las leyes estatales¹⁴⁷.

El total de artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es de 136, en la cual cabe una cantidad bastante alta de leyes relacionadas con todos los

desconocido que no sabe ni quien es, ni de dónde 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.

¹⁴⁷ Todas estas referencias vienen en el artículo 115 de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

tópicos del quehacer político, jurídico y administrativo del Estado mexicano y su relación con el resto de las entidades y poderes nacionales y subnacionales.

Tabla 2. Cantidad de Artículos de las 32 Constituciones Estatales en 2019

Entidad Federativa	Partido Político	Número de Artículos de Constituciones Locales	Número de Artículos de los Códigos Municipales o Ley Orgánica
Aguascalientes	PAN	95	1610
Baja California	MORENA	113	54
Baja California Sur	PAN	167	223
Campeche	PRI	132	190
Chiapas	MORENA	125	173
Chihuahua	PAN	202	204
Ciudad de México	MORENA	71	242
Coahuila de Zaragoza	PRI	198	406
Colima	PRI	147	136
Durango	PAN	183	229
Guanajuato	PAN	147	263
Guerrero	PRI	200	285
Hidalgo	PRI	159	194
Jalisco	Movimiento Ciudadano	119	145
México	PRI	149	170
Michoacán de Ocampo	PRD	165	182
Morelos	Encuentro Social	151	192
Nayarit	PAN	139	267
Nuevo león	Independiente	153	228
Oaxaca	PRI	142	168
Puebla	MORENA	143	190
Querétaro	PAN	40	181
Quintana Roo	PAN	169	252
San Luis Potosí	PRI	139	168
Sinaloa	PRI	159	113
Sonora	PRI	131	446
Tabasco	MORENA	84	266
Tamaulipas	PAN	167	438
Tlaxcala	PRI	121	165
Veracruz de Ignacio de la Llave	MORENA	84	204
Yucatán	PAN	109	230
Zacatecas	PRI	167	209

Elaboración propia a partir de consulta a las 32 constituciones de las Entidades Federativas

La mayoría de las constituciones estatales contienen una cantidad mayor de artículos que los 136 de la federación. Sobresalen los casos de Querétaro con 40, Ciudad de México 71, así como Veracruz y Tabasco con 84 respectivamente y finalmente, Aguascalientes con 95, todas estas entidades con menos de cien. Por el contrario, los que tienen una cantidad muy por arriba de la constitución federal, está en primer lugar, Chihuahua con 202, le sigue Guerrero con 200, después Coahuila con 198 y finalmente Durango con 183. Por partidos Políticos, el promedio de artículos es el siguiente: PAN, 125.1; PRI, 153.66; MORENA, 103.33; El resto de los partidos políticos solamente gobiernan una entidad, PRD, 165; Movimiento Ciudadano, 119; Encuentro Social, 151; Independiente, 153.

En 2004 el promedio de las Leyes Orgánicas o Códigos Municipales alcanzaba los 181 artículos, siendo Baja California Norte la que contaba con menos artículos, solo 54, pero suficientes para enunciar de manera general el marco del propio Ayuntamiento; le seguía Aguascalientes con 86 y posteriormente Sinaloa con 89. Dieciséis años después, el resultado se ha modificado sustancialmente, en pleno 2020 se tiene un promedio de 263.21 artículos.

Tomando la misma fecha de 2004 como referente, en aquel entonces el promedio de las entidades gobernadas por Acción Nacional contaban con una legislación estatal sobre el municipio más reducida, lo que daba a los Ayuntamientos un poco más de margen para maniobrar en lo que se daba en llamar el “municipio libre”. El promedio de artículos en los códigos donde gobernaba el PAN, llegaba con creces a los 120, mismos que desde la perspectiva de un partido liberal, tendrían que estar en promedio al nivel de Baja California, y así poder aspirar a la verdadera democratización del Ayuntamiento que tanto pregonaban.

En la actualidad, los gobiernos panistas tienen en su haber 403.33 artículos, indudablemente ser gobierno les llevó a tener una mayor influencia y control sobre el municipio. Los códigos municipales y leyes orgánicas bajo gobiernos priistas tienen en promedio 215 artículos; mientras que los que tienen un ejecutivo estatal surgido de MORENA llegan a los 188.16, sin embargo, por el corto tiempo que tienen en el poder, es muy temprano para especular sobre estas legislaciones locales. En cuanto al resto de las denominaciones políticas que gobiernan una sola entidad, la media de artículos es de 188.33, prácticamente igual a MORENA.

Las entidades federativas que se exceden en la normatividad en lo que respecta a las leyes orgánicas o códigos municipales son: Aguascalientes con 1610 artículos en, donde no deja huecos al municipio 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 Sonora con la cantidad de 446, Tamaulipas 438 y Coahuila 406 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 municipio, impidiéndole a toda costa su crecimiento; lo prefieren débil, famélico, dependiente, reverente, sumiso y obediente; la homogeneidad uniforme modelos en base a

un prototipo, poco más de un siglo de centralización¹⁴⁸ no ha sido suficientes para inhibir la diversidad, sino, que hoy el federalismo¹⁴⁹ se presenta como un gatopardismo, que pretende seguir construyendo modelos unitarios para el “municipio libre”.

Los códigos, leyes orgánicas o leyes municipales que emanan de las legislaturas locales dan cientos de evidencias, suficientes para pensar que el municipio sigue dependiendo de un órgano de gobierno superior y que mientras haya estas fronteras cercando al gobierno de la comuna, éste 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 qué tipo de transición se quiere, que instituciones civiles, políticas y gubernamentales deben de cambiar y hasta donde llevar los cambios?

Los códigos o leyes orgánicas municipales tienen la peculiaridad de establecer a través de la normatividad casi todo lo que tiene que ver con el funcionamiento del Ayuntamiento, el margen de maniobra de éste y su desenvolvimiento ante los poderes estatales y hacia la comunidad. Aún, con las diferencias en torno a las estructuras, instituciones y funciones municipales, en lo general se mueven dentro de un marco muy general. Una de las excepciones se da en Coahuila, puesto que la duración del periodo de gobierno que es de tres años, para esta entidad, los gobernantes del cabildo, incluido el presidente municipal duran cuatro años. Otro aspecto, tiene que ver con la cantidad de reelecciones que se permiten, predominando la de un periodo más.

3. LEY ELECTORAL LOCAL

¹⁴⁸ Se toma como referente a partir del constituyente del 1917 del siglo XX, pero está detrás la conquista y la colonia.

¹⁴⁹ “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 está en la orilla, en la parte más baja de la falda. El comentario es mío

Cuando hacemos referencia a una ley electoral local,¹⁵⁰ necesariamente nos remitimos al ordenamiento jurídico de la propia entidad federativa para despachar los procesos electorales que ahí se generan, 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 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, haga operante 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;”¹⁵¹ 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 logran independizarse de la administración pública federal bajo el auspicio del Presidente de la República; aún cuando los trabajos de autonomía e independencia, dice, Eduardo Castellanos, habían comenzado en 1989-1990.

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

¹⁵⁰ “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

¹⁵¹ Eduardo Castellanos Hernández, *Derecho Electoral en México*, Trillas, México, 1999. p. 135.

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 32 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 dejará duda sobre la elección de estos funcionarios, pero lo que realmente interesa conocer es 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”. En el caso del Código Electoral del Estado de Aguascalientes, en su artículo 99 fracción III plantea que una de las atribuciones del Presidente del Consejo Municipal es “Solicitar al Instituto, la información y apoyos necesarios para el debido cumplimiento de sus facultades y obligaciones”; El Código Electoral del Estado de Jalisco por su parte plantea en su artículo 134, fracción VI “designar a los funcionarios que durante los procesos electorales actuarán como Consejeros en los Consejos Municipales y Distritales”; El artículo 137 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos de Tabasco señala que, “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, cuatro consejeros electorales... designados por el Consejo Estatal”; la Ley Electoral de Zacatecas plantea para el Comité Electoral Municipal lo siguiente, “un presidente, un secretario y cuatro consejeros y suplentes nombrados por las 2/3 partes de los miembros del consejo general”; “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 32 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 encargará 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, una de las entidades federativas 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 está 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, dependiendo del gobernador en turno, ya que éste 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 electoral¹⁵² 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 réplica del consejo general que funciona en el centro político de la nación, cada legislatura estatal va asumiendo el espíritu y la estructura, (guardando las

¹⁵²“Las funciones electorales en el fondo están representando al PRI, PAN y PRD”. Jorge Alonso, *Democracia Precaria*, ITESO, Jalisco, México, 2000, pp. 139-145.

proporciones) del modelo central, resulta injustificado quedarse rezagado con respecto al centro¹⁵³, 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 electorales¹⁵⁴. En el municipio, por su parte y en la proporción debida, también se hacen nombramientos más que suficientes de directores y operadores improvisados que por lo general sirven exclusivamente en un proceso electoral. Son grandes estructuras que, sumados en el territorio nacional, fácilmente conformarían una de las burocracias más numerosa y sobre todo, más costosa.

La democracia formal tiene más de cuarenta años (1977-2020) 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 tres décadas que cumple la sociedad de búsqueda de un destino feliz por la vía de la democracia, ha significado una carga cada vez más pesada en términos económicos. El caminar es demasiado lento, la ética en lo político cómo que no ha ayudado mucho, porque

¹⁵³“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 elimino la injerencia del poder ejecutivo en el nombramiento del presidente del Consejo Electoral del Estado”, *ibid*, p. 137.

¹⁵⁴“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.

si ésta hubiera funcionado mejor, 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 Nacional 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 y dilapidando los escasos recursos de un país 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, en “ciudadanos” absolutamente todos saldríamos ganando.

3.4. 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 estatal¹⁵⁵, 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 propicio un nuevo protagonista del control político sobre los Ayuntamientos, que había tenido el ejecutivo estatal.

¹⁵⁵Artículo 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, 2020, p. 123

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 globalización.¹⁵⁶ 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 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 esté 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, más adelante esclarece que cuando se trate de asociación entre municipios de dos o más 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

¹⁵⁶ 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.

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 aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán 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.

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 éstos 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.

4. MAPA POLITICO ELECTORAL DEL GOBIERNO MUNICIPAL MEXICANO

4.1 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 ha 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. Sin embargo, sería demasiado ingenuo pensar en una democratización integral, sustentada en el control político del dinero y el poder que se registra con epicentro conservador.

La democracia que se asomó a través del municipio provocó la lucha por el Ayuntamiento, fue auténticamente genuina, se involucró la sociedad que estaba harta de un estilo de gobernar y fue una alianza que se tejió exclusivamente en el terreno político de hombres y mujeres comunes que en fondo buscaban reivindicar el gobierno de la comunidad.

La democracia se entendió como la participación de los miembros de la comunidad que deseaban construir una nueva mayoría decisoria que creará un gobierno diferente al dado por el poder político prevaleciente en su microespacio geográfico. Se buscaba consensuar a través de la participación político-electoral quién debería estar en el nuevo gobierno, lo que de acuerdo con Bobbio¹⁵⁷ es el planteamiento de alternativas reales donde se pueda seleccionar por lo menos entre dos opciones.

¹⁵⁷ Bobbio, op. cit., pp.14-21. *El futuro de la democracia*

La democracia electoral mexicana nace en esa lógica de crear alternativas divergentes, la lucha por el Ayuntamiento como lo planteó Schumpeter¹⁵⁸ de estimular la presencia de varias élites que luchan 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 a nivel municipal, lo que está haciendo en el fondo es sentar el precedente de una democracia lo suficientemente extendida. Bobbio dice, que una sociedad burocrática se mueve del vértice a la base¹⁵⁹ 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 término 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.¹⁶⁰

Los municipios mexicanos concentran el 20% de la población en más de 110 mil localidades menores de mil habitantes, dos terceras 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

¹⁵⁸ *Ibid*, p. 21

¹⁵⁹ *Ibid*, p.27

¹⁶⁰ Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia*: Vol.1.-el debate contemporáneo, Alianza Editorial, México, 1991, p. 93

la democracia sea plena, es importante que florezca en la comunidad misma, que elija autoridades libremente en órganos y niveles previos al Ayuntamiento.

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*”. Creo que ya es 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 nacional, 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 dadivas.

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 si 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 cómo 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 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 Olmedo¹⁶¹ 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, tal como hemos planteado anteriormente, hoy se encuentra en los poderes

¹⁶¹ Algunas de las obras publicadas son: *El poder comunitario en Tlaxcala, Experiencias municipales repetibles, La salud y el municipio.*

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, a través de un gobierno abierto; es sabido que hoy, quien realiza más obra, recibe más recursos ilegales en su “diego”¹⁶², las formas de robar directamente los recursos de la caja, los materiales del 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.

4.2 LAS CONTIENDAS DESPUES DE 1988

En la interpretación de los procesos, los cortes siempre se hacen de manera un tanto caprichosa; en esta interpretación se da una tercera etapa en las competencias electorales por el Ayuntamiento mexicano. Es precisamente a partir de la dinámica del 1988 cuando se toma como punto de partida para involucrar a los Ayuntamientos en una lógica de disputa

¹⁶² 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.

nacional, aunque el catalizador hubiera servido en un primer momento para dirimir esa disputa, no por el territorio total, sino por cada una de las 32 fracciones regionales.

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. A partir de allí, la estrategia planteada para la obtención del poder presidencial se centró en candidatos de fuerte presencia ante los medios, lo cual le permitió llegar 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 lograrlo.¹⁶³

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 puede 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.

¹⁶³ Cuauhtémoc Cárdenas, el tres veces candidato de la centro-izquierda-neo revolucionaria, 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.

c) Por último, la presencia muy equilibrada entre tres fuerzas electorales, donde también cualquiera puede triunfar.

El Instituto Federal Electoral¹⁶⁴ presentó una serie de datos que sirvieron para un gráfico que mostró en resumen como estaban para 1994 los porcentajes de votación por entidad federativa y el total a nivel nacional; en 12 estados y el Distrito Federal. En esos resultados 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.

4.3 UNA SINTESIS DE LA DISTRIBUCIÓN DEL PODER MUNICIPAL A FINALES DEL SIGLO XX E INICIOS DEL XXI

El viejo sistema centralizado de la constitución de 1917 se afinó con los gobiernos de Plutarco Elías Calles y Lázaro Cárdenas Del Río. Para la década de los setenta era obvio que necesitaba adaptarse gradualmente, para poder estar simetría de un estado culturalmente liberal, por eso la reforma de 1977 sentó las bases para una neo-centralización legislativa. Precedente indispensable para el manejo político, planteado como descentralización política y administrativa de los Ayuntamientos en 1983 por Miguel de la Madrid. Ante la crisis económica y la constante pérdida de credibilidad en el sistema político, heredero de la Revolución, la mejor forma de contener el caos y evitar la anarquía fue, reorganizando la periferia.

¹⁶⁴ IFE por sus siglas, Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, en *Polis* 94, UAM, Estudios Teóricos Urbano-Rurales y Político-Electorales, p.55

La fisonomía del viejo y del actual municipio mexicano a simple vista se aprecian totalmente diferentes, como si se tratara de dos entidades ajenas entre sí; el Ayuntamiento de hace un poco más de veinte y cinco años era delgado, muy flaco, casi famélico; en cambio guardando las debidas proporciones el gobierno del municipio actual es sumamente obeso¹⁶⁵, tan gordo que batalla para moverse, y es tan codiciado aun en este supuesto mundo de flacos neoliberales, que confunde por lo paradójico.

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 gubernaturas y mayorías en los congresos locales, para dar paso en el año 2000 al triunfo de un presidente de la república, surgido éste del Partido Acción Nacional, principal protagonista de la lucha electoral municipal.

Existe la creencia entre varios autores, que ha sido el municipio considerado como el laboratorio más importante en la transición¹⁶⁶ 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. Recibió un fuerte impulso entre 1982 y 1983 con resonados triunfos en municipios del norte; es ahí donde revientan varios embriones a la

¹⁶⁵ Tomando como indicador el tiempo, los Ayuntamientos, sobre todo de las grandes ciudades se han saturado de funciones.

¹⁶⁶ Lujambio, op. cit., p. 77.

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.¹⁶⁷

La “regularidad democrática electoral” significa tener procesos electorales confiables en los que la alternancia está presente. En consecuencia, desde esta posición se asume que 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 algo similar a lo que sucede con los colectivos que viven en un mundo pre-democrático, donde no se vota por qué no se cree en las elecciones y de antemano ya se sabe quién 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.

La ruptura 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 impulsar desde la periferia la lucha por el poder, lo que los lleva a obtener sonados triunfos en las capitales y zonas urbanas de las entidades federativas. Esta oligarquía se fortaleció en las clases medias con propuestas diferentes al viejo y desgastado nacionalismo revolucionario, propuso novedosas formas de participación política e involucró a la sociedad en proyectos de transformación, que, a casi cuatro décadas de distancia, siguen sin aterrizar, pero que ha influido sobremanera en la construcción de alternancias.

¹⁶⁷ “La idea y la práctica de de la democracia están justificadas por los valores de la libertad, el desarrollo humano y la protección y promoción de intereses humanos compartidos...”, Robert Dhal, *La democracia y sus críticos*, Paidós, España, 1992, p. 373.

“La conciencia política en México ha cambiado rápidamente con la crisis y el gobierno se ha quedado a la zaga. Este desfase 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 comenzar por propiciar islas de salud política en el país, podemos por darles vida propia a las entidades municipales o a los estados”¹⁶⁸

El Ayuntamiento se vuelve más atractivo con la oferta de nuevos servicios que prestar, tiene mayor oportunidad para los empresarios excluidos de participación en licitaciones públicas del gobierno municipal. Por otra parte, 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 mucho más atractiva. No se cree que se haya pensado la transición precisamente desde ahí, desde abajo, más bien se acepta que ésta 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 del poder.

Los años previos a la reforma política de 1977 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.

¹⁶⁸ Enrique Krauze, *Por una democracia sin adjetivos*, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 130, UNAM, México. p.137

Es posible 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%¹⁶⁹ de la votación, en 1983; obtiene el 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 María y 31.57% en Aguascalientes capital en 1983; el PARM en 1979 en Tepoztlán 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.

¹⁶⁹ Banamex-Accival, *op.cit.*

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 prácticamente 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 dio 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, como consecuencia éste, todavía partido político hegemónico, se consolida en el espacio municipal, genera 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 desde 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 con 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 cinco 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 tercera etapa, es resultado 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 consolidación de la institucionalidad electoral y sus reformas, hasta el triunfo del PAN en el 2000; el cuarto ciclo, arranca precisamente con la llegada de Vicente Fox, comenzando el siglo con un partido político en el poder que luchó por sesenta y dos años contra la “ideología de la revolución mexicana”, con un proyecto de gobierno incrustado en el neoliberalismo económico, la secuela por seis años del gobierno panista en manos de Felipe Calderón, para concluir con la consolidación de las reformas neoliberales, denominadas “estructurales” que fueron apoyadas por “El Pacto por México” conformado por las principales fuerzas políticas del país (PRI, PAN y PRD) y sus pequeños partidos aliados, esto último bajo el retorno del gobierno priista encabezado por Enrique Peña Nieto; por último, la quinta etapa inicia con el triunfo arrollador del nuevo partido político (MORENA) en 2018, mismo, que cambió radicalmente la conformación de la geografía gubernamental en los municipios del país.

Es 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 ubicaron 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 en la segunda etapa intermedia de debe medir, 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 avanzó en proporción a la primera etapa en un aproximado de 15 puntos porcentuales.

La tercera etapa inició 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 “ideología de la revolución mexicana”, el inicio del movimiento neo-revolucionario del PRD y del desplazamiento del nacionalismo por el de democracia; se continuó 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 trasladó del Ayuntamiento al conjunto de la Entidad Federativa con el interés de obtener como botín el Ejecutivo Estatal¹⁷⁰ y el Congreso local, se dio un brinco de lo micro a lo *mezzo*, tal vez por eso se demandaba a la transición. Los triunfos en esta etapa comienzan a fluir por paquetes, la oposición se convierte en gobierno, no sólo en más de 500 Ayuntamientos, también logró mayoría en congresos locales y más de un tercio de las gubernaturas de los estados.

