

El municipio mexicano ante el dilema de la modernidad: reflexiones para afianzar la normalidad democrática en los gobiernos locales

ANDRÉS VALDEZ ZEPEDA

Introducción

El municipio mexicano, con casi cinco siglos de vigencia, sigue alejado de las transformaciones modernizadoras que caracterizan a los tiempos actuales. Este atraso ancestral se manifiesta de diferente manera y en distinta proporción en las diversas regiones de México.

Por ejemplo, en materia de derechos políticos y organización social aún imperan formas restrictivas y monopolizadoras, caracterizadas por la concentración del poder político en formaciones partidistas nacionales o estatales, que restringen los derechos constitucionales de los mexicanos a nivel local. En el caso de las autoridades submunicipales, aún predomina en la legislación respectiva la designación, ya sea por el presidente municipal o por el cabildo, por encima del principio de elección popular.

En materia de gestión municipal sigue vigente el principio maderista de no reelección, que si bien se justificó en una coyuntura específica de la historia del país, en los tiempos actuales representa una invitación a la improvisación y una limitación desastrosa a la racionalidad de la política y la administración.

El periodo constitucional de gobierno se impuso desde la época que siguió a la revolución: tres años para los presidentes municipales y regidores. Por otro lado, al monopolizar en manos de los partidos políticos nacionales, y en algunos casos estatales, el derecho al acceso al poder político del estado, se restringen los derechos políticos de la sociedad municipal, en contraposición con los más altos ideales de la democracia moderna.

Hoy día se experimenta un escenario de transición con un sentido democrático que presenta una brillante oportunidad para iniciar una nueva etapa en la vida política mediante el rediseño del entramado político-institucional a nivel local, adecuándolo a los nuevos tiempos para generar mejores condiciones de eficiencia, interlocución, legitimidad y gobernabilidad para el municipio mexicano.

Del monopolio al pluralismo político

La política ha cambiado en los últimos años en México. Por mucho tiempo el sistema de partidos no fue competitivo ni toleró la existencia de

partidos minoritarios. El sistema de partidos políticos que se instauró luego de la revolución a nivel nacional fue el de un partido hegemónico de Estado que monopolizó el poder y la política nacional. A los otros partidos se les permitió existir, pero como institutos de segunda clase, con poca influencia social y un poder político limitado. Por varias décadas, los partidos no fueron ni los instrumentos para la formulación de políticas ni los canales organizacionales para representar los diferentes intereses de grupos y sectores de la sociedad.

Con la constitución del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en marzo de 1929, durante el gobierno del general Plutarco Elías Calles, se privilegió la conformación de formaciones políticas de cobertura y alcance nacional, en detrimento de los partidos locales y municipales y en contraposición a ellos.

De esta manera, el PNR se constituyó en un partido de partidos regionales, de grupos de campesinos, obreros y jefes militares que buscó monopolizar el poder político en el México posrevolucionario. Las formaciones políticas de carácter y presencia regional poco a poco perdie-

El autor es profesor-investigador del Departamento de Mercadotecnia y Negocios Internacionales del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara.

ron fuerza, motivación y capacidad organizativa, misma que fue monopolizada por el gran partido de la revolución (PNR, PRM, PRI).¹ Su poder hegemónico, que lo transformó de facto en un partido monopolista de Estado, predominó por más de seis décadas.

La reforma electoral de 1977 reconoció lo que ya de hecho representaba una verdad fáctica irrefutable: los partidos políticos nacionales tendrían derecho a participar en las elecciones estatales y municipales. Esta nueva facultad legitimó el dominio y la preponderancia de las formaciones políticas nacionales por encima de las estatales y regionales que, en su gran mayoría, sólo fueron reconocidas por la ley pero no ejercían en la realidad.

Hoy día la legislación electoral no contempla ni fomenta la participación de partidos políticos municipales, por lo que la garantía individual que consagra el artículo noveno de la constitución de reconocer la libertad de asociación de todos los mexicanos encuentra serios obstáculos e incomprensiones a nivel municipal.

Sin duda, la constitución de partidos políticos municipales presenta más ventajas que desventajas para consolidar la democracia. Por ejemplo, su conformación ampliaría los derechos políticos de los mexicanos, ya que los ciudadanos podrían acceder a las estructuras de poder mediante una organización local; permitiría un mayor nivel de legitimidad e interlocución de los diferentes sectores de las sociedades municipales con sus gobernantes, es decir, arraigo y responsabilidad, abriría nuevos espacios para la organización y participación política, pues muchas de las organizaciones cívico-políticas y movimientos sociales pueden optar por una alternativa electoral sobre una base municipal; fomentaría la pluralidad y diversidad de la representación política a nivel local, ya que se abrirían espacios para la participación electoral de cientos de organizaciones políticas y sociales, y acercarían aún más al ciudadano a las estructuras de gobierno.