¹⁷⁰ Cuauhtémoc G. Rivera. *Jalisco el mito de la transición a la democracia*, en Estudios Políticos No 2, Nueva Época, Vol. 8, FCPyS, UNAM, 1989

En la cuarta etapa, inicia con el triunfo panista en la Presidencia de la República, con la llamada “alternancia” en el máximo poder, el ejecutivo. A partir de este momento se inició una consolidación del modelo neoliberal y un cambio de paradigma hacia dentro, comenzó de manera formal, una traslación de funciones históricamente consideradas de gobierno, las políticas públicas comenzaron a subrogarse hacia empresas privadas y organizaciones de la sociedad civil, dejando en éstas la responsabilidad. Luego viene la elección más polémica, con el proceso electoral de 2006 para renovar el poder ejecutivo federal, dicho proceso estuvo marcado por la incertidumbre, de ahí emanó la secuela panista, apoyado por el PRI y sus aliados, en contra de Andrés Manuel López Obrador, candidato de la entonces izquierda.

Esta etapa estuvo marcada por una relación política muy intensa, ninguno de los presidentes panistas tuvo mayoría en el congreso federal y eso dificultó su capacidad en la toma de decisiones, siempre dependieron del robusto aparato que aún conservaba el Revolucionario Institucional. En las regiones se avivó la lucha electoral y las entidades federativas, así como los municipios se volvieron escenarios competidos. Así concluyó el tiempo del gobierno panista y el poder económico apoyado por una intensa campaña publicitaria logró el retorno del PRI al poder central, empero, eso no fue lo más sobresaliente, sino el denominado “Pacto por México” construido con el consenso de los tres partidos políticos más importantes del país (PRI, PAN y PRD), de este acuerdo se planteó un conjunto de reformas denominadas “estructurales”, mismas que planteaban la total privatización del sector productivo y de servicios aún en manos del gobierno, así como un conjunto de normas que allanaban todo el entramado legal e institucional para una economía de libre mercado.

En la segunda fase de esta etapa, la regida por Peña Nieto, se recobró para el PRI varias de las gubernaturas que habían perdido, así como muchos de los municipios más importantes del país. Sin embargo, conforme se fue avanzando en el sexenio, se fue asomando un grado de corrupción jamás visto anteriormente, lo que le costaría en 2018 perder confianza, la elección presidencial, el congreso y la mayoría de las entidades en las que se dio renovación de poderes. Para el municipio mexicano, no hubo avances significativos, por el contrario, las fuerzas públicas de los ayuntamientos quedaron subordinadas a los cuerpos estatales y federales. Se mantuvo durante dos sexenios la idea de una policía única, manteniendo en zozobra a los gobiernos municipales.

Por otro lado, muchos municipios arrastrados por el neoliberalismo iniciaron una fase de desincorporación de servicios públicos, transfiriendo éstos a empresas privadas mediante la modalidad de concesiones a través de la estrategia de licitación. Lo cierto es que estas concesiones, en el fondo, son privatizaciones ligadas a los ediles municipales o prestanombres de éstos.

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 abren eventualmente las ventilas que oxigenen el viciado ambiente electoral, dando juego a nuevos partidos institucionales y cerrándoselo a los que no cumplen su función, lo más novedoso, son las candidaturas independientes. 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 lleva a la judicialización de los procesos electorales, lo cual no siempre cuenta verdaderos magistrados, profesionales e imparciales, “ciudadanizados” por desgracia, la llegada de éstos, está marcada por cuotas de poder o por recomendaciones de los gobernadores o el presidente. Lo cierto es que se requiere de jueces y magistrados comprometidos éticamente con el respeto a la legalidad.

La competencia es un fenómeno complejo que tiene que ver en mucho con la liberalización del mercado,¹⁷¹ el incremento exagerado de recursos disponibles para lo electoral y el control político vía institucionalización. Es curioso y hasta 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 desde los ochenta, un inmejorable negocio para publicistas, mercadólogos, encuestólogos y medios de comunicación; las campañas de los candidatos se venden como

¹⁷¹ “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 qué 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.

productos refresqueros¹⁷², llegan a generar expectativas de cambio al grado de generalizar campañas sumamente competitivas y así, quien cuente con un mejor equipo publicista y 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 política¹⁷³ 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. Muchos de los candidatos de los partidos políticos desde el inicio de la transición hasta la actualidad son dueños de los medios de producción, han sido empleados de empresarios o dependen en sus campañas de recursos con origen de los mismos. La casta de “políticos revolucionarios”¹⁷⁴ de talla nacional o regional, incluso municipal desapareció para darle paso a una nueva casta empresarial que hizo todo para seguir conservando el botín obtenido e incrementarlo, le dio por dividirse partidariamente

¹⁷² 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.

¹⁷³ ” 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

¹⁷⁴ Cosío Villegas y Roderic Ai Camp, Dos concedores de la clase política mexicana que describieron los orígenes de la misma en su momento.

en torno al centro ideológico que atraviesa las principales fuerzas políticas. Con la llegada de MORENA al poder ejecutivo en 2018, algunos de estos empresarios se apresuraron a ponerse en sintonía con el nuevo discurso y no dejar de obtener el privilegio de hacer grandes negocios al amparo del poder.

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 para la prestación de algunos servicios, proveedores de diversos bienes y constructores de infraestructuras de pésima calidad.¹⁷⁵ La nueva familia política, otrora revolucionaria se ha “democratizado” y como una institución moderna y tolerante promueve la diversidad partidista, más no, la económica.

Cuando el mercado funciona sin los controles del Estado y con competidores agresivos¹⁷⁶ es más probable que la ciudadanía aprenda a escoger entre quien le ofrezca más ventajas que le permitan ir generando una cultura de comparación, que puede ser demasiada superficial, pero que en 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 represente es una opción que le permitirá buscar

¹⁷⁵ 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.

¹⁷⁶ 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 sí 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 empate entre liberalismo económico y liberalismo político, con todas las implicaciones que conlleve. El comentario es mío.

mejores resultados como ciudadano.¹⁷⁷ 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 el elector, 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”¹⁷⁸ 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 estipuladas en el marco de la ley.

Sobre la geografía electoral, para finales de los noventa del siglo pasado, 16 capitales de las 31 entidades federativas del país estaban en poder de los partidos políticos diferentes al PRI, además de la capital federal.¹⁷⁹ Lujambio¹⁸⁰ 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 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 qué saber el número de Ayuntamientos conducidos en su poder ejecutivo por gente ligada a un partido político, es determinar qué tanta diferencia de votación se da entre un partido y otro.

¹⁷⁷ “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.

¹⁷⁸ Martínez Silva, *op. cit.*, pp. 161-162.

¹⁷⁹ *Voz y Voto*. Numero 83, 2000, México, p.28

¹⁸⁰ 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 congreso¹⁸¹

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 senaduría¹⁸², la cuenta regresiva estaba en marcha, el “Distrito Federal, Baja California, Estado de México, Jalisco, Chihuahua, Nuevo León, Guanajuato Coahuila, Puebla y Morelos”.¹⁸³ 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 organizada por la inoperancia y corrupción del gobierno; en Chihuahua, Nuevo León y Baja California, por el fenómeno del ave azul que merodeaba la entidades, así como por el anti-centralismo, 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 Chihuahua¹⁸⁴ pasaría de ser una excepción a convertirse en una regla, sí 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 de votos dejó

¹⁸¹ Cifras proporcionadas por el Autor, revelan de acuerdo a fuente del Instituto Federal Electoral las elecciones de 1973 a 1985, donde la votación más 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

¹⁸² *Ibid*, p. 310.

¹⁸³ *Ibid*, p. 200.

¹⁸⁴ 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 reconfiguración 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.

lo hegemónico para transitar a lo competido.¹⁸⁵ 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”¹⁸⁶,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 Frente Democrático Nacional (FDN) en 1988, sólo en las áreas rurales sufre una pérdida de votantes cercana al 10%¹⁸⁷que se mueven hacia el neocardenismo. 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 1988¹⁸⁸, la mitad de la “transición”, en este Estado se gestó en años previos la llamada “ruptura democrática”.

Una serie de gráficas sobre el comportamiento electoral en Baja California Norte¹⁸⁹demuestran 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 PAN¹⁹⁰; pero el resto de los municipios experimentan una alza bastante interesante, aún cuando la votación disminuye en un partido de oposición, se incrementa en otros, como fue el caso del FDN en 1988. En Sonora el PAN logró votaciones de 34.37% y

¹⁸⁵ 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.

¹⁸⁶ Bizberg, en, López Guillén, *op.cit.*, p. 103.

¹⁸⁷ *Ibid.*, pp.104-106.

¹⁸⁸ Considerado el año de la transición por algunos politólogos entre quienes destaca, Lujambio.

¹⁸⁹ López Guillén, *op.cit.*, pp. 183-185.

¹⁹⁰ *Ibid.*, p. 144.

23.91% en 1982 y 1985¹⁹¹ respectivamente muy por encima de las cifras de la media nacional de dicho partido en esos años, con tres presidencias municipales en su haber, entre las que estaba la Capital del 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 qué 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) ganó por dos décimas de punto; en Comundú B.C.S. en 1983, 56.44% del PRI, contra 42.03% del PAN; en Coahuila se dan elecciones muy cerradas en varias ciudades como el caso de Acuña en 1984 donde pierde el PRI, también Frontera ese mismo año. Los resultados quedan tan apretados que se tienen que ver con cierre de fotografía en Piedras Negras y Saltillo. En Ramos Arizpe quedó por debajo del PST.

La ciudadanía en Manzanillo y Tecomán 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

¹⁹¹ Reinoso, *op. cit.*, p. 277.

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 Apaceo 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 más 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 trienios de 1983-1989.

Morelos, con Tepoztlán y el PARM en 1979 se dio una fuerte competencia, en la elección de 1988 con Cuauhtémoc Cárdenas se registró el uno de los más altos porcentajes de votos a favor del candidato del Frente Democrático Nacional, a partir de ahí se comenzó a escribir una nueva historia electoral en la entidad y en el 2000, gana el candidato a gobernador del PAN, Estrada Cajigal con un 55.1%, ese mismo partido se lleva 8 municipios, el PRI rescata 16 y la Alianza por Morelos encabezada por el PRD, apoyada por el PT, Convergencia por la Democracia, PCD y PSN triunfan en otros 8 municipios, dejando uno en manos del Partido Civilista Morelense, única fuerza local. En 2006 la elección de gobernador estuvo muy reñida, la votación del candidato panista bajó con respecto al 2000, pero le alcanzó para continuar en el poder con el 35.14%, mientras que la segunda fuerza con la coalición Por el Bien de Todos obtuvo un 31.26% y en tercer lugar se ubicó la Alianza por México, encabezada por el PRI, quien obtuvo un 26.57%. En los municipios, el PAN se llevó 7 entre los que se encontraba la capital y algunas de las principales ciudades; en tanto la Izquierda, liderada por el PRD se quedó con 15 ayuntamientos; el PRI, solamente triunfó en 5, dos del PVEM y 4 de Nueva Alianza, en esta ocasión, el partido local no obtuvo ningún triunfo.

Nuevo León desde 1979 se comenzó a ver “cierta competición” en varios municipios, pero fue hasta 1985 cuando se visualizó la oposición representada por el PAN, en este proceso, se hizo de dos diputaciones locales de mayoría relativa y dos ayuntamientos, San Pedro Garza García y Santa Catarina; entre 1991 y 1994 el PAN obtuvo 11 victorias municipales, mientras que el PT logró una en el municipio de Hidalgo, el resto fue para el PRI¹⁹². El denominado año de la alternancia se da en 1997, precisamente cuando el PRI pierde la mayoría parlamentaria a nivel nacional, el PAN gana la gubernatura con un empresario, González Parás, quien supera al candidato priista por más de 89 mil votos¹⁹³. En el ámbito municipal de acuerdo con Medellín y Murillo en los procesos electorales municipales, el PAN ganó 30 ayuntamientos, mientras que el PT uno y otro por la Alianza por Nuevo León.

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 noventas resultaba muy complicada por el desarrollo mismo de los organismos electorales, pero ya entrado el nuevo milenio se comenzó a dar una mejor normalidad electoral. El caso particular de Oaxaca, una entidad históricamente muy ligada al viejo partido político del antiguo régimen, con una diversidad de municipios regidos por “usos y costumbres” que tienen que ser electos bajo condiciones especiales. Para los procesos electorales de 2001 el marco electoral contempló la designación de 152 Consejos Electorales Municipales la elección de los concejales a los ayuntamientos¹⁹⁴. Asimismo, en 2001 418 municipios decidieron participar en la renovación de sus autoridades mediante la normatividad de

¹⁹² Laura Nelly Medellín y Jorge Enrique Murillo Martínez. El sistema político-electoral en Nuevo León: elecciones y efectos en el sistema de partidos políticos (1979-2012) eprints.uanl.mx/8362/1/final/2015.pdf. consulta 13 de mayo 2020

¹⁹³ Ídem. P. 116

¹⁹⁴ Memoria del Consejo Electoral 2001 Oaxaca.

“Derecho Consuetudinario”, también conocido como “Usos y Costumbres¹⁹⁵” municipios por el poder del Ayuntamiento¹⁹⁶; en fin, la historia electoral de los ochentas y 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.

4.4 LAS ALTERNANCIAS, UN CAMINO A LA NORMALIDAD DEMOCRÁTICA

Las alternancias¹⁹⁷ 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 local.¹⁹⁸

¹⁹⁵ Ídem. P.158

¹⁹⁶ SNIM, *op. cit.*

¹⁹⁷ “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.

¹⁹⁸ 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.

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 de la guerra sucia, fueron insuficientes para generar Ayuntamientos gobernados por la oposición. De acuerdo a cifras 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 generó un interés mayor por participar en la disputa electoral en lo que se consideró un Ayuntamiento renovado y más robusto. Los nuevos partidos políticos recién aprobados y la crisis económica que afectó a la sociedad en su conjunto son factores que activan la tríada –participación ciudadana, empresarial y partidista- que busca espacios de poder municipal.

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 tenía 12; Otra 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, con 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 priístas hasta 2005; 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 gobernó en porcentaje de dos terceras partes de los municipios del país y obtuvo aproximadamente la mitad de la votación total en este tipo de contiendas, hoy se debe hablar en plural cuando se haga referencia a las oposiciones en los Ayuntamientos; se sabe de antemano que a nivel nacional gobierna el Partido Acción Nacional y que a nivel estatal hay seis partidos políticos diferentes. Sin embargo, el Ayuntamiento bien puede ser oposición de dos niveles 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 cuatro.¹⁹⁹ Desde esta perspectiva las oposiciones se han multiplicado y prácticamente están presentes en todo el territorio. Esto es un nuevo escenario que las viejas tipologías políticas no pueden explicar, ya que la estructura de los sistemas de poder en su relación partidaria, 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

¹⁹⁹ 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.

son excepciones- es como la suerte del disparate. Sí entre 1988 y 1994 aproximadamente 310 Ayuntamientos cambiaron de mando partidario, la quiebra del neo-populismo²⁰⁰ que se vivió con pronasol, solidaridad, pro-campo, la mentira de 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. El sexenio de 2000-2006 generó un enorme movimiento de alternancias en los Ayuntamientos mexicanos en prácticamente la mayoría de las entidades federativas, los votos duros de los partidos se auto marginaron, 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 1996²⁰¹ había gobernado 178 Ayuntamientos, sin embargo a finales del mismo año, desciende a 152, en las elecciones después del 2000 varios municipios amarraron su fidelidad a dicho partido²⁰²; la presencia geográfica más fuerte está en el centro con tendencia al poniente y en el sur oeste, su presencia es marginal en el norte, donde en entidades como Chihuahua gobierna por lo general un municipio rural (.37%). En cambio, otras entidades como Michoacán (33.7%)

²⁰⁰ 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 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.

²⁰¹ *Subsecretaría de Gobierno, Dirección de Coordinación Política con Entidades Federativas y Municipios. Secretaría de Gobernación, Documentos de Consulta, junio de 1996. p. 209.*

²⁰² *Ibid*, pp. 209-214.

gobierna el estado y la mayoría de Ayuntamientos²⁰³. Para el 2000 el PRD gobernaba Ayuntamientos de 24 entidades federativas, con aproximadamente 280 municipios²⁰⁴, además del Distrito Federal, en el sexenio presidencial de 1994-2000 el Partido de la Revolución Democrática sumó 204 Ayuntamientos y resto 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 consolidó 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 231²⁰⁵ 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 año²⁰⁶. 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

²⁰³ *Ibid.*, pp. 3-9

²⁰⁴ Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, *SNIM*, e-México, 2002.

²⁰⁵ *Ibid.*

²⁰⁶ *Ibid.*

del milenio; 776 municipios resto el PRI en dos trienios y únicamente sumó 25; el mayor descalabro se 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 centrípetas²⁰⁷.

Rodríguez Gómez²⁰⁸, nos dice que para el 2000 “el 63.6% de población había experimentado la alternancia en su gobierno local, y casi ocho de cada diez personas si se incluye el Distrito Federal”

Rodríguez Gómez²⁰⁹, evidencia el comportamiento de las alternancias en 1219 municipios que tuvieron proceso electoral en 2008, de los cuales 440 sufrieron un cambio en el partido político que gobernaba, lo que representó un 36.1%. Para el 2012 el PAN contendió en la renovación de ayuntamientos en 14 entidades federativas y el Distrito Federal, inició el proceso gobernando 253 municipios, perdió 176 en manos del PRI y sus aliados, y logró conservar 8²¹⁰. Sin lugar a dudas, fue un mal año electoral

4.5 LA COMPETICIÓN POLÍTICA RELECTORAL REÑIDA

La última etapa inició con el proceso electoral de 2018 y el triunfo arrollador de MORENA y sus aliados Partido del Trabajo (PT), así como Partido Encuentro Social

²⁰⁷ 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 Tourrane, “La debilidad del centro”, http://www.chile-hoy.de/opinion_ensayo/030300_debilidad.centro.htm.

²⁰⁸ César Augusto Rodríguez Gómez, La alternancia municipal en México. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Documento de trabajo núm. 52, 2008, pág. 12

²⁰⁹ Op cit. Rodríguez Gómez. Pág. 17

²¹⁰ María del Carmen Nava, Partidos Políticos, promesas electorales, congreso. Visión Legislativa, 2012. [Visionlegislativa.com/wp-content/uploads/2012/09/partidos-politicos-promesas-electorales-y-congreso-sep12](http://visionlegislativa.com/wp-content/uploads/2012/09/partidos-politicos-promesas-electorales-y-congreso-sep12). Consulta, 11 mayo 2020.

(PES). En esta fase, se abre una incertidumbre para los gobiernos municipales, debido a la centralización del poder ejecutivo federal y la creación de nuevas instituciones que funcionan a través de delegados federales en cada entidad con sus respectivos subdelegados por regiones estatales. En lo electoral, MORENA viene arrasando en los diferentes procesos electorales que se han dado a partir de esa fecha.

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, pero desde 1995 hasta el 2013 esta entidad estuvo gobernada por el Partido Acción Nacional, en 2013 regresa el PRI y desde el 6 de diciembre de 2018 gobierna Enrique Alfaro, con las siglas de Movimiento Ciudadano

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, siendo una entidad gobernada por el PRI desde el viejo régimen, en 2017 la diferencia entre el gobernador electo por el PRI y la candidata de MORENA, fue apenas de un 2.78% con la acusación de haber sido una elección con muchos vicios. En 2018, el partido político de Andrés Manuel, arrasó en la entidad, MORENA obtuvo la mayoría del congreso y se llevó 56 municipios, algunos de los más poblados de la entidad, mientras que el PAN obtuvo 33, dejando al PRI en un tercer lugar, solamente con 20 municipios, la mayoría de tipo rural.

Tabla 3. Resultados Electorales en los municipios del Estado de México en 2018

Partido Político o Alianza	Municipios ganados	Porcentaje %
Partido Acción Nacional	4	3.2%

PAN-PRD-MC “Por el Estado de México al Frente”	29	23.2%
Partido Revolucionario Institucional-	21	16.8%
Partido del Trabajo	1	0.8%
Partido de la Revolución Democrática	2	2.24%
Partido Verde Ecologista de México	5	4.0%
Movimiento Ciudadano	1	0.8%
Nueva Alianza	4	4.2%
Movimiento de Regeneración Nacional	6	4.8%
“Juntos Haremos Historia” MORENA-PT-Encuentro Social	50	40.0%
Partido Encuentro Social	0	2.0%
Partido Vía Radical	2	2.24%

Elaboración propia con base en IEEM.

Más allá de las cifras oficiales arrojadas por el instituto electoral, por la filiación de los candidatos, es evidente que los municipios que gobiernan los partidos políticos después del proceso electoral se modifica sustancialmente, tal son los casos de los partidos que participaron en alianzas, por ejemplo, el Partido de la Revolución Democrática en los hechos estará al frente de 18 municipios entre los que se encuentra uno de los más poblados del país (Nezahualcóyotl) con un millón 110, 565 habitantes. En tanto el Partido Acción Nacional será gobierno en otros 18 ayuntamientos; y Movimiento Ciudadano lo hará en cuatro municipios. Por su parte MORENA gobernará alrededor de 50 municipios entre los que se encuentra la Capital Toluca y el más poblado Ecatepec con un millón 656, 453

habitantes, así como Tlalnepantla de Baz, Atizapán de Zaragoza, Chalco y Naucalpan de Juárez. Sin duda alguna, este nuevo partido creado por AMLO gobernará la mayoría de la entidad más poblada del país y uno de los bastiones priistas, así mismo tendrá mayoría en el congreso local.

En Morelos, para el 2012 la Izquierda encabezada por el PRD con Graco Ramírez obtiene la gubernatura, enviando al PAN a un tercer sitio; en los ayuntamientos, la izquierda obtiene 13, el PRI 5, el PAN 2, el PT 2, el Partido Socialdemócrata de Morelos 2, Nueva Alianza 2 y el resto entre alianzas del PRI con el Verde o Nueva Alianza. El 2018 se da otra alternancia, entra el ex futbolista Cuauhtémoc Blanco apoyado por la Coalición Juntos Haremos Historia y obtiene un 52.59%; en los ayuntamientos, MORENA obtiene 16 de 33, PRD 4, PAN 3, PRI 2, Independientes 1, PVEM 4, Nueva Alianza 2, y Partido Humanista de Morelos 1. Como se puede observar, la elección por los municipios se “democratizó”, es decir, se volvió más competitiva y con posibilidades de triunfo para cualquier partido político.

En los estados del norte del país la competición electoral ha tenido más semejanza con el vecino del norte en cuanto al bipartidismo, desde los ochentas los procesos se polarizaron entre el PRI y el PAN, aunque hubo otras fuerzas vinculadas con movimientos de izquierda, no fueron electoreros y no se formaron en esa cultura, de hecho cuando entraron en la vida política institucional, ya fuera como partido político local o vinculados a uno nacional, los integrantes de estos movimientos no acudían a votar. Para el 2006 la oposición los partidos políticos no priistas en su conjunto ganaron 19 alcaldías de un total

de 51, incluida la recuperación de la capital para el PAN. Seis años después, el 2012 el PRI ganó 32 presidencias municipales, el PAN 13, el PT tres, PRD dos y una Nueva Alianza²¹¹.

Con la modificación a la Ley Electoral y la incorporación de las candidaturas independientes en 2015, Jaime Rodríguez Calderón, mejor conocido como “el bronco”, decide contender bajo esta modalidad y gana la gubernatura. En los municipios el PRI se impone en 15 y en ocho bajo alianza, el PAN gana 18, el PT, PRD, Movimiento Ciudadano y Nueva Alianza obtienen 9, y un candidato independiente triunfa en el municipio de García.

Tabla 4. Ayuntamientos ganados por los partidos políticos en Nuevo León

Partido Político	2015	2018
PAN	18	16
PRI	15	14
PRD	2	1
PT	1	0
PVEM	0	2
Movimiento Ciudadano	1	1
PRI-PVEM		6
Nueva Alianza	1	4
PT-MORENA		3
Independientes	1	4
Coalición Alianza por tu seguridad (PRI, PVEM, Nueva Alianza, Cruzada Ciudadana ²¹² y Partido Democracia Transformando Naciones ²¹³)	8	

²¹¹ Idem. P.159

²¹² Partido político local

²¹³ Partido político Local

Coalición Paz y Bienestar (PT y PRD)	4	
RED ²¹⁴		0

Elaboración propia con datos de la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León.

En Oaxaca, en tiempos más recientes, el proceso electoral de 2016 para la renovación de la gubernatura nos arrojó una competición más extendida en la cual el triunfador conformado por la alianza “Juntos Hacemos Más” conformada por PRI, PVEM y PANAL se impuso con un 32.03% de la votación; mientras que en segundo lugar quedó la alianza entre el PAN y PRD con un 24.96%; en tercer lugar, MORENA con 22.81%; y en cuarto el PT con un nada despreciable 10.93%; mientras que el Partido Unidad Popular 2.68%, éste de signo local. Lo anterior nos muestra como en las diferentes regiones del país los procesos electorales se han transitado el monopolio partidista. En los ayuntamientos sucedió algo similar y muchos de éstos fueron ganados por partidos o alianzas diferentes al PRI y sus aliados de las últimas dos décadas.

Tabla 5. Resultados Electorales en los Municipios de Oaxaca en 2018

Partido Político	Alianza o Candidatura Común	Municipios Ganados
Partido Acción Nacional		0
Partido Revolucionario Institucional		9
Partido de la Revolución Democrática		0
Partido del Trabajo		0
Partido Verde Ecologista de México		1
Movimiento Ciudadano		0
Nueva Alianza		2
Movimiento de Regeneración Nacional		0

²¹⁴ Rectitud Esperanza Democrática, partido político local.

Partido Social Demócrata		7
Partido de Mujeres Revolucionarias		2
Partido Unidad Popular		9
Partido Encuentro Social		0
	PAN-PRD-Movimiento Ciudadano “Por Oaxaca al Frente”	39
	PRI-PVEM-N.Alianza “Todos por Oaxaca”	21
	PT-MORENA-PES “Juntos haremos historia”	43
	PAN_PRD-M.Ciudadano “Candidatura común”	0
	PRI-PVEM-NA “Candidatura común	6
	PRI-PVEM “Candidatura común”	4
	PRI-NA “Candidatura común”	10
	PRD-M.Ciudadano- PMR “candidatura común”	0
	PRD-M.Ciudadano “Candidatura común”	0
	PVEM-NA “Candidatura común”	1

Elaboración propia con base en datos del Instituto Estatal Electoral y de participación Ciudadana de Oaxaca

Como bien podemos apreciar la tabla anterior basada en el proceso electoral de 2018, existe una nueva configuración en la geografía electoral que nos ofrece material para analizar los resultados y darnos cuenta de una nueva realidad en la competición, el éxito estuvo marcado por las alianzas, la gran mayoría de los triunfos estuvieron refrendados por la capacidad de unir fuerzas, eso indudablemente se debe a una estrategia pragmática, en la cual no importa lo ideológico, ya que se puede observar el acompañamiento de posturas antagónicas en sus principios. También, es importante resaltar la presencia de dos partidos

locales que obtuvieron triunfos, el Partido Unidad Popular que ganó 9 ayuntamientos y el Partido de Mujeres Revolucionarias que se impuso en dos. De este último, vale decir que es algo muy significativo por aportar a la lucha electoral desde una perspectiva de género, con un instrumento que enarbola en su nombre la cuestión femenina.

El estado de Tabasco es un caso interesante en el comportamiento electoral y la formación de los 17 gobiernos municipales. En 2015 la Alianza conformada por el Partido de la Revolución Democrática y Nueva Alianza se llevaron 9 municipios incluyendo al de Centro, en el cual está Villahermosa la capital; el Partido Revolucionario Institucional obtuvo 4; el Partido Acción Nacional 1; el Partido de la Revolución Democrática sin alianza, se llevó 2: dos el Verde Ecologista de México; y MORENA, se quedó solamente con uno. Sin embargo, en la elección de 2018 se dio un vuelco total hacia el partido de AMLO, éste prácticamente arrasó.

Tabla 6. Gobiernos municipales en Tabasco 2018

Partido Político o Alianza	Municipios Ganados	Porcentaje
PAN-PRD-MC	1	5.88%
PVEM	1	5.88%
PT-MORENA	4	23.52%
MORENA	11	64.70%

Elaboración propia con base en Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco

En la tabla anterior no aparece el PRI porque no obtuvo ningún triunfo municipal, tampoco el Partido Encuentro Social. Lo cierto es que quince municipios, incluida la capital fueron ganados por la inercia de Andrés Manuel, el PRD que venía gobernando la entidad se quedó muy lejos, lo mismo que el viejo partido revolucionario.

Guanajuato es quizá la entidad federativa más panista del país en el momento actual, para la elección de presidente de la república fue el único estado en el cual Andrés Manuel López Obrador no obtuvo el triunfo. En el caso de la renovación de la gubernatura el PAN, duplicó a su más cercano competidor de la alianza “juntos haremos historia”, en el congreso local se llevó 20 de 36 diputados. En el caso que nos ocupa, los ayuntamientos, se llevó 25 de 46, lo que representó un 36.72%; en segundo lugar, quedó el PRI con triunfo en 11, lo que representa un 16.10%; en tercer lugar, la alianza del PT-MORENA-PES con 5 municipios y un porcentaje de 15.50%; El PVEM y PRD, obtuvieron dos triunfos cada uno con un porcentaje de 8.33% y 4.33% respectivamente; por último, Nueva Alianza se alzó con un ayuntamiento, que significó un 3.01% de la votación emitida. El resto de los partidos políticos no ganaron ningún municipio.

El PAN, es otro bastión con una fuerte presencia histórica y que en la actualidad gobierna la entidad de Chihuahua. Este partido político que está presente en alternancias de gobiernos municipales y en el poder ejecutivo estatal desde principios de los ochentas en la entidad, junto PRI habían construido un sólido bipartidismo, con algunas excepciones en municipios pequeños gobernados por la vieja izquierda. En 2016 dos de los municipios más importantes de la entidad pasaron a ser gobernados por candidatos independientes, tal fue el caso de Ciudad Juárez y Parral, triunfos que se reafirmaron en 2018, aunque con diferencias sustanciales, ya que el municipio de Juárez había sido ganado por la alianza “Juntos Hartemos Historia” encabezada por MORENA-PT-PES, sin embargo, dicho proceso se judicializó y continuó en manos del candidato independiente Armando Cabada, un empresario televisivo de la zona norte.

Lo importante de los procesos electorales de 2016 y 2018 fue que se perdió esa hegemonía bipartidista PRI-PAN. A diferencia de 2016, el proceso de 2018 fue de

elecciones concurrentes entre el ámbito local y federal, lo que contribuyó a colocar en un cercano segundo lugar a la triada de MORENA-PT-PES, después del PAN, dejando en un lejano tercer lugar al viejo partido de estado. Otro cambio significativo del reciente proceso electoral, fue la diversidad de municipios que fueron ganados por otras fuerzas políticas, situación que se presenta en la siguiente tabla.

Tabla 7. Resultados de la elección de ayuntamientos en 2018 Chihuahua

Partido o Coalición	Municipios Ganados	Votos obtenidos
PAN	5	415 453
Por Chihuahua al Frente (PAN-MC)	24	446 139 ²¹⁵
PRI	22	236 953
PRD	5	32 861
PVEM	0	36 199
PT	0	49 200
MC	2	30 686
NA	3	38 769
MORENA	0	318 249
PES	0	28 404
Juntos Haremos Historia (PT-MORENA-PES)	4	395 853 ²¹⁶
Independientes	2	231

Tabla elaboración propia en base a resultados del Instituto Electoral del Estado de Chihuahua

²¹⁵ Es la suma de la votación del PAN y MC

²¹⁶ Es la sumatoria de la votación obtenida por PT-MORENA-PES

El Partido Acción Nacional prefirió hacer alianza, aunque en Chihuahua, no pudo concretar como en la mayoría de las entidades esa fórmula (PAN-PRD-MC), incluso, en varios municipios fueron separados y de esos, logro el triunfo en cinco, aunque la mayoría se alcanzó con Movimiento Ciudadano. El PRI, repitió lo mismo en la entidad, fue solo y le fue fatal, no obtuvo un solo municipio grande, los 22 que gano, fueron en municipios de la sierra, ahí donde domina en narcotráfico las relaciones de poder. Por su parte la alianza “juntos haremos historia” logró una votación sin precedentes para un estado bipartidista de derecha, pero en los resultados concretos para conformar ayuntamientos, los resultados no fueron tan buenos. Estuvo a nada de alzarse con el triunfo en Ciudad Juárez, la ciudad más importante del estado, pero la judicialización del proceso favoreció al candidato independiente. Para una entidad bipartidista que 16 municipios hayan salido del dominio PRI-PAN es un avance significativo en cuanto a alternancias y diversidad partidista.

El estado de Sinaloa también es otra de las entidades dominadas en los últimos veinticinco años por el bipartidismo PRI-PAN, la tierra de “Maquío” Manuel J. Clouthier es descrita por José Ríos y Octaviano Moya²¹⁷ como una entidad que comenzó a incrementar la votación del PAN de manera consistente en cada proceso electoral:

En la década de los noventa, el PAN fue incrementando su nivel de competitividad electoral en la elección por la gubernatura al ir del 27.9% de los votos en 1986, a 34.3% en 1992 y 32.24% en 1998 respectivamente... hasta avanzar al 45.61% de los votos en 2004. En los municipios fue extraordinario el avance que logró la oposición en las elecciones intermedias de 1995, en ellas el PAN ganó los municipios más importantes, tales como Ahome, Salvador Alvarado, Navolato,

²¹⁷ José A. Ríos Rojo y Octaviano Moya Delgado, La Anhelada Alternancia en Sinaloa. En Elecciones y partidos políticos en México 2010.

Culiacán, Mazatlán y Escuinapa²¹⁸. En 2010 la elección para gobernador se definió para el candidato de la oposición que se organizó en torno a la alianza “El cambio es ahora” con un ex priista Mario López Valdez (MALOVA) que contendió cobijado por el PAN, PRD, PT y Convergencia quien obtuvo 51.84% de los votos contra el candidato del PRI-PVEM-NA bajo la Alianza “para ayudar a la gente²¹⁹”

En el proceso electoral reciente de Sinaloa, se dio un giro radical en las preferencias electorales, la mayoría de los municipios más poblados fueron ganados por la coalición formada por PT-MORENA-PES con el nombre que utilizaron en los procesos electorales de todo el país, “juntos haremos historia”.

Tabla 8. Resultados electorales en elección municipal de 2018

Partido, Alianza o Coalición	Cantidad de municipios ganados	% de votación
“por Sinaloa al frente” PAN-PRD-MC	2	14.7%
“todos por Sinaloa” PRI-PVEM-NA	8	35.69%
“Juntos haremos historia” PT-MORENA-PES	7	39.51%
Partido Independiente de Sinaloa (PAS)	0	1.21%
Candidatos independientes	0	.25%
PVEM	1	—

Elaboración propia con base en datos del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa

²¹⁸ Idem, pag. 331

²¹⁹ Ídem, pág. 344.

Es importante resaltar que el grueso del porcentaje recae en los partidos grandes de la alianza o coalición. Por ejemplo, la encabezada por el PAN, este obtuvo un 10.43% del 14.7%; en tanto que la de “todos por Sinaloa, el PRI sacó un 31.41%; y, por último, la de “todos haremos historia” MORENA se lleva 34.46%. El partido local y los candidatos independientes quedaron muy lejanos, lo que deja evidencia de un tripartidismo, con dos fuerzas muy cercanas en porcentaje, mientras que el partido que le compitió al PRI en lo que va del presente siglo, se rezagó de manera significativa.

El estado de Veracruz cuenta con 212 municipios y es uno de los más poblados a nivel nacional, también en esta entidad hay una fuerte participación política-electoral, en 1988 la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas obtuvo 470 534 votos, casi la mitad de los obtenidos por el partido de Estado. En los últimos procesos electorales se venía dando una competición fuerte de entre el PRI, el PAN y la izquierda. En el proceso electoral de 2017 la mayoría de los ayuntamientos más importantes y poblados quedaron entre el PAN y MORENA, desplazando al PRI a los municipios más pequeños.

Tabla 9. Resultados de la elección municipal de 2017 en Veracruz

Partido o coalición	Ayuntamientos ganados	% de Votación obtenida
PRI	3	2.20%
PVEM	4	1.91%
PT	4	4.74%
MC	9	6.93%
NA	18	6.54%
MORENA	17	17.43%
PES	6	2.94%

PAN-PRD	111	32.88%
PRI-PVEM	36	18.08%
Independientes	3	3.4%

Elaboración propia en base al Organismo Público Local Electoral (OPLE) Veracruz

En el más reciente proceso electoral de 2018 la coalición denominada “juntos haremos historia” se llevó el triunfo de la gubernatura con un 44.02% de la votación, seguido de la coalición “Por Veracruz al frente” con el 38.33% de la votación, en un tercer y lejano lugar quedó el viejo partido de estado (PRI) con apenas un 13.96%. En el congreso local la coalición apoyada por MORENA-PT-PES se llevó 29 de 50 diputados, mientras que la del PAN-PRD-MC alcanzó 17 y el PRI se conformó con 4, la peor cosecha electoral en su historia en esta entidad. Sin lugar a dudas hay una nueva reconfiguración de los gobiernos locales y en Veracruz, de eso no cabe la menor duda.

En Michoacán hay un antes y después en la conformación de los gobiernos municipales a partir del proceso electoral de 1988, con la salida del PRI del hijo de “Tata Lázaro” y con el surgimiento del PRD y una nueva cara de la izquierda mexicana, una que en sus siglas incorporaba el adjetivo de “democrática”. En el primer proceso electoral para la renovación de ayuntamientos en 1989 se adjudicó 52 municipios, incluida la capital Morelia, en el proceso electoral de 1986 el PRI solamente había perdido tres municipios pequeños, uno con el desaparecido Partido Demócrata Mexicano (PDM) de origen ideológico cristiano y con influencia cristera; el otro triunfo recayó en el Partido Socialista Unificado de México (PSUM) representante de la izquierda surgida de los movimientos y partidos comunistas, mismo que se transformaría en Partido Mexicano Socialista (PMS), quien a la postre cedería su registro al PRD; y el otro triunfo fue para el Partido Socialista

de los Trabajadores (PST) que se convertiría en Partido Del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN) e integrante del Frente Democrático Nacional.

Tabla 10. Resultados electorales en los 212 Ayuntamientos de Michoacán 2017

Partido Político	Alianza, Coalición e Independientes	Número de municipios
PAN		1
PRI		21
PRD		2
PVEM		6
PNA		8
MORENA		1
	PAN-PRD-PMC	37
	PAN-PRD	3
	PT-MORENA	18
	PAN-PMC	4
	PRD-PVEM	8
	Candidatos Independientes	3

Elaboración propia con base en el Instituto Electoral de Michoacán (IEM)

La tabla anterior nos muestra la cantidad de alianzas que se hicieron en los diferentes municipios. Por supuesto que la cantidad es importante, pero lo es más, la relevancia de los municipios por su tamaño e importancia en la vida económica y política de la entidad. Este es un estado gobernado actualmente por el PRD, es el último bastión importante que le queda a este histórico partido político de izquierda. Empero, el estratégico puerto de Lázaro Cárdenas fue ganado por MORENA, así como 19 municipios más que gobierna junto con

el PT, entre los que se encuentran algunos de los más importantes, entre los que están, la capital Morelia, Pátzcuaro, Apatzingán, Zamora y Jiquilpan. El PRI por su parte se tuvo que conformar con municipios pequeños de características rurales en su gran mayoría. Y, la alianza más ganadora en cuanto a cantidad se refiere, fue la conformada por el PAN-PRD-PMC, en total lograron 37 ayuntamientos, muchos de ellos de media importancia. También tres candidatos independientes obtuvieron triunfos, se puede decir que es una entidad con una buena distribución del poder local.

Puebla, es otro caso interesante puesto que en esta entidad se han desarrollado procesos electorales con un alto índice de competición que se venía dando desde la década de los noventas, en 1995 el PAN ganó la alcaldía de la capital y diez distritos electorales²²⁰ así como otros ayuntamientos. Pero sería hasta 2010 que ganaría la gubernatura del estado con Rafael Moreno Valle quien fue propuesto por la alianza denominada “Compromiso por Puebla” e integrada por el PAN-PRD-Convergencia y NA, con una votación de 50.4%, en segundo lugar, quedó la alianza “Puebla Avanza” integrada por el PRI-PVEM y una votación equivalente a un 40.1%, mientras que el candidato Armando Etcheverry apoyado por el PT logró un 5.6%. La cosecha en cuanto a gobiernos municipales la encabezó la alianza “Compromiso por Puebla” que se llevó 105, le siguió la alianza “Puebla Avanza” que obtuvo 104 ayuntamientos, en tanto que el Partido del Trabajo cosecho 8. Para el congreso local quedaron 14 curules de mayoría para las fórmulas de “Compromiso por Puebla” y 12 para “Puebla Avanza”.