En contraparte, también es importante señalar que la constitución de estas formaciones políticas a nivel municipal puede atomizar la repre-

sentación política, ya que actualmente están consuetudados legalmente 2 412 municipios en el país, muchos de ellos con grandes penurias económicas, lo que abriría las puertas, al menos teóricamente, a una gran cantidad y heterogeneidad de formaciones políticas.²

En este sentido, se debe permitir y fomentar la existencia de partidos políticos sobre una base municipal, sin fomentar la partidocracia, porque actualmente no existen alternativas a los partidos políticos en el orden municipal, ya que la hegemonía en la representación política la tienen los partidos nacionales. Además, tienen que dárseles ciertas prerrogativas, como el acceso al financiamiento público y a espacios en los medios de comunicación, entre otras cosas.

El objetivo debe ser claro: democratizar, en sentido amplio, la distribución del poder político entre los tres diferentes órdenes de gobierno, legislando a favor de la constitución de partidos políticos municipales. Con estas acciones se estarían generando condiciones estructurales favorables para hacer de los partidos políticos instituciones efectivamente representativas de los diversos y complejos intereses de las sociedades municipales, abriendo espacios, a su vez, para incentivar la participación de grupos, sectores y actores políticos locales.

Reelección inmediata

Por muchos años la reelección inmediata fue, para la clase política mexicana, anatema, tabú, mito, herejía, síntoma de ignorancia o de las más aviesas intenciones. Los orígenes de esta convicción antirreeleccionista se deben buscar no solamente en los



años treinta, sino en la constitución de 1824, que determinó que el presidente de la república no fuera elegido de manera indefinida, sino que debería mediar al menos un periodo entre cada elección.

Actualmente, en el ámbito municipal, de acuerdo con las disposiciones legales, no sólo se prohíbe la reelección del presidente, sino incluso de los otros integrantes del cabildo, incluyendo el síndico y el vicepresidente, lo que hace aún más grave la cuestión. De esta manera, lo efímero de la acción municipal hace que el municipio mexicano se invente cada tres años.

Sin embargo, esta determinación y ordenamiento constitucional, que tuvo su justificación histórica ante el abuso que de ella hicieron caudillos y jefes políticos, así como por la concentración del poder que generó, hoy día representa una disposición vetusta que más que potenciar el desarrollo municipal lo entorpece y limita. De hecho, como la historia nacional lo demuestra, su vigencia por más de 66 años no cumplió el objetivo de limitar el acceso y permanencia de caudillos y dictadores en el poder ni evitó que algunos grupos políticos se enquistaran en el poder.

Más allá de las ciegas y calurosas emociones que su discusión genera entre la clase política, es necesario repensar las ventajas de la reelección —como de hecho se está haciendo en la gran mayoría de los países latinoamericanos— que su vigencia traería sobre la vida política nacional, y en particular sobre el municipio.

En el ámbito municipal, la reelección no sólo podría generar gobiernos mejores, más profesionales y capaces, sino que también contri-

buiría en cierta forma a solucionar el problema de la representación política, en la medida en que los ciudadanos municipales tendrían la oportunidad de ratificar su voluntad electoral ante gobernantes honestos y eficaces, permitiendo la continuidad de planes y programas de gobierno o de rectificar la orientación de su voto ante la presencia de malos funcionarios. Aquí es importante apuntar que este escenario tendría lugar ante la existencia legal de formaciones políticas municipales. Es decir, la constitución de partidos políticos municipales, junto con la reelección, contribuirían con mucho a superar la crisis de interlocución y representación que actualmente se observa, de cara a la diversificación de medios y espacios para la participación política.

La reelección inmediata tendría, además, impactos positivos en la relación entre gobernantes y gobernados, ya que ante su vigencia se perfeccionarían los mecanismos de representación y legitimación política de actores y grupos de interés. En cierta forma, la reelección estimularía el voto del elector, quien se preocuparía por asistir a las urnas, ya sea para ratificar a un buen gobernante o para deshacerse de malos funcionarios. Esto último constituye una de las grandes bondades de la democracia electoral.

La reelección inmediata garantizaría también más autonomía en las decisiones de los miembros electos del ayuntamiento, ya que el voto ciudadano consecutivo (por dos o más periodos) legitima sus actos de gobierno y, de cierta manera, potencia la toma de decisiones de los munícipes ante medidas o restricciones que puedan venir de otros órdenes

de gobierno, o incluso de ciertos grupos o sectores municipales. Es decir, si la reelección le otorga mayor legitimidad política al gobernante, éste concentra mayor poder, respaldado en la confianza ciudadana, para seguir el rumbo trazado en su anterior periodo de gobierno.

La reelección inmediata traería más ventajas que desventajas al gobierno municipal, ya que no sólo fomentaría la profesionalización de sus integrantes, sino que generaría cierta estabilidad laboral y brindaría la oportunidad de concluir proyectos y programas de mayor alcance que el trienal y disminuiría la improvisación, acumularía la experiencia y el conocimiento de lo municipal e incrementaría la cohesión y autoestima de los gobernantes municipales.

La escolaridad de los gobernantes locales es escasa y preocupante. Por ejemplo, de acuerdo con el Centro Nacional de Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación (1995), el 9 por ciento de los alcaldes de México carecen de instrucción escolar, 40 por ciento cuentan sólo con primaria terminada, 13 por ciento apenas terminaron la secundaria y sólo el resto tiene estudios de preparatoria o más. Asimismo, reporta que el 94 por ciento de los presidentes municipales asumieron el cargo sin contar con experiencia previa en cargos públicos o de dirección.

En este orden de ideas, la reelección puede revertir la pobre situación educativa que presenta la gran mayoría de los munícipes del país, en la medida en que, hipotéticamente, los electores sabrán ratificar autoridades municipales más capaces, que seguramente estarán asociados a más altos grados de instrucción escolar. Sin embargo, si bien la ree-

lección, bajo un sistema político democrático genera más ventajas que desventajas, es importante ponerle un límite de hasta tres periodos consecutivos de tres años cada uno. Más allá de este lapso se podría llegar a etapas degenerativas en la administración pública, al inmovilismo en la gestión municipal y a generar abusos de poder por parte de cacicazgos y caudillos regionales.

Ampliación del periodo de gobierno

La reelección inmediata constituye hoy en día la alternativa más adecuada para mejorar la gestión y administración pública municipal de cara a las transformaciones mundiales del nuevo siglo y en consonancia con las tendencias de desarrollo de los gobiernos locales del continente. Tres años no son suficientes para realizar una gestión eficiente y generar políticas públicas que impacten positivamente el desarrollo municipal.

Sin embargo, es importante reconocer las limitaciones que impone la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos al prohibir la reelección inmediata en todos los niveles de gobierno. La reforma del artículo 115 constitucional de junio de 1999, más allá de las buenas intenciones, no representó avances sustanciales y de vanguardia para el sistema político y administrativo del municipio mexicano.

Ante esta limitación legal, se ha propuesto en forma insistente en diferentes foros y tribunas la necesidad de ampliar el periodo de gobierno a cuatro o seis años. Al respecto, esta ampliación por sí misma resulta menos ventajosa que la reelección inmediata.

Las ventajas de ampliar el periodo de gobierno pueden redundar, como en el esquema de la reelección inmediata, en la profesionalización del gobierno, en una mayor eficiencia y eficacia en la gestión pública, en una mayor independencia —ante un escenario de elecciones no concurrentes— de los munícipes y representantes populares con respecto al ejecutivo estatal, y en una planeación a más largo plazo de las acciones y visiones de las élites municipales.

Sin embargo, esta ampliación también puede resultar perjudicial en los casos en que la decisión consuntiva del elector encumbra en las estructuras del poder municipal —motivado por la mercadotecnia y el carisma de los candidatos— a gobernantes malos y deshonestos. Con la reelección, el ciudadano tiene en un periodo de tres años los medios para deshacerse de actores políticos abusivos y corruptos. Con la ampliación constitucional del término de gobierno la agonía puede durar cuatro, seis o más años.

En todo caso, si se piensa que la ampliación del periodo de gobierno municipal puede ser la mejor alternativa al alcance de las legislaturas estatales, ésta se tiene que dar acompañada de ciertos dispositivos complementarios para posibilitar la salida de malos funcionarios. El juicio político establecido en las legislaciones federales y estatales representa de hecho un medio para hacerlo; sin embargo, se hace necesario flexibilizar su procedimiento y los requerimientos para hacerlo.

La ampliación del término a cuatro o seis años, mediando un plebiscito confirmatorio en los municipios, a solicitud expresa de un grupo amplio de ciudadanos o de regidores, a la mitad del periodo gubernamental, puede representar una alternativa ideal para generar la movilidad de los titulares de las estructuras políticas municipales. De esta forma, el plebiscito, que de hecho ya ha sido incorporado en algunas legislaciones estatales, como la de Jalisco, constituye un dispositivo que, bien empleado y entendido, amplía los derechos políticos de los mexicanos.