En las intermedias de 2013 se volvieron a formar dos grandes coaliciones electorales, una de ellas, denominada “Puebla Unida” integrada por el PAN-PRD-MC-NA con 112 ayuntamientos ganados; la segunda coalición se denominó 5 de Mayo, y estuvo

²²⁰ Maldonado, Romero Valentín. Elecciones 2010: construcción de una nueva hegemonía política en Puebla. El Cotidiano, núm. 199, septiembre-octubre, pp. 111-118, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, México 2010. Redalyc.org/pdf/325/32547463011.pdf consulta 24 junio 2020.

integrada por el PRI-PVEM con 86 triunfos en igual número de ayuntamientos; en tercer lugar, el Partido del Trabajo se llevó la nada despreciable cantidad de 21 municipios; finalmente, Pacto Social de Integración ganó 7, de un total de 215 municipios. Después de una modificación a la normatividad electoral y una adecuación de los tiempos de gobernar para empatar el proceso electoral local con el federal de 2018 se aprobó que el gobernador solamente despachara en el poder ejecutivo por 22 meses y que los presidentes municipales estuvieran por más de cuatro años en el ayuntamiento. En esa elección la candidatura de una alianza denominada “Coalición Sigamos Adelante” integrada por el PAN-PT-NA-Compromiso por Puebla-Pacto Social de Integración, obtuvo el 45.3% de la votación, cabe decir que fue una coalición electorera, ya que había partidos que históricamente habían estado enfrentados por considerarse ideológicamente opuestos; la alianza que le compitió se denominaba “Coalición PRI-PVEM-PES” se llevó un 33.5% de la votación; en tercer lugar haciendo su debut en la entidad como partido político, MORENA se lleva un 9.5%; en tanto que el PRD solamente obtiene un 3.8%; y la candidatura independiente, un 3.7%.

Tabla 11. Resultados electorales en los municipios de Puebla 2018

Partido Político e Independientes	Alianza o Coalición	Municipios obtenidos
Partido Acción Nacional		6
Partido Revolucionario Institucional		83
Movimiento Ciudadano		7
Partido Verde Ecologista de México		9
Partido Nueva Alianza		5
Compromiso por Puebla		5
Pacto Social de Integración		5
Candidaturas Independientes		3
	PAN-PRD	10
	PAN-MC	4
	PAN-PRD-MC-PSI	4
	PT-MORENA-PES	48
	PRI-PANAL	2
	PAN-PRD-MC	10

	MC-PSI	2
	PAN-MC-PSI	1
	PAN-PRD-PSI	4
	PRD-MC	6
	MC-PSI	1
	PRD-PSI	1

Elaboración propia con base en información del Instituto Estatal Electoral de Puebla

El proceso electoral por el poder en los municipios fue de lo más disímulo y abigarrado que se pueda imaginar, se juntaron cualquier combinación de colores, planteamientos ideológicos y proyectos políticos opuestos en una sola plataforma. No cabe duda que el pragmatismo electoral se impuso sobre un conjunto de principios políticos que dominaron el pasado. Hoy en día lo que importa es obtener el triunfo, ya no importan los principios, ni los valores éticos-políticos-ideológicos, la nueva normalidad democrática camina en esa dirección.

La elección de gobernador estuvo muy competida entre la alianza “Por Puebla al Frente” encabezada por la esposa del exgobernador Moreno Valle y por la alianza “Juntos Haremos Historia” con Miguel Barbosa como candidato, en un lejano tercer lugar se ubicó el PRI con Enrique Doger y aún más retirado con apenas un 5.08% de las preferencias Michel Chaín del PVEM. El proceso se judicializó y el triunfo se lo otorgaron a Martha Érica Alonso. Sin embargo, un accidente aéreo cegó la vida de la gobernadora y el ex gobernador poco tiempo después, por lo que se desarrollaron elecciones extraordinarias en 2019 resultando electo Miguel Barbosa. En el Congreso Estatal, la fórmula encabezada por PT-MORENA-PES, se llevó 16 de las 26 diputaciones de mayoría relativa.

El estado de Baja California Sur, también ha cambiado la dirección del voto en varias ocasiones, a mediados de los noventa el PRD y Convergencia en alianza se llevan casi la totalidad de los cargos electivos en la entidad. Ganaron la gubernatura, y los 16 distritos, así como cuatro de cinco municipios, incluida la capital. Veinte años después el Partido Acción Nacional y sus aliados repiten la dosis en 2015, ganan gubernatura, los distritos electorales y los cinco municipios. En el proceso electoral más reciente de 2018²²¹ no se juega la gubernatura, pero MORENA y el PES en alianza se llevan los ayuntamientos más importantes, obtienen triunfos en La Paz, Los Cabos y Comundú; mientras que la alianza del PAN-PRD-PH²²²-PRS²²³, se queda con su bastión histórico, Loreto; por su parte Nueva Alianza se alzó con el triunfo en Mulegé. También es importante mencionar que MORENA-PES se quedan con 15 de 16 distritos locales. En este proceso electoral también participo solo otro partido político local denominado Partido Baja California Sur Coherente (BCS Coherente) y candidatos independientes, ambos obtuvieron regidurías de representación proporcional, pero ningún cargo de mayoría relativa.

En el Estado de Campeche también se viene dando una mayor competencia electoral desde finales del siglo pasado, en 1997 el PRI triunfó en la gubernatura con 101 mil 510 votos, pero estuvo muy cerca el PRD con 86 mil 860, en aquellos años el PAN estaba a mucha distancia, logró apenas 6 mil 393 votos. Para el 2015 la preferencia electoral cambió, la alianza PRI-PVEM se llevó 5 ayuntamientos, incluida la capital; el PAN logró otro tanto; y MORENA, que se configuró como la nueva cara de la izquierda, solamente obtuvo un gobierno municipal. En esta entidad, cobra relevancia la elección de juntas distritales y éstas el PAN obtuvo 5, el PRI-PVEM 13, MORENA 1 y el PES 1.

²²¹ Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur

²²² Partido Humanista de Baja California Sur

²²³ Partido de Renovación Sudcaliforniana

Para 2018²²⁴, la situación en la conformación de la geografía electoral cambió radicalmente. En el Congreso Local, Morena se colocó como la primera fuerza al obtener 9 diputaciones de mayoría, el PRI obtuvo otras nueve, pero con un porcentaje aproximado de tres puntos porcentuales menos, el PAN que se había colocado en procesos recientes en segundo lugar pasó a un lejano tercero con solamente tres diputados de mayoría. En los gobiernos municipales, el PAN se lleva 5; el PRI otros cinco y MORENA se queda con uno.

El estado de Zacatecas es otra entidad que está inmersa en las alternancias desde 1998 cuando Ricardo Monreal obtuvo la gubernatura por el PRD y el desaparecido PARM, seis años después, se refrendó el triunfo del PRD y lo gobernó una mujer, Amalia García hasta 2010 que lo recuperó el PRI con Miguel Alonso Raya y lo mantiene hasta 2021 en alianza con el PVEM y NA. En el congreso local el PRD obtuvo seis curules en 1998 y el PAN una; para el 2001 el PRD se lleva 10 de 18, el PRI 7, y el PAN una. Para 2004 el PRD incrementa su presencia y se lleva 12, el PRI 5 y el PAN una.

En cuanto a gobiernos municipales en 1998 el Pan gana en 10 de 56, el PRI en 33, el PRD en 10, incluida la capital y Fresnillo y el PT en 3; para el 2001 se da una mayor alternancia, el PAN se lleva 12, el PRI 26, el PRD 16, el PT 2 y uno el PC. En 2004 el PAN se retrae y solamente gana en 5 pequeños municipios, el PRI en 16, el PRD sigue conservando la capital, Fresnillo y Guadalupe para triunfar en 31, el PT continúa con dos y AZ²²⁵ se lleva 3. En 2010 el PAN gana 15 municipios de 58; el PRI en alianza con el PVEM y el PANAL recupera la capital después de doce años y logra 25 ayuntamientos, mientras que el PRD en alianza con Convergencia se impone en 14 y el PT en 4.

²²⁴ Instituto Electoral del Estado de Campeche

²²⁵ Alianza por Zacatecas integrada por el PRI-PVEM-PT

Tabla 12. Elección de los 58 Ayuntamientos de Zacatecas 2018

Partido o Alianza	Municipios Ganados	Porecentaje%
PRI	18	26.12%
PAN-PRD-MC	19	21.33%
PT-MORENA-PES	10	24.70%
PT	1	1.04% ²²⁶
PVEM	4	6.84%
NA	5	4.56%
PAZ ²²⁷	1	2.30%

Elaboración propia con base en información del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas

El proceso electoral local de 2018 se vio influido por la elección federal y MORENA recuperó la capital y las ciudades más importantes de la entidad que habían estado anteriormente en manos de la izquierda.

Otra entidad que ha experimentado la competición en los procesos electorales de los municipios es Coahuila desde la década de los ochentas del siglo pasado, Vázquez López nos presenta un nuevo mapa electoral en surgido en el proceso electoral de 1996, con un triunfo contundente del Partido Acción Nacional en los municipios más importantes de la entidad, ganó en Torreón, Saltillo y Monclova²²⁸. En este proceso que puso en juego 38 municipios, el PAN se llevó nueve, la izquierda solamente uno rural y el PRI el resto. En el congreso local, ocho fueron para el PAN y doce para el PRI, en las diputaciones d emayoría relativa.

²²⁶ Aquí es importante resaltar que solamente se toma como referente la votación obtenida por el PT en el municipio que participó al margen de la alianza que se desarrolló en el resto de los municipios de la entidad con MORENA y PES

²²⁷ Partido Paz para Desarrollar Zacatecas

²²⁸ José Luis Vázquez López. Coahuila: el nuevo perfil electoral.

Dcsh.izt.uam.mx/cen_doc/cede/Anuario_Partidos_políticos. Consulta 5 julio de 2020.

Aún con una alta competencia por los ayuntamientos, el congreso y la gubernatura, ésta nunca la perdió el PRI, es una de las pocas entidades que en la actualidad conservan el gobierno estatal afín al viejo otrora partido de estado. En 2017 el PRI en una alianza amplia con el Partido Verde Ecologista de México, Nueva Alianza, Partido Socialdemócrata Independiente, Partido Joven, Partido de la Revolución Coahuilense y Partido Campesino Popular, se lleva la gubernatura en una contienda muy cerrada que se definió por un margen de 2.5% contra la alianza encabezada por el Partido Acción Nacional y apoyada por el Movimiento Ciudadano, Unidad Democrática de Coahuila, Partido Primero Coahuila y Partido Encuentro Social. En el ámbito municipal el PRI y su alianza se llevó 27 ayuntamientos, la coalición encabezada por el PAN “Alianza Ciudadana por Coahuila” se llevó 6, empero, la mayoría de los candidatos fueron del PAN, excepto dos del UDC²²⁹.

El Estado de Durango es otra de las entidades norteafricanas que se engancharon con el PAN en las últimas dos décadas del siglo XX sin que logran ganar la gubernatura, pero si las principales ciudades. En 1995 Acción Nacional obtuvo el triunfo en la Durango Capital, Gómez Palacios, Lerdo y Santiago Papasquiaro²³⁰, todas ellas, los municipios más poblados. En 2016 la alianza denominada “Unidos por ti” compuesta por el PAN-PRD-MC, ganó la gubernatura. A nivel municipal se dio una distribución principalmente entre el, PAN-PRD se llevaron 12, incluida la capital; PRI, 18 entre los que se encuentran los municipios más importantes después de Durango capital; el PRI-PVEM-PD²³¹-NA ganaron en 4; finalmente, MC se lleva dos.

De los 39 ayuntamientos que estuvieron en juego en el proceso electoral de 2019 el Partido Acción Nacional se llevó en términos reales 14 alcaldías, incluida la capital, aunque

²²⁹ Instituto Electoral de Coahuila

²³⁰ Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango

²³¹ Partido Duranguense, con registro local

llevaba una alianza denominada “Unamos Durango” con el PRD, los presidentes municipales mencionados, eran del PAN y se reafirmaron la capital; el Revolucionario Institucional, triunfó en 18 ayuntamientos, incluido Lerdo y Cuencame; el Partido de la Revolución Democrática en su alianza con el blanquiazul se quedó con dos alcaldes; el Partido del Trabajo con uno; Movimiento Ciudadano otro; el Partido Duranguense uno; y, finalmente MORENA con dos, incluida la segunda ciudad más importante de la entidad, Gómez Palacios.

El Estado de Querétaro es otras de las entidades que iniciaron un proceso de competición en algunos municipios a finales de anterior siglo, en 1997 el PAN obtuvo Querétaro Capital y seis años después gana la gubernatura con Francisco Garrido Patrón, así como seis de los ayuntamientos. En 2009 recupera el PRI el gobierno del estado y los municipios quedan divididos, 9 para el PAN, 5 PRI, 2 PRI-PANAL, uno el PVEM y otro para Convergencia. En 2015 regresa el PAN a la gubernatura y los ayuntamientos quedan otra vez muy divididos, con una fuerte competición en la cual algunos gobiernos municipales se resolvieron por unos cuantos votos. Sin embargo, en este proceso electoral Acción Nacional se llevó 12 ayuntamientos entre los que estaban los más poblados como la capital, San Juan del Río, Corregidora y Pedro Escobedo; en tanto la alianza conformada por el PRI-PT-PVEM-PANAL únicamente alcanzó 6 triunfos en municipios de medianos a pequeños.

A pesar de las alternancias en la gubernatura entre el PAN y el PRI, y, de una fuerte competición a nivel de ayuntamientos, precisamente en este nivel de gobierno, el PAN ha echado raíces en los principales gobiernos municipales. Empero, el 2018 debido a la incertidumbre electoral del país, el PAN participó solo en algunos municipios de los cuales obtuvo 4 triunfos, se acompañó en alianza con el PRD y MC, en los cuales obtuvieron otros

4 triunfos; y también, cocinó otra alianza con el PRD, donde se impusieron en 3 ayuntamientos. El PRI-PVEM lograron 3 gobiernos municipales; PT-MORENA se impusieron en uno; Nueva Alianza en otro; y, hubo dos planillas ganadas por independientes.

Quintana Roo, ubicada en el sureste mexicano también trae una competencia electoral desde finales del siglo XX, para 1999 en la elección de gobernador, el PRI ganó con un 42.81%, mientras que PRD-PARM lograron un 34.8%. Y, en 2002 el PVEM gana el municipio de Benito Juárez, el más importante de la entidad, donde se ubica Cancún, en tanto el PRD-PT se llevan 11 de 15 diputaciones locales de mayoría relativa; en 2008 la Alianza PRD-PT-CONV se quedan con Benito Juárez y el PAN con Isla Mujeres.

Sin duda alguna, el proceso electoral de 2018²³² marcó una tendencia a nivel nacional influida por la propuesta de AMLO, empero, esta preferencia se dio de manera más contundente en municipios que habían tendido alternancia en el pasado y aún más, en los que se habían inclinado a las propuestas ideológicas de izquierda. Una prueba de ello se puede ver en municipios como Benito Juárez, mismo que se volcó en una votación abrumadora de 191 198 votos a favor de la alianza PT-MORENA, contra 37 696 del más cercano adversario organizada en torno a la coalición formada por PAN-PRD-MC. Además, la alianza de izquierda se llevó Othón Blanco y Solidaridad que son el segundo y tercer municipios con mayor población, así como Isla Mujeres. La alianza del PAN-PRD-MC obtuvo Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos, Lázaro Cárdenas y Tulum, municipios medianos; en tanto que la alianza PRI-PVEM-NA, se quedó con Cozumel, Bacalar y Puerto Morelos, municipios relativamente pequeños.

²³² Instituto Electoral de Quintana Roo

En la elección más reciente de 2019 para renovar el Congreso local la alianza integrada por el PVEM-PT-MORENA se llevó 11 de los 15 distritos locales; el otro bloque conformado por PAN-PDR-PES, se llevaron 3 distritos; finalmente, el PRI se quedó con uno.

San Luis Potosí es una entidad con una larga historia de competencia política electoral construida desde 1958 con Salvador Nava como candidato a la presidencia municipal de San Luis Potosí, enfrentando al PRI y al último caudillo de la Revolución Mexicana Gonzalo N. Santos. En este proceso electoral, el “doctor Nava” ganó la contienda para el periodo de 1958-1961, pero se separó de su cargo para contender por la gubernatura, misma que no obtuvo por las “triquiñuelas” del viejo régimen. Después, volvió a contender en 1982 para gobernar el ayuntamiento de San Luis Potosí, mismo que volvió a ganar con el apoyo del Frente Cívico Potosino creado por él, además de ser apoyado por el Partido Acción Nacional y de la Revolución Democrática. En 1991 vuelve a participar como candidato a la gubernatura y una vez más se dan indicios de fraude, las protestas obligan a que el candidato del PRI declarado como triunfador, renuncie al poco tiempo de haber asumido el cargo de gobernador.

Esta entidad potosina además de la presencia del Frente Cívico, tuvo una reñida competencia entre el PAN y el PRI, ya con la conformación de las instituciones electorales “autónomas” se inició una mayor regularidad democrática-electoral. En 1994 el PAN obtuvo varios municipios en la entidad y fue un fuerte competidor al PRI en varios ayuntamientos. De acuerdo a los datos del Consejo Estatal Electoral de San Luis Potosí en la elección de 2000 para renovar ayuntamientos el PAN se llevó la capital y algunos de los municipios más importantes. Para el 2012 se observa el rompimiento de la hegemonía PAN-PRI, se dan varios triunfos de las candidaturas comunes de la izquierda y de partidos

políticos con diferente signo ideológico, incluido el Partido Conciencia Popular con registro local que obtuvo 5 ayuntamientos, sin embargo, las fórmulas más ganadoras fueron las encabezadas por el PRI, ya fueran conjuntamente o por separado con el PVEM y PANAL.

En 2015 se da un vuelco en algunos municipios, tal es el caso de San Luis Potosí capital que es ganada por la coalición del PRD-PT. La geografía de los gobiernos municipales quedó de la siguiente manera:

Tabla 13. Ayuntamientos obtenidos por Partidos o Coaliciones en 2015

Partido Político	Coalición	Cantidad de Triunfos
PAN		12
PRI		10
PRD		8
PT		1
PANAL		1
PVEM		2
MC		1
MORENA		1
	PRI-PVEM-PANAL	18
	PAN-PT	3
	PRD-PT	2

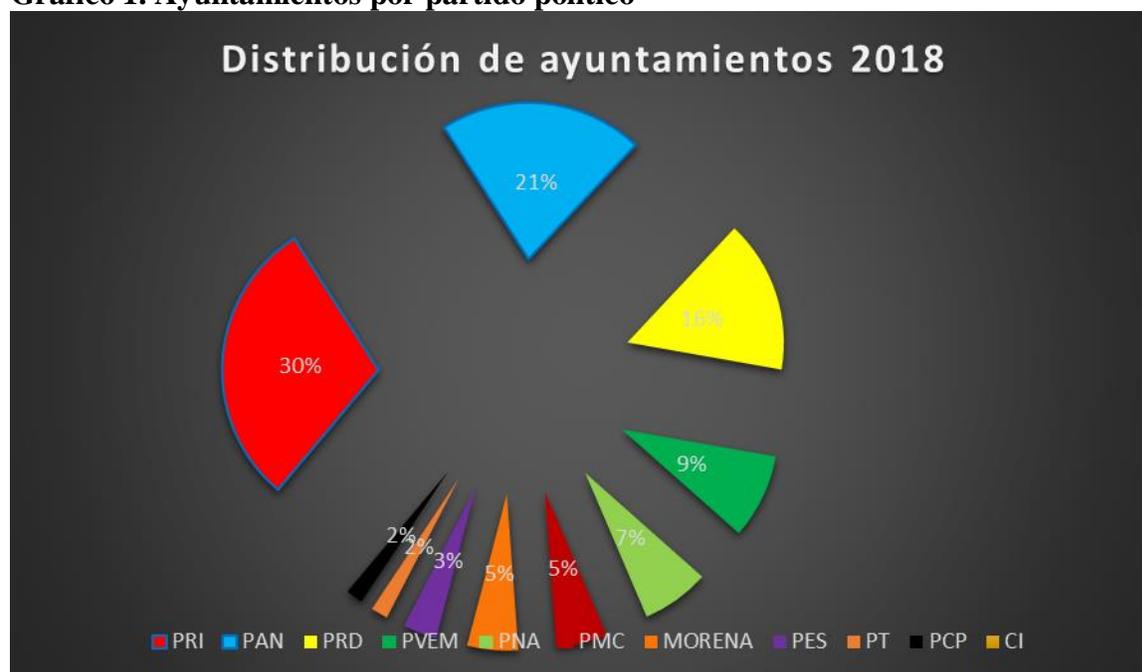
Elaboración propia con datos del CEEPCSLP²³³

Es interesante observar la composición de las coaliciones o alianzas electorales, por una parte, cada vez es más socorrida esta estrategia y, en segundo lugar, es importante resaltar la pérdida de identidad ideológica y de intereses. El PAN y PT representan

²³³ Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí

propuestas antagónicas, sin embargo, van juntos en varios municipios. Asimismo, se puede ver al mismo Partido del Trabajo hacer alianza con el Partido de la Revolución Democrática. En 2018 la alianza denominada “juntos haremos historia” se llevó 7 de los 15 distritos de mayoría local.

Gráfico 1. Ayuntamientos por partido político



Elaboración propia con base en datos del CEEPACSLP. Los porcentajes son en base a cantidad de municipios ganados y no de la población gobernada

Los municipios más importantes fueron ganados por el Partido Acción Nacional que se llevó la capital del estado, Ciudad Valles en manos de un candidato independiente o Matehuala por el Verde Ecologista. Si bien, el gobernador es del PRI y, este partido político obtuvo 17 alcaldías, la más importante que logró fue Salinas. Tanto el partido local Conciencia Popular, como un candidato independiente obtuvieron triunfos. En el gráfico se observa lo heterogéneo de la distribución.

Sonora es un estado que ha contado con alternancia en el gobierno estatal en los dos últimos sexenios, aún con el significado del denominado “grupo Sonora” con fuerte influencia en el régimen postrevolucionario y durante todo el tiempo que predominó la

“ideología de la Revolución Mexicana” con su partido de estado y después con el partido la hegemónico. El PAN ganó el poder ejecutivo estatal en 1999 con un 47.6% de la votación, contra un 43.6% del PRI-PVEM-PANAL. En 2015 regresa el PRI acompañado de sus aliados PVEM y PANAL al gobierno estatal con un 47.59% contra un 40.63% del PAN, pero los ayuntamientos se distribuyeron de la siguiente manera:

Tabla 14. Distribución de gobiernos municipales en Sonora 2015

Partido, Alianza o Coalición	Ayuntamientos obtenidos
PAN	22
PRI	12
PRI-PVEM-PANAL	29
PRD	2
PVEM	2
MC	4
PANAL	1

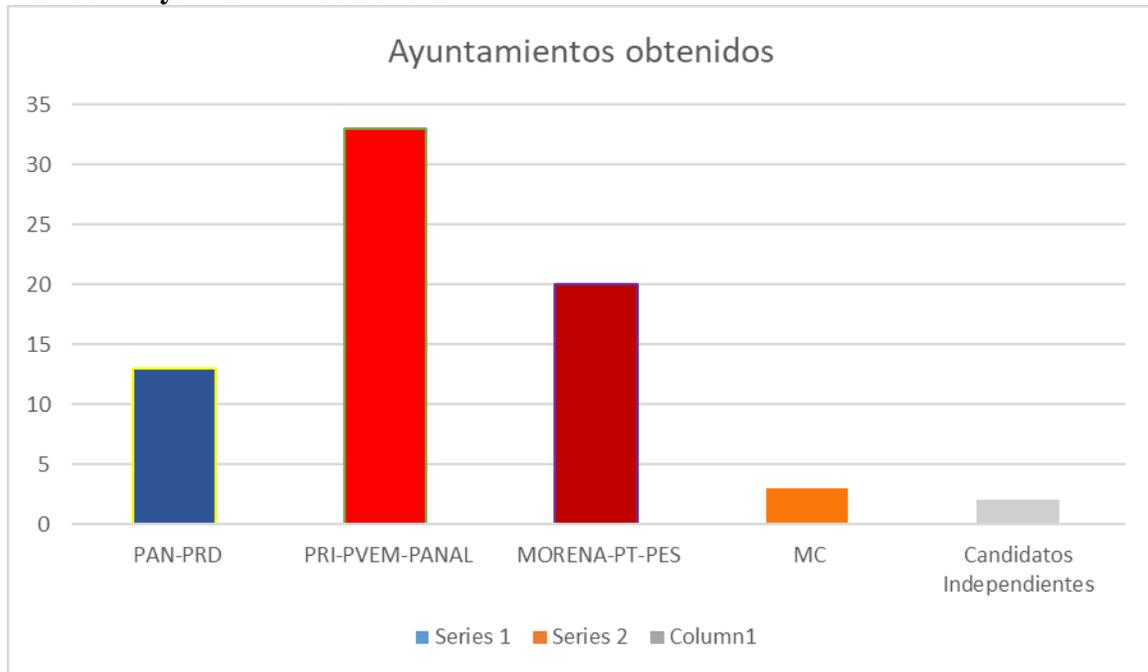
Elaboración propia con base en datos del Instituto Estatal Electoral Sonora.

Algunos municipios cambian con facilidad de partido político de un proceso electoral a otro, eso se da cada vez con más regularidad, en cambio, hay otros que se mantienen firmes, un ejemplo en Sonora es Agua Prieta que en varias ocasiones se ha mantenido el partido Acción Nacional o Magdalena de Kino, fiel al PRI. Empero, municipios como Hermosillo pasan de un partido a otro.

En 2018 se dio una ruptura del bipartidismo que se había impuesto y ya era considerado como una regularidad, se dio la irrupción de MORENA y sus aliados PT y PES, consiguiendo 20 de 21 diputaciones locales de mayoría, fue algo similar a lo que

sucedía en los tiempos del antiguo régimen controlado por el PRI-Gobierno. En la elección de ayuntamientos quedó representado el gobierno municipal de la siguiente manera

Gráfico 2. Ayuntamientos Sonora 2018



Elaboración propia con base en el IEE Sonora

En 2018 MORENA-PT-PES arrasaron en los municipios más importantes de la entidad, incluida Hermosillo capital, Cajeme, Guaymas, San Luis Río Colorado y Agua Prieta, bastión de Acción Nacional.

Algunas regiones de Guerrero históricamente han estado vinculadas con movimientos o partidos políticos de izquierda, no electoral o institucional. Fue hasta después de la reforma política y la ruptura del PRI más concretamente, con la formación del PRD que la izquierda se convirtió en el principal competidor del partido en el gobierno. Empero, en la competición reciente del último gobernador de 2015 el PRI-PVEM se impuso con un 40.09% contra un 34.72 del PRD-PT: en el Congreso Local el PRI se llevó 13 de mayoría, el PRD 9, el PVEM 5 y una el PT.

En la distribución de ayuntamientos el mapa quedó conformado por 35 gobiernos del PRI-PVEM, 18 del PRD, 7 de PRD-PT, 6 del PAN, 5 de MC, 3 del PT, 3 del PVEM, 2 del PANAL, 1 del PRD-PT-PAN, finalmente 1 del Partido de los Pobres de Guerrero.

Para la conformación del Congreso de Guerrero 2018-2021 el Movimiento de Regeneración Nacional se llevó 19 de 28 diputados de mayoría relativa, mientras que el PRI se tuvo que conformar con 5, el PRD que tenía una presencia muy importante en la entidad solamente obtuvo 3 y uno el Partido Verde. El resto de las organizaciones partidistas que obtuvieron más del 3% de la votación accedieron a curules locales, además de los anteriores quedaron en el congreso representados el PT con un diputado, el PAN con otro y uno más para MC. En las alcaldías la conformación del mapa de gobierno quedó de la siguiente manera:

Tabla 15. Triunfos de Alcaldías en Guerrero 2018

Partido Político	Municipios ganados	Cantidad de votos totales
PRI	28	351,923
PRD	26	288,731
PT	5	103,243
PVEM	2	71,359
MC	3	68,106
PANAL	1	31,132
MORENA	12	37,2274
PES	1	27,035
PPG ²³⁴	1	19,296

²³⁴ Partido del Pueblo de Guerrero, con registro local

PSM ²³⁵	1	18,887
--------------------	---	--------

Elaboración propia con base en el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero

En 2018 se repitió el mismo fenómeno que en la mayoría del país, MORENA obtuvo contundentes triunfos. Ganó con mucha holgura Acapulco, el municipio más importante de la entidad y se llevó también la capital. Partidos con fuerte presencia nacional como Acción Nacional no obtuvieron ningún triunfo y dos partidos políticos locales logaron un municipio cada uno, mientras que los independientes también se quedaron fuera de los ayuntamientos.

En Tamaulipas se inició un proceso de competición a raíz de 1988 y el apoyo que diera el entonces líder petrolero al movimiento del Frente Democrático Nacional encabezado por Cuauhtémoc Cárdenas, algunos municipios apoyaron a los partidos de aquella izquierda y otros se fueron con el PAN. Para 1995 la oposición logró por lo menos 10 triunfos en ayuntamientos, algunos muy importantes como Tampico y Matamoros que los ganó el PAN, Ciudad Madero el PRD o Altamira el PFCRN.²³⁶ En 2016 el Partido Acción Nacional se llevó la gubernatura con mucha ventaja, obtuvo un 50.15% con Francisco García Cabeza de Vaca, su más cercano competidor fue el propuesto por el PRI-PVEM-PANAL quien solamente logró el 36.03%, dando paso a la alternancia en el gobierno estatal. En las diputaciones de mayoría relativa el PAN obtuvo 16 de 22 y el PRI los 6 restantes. En los ayuntamientos el Partido Acción Nacional se quedó con 24 de 43, en tanto que la coalición PRI-PVEM-PANAL obtuvo 16, dos los independientes y uno el PES.

En 2018 se dio un cambio, si bien es cierto que el PAN continuó teniendo la mayoría de los ayuntamientos al haber sacado una votación de 39.12% con 16 alcaldías

²³⁵ Partido Socialista de México, con registro en Guerrero

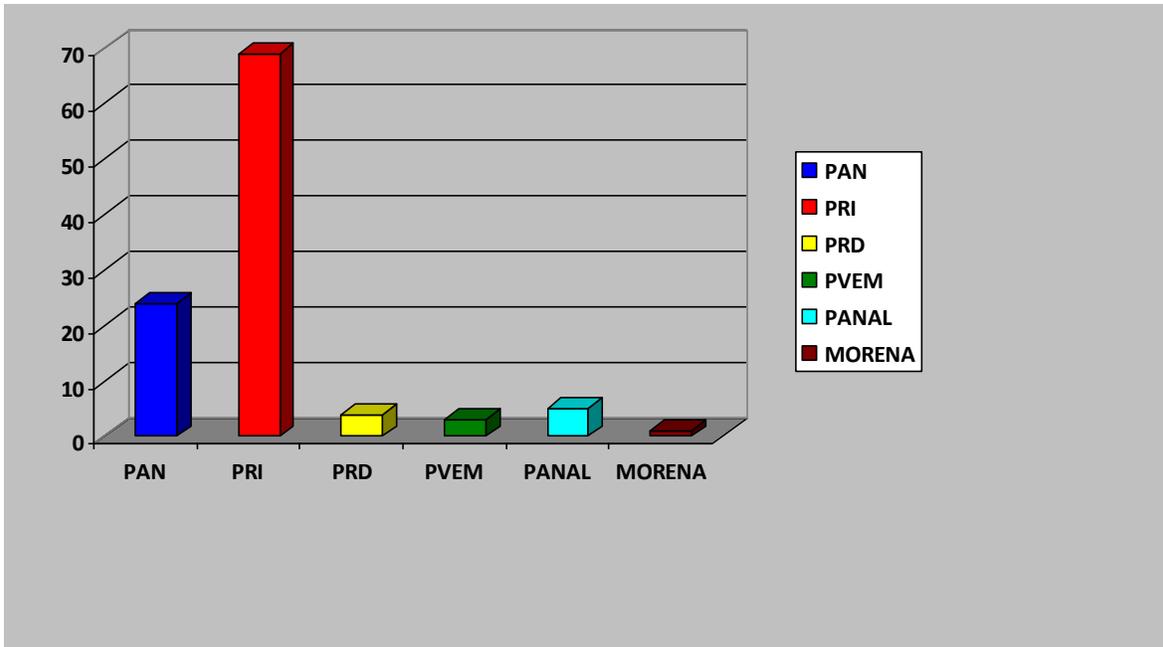
²³⁶ Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, anteriormente denominado Partido Socialista de los Trabajadores.

solo y 14 más en coalición con el PRD y MC; en tanto, MORENA avanzó de manera importante y pasó a representar la segunda fuerza con un porcentaje de votación equivalente al 24.11% y ganar 6 municipios apoyado por el PT y el PES que a decir verdad, aportaron pocos votos; por su parte el PRI, con el 23.22% y 6 ayuntamientos pasó al tercer lugar; fuera de estas alianzas y grandes partidos, solamente un independiente obtuvo un triunfo. En el más reciente proceso electoral para renovar el Congreso Local el PAN se llevó 21 de los 22 distritos de mayoría relativa con una votación de 425 mil 287 votos, mientras que MORENA obtuvo un distrito de mayoría relativa con 242 mil 599 votos reafirmando un segundo lugar en la entidad. El PRI se quedó en un lejano tercer sitio, con apenas 88 mil 037 votos, equivalente a un 10.01%, del resto de los partidos MC fue el único en alcanzar el 3.35%, los otros se quedaron por debajo del 2%²³⁷.

Yucatán es una entidad en la cual se dieron alternancias marginales por parte del PAN, PRD y PFCRN en los procesos electorales de 1995 y 1998, a partir del 2010 inició una mayor competición, el PAN de llevó 34 ayuntamientos, el PRI 64, el PED 3, PVEM 3, Convergencia 1 y PANAL 1. Lo anterior nos sugiere una alternancia más amplia, considerando que el Estado cuenta con 106 municipios. La mayor alternancia se produce entre el PRI y el PAN, ha sido una entidad con tintes de bipartidismo, sin que el resto de las otras fuerzas políticas se haya invisibilizado. En la elección para renovar el congreso estatal de 2010 el PAN se llevó 2 diputaciones de mayoría relativa, mientras que el PRI logró 13 de 15, quedándose con el control del poder legislativo de la entidad.

Grafico 3. Ayuntamientos obtenidos en la elección de 2015

²³⁷ Instituto Electoral de Tamaulipas (IETAM).



Elaboración propia en base a información del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán

En el proceso electoral de 2018 se rompió el bipartidismo conformado en las últimas dos décadas entre el PRI y el PAN. Para la elección de gobernador la coalición denominada “Por Yucatán al Frente” conformada por PAN y MC obtuvieron el 39.60%, mientras que, “Yucatán Primero” apoyada por el PRI, PVEM y PANAL obtuvieron el 36.60%, en un tercer lugar se colocó “Juntos Haremos Historia” de la alianza entre el PT-MORENA-PES que logró un 20.46%. En el congreso el PRI obtuvo 10/15 diputaciones de mayoría, el PAN 3, Movimiento Ciudadano 1 y una MORENA.

En los ayuntamientos el PAN se quedó con 8, el PRI 36, PRD 4, PVEM 2, MC 3 y PANAL. En cuanto a coaliciones o alianzas PAN-PRD 3, PAN-MC 12, PAN-PRD-MC 2, PRI-PVEM-PANAL 10, PRI-PANAL 6, PRD-MC 2 y PT-MORENA-PES 4. Si bien es cierto que el PRI obtuvo la mayor cantidad de gobiernos municipales, solamente pudo ganar la cuarta ciudad, mientras que el PAN acompañado de Movimiento Ciudadano se

llevaron la capital; PT-MORENA-PES obtuvieron Kanasin y Valladolid, la segunda y tercera ciudades más pobladas.

4.6 Conclusión

Las alternancias en los gobiernos más cercanos a la comunidad se han vuelto cada vez más difícil de predecir, desde que inició el proceso de transición a finales de los ochenta del siglo pasado y de manera más contundente en el actual milenio, se han dado vuelcos en quien dirige los destinos del municipio. Se dan cambios radicales pasando de un gobierno de cuño postrevolucionario, a uno de la derecha o izquierda. La ciudadanía que vota se deja llevar por el perfil del candidato, el hartazgo de quien ha gobernado o por el encantamiento de las propuestas, pero siempre dispuesta a encontrar una opción que sea digna representante, la esperanza del electorado se renueva de vez en vez.

El camino ha sido largo y sinuoso, se ha transitado de alianzas ideológicas coherentes a “meros” intereses pragmáticos, hoy se reúnen en una plataforma común los que dicen representar a la izquierda y la derecha bajo el mismo planteamiento. Así como se puede apreciar en la información de las entidades y sus municipios que se muestran arriba, queda evidencia de ese absurdo que se produce en la política local y nacional. En los ayuntamientos encontramos como un partido político puede hacer coaliciones o alianzas con diferentes fuerzas, el mismo instituto político se alía en un municipio con uno que comparte ciertos principios ideológicos y en otro municipio hace alianza con sus “enemigos” políticos o ideológicos. Lo mismo se junta la izquierda con un partido conservador, que con uno de derecha o el representante del viejo régimen.

Los gobiernos surgidos de partidos políticos locales se cuentan con los dedos, la elección sigue la ruta de la centralización de la política, se vio de manera contundente en el pasado proceso electoral de 2018, la fuerza de AMLO y con MORENA y sus aliados se

hizo sentir en todo el país, incluso en entidades a las que la izquierda nunca había accedido. Con respecto a los ayuntamientos gobernados por los candidatos independientes, también representan una escasa minoría, por una parte, lo difícil de acceder a las candidaturas por esta vía, debido a los obstáculos en la misma Ley Electoral y en segundo lugar, por la incapacidad de competir contra los recursos económicos de las estructuras partidistas.

5. 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 normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y de los derechos, obligaciones y prerrogativas que le corresponden. En la postulación de sus candidatos, se observará el principio de paridad de género.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de los órganos de representación política... Los partidos políticos

nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones de las entidades federativas y municipales²³⁸.

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 menester analizar el rol que juegan los partidos políticos en la división de poderes, así, como revisar el beneficio que obtienen del mutuo control ejercido por ellos mismos²³⁹, ¿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 hasta 2018 era relativamente sencillo contestar, hoy estamos ante una incertidumbre sobre el espacio y poder de éstos. El sistema de partidos en la actualidad está en una situación de reflujo.

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. Su carácter nacional les abre las puertas directamente para que contiendan por espacios de poder en las regiones, en ese sentido, no tienen la necesidad de registrarse a nivel estatal.

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 está atado

²³⁸ Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2020.

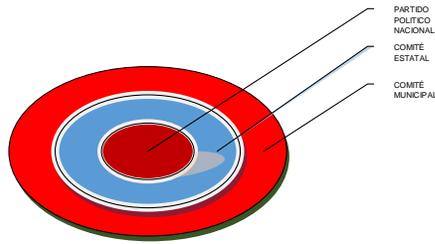
²³⁹ Fue una preocupación de los federalistas norteamericanos acerca de la influencia que pudieran tener los partidos y que expone. Richard Hofstadter, *La idea de un sistema de partidos*, Gernika, México, 1987. p. 69.

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 constituida 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 le otorga la facultad de asumirse con la representación de la sociedad civil²⁴⁰, 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.

Gráfico 4. Niveles de gobierno y poder

²⁴⁰ 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.



De acuerdo con lo establecido en la ley constitucional federal se establece *grosso modo* en los apartados lo siguiente:

- II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado. En los incisos a), b) y c) menciona todo lo referente a la financiación de los partidos políticos.
- III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley. de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma...el Instituto Nacional Electoral será autoridad única para para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales... a), b), c), d), f), g).
- IV. 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 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”.

Qué ironía! un país como México 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 emergente que aprovecha la deficiencia democrática²⁴¹ 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 partidocracia²⁴² 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 fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

²⁴¹ “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 más 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

²⁴² 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 más amplios ámbitos, que culmina en un control completo sobre toda la sociedad”. Martínez Silva, *op. cit.*, p. 529.