Recapitulando: bajo un escenario de democracia, libertad, equidad y



civilidad política, los gobernantes deben durar en sus puestos el tiempo que los electores decidan a través de las urnas electorales. Es decir, no habría un término fijo para ningún municipio o gobernante en particular, sino que cada sociedad municipal determinaría la continuidad o no de sus autoridades con base en el desempeño, la honorabilidad y las particularidades de los municipios.

La aplicación de este principio significaría profundizar la vocación municipalista y retomar la tradición federalista. Sin embargo, en tanto no se consolide la democracia, el límite máximo de tres periodos de tres años es un buen comienzo.

Candidaturas apartidistas

Mucho se ha comentado que la ampliación de los derechos políticos de los mexicanos tiene que pasar necesariamente por la legalización de las candidaturas independientes o sin partido. De esta forma, se señala, los mexicanos pueden ejercer la totalidad de los derechos que la Constitución general de la república otorga de elegir o poder ser electos como gobernantes sin la necesidad de la mediación de algún instituto político. Es una verdad de Perogrullo que no han reflexionado a profundidad los analistas y políticos del momento.

La legalización de las candidaturas independientes puede representar, más que avances sustanciales hacia la democracia, oportunidades regresivas contrarias a la necesaria institucionalización de la vida política. Recuérdese que uno de los problemas fundamentales del sistema político ha sido el ejercicio, abuso y concentración del poder público. En

cierta forma, ha sido un sistema político organizado en torno al poder personal, al poder de jefes políticos y hombres fuertes, o del ejecutivo en turno, por encima de las instituciones y las leyes.

Este sistema —llamado presidencialista en la jerga de la ciencia política— se ha reproducido fielmente a nivel municipal, incluso con rasgos muchos más monopolizadores, ya que el presidente en turno cumple la función de jefe de Estado, jefe de gobierno y presidente del “órgano legislativo” (cabildo). Esta condición tridimensional de los ejecutivos municipales contradice el principio de división y equilibrio de poderes que la Constitución adoptó desde el siglo XIX.

Por ello, es importante sopesar los riesgos y ventajas de las candidaturas apartidistas. Un riesgo de permitir las candidaturas independientes es que con ello se podría reforzar el caudillismo por encima de la institucionalización; además impactaría de manera negativa el sistema de partidos políticos, que de por sí presenta un bajo grado de fortaleza e institucionalización. De esta forma, se corre el riesgo de regresar de la etapa de la baja institucionalización política a la de los caudillos regionales. La legalización de las candidaturas independientes debilitaría en cierta forma las instituciones políticas al abrir espacios externos extrainstitucionales para la participación, enfrentaría a los partidos con los ciudadanos y les restaría credibilidad.³

Por ello, no deben permitirse las candidaturas independientes para contender por cargos en el gobierno municipal, ya que serían más las desventajas que las ventajas para el sistema electoral municipal y para el sis-

tema político y su institucionalización.

En todo caso, lo que se requiere es un marco normativo partidista más abierto que posibilite que las formaciones políticas municipales permitan las candidaturas externas. Es decir, que puedan postular como candidatos no sólo a sus militantes, sino también a ciudadanos sin partido.

Autoridades submunicipales

En materia política, el municipio mexicano ha tenido que caminar con paso lento y en muchos casos a la zaga del resto de las instituciones políticas del país. A nivel nacional, el municipio representa la instancia de gobierno con más rezagos. Sin embargo, en el ámbito de las estructuras submunicipales los agravios han sido aún mayores. En materia de derechos políticos, en general, la gran mayoría de los ciudadanos que habitan las delegaciones y agencias municipales han visto conculcado su derecho a elegir a sus propias autoridades comunitarias.

Este es un buen momento para reorientar rumbos y definir nuevos horizontes, extendiendo éstos derechos políticos a todos los mexicanos. Por ello, los delegados y agentes municipales deben ser electos mediante voto popular por quienes habitan en esas poblaciones. Una reforma que busque profundizar la democracia necesita considerar que los delegados de las poblaciones y los agentes municipales deben ser electos por voto secreto, universal y directo por los ciudadanos de las circunscripciones señaladas, otorgando por igual, de esta forma, derechos políticos a todos los mexicanos.