No únicamente se potencia la posibilidad de construir una burocracia partidaria nacional²⁴³ con cargo al ciudadano que paga impuestos y de paso se instituye una tercera burocracia²⁴⁴, también, nacional a través de los organismos encargados del proceso electoral, todo está 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) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan Presidente de la república, senadores y diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por sus actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.

Con estas prerrogativas los partidos políticos nacionales tienen todo para conservar para sí, el imperio de la representación política; por tanto, se da 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.

En 2014 se reformó el artículo 41 y en el apartado III se otorgó a los partidos políticos a tener “derecho al uso de manera permanente a los medios de comunicación social”, asimismo plantea que “los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley”. En los incisos a), b), c) d) f) y g) se establece lo concerniente al uso de los tiempos que el INE, los

²⁴³ 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.

²⁴⁴ “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.

partidos políticos y candidatos independientes dispondrán de acuerdo a una fórmula similar a la usada para los recursos económicos. En el apartado B se otorga al INE la facultad para distribuir en los procesos locales los tiempos en los medios de comunicación; en el apartado C, se establecen criterios de carácter moral que deben usar los partidos políticos, evitando cualquier manera que ofenda o calumnie plantea el uso de los medios; en tanto que el apartado D, está orientado a integrar expedientes para sancionar a los partidos que incurran en responsabilidades por infracciones al Código, mismas que serán remitas al Tribunal Judicial de la Federación.

En el Inciso IV se establece lo relacionado con las reglas a seguir en el proceso electoral, tanto en lo referente a la postulación de candidatos, como a lo concerniente a las campañas, entre ello, a la duración de las mismas. En la fracción V, queda de manifiesto que la organización de los procesos electorales es competencia exclusivamente del INE y en el resto de apartados e fracciones se establecen todas las condiciones que le dan al INE las facultades necesarias para su funcionamiento, la autoridad frente a los partidos políticos, , la organización de los procesos electorales, su sanción, así como las condiciones para su renovación y por último, la tutoría sobre los procesos electorales locales.

El conocido INE, constituye una tercera 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 otra partida extraordinaria, dedicada a la operación 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 Nacional Electoral, para que sea su burocracia y sus especialistas²⁴⁵ quienes se encarguen de mantener “en el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad de los principios rectores”. El INE 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 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 triada.²⁴⁶ 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

²⁴⁵ “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 Basáñez, *La lucha por la hegemonía en México 1968-1980*, Siglo XXI Editores, México, 1982, p. 54

²⁴⁶ 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 inicio 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.

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 si misma a una economía de mercado.

Constant²⁴⁷ decía que en el mundo sólo existen dos poderes: uno ilegítimo, la fuerza; y otro legítimo, la voluntad general. Quizás habría que preguntarse 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 si 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, qué 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 mantenga dentro de los límites impuestos por el “ciudadano” y porque 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.

²⁴⁷ Constant, *op. cit.*, p. 14.

En los países con alta dosis de autoritarismo, es insuficiente contar con procesos electorales regulares donde participen dos o más partidos políticos, asimismo, contar con reglas claras; cuando el representante hace mal uso del poder que le otorgó 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 tal”.²⁴⁸ Efectivamente, el presagio se ha venido cumpliendo paso a paso, se han minimizando opciones diferentes para el ensanchamiento de la democracia, y aún para la democracia partidista con origen en las regiones y municipios. A Sartori²⁴⁹ le interesa revisar al partido

²⁴⁸ Alcocer, *op. cit.*, p. 190.

²⁴⁹ Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos vol.I*, Alianza Editorial, Madrid 1987, p. 98

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 su V fracción establece , a la letra dice: “la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución”, 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; el consejero presidente y los consejeros electorales duraran en su cargo nueve años, tres años más de lo que dura un presidente de la República. La política electoral se sigue diseñando en el centro; igual que en el pasado cuando la organización de las elecciones se hacía con el IFE o anteriormente con la LOPPE (Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales)²⁵⁰ y la comisión sede central del partido.

Regresando a la función de uno de los nuevos integrantes responsables de la formación del poder político, sobre el Instituto Nacional Electoral, dice la constitución, que tendrá autoridad en la materia electoral y será “independiente en sus decisiones y

²⁵⁰ *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales*. Comisión Federal Electoral, México, 1985, pp. 40-41

funcionamiento, y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecución y de vigilancia”. Como se puede 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 público, reflejaba la presencia y el dominio del poder ejecutivo; incluso el propio legislativo conformado con una inmensa mayoría priísta, estaba al servicio del ejecutivo y era una distinción que el presidente se fijara en ellos para cualquier comisión; Era normal el 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, 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)²⁵¹ dice:

1. Las disposiciones de este código son de orden público y de observancia general en el territorio nacional y para los ciudadanos mexicanos que ejerzan su derecho al sufragio en el territorio extranjero en la elección para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁵¹ *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*: y disposiciones complementarias, Porrúa, México, 1998, p. 8

2. Este Código reglamenta las normas constitucionales relativa a:
 - a) Los derechos y obligaciones político-electoral de los ciudadanos
 - b) La organización, función y prerrogativas de los partidos políticos y el régimen aplicable a las agrupaciones políticas
 - c) La función estatal de organizar las elecciones de las elecciones de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión
- 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 surgida del 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), sino las cámaras empresariales que se presentan como sociedad civil.

Al ser mínima y marginal la presencia de partidos políticos locales. Los partidos nacionales están solos, no tienen competencia. La ley general les otorga ventajas al propiciar una competencia por el voto desleal e inequitativa, incluso hay la presencia de ciertas características monopólicas²⁵² de los partidos nacionales en relación con los locales y la inexistencia de municipales.

²⁵² “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.

Cuando Jean Charlot²⁵³ define a los partidos políticos, establece varios criterios, entre los que destacan el hecho de que sea una organización durable, que se diferencia de una camarilla, facción o clan; que cuenta con una organización completa, incluso a nivel local; y algo sumamente importante, debe tener la 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 en un 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, por lo que, hasta el 2018 esquema funcionaba con un número de entre 7 y 9 partidos nacionales, es decir, un sistema de partidos hegemónicos o casi únicos²⁵⁴, lo que resulta 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 éstos “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

²⁵³ Jean Charlot, *Los partidos políticos*, Editorial y Distribuciones Hispánicas, 1987, pp. 7-10.

²⁵⁴ Las viejas tipologías 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 qué 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.

conflictos”²⁵⁵ a diferencia de la posición marxista²⁵⁶ 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 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, Robert Dahl, quien establece un concepto diferente para definir a los partidos y su participación en el entorno de la democratización, 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.²⁵⁷

En México, por la cantidad de partidos, diríamos que es un multipartidismo, hasta 2018 tuvo prominencia 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

²⁵⁵ *Ibid*, p. 129

²⁵⁶ *Ibid*, p. 114

²⁵⁷ Robert Dahl, *La poliarquía*, Tecnos, España, 1990, p. 18-21.

partidos²⁵⁸ 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 feliz.²⁵⁹

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 políticos.²⁶⁰ Dice Duverger que las masas no se pueden gobernar por sí 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.

5.2. REVESTIMIENTO DEL PODER ESTATAL

Cuando planteamos la necesidad de revestir el poder estatal, estamos pensando en la posibilidad de que la entidad federativa sea capaz de transformarse, de adquirir una

²⁵⁸ PARM, PPS, PST-PFCRN, PRT, PDM, PMT, PCM, PSUM- PMS, PSD, PT, PCD, PSN, PCD, PSD, PVEM, PANAL, PES y otros.

²⁵⁹ 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, consientes de lo que buscan, y aunque no siempre lo han logrado, su persistencia ahí ha estado.

²⁶⁰ “El ciudadano puede escoger entre varios candidatos, pero cada uno de estos es designado, por un partido”. Duverger, *op. cit.*, p. 378

fisonomía diferente a la asumida por los años de servidumbre de partido único o hegemónico. 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 influencia no esté determinada por 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 les indica a las entidades cuáles son sus límites en materia política, jurídica, económica. Le dice cómo y con qué se deben cubrir los poderes;²⁶¹ 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, les 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-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

²⁶¹ 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.

resolver las controversias que se presenten, estableciendo un sistema de medios de impugnación para que prive la legalidad. El inciso en la fracción d) “ las autoridades electorales competentes de carácter administrativo puedan convenir con el Instituto Nacional Electoral se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales”.²⁶²

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), mientras que es menos significativo (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 “los partidos políticos recibirán, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales. Del mismo modo se establezca el procedimiento para la liquidación de los partidos políticos que pierdan su registro y el destino de sus bienes remanentes” y h) “se fijen los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones de sus militantes y simpatizantes; j) se fijen las reglas para las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan. En todo caso, la duración de las campañas será de sesenta a noventa días para la elección de gobernador y de treinta a sesenta días cuando se elijan diputados o ayuntamientos; las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales”; k) “se regule el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público

²⁶² *Constitución, op. cit.*, pp. 125-126.

y al acceso a la radio y la televisión en los términos establecidos en esta Constitución y en las leyes correspondientes²⁶³”.

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 está 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.

²⁶³ Reforma a la Constitución y leyes electorales en 2014.

¿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. En las 32 entidades federativas, 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. Pero a partir de la reforma electoral de 2014, hay una gubernatura en poder de un candidato independiente, así como algunos municipios importantes en diferentes entidades federativas.

Los movimientos políticos que surgieron en los setentas, mismos 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 16. Partidos políticos locales y diputados en 2002

Entidad	Partido	Curules
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 obtenía el mínimo que oscilaba alrededor del 2% de la votación dependiendo de la entidad, o se perdía 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.

A partir de las reformas a la constitución federal, leyes electorales y leyes estatales se han dado algunos cambios que han favorecido la presencia de un número mayor de partidos políticos locales. Empero, esta nueva realidad, les cuesta mucho, competir con un partido político nacional no es nada sencillo, por el presupuesto y estructura que ambos manejan. También, ahora se compita con los candidatos independientes, mismos que van a tender a incrementar su presencia con el tiempo, además de ser más apetecibles para los

empresarios, narcotraficantes y políticos pragmáticos. En la actualidad así está el panorama de los partidos políticos locales:

Tabla 17. Partidos Políticos Locales con registro en 2020

Entidad Federativa	Partido Político	Curules
Aguascalientes	<ul style="list-style-type: none"> • Unidos Podemos • Partido libre de Aguascalientes • Nueva Alianza Aguascalientes 	2
Baja California	<ul style="list-style-type: none"> • Encuentro Social de Baja California • Partido de Baja California • Transformemos 	1 1
Baja California Sur	<ul style="list-style-type: none"> • BCS Coherente • Partido Humanista de Baja California • Partido de Renovación Sudcaliforniana • Partido Nueva Alianza Baja California Sur 	1
Campeche		
Chiapas	<ul style="list-style-type: none"> • Chiapas Unido • Mover a Chiapas • Nueva Alianza Chiapas 	2 2 1
Chihuahua	<ul style="list-style-type: none"> • Nueva Alianza Chihuahua 	1
Ciudad de México		
Coahuila de Zaragoza	<ul style="list-style-type: none"> • Partido Unidos Democracia Coahuila • Partido de la Revolución Coahuilense 	2
Colima	<ul style="list-style-type: none"> • Nueva Alianza Colima 	1
Durango	<ul style="list-style-type: none"> • Partido Duranguense 	
Guanajuato	<ul style="list-style-type: none"> • Nueva Alianza Guanajuato 	1
Guerrero		
Hidalgo	<ul style="list-style-type: none"> • Podemos • Partido Político Local Más por Hidalgo • Nueva Alianza Hidalgo • Encuentro Social Hidalgo 	1 1
Jalisco	<ul style="list-style-type: none"> • Encuentro Social Jalisco 	
México	<ul style="list-style-type: none"> • Nueva Alianza Estado de México 	
Michoacán de Ocampo		
Morelos	<ul style="list-style-type: none"> • Partido Socialdemócrata de Morelos 	1

	<ul style="list-style-type: none"> • Humanista de Morelos • Encuentro Social Morelos • Nueva Alianza Morelos 	3 1
Nayarit	<ul style="list-style-type: none"> • Nueva Alianza • Visión y Valores • Levántate Nayarit 	1
Nuevo León	<ul style="list-style-type: none"> • Nueva Alianza Nuevo León 	1
Oaxaca	<ul style="list-style-type: none"> • Partido Unidad popular • Nueva Alianza Oaxaca 	
Puebla	<ul style="list-style-type: none"> • Compromiso por Puebla • Partido Nueva Alianza Puebla • Pacto Social de Integración 	1 2
Querétaro	<ul style="list-style-type: none"> • Partido Queretano Independiente 	1
Quintana Roo	<ul style="list-style-type: none"> • Movimiento Autentico Social • Confianza por Quintana Roo • Encuentro Social Quintana Roo 	1
San Luis Potosí	<ul style="list-style-type: none"> • Conciencia Popular • Nueva Alianza San Luis Potosí 	1 1
Sinaloa	<ul style="list-style-type: none"> • PAS Sinaloense 	1
Sonora	<ul style="list-style-type: none"> • Nueva Alianza Sonora 	2
Tabasco		
Tamaulipas		
Tlaxcala	<ul style="list-style-type: none"> • Partido Socialista • Partido Alianza Ciudadana • Partido Nueva Alianza Tlaxcala • Partido Encuentro Social Tlaxcala • Partido Impacto Social “Sí” 	1 2
Veracruz de Ignacio de la Llave		
Yucatán	<ul style="list-style-type: none"> • Nueva Alianza Yucatán 	1
Zacatecas	<ul style="list-style-type: none"> • Nueva Alianza Zacatecas 	2

Elaboración propia con base en la información de los Congresos Locales

En la tabla anterior de observa la presencia de los partidos políticos locales con registro y nos queda claridad de la presencia de partidos políticos nacionales que perdieron su registro, pero lo conservaron en las entidades federativas, tal es el caso de Nueva Alianza, Encuentro Social y Humanista. También nos percatamos de entidades en las que

no existe ningún partido local, mientras que otras, por el contrario cuentan con varias opciones.

Al igual que un partido político nacional, el partido local debe contar con un mínimo de afiliados en la entidad, tal como se hace en Tabasco donde cada distrito debe tener en su haber con una cantidad mínima de un mil 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 menor población, así como con 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 3.0% 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 3.0% de la lista estatal. Hemos visto tres ejemplos que son un reflejo de las exigencias para la constitución de partidos locales, la réplica 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”²⁶⁴, 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 da empleo directa o indirectamente a una burocracia de base que incrementa el gasto público.

Muy a pesar del bombardeo propagandístico del Instituto Nacional 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 de Palacio Nacional 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.

²⁶⁴“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

5.3. LAS OLIGARQUIAS PARTIDISTAS

¿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 porqué de las representaciones políticas; la Constitución es la que en definitiva da la pauta para definir formalmente si un gobierno es de tipo oligárquico centralizado²⁶⁵ o desconcentrado democrático²⁶⁶, las reglas con que participan 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 planteó Michels hace más de un siglo en la “ley férrea de la oligarquía” sobre la formación de la oligarquía dentro de las múltiples formas de democracia como un

²⁶⁵ 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.

²⁶⁶ 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.

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 política²⁶⁷, 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 desarrolló una serie de postulados en relación a la dominación burocrática, la cual se alcanza a través de varias funciones específicas²⁶⁸ y que identifica tanto para los sectores públicos como privados. En el caso

²⁶⁷ Mosca y Pareto, dos clásicos que definieron con claridad la organización del poder, aplicada a la teoría política

²⁶⁸ "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 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 sólidamente 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

mexicano²⁶⁹ donde encuentra mayor eco 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 empelados, 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 géneris* 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 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

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.

²⁶⁹ Nos referimos a las adicionadas burocracias (la electoral y la partidista), no a la convencional, a la del gobierno en sus diferentes niveles.

basada en el **mérito** puede agigantar su poder a expensas del desarrollo político institucional”,²⁷⁰ 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, que fuera por cerca de veinte años la tercera fuerza 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”²⁷¹; las estructuras de base con que cuenta el Partido de la Revolución Democrática están en ciernes según Aurelio Sánchez²⁷² y se debe en parte a que entraron tarde en la conformación de su estructura organizacional, apenas en 1997, pero lo que sí está claramente definido es su consejo político nacional, que da línea al resto de la estructura y sólo por encima de éste, el “circulo interior”²⁷³, pequeño grupo de –eminencias grises²⁷⁴- 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

²⁷⁰ Joseph Lapalombara y otros. *Burocracia y desarrollo político*, citado por el autor, pp.21-22

²⁷¹ Marco Aurelio Sánchez, *PRD: La elite en crisis*, Plaza y Valdez Editores, México, 1999, p. 112

²⁷² *Ibid.*, pp 115-118.

²⁷³ *Ibid.*, p. 131

²⁷⁴ *Ibid.*, p.130

político de cuadros, de acuerdo a la tipología de Duverger,²⁷⁵ 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 una posición de poder. 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, 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. La Comisión Política Permanente

²⁷⁵ Duverger, *op. cit.*, p. 93.

- IV. El Comité Ejecutivo Nacional
- V. La Comisión Nacional de Justicia Partidaria
- VI. La Defensoría Nacional de los Derechos de los Militantes y las Defensorías Estatales y del Distrito Federal de los derechos de los Militantes
- VII. Las Asambleas Estatales, del Distrito Federal, municipales, distritales o delegacionales en el caso del Distrito Federal, y seccionales
- VIII. Los consejos políticos Estatales, municipales, y para el caso del Distrito Federal, distritales y delegacionales
- IX. Las Comisiones Estatales y del Distrito Federal de Justicia Partidista
- X. La Comisión Nacional y las Comisiones Estatales, del Distrito Federal, Municipios, Delegaciones de Procesos Internos
- XI. Los Comités Directivos Estatales y del Distrito Federal, municipales, distritales o delegacionales, en el caso del Distrito Federal; y
- XII. Los comités seccionales.²⁷⁶

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 síndicos; 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,

²⁷⁶ *Documentos Básicos del PRI*, aprobados por la XVIII Asamblea Nacional, con sede en Veracruz del 2001. Jorge Alcocer, en *Voz y Voto*, Número 105, 8 de agosto de 2014.

sino de un refinado grupo oligárquico que sepa conducir adecuadamente las tareas del partido, según el momento histórico que le corresponda vivir.

MORENA, partido político que inició como tal en 2014 y ahora es la primera fuerza a nivel nacional también cuenta con una estrategia que le permita desarrollar su quehacer, dividida en dos estructuras: una de carácter política, la otra de índole administrativa. Sobre la primera, muy similar al resto de los partidos, tiene en su haber la siguiente estructura:

Artículo 14°. Para hacer posibles estos objetivos, MORENA se organizará sobre la base de la siguiente estructura: Las bases de la estructura organizativa de MORENA las constituirán los comités 7 de protagonistas de cada barrio, colonia, comunidad o pueblo, o en el exterior. Podrán establecerse comités a partir del lugar de residencia de los protagonistas, así como de acuerdo a sus afinidades, identidades (de género, culturales, sociales, étnicas, etc.) o participación en actividades sectoriales (fábricas, escuelas, ejidos, comunidades agrarias, centros laborales, culturales, deportivos, socio-ambientales, juveniles, etc.); a) Estos comités integrarán la asamblea municipal (delegacional) o de mexicanos en el exterior. Dichas asambleas serán la autoridad principal de MORENA en el ámbito territorial a que correspondan. Para los efectos de este Estatuto, se considerará a las delegaciones del Distrito Federal como equivalentes a los municipios; b) Cada asamblea municipal (delegacional) o de mexicanos en el exterior elegirá a un comité municipal; c) Como órgano auxiliar de la Secretaría de Organización del Comité Ejecutivo Estatal, cada asamblea municipal (delegacional) o de mexicanos en el exterior elegirá a dos representantes, que apoyarán a la coordinación distrital; d) En el caso de estados con más de cincuenta municipios, o de municipios (delegaciones) de más de cien mil habitantes, la Secretaría de Organización del Comité Ejecutivo Estatal podrá proponer al Consejo Estatal la conformación de regiones o zonas de atención, para facilitar la actividad territorial y los vínculos con los comités de Morena en su ámbito territorial. De ser aprobadas, corresponderá al Comité Ejecutivo Estatal su operación, sin que ello modifique o altere la estructura organizativa de MORENA; e) Las coordinaciones distritales serán la base para integrar los Congresos y Consejos Estatales, así como al Comité Ejecutivo Estatal; f) La representación de los comités de mexicanos en el exterior de MORENA ante el Congreso Nacional será establecida en la convocatoria respectiva. g) El Congreso Nacional reunirá a todos las y los consejeros estatales del país y a los y las representantes de los comités de mexicanos en el exterior de MORENA. Quienes lo integren elegirán a los consejeros nacionales, y al Comité Ejecutivo Nacional; 8 h) En los Consejos Estatal y Nacional de MORENA se elegirá una comisión de honestidad y justicia²⁷⁷.