Sin embargo, en este mismo orden de ideas, también se requiere transformar la figura del delegado y agente municipal en presidente comunitario, ya que si los delegados y agentes van a ser electos por voto popular, éstos deben gozar de cierta autonomía y no estar subordinados a la figura ejecutiva del municipio. Lo que se trata es de eliminar la tutela y las prácticas de control de los ejecutivos municipales en turno sobre las autoridades submunicipales. En este mismo sentido, se les deben otorgar también mayores facultades, atribuciones y recursos a estas autoridades locales en proporción al tamaño de la población y al porcentaje de aportación a los ingresos municipales.

La modalidad de la elección debe ser por planillas y celebrarse de manera concurrente con la elección de los demás municipios, atendiendo a la circunscripción territorial de que se trate y a los calendarios fijados por las autoridades electorales. Los presidentes municipales en turno y el resto del gobierno municipal deben desempeñar un papel de respeto a la legalidad, mostrando una actitud de imparcialidad y respaldo a la voluntad popular.

A manera de conclusión

Es necesario reconocer que el orden municipal de gobierno requiere un fortalecimiento acelerado, ya que los municipios reclaman con justicia mayores oportunidades, recursos presupuestales y atribuciones. Consolidar la autonomía de este orden de gobierno, revitalizar su potencial político y administrativo y poner las bases de un nuevo régimen político

fincado en el principio de gobernabilidad democrática, deben ser las prioridades nacionales.

En este sentido, resulta paradójico y preocupante que la última reforma del artículo 115 constitucional haya omitido la gran mayoría de los planteamientos aquí señalados, por lo que resulta, a pesar de algunos avances, una reforma epidérmica y poco afortunada.

Por ello, el reto es adecuar urgentemente el marco normativo a las nuevas circunstancias. Se hace necesario, en consecuencia, repensar y rediseñar de manera colectiva al municipio como un nivel de gobierno donde se practique y florezca la democracia; un municipio visualizado como una estructura política, económica y administrativa básica, renovada y moderna, que siga siendo vigente y constituya el futuro de México. Los objetivos son claros: profundizar la reforma de las instituciones democráticas del Estado en su dimensión local e instaurar lo que se ha denominado la normalidad democrática en México.

Notas

¹ En la historia política del país existen antecedentes de partidos políticos municipales; tal es el caso, por ejemplo, del Partido Socialista del Sureste, cuyo campo de acción básicamente se circunscribió a Yucatán.

² Los partidos municipales podrían además defender el "localismo", lo cual puede ir en contra de los intereses y visiones municipales de los partidos nacionales.

³ Además, si bien es cierto que hay restricciones a los derechos políticos en la comunidad municipal, en un sistema de partidos débiles no tendrían razón de ser las candidaturas apartidistas.

Bibliografía

- Acosta Cázares, Salvador *et al.*, *El municipio en México*, Archivo General de la Nación, Cedamun, México, 1996.
- Álvarez de Vicencio, María Elena, *Municipio y democracia: tesis y prácticas de gobierno del Partido Acción Nacional*, Editorial EPESSA, México, 1995.
- Bazdresch Parada, Miguel, "Visión municipal hacia el tercer milenio", en *Memorias del coloquio El municipio mexicano y sus perspectivas de desarrollo*, H. Ayuntamiento Constitucional de Guadalajara 1998-2000, mayo de 1999.
- Castañeda Hoeflich, José Clemente, *El sistema de gobierno municipal en México: consideraciones sobre su diseño institucional*, tesis, Departamento de Estudios Políticos-Universidad de Guadalajara, 1998.
- García del Castillo, Rodolfo, *Los municipios en México. Los retos ante el futuro*. CIDE - Miguel Ángel Porrúa, México, 1999.
- Granados Chapa, Miguel Ángel, "Reelección presidencial. ¿Fantasma o aviso?", *Este País*, núm. 21, diciembre de 1992.
- Hurtado, Javier y Andrés Valdez Zepeda, *Democracia y poder político en Jalisco: desde la alternancia hasta las elecciones locales de 1997*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 1998.
- Merino, Mauricio, *En busca de la democracia municipal: la participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, El Colegio de México, México, 1994.
- Montes de Oca Navas, Elvia (coord.), *Hacia el fortalecimiento municipal*, El Colegio Mexiquense, México, 1996.
- Montes de Oca Navas, Elvia, *Moderización y recursos municipales*, El Colegio Mexiquense, México, 1996.
- Robles Martínez, Reynaldo, *El municipio*, Editorial Porrúa, México, 1998.
- Valdez Zepeda, Andrés, *Democracia y oposición: el PAN y la transición política en México*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 1999.