²⁷⁷ Estatutos del Partido de Regeneración Nacional, 15 de septiembre de 2015.

También Morena es una organización partidista que cuenta con una presidencia, secretaría general, de organización, finanzas, comunicación, educación, jóvenes, mujeres diversidad sexual, indígenas, trabajo, formación política, arte, cultura, combate a la corrupción, mexicanos en el exterior, bienestar defensa de recursos naturales, y cooperativismo. Su estructura burocrática está muy enfocada al contacto con la ciudadanía, sobre todo, con la de bajos recursos²⁷⁸.

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, 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

²⁷⁸ Idem

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”.²⁷⁹

Marx y Engels, en un primer momento identificaban a la alta burocracia como parte de una clase mantenedora del Estado²⁸⁰, 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”²⁸¹, 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 cómo hacia adentro de los partidos políticos 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”²⁸², 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

²⁷⁹ Mosca, Gaetano. *La clase política*, Selección de Norberto Bobbio, Colección Popular 260, FCE, México, 1992, p. 307

²⁸⁰ Nicos Poulantzas, *Poder político y clases sociales en el estado capitalista*, Siglo XXI Editores, México, 1979, p. 4388

²⁸¹ *Ibid.*, p.439

²⁸² *Ibid.*, p. 445.

tiene que ser parte de una ideología²⁸³ 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 hacen cualquier cosa para lograrlo, imitan sus costumbres, dicen lo que los electores quieren escuchar, hacen de la política algo ruin e inmoral (campañas presidenciales del 2000, 2006, 2012 y 2018). 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 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

²⁸³ 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.

de los propios partidos. Sartori²⁸⁴ 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 preocupan, pero lo que más importa, es tratar de comprender cómo es posible que lo que sucede en el comité central del partido, se reproduce en los comités municipales. Hay una serie de preguntas que nos gustaría responder tales como: ¿la democracia interna es un fenómeno que se da en la estructura municipal del partido?, ¿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?, ¿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?, Y por último cabe preguntarse ¿puede darse autonomía al comité municipal del partido o su autonomía está 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 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.

²⁸⁴ Sartori, Partidos y sistemas de partidos, *op.cit.*, p. 97.

5.4. LAS PRIMARIAS, UN PASO NECESARIO EN EL DESARROLLO INSTITUCIONAL

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 inició 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, incluida 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 está 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”²⁸⁵, 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 éstos tienen la libertad de seleccionar sus candidatos mediante este mecanismo de primarias, encuestas 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 campanas abaladas por los organismos electorales, representa un *modus vivendi* o una oportunidad de enriquecimiento para 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

²⁸⁵ Duverger, *op. cit.*, p. 388.

sobresaliente, 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 qué 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”²⁸⁶, 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 campañas, 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 triunfo²⁸⁷ 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 PRI²⁸⁸, en los municipios de Chihuahua, como en los de otras entidades que coincidían en año electoral, se operativizaron y con muy buenos resultados en función de impulsar la democracia, desafortunadamente sólo fue un ensayo, un ejercicio que no gustó 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:

- 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.

²⁸⁶ Duverger, *op. cit.*, p. 391.

²⁸⁷ 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.

²⁸⁸ *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.

- 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”.²⁸⁹

Tuvo que pasar cerca de un cuarto de siglo para que surgiera un nuevo impulso a la democracia desde el municipio; Luis Donaldo Colosio²⁹⁰, quien se propuso reformar 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.²⁹¹ 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’²⁹²; 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 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 una oportunidad que pretendía ampliar los márgenes del partido hacia la sociedad,

²⁸⁹ Madrazo, *ibid.*, pp.263-265.

²⁹⁰ Presidente Nacional del Partido Revolucionario Institucional, en el gobierno de Carlos Salinas.

²⁹¹ Luis Donaldo Colosio Murrieta, *¿Por qué nos reformamos?* CEN del Partido Revolucionario Institucional, México, 1991.

²⁹² *Ibid.*, p.42

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 está 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 reglas²⁹³ 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 candidaturas por el Consejo

²⁹³ 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.

Nacional, los consejos estatales y municipales²⁹⁴ y para candidatos a diputados federales y locales bajo el sistema de representación proporcional²⁹⁵, 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.

El proceso de elección de MORENA en el corto plazo que lleva desde que se constituyó como partido político en 2014, ha tenido una serie de encontronazos y dificultades, se han intentado procesos abiertos, incluso a candidatos externos, elección mediante delegados (cuadros) y lo más disparatado, la denominada “Tómbola” una especie de sorteo en el que puede quedar cualquiera de los precandidatos.

La selección de candidatos de Morena para presidente municipal, gobernador o presidente de la República se regirá por las mismas bases utilizadas para la selección de candidatos a diputados por el principio de representación uninominal, mediante las respectivas asambleas electorales municipales, estatales y nacional, para elegir las propuestas, entre las cuales se decidirá por encuesta al candidato. Las instancias para definir las precandidaturas de Morena en los diversos procesos electorales son: Asamblea Municipal o Delegación Electoral, Asamblea Distrital Electoral, Asamblea Nacional Electoral y Comisión Nacional de Elecciones. Las asambleas municipales electorales y las asambleas distritales electorales estarán abiertas a la participación de todos los afiliados en todas las demarcaciones. Las asambleas estatales y la Asamblea Nacional se compondrán por delegados electos en las asambleas municipales y distritales, respectivamente²⁹⁶.

²⁹⁴ *Ibid*, p. 59. Artículo 96.

²⁹⁵ *Ib.* p. 59. Artículo 97.

²⁹⁶ Bolívar Meza, Rosendo. Movimiento de Regeneración Nacional. Foro int vol.57 no.2 México abr./jun.2017

En Estados Unidos se dan las elecciones primarias con partido o sin partido²⁹⁷, 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, 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.

²⁹⁷ “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

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 Offe²⁹⁸ 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 pre-democráticas, además de que el aspirante buscará 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”²⁹⁹ y si esa expresión se da hacia dentro y hacia fuera, las redes de comunicación se diversifican, lo que puede 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,

²⁹⁸ Claus Offe, *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Editorial Sistema, Madrid, 1996, p. 114.

²⁹⁹ Charlot, *op. cit.*, p. 22.

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 primaras 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.

5.5. PARTIDOS MUNICIPALES

A lo largo del presente trabajo se ha intentado explicar el funcionamiento del *sistema político moderno, democrático y constitucional como una versión totalitaria de los subsistemas –electoral y judicial- de los partidos hegemónicos.*

Prácticamente todos los representantes populares –ejecutivos, federal, estatales y municipales; senadores; diputados federales y locales; síndicos 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 para Ayuntamientos y autoridades locales, ya que las reglas con que lo hacen, provienen del centro, lugar donde se diseñan los sistemas nacionales; 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; 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 que establezca las reglas al respecto. De las 32 entidades federativas. Hasta el 2014, ninguna constitución local permitía 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 civil³⁰⁰. Afortunadamente entró en vigor la modalidad de candidaturas independientes, mismas que le brindan a un ciudadano la posibilidad de ser electo sin el aval de un partido político. 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, por lo mismo, la sociedad votante y abstencionista comienza a presentar síntomas de agotamiento político-partidista. 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 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. Wagner³⁰¹ 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

³⁰⁰ La ley electoral de Veracruz permite una especie de asociación municipal, que no puede participar electoralmente sola.

³⁰¹ Peter Wagner, *Sociología de la modernidad*, Editorial Herder, pp. 297-327

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”.³⁰² Sin embargo, 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”,³⁰³ una pregunta salta a la vista, ¿cuál de los dos sistemas anteriores es menos democrático?, y la respuesta es diferenciada, la democracia está prejuiciada 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 países colonizadores. Dice Constant³⁰⁴ 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

³⁰² Alain Rouquie, Guy Hermet y J.J. Linz, *¿para qué sirven las elecciones?*, FCE, México, 1992, p. 59.

³⁰³ *Ibid.*, p. 58

³⁰⁴ Constant, *op. cit.*, p. 162.

rama dependiente del poder ejecutivo, cuando lo cierto es que, sin jamás estorbarlo, no debe depender nunca de él”.³⁰⁵

Lo mismo aplica para los partidos políticos, éstos 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 naturalización de todo, en lo educativo, las políticas y estrategias están condicionadas por organismos *supra* estatales que vinculados, quién sabe a qué intereses, determinan la viabilidad de los proyectos locales, al seguimiento preciso de lo nacional; el sistema de pensiones está 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 qué decir de los organismos electorales que amenazan todo el tiempo en constituirse como un *meta poder* homogéneo.

En México es importante impulsar partidos políticos municipales como una opción que permita contrarrestar el “centralismo autocrático, en que todas las decisiones vienen de arriba, y su aplicación está controlada localmente por representantes de la cima”³⁰⁶, 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

³⁰⁵ *Ibid*, p.163

³⁰⁶ Duverger, *op. cit.*, p. 86.

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), otorga el derecho a los partidos políticos nacionales para participar en las elecciones estatales y municipales; no es negativo que participe, pero sí 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.

Los partidos políticos nacionales guían la acción del quehacer político y administrativo de sus funcionarios electos y de los representantes populares en las

diferentes esferas³⁰⁷, 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 41 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

³⁰⁷ Teresa Álvarez de Vicencio, *Tesis y prácticas de gobierno del Partido Acción Nacional*

regidores. Además, la entidad federativa por su parte le 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).

6. EL AYUNTAMIENTO MEXICANO, UNA AMALGAMA FORZADA

6.1. 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.

Aún 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 angosto 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, aunque en la reforma de 2014 se permite la reelección, para los ayuntamientos ya se está aplicando, mientras que para los congresos locales y federal, se pondrá a prueba a partir del 2020.

Tabla 17. Poderes y Niveles de Gobierno

Gobierno Federal	Gobierno Estatal	Gobierno Municipal
Poder Ejecutivo (Presidente)	Poder Ejecutivo (Gobernador)	Ayuntamiento
Poder Legislativo (Senado y Diputaciones) Regidores	Congreso (Diputados)	(PTE. Municipal, Y Síndicos)
Poder Judicial (Suprema corte de Justicia y tribunales)	Poder Judicial (Supremo Tribunal de Justicia...)	

En el poder público, sin lugar a dudas, predomina una cuestión de grados, de jerarquía, que finalmente se refleja en un esquema de embudo. El Ayuntamiento, por estar en la parte más angosta del embudo, no le toca, ni legislativo, ni judicial o más bien sí, pero integrados en un sólo órgano de gobierno, fundidos y atados al ejecutivo. Un sólo poder para encauzar las funciones político-administrativas y de justicia, vía junta de cabildo, que

funciona 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;³⁰⁸ 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 Locke³⁰⁹, “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 aún éstas 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

³⁰⁸ “El gobierno representativo dice –Herman Finer, es el gobierno partidario”, Hofstadter, op.cit., p. 24.

³⁰⁹ John Locke, *Ensayo sobre el gobierno civil*, Orbis, Barcelona, 1983. p.99

algunos casos hay 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 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 en exceso.

La ley que regula al Ayuntamiento, a su vez se encarga de dejar bien claro cuáles deben ser las atribuciones del mismo y quién 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. Se toma 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”.³¹⁰ Las sesiones del Ayuntamiento, adquieren validez si participa el Alcalde; los regidores por sí 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 munícipe pueda encargarse de la vigilancia de

³¹⁰ *Código Municipal de Chihuahua*, Centro Librero Juárez, Chihuahua, 1997, p. 30

cierta rama de la actividad pública que le sea afín 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 esté presente el alcalde, y como la mayoría de los regidores tienen la misma pertenencia partidaria³¹¹, la condición deliberativa queda subordinada a la iniciativa del presidente municipal.³¹² Según las leyes municipales, ningún regidor por sí mismo puede realizar función administrativa alguna; ésta 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 que detecte, para que, a partir de ahí, se corrijan las anomalías o deficiencias.

Tabla 18. 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

³¹¹ Ver anexo I, sobre conformación de los Ayuntamientos mexicanos.

³¹² 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.

Jal.	Ley del Gobierno y Admón... Publica 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**

Las leyes orgánicas y códigos municipales en efecto son obra legislativa que se produce en cada entidad, no así los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general que elaboran los Ayuntamientos. En algunos casos cuentan con el aval del poder legislativo local, pero en estricto sentido, en ningún momento se puede hablar de una función legislativa³¹³, 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”.³¹⁴ La constitución federal no contempla la función reglamentaria para el Ayuntamiento, “doctrinariamente, la omisión se supera con la

³¹³ “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

³¹⁴ Quintana, *op.cit.*, p.303.

interpretación armónica de otros preceptos constitucionales, como los artículos 16 y 17 de la Carta Magna del país, que aluden a las autoridades administrativa”.³¹⁵

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 Unidos Mexicanos, “no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación...”³¹⁶ En el Ayuntamiento confluyen diferentes funciones e instituciones remedadoras de los poderes públicos, Miguel Ángel Acosta Romero³¹⁷ recuerda que hay una corriente municipalista que considera al municipio como cuarto poder de la entidad federativa, idea que él 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 tríada.

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

³¹⁵ *Ib.p.* 303.

³¹⁶ Constitución, *op. cit.*, p. 51.

³¹⁷ Miguel Ángel Acosta Romero, *El espíritu del municipio mexicano: legislación, administración municipal y federalismo*, p. 41

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 vendedores al menudeo de drogas en escuelas, antros, domicilios particulares y entrega express. Que se constituyan juzgados en este 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.

Lo ideal sería, que la sindicatura se transformara en 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 Ayuntamientos³¹⁸ 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 hacendaría, así, como en las de tipo judicial. Cuando se cuenta con dos síndicos se dividen las funciones, uno se encarga de los aspectos relacionados 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 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 una figura meramente formal en los códigos municipales y que algunas constituciones, incluso no contemplaban, en los años noventa adquirió importancia y se tomo 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 placenteramente 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)

6.2. 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 independencia³¹⁹ 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”³²⁰ y quizá ahí este la clave del porqué

³¹⁹ “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, *La nueva estructura constitucional del municipio*, Ed. Porrúa. S.A. México, 1983. p. 31.

³²⁰ 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.

la figura del Ayuntamiento se disuelve, Salvador Valencia³²¹ dice “hay un tercer momento del municipio en la independencia, del año de 1810 en adelante, cuando los 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, éste, hechó mano del cabildo o Ayuntamiento, cubriendo con el enorme hueco que quedaba entre, Ayuntamiento y la federación; este histórico nivel de gobierno enraizado en la sociedad se pierde durante el período 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 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 uní partidista, 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 aún 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.

³²¹ *Ibid.*, p. 31

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 aún 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 munícipes 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.
- 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.³²²
- 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 políticos³²³; pero independientemente del procedimiento para la constitución del gobierno del municipio, el ejecutivo municipal tiene un peso mayor en el

³²² “En Nicaragua la Constitución Política en el Título IX de la División Política Administrativa, Capítulo II, de los Municipios, en lo referente a las Comunidades de la Costa Atlántica, el Arto. 181 dice, el Estado organizará, 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.

³²³ *Ibid.*, p. 209

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 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.

6.3. 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”³²⁴, 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

³²⁴ Touraine, *op. cit.*, p.169.

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 está 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 mismo nivel, y el Ayuntamiento como gobierno del municipio, no está al nivel de la entidad federativa.

La autonomía municipal o libertad municipal³²⁵, además de ser parte del discurso retórico, vuelto mito por el propio poder centralizado de la ideología de la revolución y después, por la ideología del cambio, ahora por la 4T y 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.³²⁶

Los equilibrios a través de la democracia tienen que verse en función de tres situaciones diferentes; a) en relación a la entidad federativa, para determinar el grado de

³²⁵ “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 termino “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.

³²⁶ Se pretende indicar a los poderes que actúan sobre la voluntad popular en nombre de la misma voluntad ciudadana.

influencia que tiene el Ayuntamiento en la determinación de sus propias formas y mecanismos para darse sus leyes y procedimientos de funcionamiento; b) 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) la relación del gobierno municipal hacia la sociedad, para determinar cómo 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 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.³²⁷ En Bolivia, el Consejo puede censurar y remover al alcalde por tres quintos del total de sus miembros, mediante voto constructivo

³²⁷ *Constitución de Brasil, Título III, Capítulo IV de los Municipios.*

de censura siempre que simultáneamente elija a su sucesor de entre los Concejales³²⁸; en otros casos como el colombiano los gobernadores de las provincias o el presidente pueden suspender o sustituir a los alcaldes de las municipalidades.³²⁹

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 municipal y darse sus propias leyes, dentro de la competencia que le permite la constitución general.

6.4. 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

³²⁸ *Constitución Política de Bolivia, artículo 200, Título sexto, régimen municipal.*

³²⁹ *Constitución de Colombia, Capítulo 3 del régimen municipal, Art. 314.*

las olvidadas instituciones descentralizadas³³⁰ 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 sí 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 depende el que continúe en ese distrito como representante mediante reelección o que su período sea único. En México, la reelección no estaba permitida a ningún nivel en que se desarrollen elecciones populares, sino hasta la reforma electoral reciente de 2014 es que se permite, aún, no se puede evaluar adecuadamente su desempeño, así como se da en otros 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 de convertirse en tribunales que garanticen el respeto a la ley, que sea una jurisdicción local para el beneficio de la sociedad. Qué la administración salga como órgano colegiado del cabildo y se termine con el voto de calidad del que goza el presidente municipal; qué 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 Osborne³³¹ 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 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

³³¹ David Osborne y Teel Gabebler *Un nuevo modelo de gobierno*, Gernika, 1994.

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”,³³² 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 Oaxaca³³³ “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 autor³³⁴ como ejemplos donde se han dado modelos de

³³² “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.

³³³ *Ibid.*, p. 85

³³⁴ *Ibid.*, pp. 80-84.

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 de gobierno o, mejor dicho, 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”.³³⁵El 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.

6.5. 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 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 y por la Ciudad de México;

³³⁵ *Ibid*, p.124

pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”³³⁶, 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 regímenes interiores”. Las fronteras del municipio están bien delimitadas en su competencia y el Ayuntamiento está confinado a un arraigo domiciliario, su libertad está condicionada por poderes tutelares que le indican los únicos caminos por donde puede transitar.

Como se referencia en el capítulo anterior, 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”.³³⁷ 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 Tagle³³⁸, deja en claro que “México es un país con gran diversidad geográfica, cultural y política, donde las expresiones regionales presentan características diferenciadas con 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

³³⁶ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 2020.

³³⁷ *Ib.* p.43

³³⁸ 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.

homogenización política, así como el mariachi no es un símbolo nacional, tampoco los partidos políticos de “Estado” deben ser 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”.³³⁹ 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 permitía el acceso al gobierno exclusivamente a él PAN, PRI, PRD y PT³⁴⁰; 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 votación³⁴¹. 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

³³⁹ *Constitución, op.cit.*, p.43.

³⁴⁰ Jaime Alonso Preciado y Ángel Florido, *Geografía política de los programas de combate a la pobreza*, en Gómez Tagle, *op. cit.*, p. 141.

³⁴¹ María Magdalena Rocha Pena, *Geografía política de Sinaloa: regiones, votantes y poder*, en Gómez Tagle, *op.cit.*, pp. 174-175

definidas por diversas razones, principalmente de tipo geográfico, étnico, religioso, comercial e histórico y cada una de ellas tiene rasgos especiales”³⁴², 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”.³⁴³

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*, puede³⁴⁴ 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

³⁴² *Ibid.*, p. 100

³⁴³ *Ibid.*, pp. 109-110

³⁴⁴ 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.

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 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”.³⁴⁵

Sí 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

³⁴⁵ Alicia Ziccardi, (coordinadora). *Ciudades y gobiernos locales, en la América Latina de los noventa*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, p. 110

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 cultura del voto, abaratando el costo del mismo, disminuyendo los intereses de los grupos que se han reproducido en torno a los propios partidos, haciendo eficiente 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 municipales³⁴⁶, y como dice Ziccardi, “las prácticas democráticas deben darse desde abajo y cotidianamente”.³⁴⁷

6.6. LA NECESARIA NORMALIZACIÓN DE ÓRGANOS 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

³⁴⁶ 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 República que es autosuficiente por sí 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.

³⁴⁷ Ziccardi, *op. cit.*, p. 120.

y síndicos) que se reúnen en un sólo “poder” denominado Ayuntamiento y que toma decisiones colegiadas mediante votación de mayoría simple o calificada, según la naturaleza del asunto. Quienes toman las decisiones sobre los asuntos que inciden 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, puede medirse en función de valores que la propia sociedad perciba sobre el ejercicio del poder, así como por 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.³⁴⁸

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 aproximadamente 1200, mismos 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

³⁴⁸ Him, *op. cit.*, p. 74.

- Colector de impuestos
- 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 autor³⁴⁹, 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 Distrcts
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

³⁴⁹ *Ibid.*, p. 87

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 está basado: census of Governments, 1987: Governments Organization. Washington, D.C., 1988, pp.20-21.

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, al sumar 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, 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. Lo más lamentable del caso es que ambas comunidades son presas de políticos profesionales que las 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 ciudadanos” 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, ha 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 dócil. Los regidores deben hacer su trabajo totalmente separados del presidente municipal; no al margen, pero si, 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, democracia participativa 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 GENERAL

El Ayuntamiento mexicano no ha sido lo suficientemente 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 del presente estudio 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. Se planteó la situación real del mismo, 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, o en el mejor de los casos, se compara a México con economías sólidas; como los casos mencionados en el estudio, 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. El desperdicio de recursos para nosotros es una constante que se nos aparece en todos los medios de comunicación, a toda hora. Se pretende justificar en forma mediática lo que no se puede mostrar con resultados de políticas públicas eficientes.

La historia del Ayuntamiento mexicano; está ligada a una tutela que ejercen el poder central y de los gobiernos estatales; 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 éste 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; en la actualidad el congreso federal juega un papel más activo, incluso propone y consensa acuerdos con el Presidente 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 surge del Plan Nacional de Desarrollo, avalado por 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. Solamente a partir de la reforma electoral de 2014 se permite la elección de autoridades municipales por la vía “independiente”, es decir, sin partidos políticos, empero, los primeros procesos con esta denominación dejaron en claro, que solamente personalidades con un gran respaldo económico pueden acceder por ese camino. Dichas candidaturas también pueden quedar en manos del crimen organizado, por ser éste un poder corruptor, que busca o toda de cualquier manera, controlar el poder político. 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, necesariamente residente del espacio geográfico que aspire a representar. la reelección, condición para modernizar la democracia. Para el Ayuntamiento, no es necesario que el proceso electoral se realice a través de partidos políticos, aún 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 cómo 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.

Con la modificación en la administración pública federal y la creación de los nuevos delegados federales, mejor conocidos como “superdelegados” se visualiza una mayor intervención del gobierno central en el quehacer público de los municipios y entidades federativas, distribuyendo funciones en estos ámbitos de gobierno en detrimento de la autonomía. Como muestra, en el segundo año de administración se observa una disminución en el presupuesto del Ramo 33 destinado al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (hoy Ciudad de México) conocido por sus siglas como FORTAMUN.

Los Superdelegados son una figura política que replica los “jefes políticos” que funcionaron en tiempos remotos con la conformación de la República y con el gobierno de Porfirio Díaz. El funcionamiento del actual gobierno federal con esa nueva figura política provoca una preocupación en torno a la libertad y autonomía de los gobiernos municipales por emanciparse. Las instituciones electorales también representan una barrera para la democratización de los gobiernos municipales.

Ante este panorama, las cosas no se ven muy favorables para que los ayuntamientos puedan crecer cualitativamente en sus funciones. Entre los partidos políticos, los niveles superiores del gobierno y las instituciones electorales, dejan poco margen de maniobra al gobierno más cercano a la comunidad. Tampoco existen mecanismos eficientes que fortalezcan la rendición de cuentas, ni una sociedad politizada que construya una organización de la sociedad civil que empuje a emancipar al ayuntamiento.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta Romero, Miguel Ángel. *Segundo curso de derecho administrativo*. Editorial Porrúa, México, 1989.

_____. *Relaciones entre el municipio, la federación y las entidades federativas. Los municipios en México*. UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, México, 1973.

Aguilar Camín, Héctor y Meyer, Lorenzo, *A la sombra de la revolución mexicana*, Cal y Arena, México, 1998.

Aguilar Miranda, Alejandro. *La comunicación política en el gobierno municipal*. Fontamara, México, 2017

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

- 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 2001.
- _____, *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.
- Bolívar Meza, Rosendo. *Movimiento de Regeneración Nacional*. Foro int vol.57 no.2 México abr./jun.2017.
- Bowman, Margaret y Hampton, Willia (compilación, *Democracias locales, un estudio comparativo*, Colección Popular 404, México, 1993.Tr. Evangelina Niño de la Selva
- Calzada Padrón, Feliciano, *Municipio libre*, E. N. E.P. Acatlan, UNAM, 1983.
- Amp, Roderic Ai. *La política en México*, Siglo XXI Editores, México, 1995.
- 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*, Secretaría de Gobernación, Serie de Estudios Municipales, México, 1982.
- CIDAC. *Reforma al sistema político mexicano, alternativas para el futuro. La descentralización como un sistema de pesos y contrapesos*, Diana, México, 1990.
- 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 qué nos reformamos?, CEN del Partido Revolucionario Institucional*, México, 1991.
- Constant, Benjamín. *Principios de política*, Gernika, México, 2000.
- Cordera Campos, Rolando y Trejo Delabre, Raúl (coordinadores) *El Reclamo democrático*, Siglo XXI Editores, México, 1988.
- Cossio Villegas, Daniel. *El sistema político mexicano*, Joaquín Mortiz, México, 1972
- Covarrubias Dueñas, José de Jesús. *La autonomía municipal en México*, Porrúa, México 1998.
- Crespo, José Antonio, *Votar en los estados: análisis comparado de las legislaturas electorales estatales en México*, Miguel Ángel Porrúa /CIDE, México, 1996.
- _____*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.

Del Castillo, Pilar. *Financiamiento de los partidos políticos y democracia*: en, Jorge Alcocer, *Dinero y Partidos*, SEPNA, Nuevo Horizonte Editores, Fundación Friedrich Evert, México, 1993

Delgado Aguilar, Francisco Javier. “Orígenes e instalación de las jefaturas políticas en México 1786-1824”. *Estudios Históricos Mod. Contemp. Mex no.28 México jul./dic, 2004*. En, scielo.org.mx (consulta, 20/02/2020).

De la Peña, Guillermo, *Poder local, poder regional: perspectivas socio antropológicas*, en, Jorge Padua y Alain Vanneph, *Poder local, poder regional*. (Coordinadores) El Colegio de México. 1986.

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.

Echam, J. Lloyd. “El jefe político en México”. Secuencia, *Revista de Historia y Ciencias Sociales*. Núm. 4, enero-abril. 1996. C/Ussers/Dell/Downloads/1231-120-3PB.pdf. Consulta 5/04/2020.

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.

Frías, Pedro. *El proceso en algunas entidades federales*: en, Alegría, Pablo y otros. El predominio del poder ejecutivo en América Latina, UNAM, México, 1977.

Friedrich, Carl J. *La Democracia como forma política y como forma de vida*, FCE, México, 1991

García Negrete, Claudia. *Ley de usos y costumbres. Estado de Oaxaca*, en Olmedo, Raúl, experiencias municipales repetibles, Ed. Comuna, México, 1999

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.

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

- Gómez Tagle, Silvia y Valdez, María 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, Tonatiuh, (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*, Paidós, Argentina, 1984
- Lamico, Pedro. *Madero*, México, 1958
- Lapalombara, Joseph y Otros, *Burocracia y desarrollo político*, México, 2009.
- Leal, Juan Felipe, *Populismo y revolución*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Serie de Estudios 75, México, 1994
- Lindblom, Charles. *Democracia y sistema de mercado*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., Universidad Autónoma de Hidalgo y FCE, México 1999.
- Lira González, Andrés. *Historiografía y Literatura de la Época Independiente*, en Boehem de Lameiras, Brigitte (coordinadora) *El municipio en México*, El Colegio de Michoacán, México 1987
- Loaeza, Soledad. *Nacionalismo y democracia en México: tensión entre dos ficciones*: en, Cordera Campos, Rolando, Trejo Delarbe, Raúl y Vega, Enrique (Coordinadores), Siglo XXI Editores, México, 1988.
- 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.
- López Moreno, Javier, *Las elecciones de ayer y de mañana*, Costa-Amiuc Editores S.A., México, 1987
- Lujambio Alonso, *El poder compartido*, Océano, México, 2000
- Kraemer, Richard, *Texas politics*, Kim Quaile, Austin, Tx., E.U.
- Krauze, Enrique. *Por una democracia sin adjetivos*: en, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1987
- Macdonald, Austin, *Gobierno y administración municipal*, FCE, México-Buenos Aires, 1959.
- Maquiavelo, Nicolás, *El príncipe*, Porrúa, México 1978. Tr. Antonio Gómez Robledo.
- Maldonado Romero, Valentín. *Elecciones 2010: construcción de una nueva hegemonía política en Puebla*. “El Cotidiano”, núm. 199, septiembre-octubre, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, México 2010.
- Martínez Assad, Carlos y Ziccardi, Alicia. *Política y Gestión en México*, en Cuadernos de Investigación Social #18, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. México, 1988.
- _____. *El despertar de las regiones*: en, Jorge Alonso, Alberto Aziz y Jaime Tamayo (coordinadores), *El nuevo estado mexicano II*, Nueva Imagen, México, 1992.
- Martínez Silva, Mario y Salcedo Aquino Roberto, *Diccionario electoral 2000*, Instituto Nacional de Estudios Políticos A.C., México. D. F. 1999.
- Medellín, Laura Nelly y Murillo Martínez, Enrique. *El sistema político-electoral en Nuevo León: elecciones y efectos en el sistema de partidos políticos (1979-2012)* esprints.uanl.mx/8362/1/final/2015.pdf.
- Mendoza Ruiz, Joel. *Comunicación política y relaciones intergubernamentales*, en Aguilar Miranda, Alejandro. *La comunicación política en el gobierno municipal*. Fontamara, México, 2017:
- Merino Huerta, Mauricio, *Fuera del centro*, Universidad Veracruzana, 1991.
- _____. (coordinador), *En busca de la democracia municipal*, Colegio de México, 1995.

- Meyer, Lorenzo. *El primer tramo del camino*: en, Historia General de México, El Colegio de México, México, 1988.
- Molinar, Juan. Los procesos electorales: 1983-1987: en, German Pérez y Samuel León (coordinadores). *En 17 ángulos de un sexenio*, UNAM, PyV, México, 1987.
- 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.
- Nava, María del Carmen, *Partidos Políticos, promesas electorales, congreso. Visión Legislativa*, 2012. Visionlegislativa.com/wp-content/uploads/2012/09/partidos-politicos-promesas-electorales-y-congreso-sep12.
- Núñez Jiménez, Arturo, *El Nuevo Sistema Electoral Mexicano*, FCE, México, 1991
- Ochoa Campos, Moises. *La Reforma Municipal*. UNAM, México, 1955.
- Offe, Claus, *Partidos y Nuevos Movimientos Sociales*, Ed. Sistema, Madrid, 1996. Tr. Juan Gutiérrez.
- 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.
- Ortiz, Julio César. *Poder político y orden social*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1986.
- Osborne, David y Gabebler, Ted. *Un Nuevo Modelo de Gobierno*, Ed. Gernika, 1994. Tr. Isabelle Stelliano.
- Padua, Jorge y Vanneph, Alain, (coordinadores), *Poder Local y Poder Regional*, El Colegio de México, 1986
- Pareto, Wilgfredo. *Manual de economía política*, Editorial Aranzani, España, 2019.
- 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 Ángulos 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.

Preciado, Jaime, Alonso, Jorge y Florido, Ángel, *Geografía política de los programas de combate a la pobreza*, en: Gómez Tagle, Silvia y Valdez, María Eugenia (coordinadoras), *La Geografía del poder y las elecciones en México*, Plaza y Valdez/Instituto Federal Electoral, México, 2000.

Proudhon, *El principio federativo*, Ediciones Gernika, 1993.

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.

Ríos Rojo, José A. y Octaviano Moya Delgado, *La Anhelada Alternancia en Sinaloa*. En Elecciones y partidos políticos en México 2010.

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

Robles Martínez, 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.

Rodríguez Gómez, César Augusto. *La alternancia municipal en México*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Documento de trabajo Núm. 52, México, 2008.

Ruiz Morales, Héctor, *Derecho Electoral Mexicano*. Ed. Porrúa.

Salgado Loyo, Alfredo. *El financiamiento público de los partidos políticos*, en Alcocer, Jorge, *Dinero y partidos*, SEPNA/Nuevo Horizonte/Fundación Friedrich Evert, México, 1993.

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

Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia I 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.
- Schmidt, Samuel. *Amenaza y oportunidad, los retos de la democracia mexicana*, Nuevo Siglo, Aguilar, México, 1997.
- Tamyó, Jaime. El neocardenismo y el nuevo estado, en, Jorge Alonso, Alberto Aziz y Jaime Tamayo (coordinadores), *El nuevo estado mexicano III*, Nueva Imagen, México, 1992
- Toinet, Marie-France, *El sistema político de los Estados Unidos*, FCE, México, 1994.
- Touraine, Alain, *Critica de la Modernidad*, FCE, México, 2000. Tr. Alberto Luis Bixio.
- _____*Ladebilidaddelcentro*,http://www.chilehoy.de/opinion_ensayo/0300300_debilidad.centro.htm.
- Ugarte Cortes, Juan, *La reforma municipal*, Porrúa, México, 1985.
- Valencia Carmona, *La nueva estructura constitucional del municipio*, Ed. Porrúa. S.A. México, 1983.
- Valdez Zepeda, Andrés. *Democracia y oposición, el PAN y la transición política en México*, Universidad de Guadalajara, México, 1999.
- Vázquez, Héctor, *El nuevo municipio mexicano*, Secretaria de Educación Pública, México 2000.
- Vázquez López, José Luis. Coahuila: el nuevo perfil electoral, UAM, México, 1994.
- Vega Vera, David Manuel, *El Presidencialismo Mexicano en la Modernidad*, Porrúa, México, 1989.
- Watson, Richard, *Democracia Americana*, LIMUSA Noriega Editores, México, 1989
- Wagner, Peter, *Sociología de la Modernidad*, Editorial Herder, 1997
- Weber, Max, *Economía y Sociedad*, FCE, Buenos Aires, 1992.
- 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 PERIÓDICOS

Cuadernos de Investigación Social. Núm. 18, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1988.

El Cotidiano, núm. 199, septiembre-octubre, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, México 2010. Estudios Políticos, Tercera Época

Nexos 97, enero 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 de Participación Ciudadana para el Estado de Jalisco.

Transparencia.info.jalisco.gob.mx. consulta 13 abril 2020

Ley Federal de Organizaciones políticas y Procesos Municipales. Comisión Federal Electoral, México, 1985

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 2020
Ley Orgánica Municipal de Aguascalientes
Código Municipal de Baja California Norte
Ley Orgánica Municipal de Baja California Sur
Ley Orgánica de los Municipios de Campeche
Código Municipal de Coahuila
Ley Orgánica Municipal de Colima
Ley Orgánica Municipal de Chiapas
Código Municipal de Chihuahua
Ley Orgánica Municipal de Durango
Ley Orgánica Municipal de Guanajuato
Ley Orgánica Municipal de Guerrero
Ley Orgánica Municipal de Hidalgo
Ley del Gobierno y Municipal y Administración Pública Municipal de Jalisco
Ley Orgánica Municipal del Estado de México
Ley Orgánica Municipal de Michoacán
Ley Municipal de Nayarit
Ley Orgánica Municipal de Nuevo León
Ley Orgánica Municipal de Oaxaca
Ley Orgánica Municipal de Puebla
Ley Orgánica Municipal de Querétaro
Ley Orgánica Municipal de Quintana Roo
Ley Orgánica Municipal de San Luis Potosí
Ley Orgánica Municipal de Sinaloa
Ley de Gobierno y Administración Municipal de Sonora
Ley Orgánica Municipal de Tabasco
Ley Orgánica Municipal de Tamaulipas
Ley Orgánica Municipal de Tlaxcala
Ley Orgánica del Municipio Libre de Veracruz
Ley Orgánica de los Municipios de Yucatán
Ley Orgánica municipal de Zacatecas

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, primea edición, Puebla, 1998.
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1993-2020
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. Secretaría 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, Secretaría de Gobernación y Gobiernos de las Entidades Federativas.

Organismos Electorales

Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes

Instituto Estatal Electoral de Baja California

Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur

Instituto Estatal Electoral del Estado de Campeche

Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas

Instituto Estatal Electoral de Chihuahua

Instituto Electoral de Coahuila

Instituto Electoral del Estado de Colima

Instituto Electoral Ciudad de México

Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Durango

Instituto Electoral del Estado de Guanajuato

Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero

Instituto Estatal Electoral Hidalgo

Instituto Electoral y de Participación Ciudadana Jalisco

Instituto estatal Electoral del Estado de México

Instituto Electoral de Michoacán

Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana

Instituto Electoral de Nayarit

Comisión Estatal Electoral de Nuevo León

Instituto Estatal Electoral y Participación Ciudadana de Oaxaca

Instituto Electoral del Estado Puebla

Instituto Electoral del Estado de Querétaro

Instituto Electoral de Quintana Roo

Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí

Instituto Electoral del Estado de Sinaloa

Instituto Electoral de Sonora

Instituto Electoral de Participación Ciudadana de Tabasco

Instituto Electoral de Tamaulipas
Instituto Tlaxcalteca de Elecciones
Organismo Público Local Electoral Veracruz
Instituto Electoral del Estado de Zacatecas

Partidos Políticos Nacionales

Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA)
Partido Acción Nacional (PAN)
Partido Comunista (PC)
Partido Nueva Alianza (PANAL)
Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM)
Partido Centro Democrático (PCM)
Partido Demócrata Mexicano (PDM)
Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN)
Partido Popular Socialista (PPS)
Partido Mexicano Socialista (PMS)
Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT)
Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT)
Partido Social Demócrata (PSD)
Partido Socialista Nacional (PSN)
Partido Comunista Mexicano (PCM)
Partido Socialista Unificado de México (PSUM)
Partido Revolucionario Institucional (PRI)
Partido Verde Ecologista de México (PVEM)
Partido Encuentro Social (PES)

Partidos Políticos Locales

PÁGINAS DE INTERNET

Conago.org.mx
Infomadrid@munimadrid.es
[Http://www.chile](http://www.chile)
<http://www.eduel.es>
<http://www.pri.org.mx>
Asociación de Municipios Vascos. <http://www.eduel>
<http://www.Jurídicas.UNAM.MX/cnsifo/indice.htm#A>
[Gaceta diputados.gob.mx/Gaceta/64/2018/oct/20181008-II.html](http://Gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2018/oct/20181008-II.html)
esprints.uanl.mx/8362/1/final/2015.pdf
dcsh.izt.uam.mx/cen_doc/cede/anuario_eleccione_partidos_politicos
ine.mx/voto-y-elecciones/opl/oples-estados/
ieeags.org.mx
ieebc.mx
ieebcs.org.mx
ieec.org.mx
iepc-chiapas.org.mx

ieechihuahua.org.mx
iec.org.mx/v1/index.php
ieecolima.org.mx
iecm.mx
iepcdurango.mx/IEPC_DURANGO/
ieeg.mx
iepcgro.mx/principal/Sitio/
ieehidalgo.org.mx
iepcjalisco.org.mx
ieem.org.mx
iem.org.mx/index.php
impepac.mx
ieenayariy.org
ceenl.mx
ieepco.org.mx
ieepuebla.org.mx
ieeq.mx/index.php
ieqroo.org.mx/2018/index.html
ceeepacslp.org.mx/ceepac/
ieesinaloa.mx
ieesonora.org.mx
iepct.mx
ietam.org.mx/PortalN/
itelax.org.mx
oplever.org.mxiepac.mx
ieez.org.mx
ceft.gob.mx/publicaciones/documento/2020/cefp032220.pdf
fenamm.org.mx/site/index.php?opcion=com_content&view=article&id=2879:elecc=2018
&Itemid=
Organismo Público Local Electoral (OPLE) Veracruz