



La Democratización en el ámbito municipal en México

El caso de los estados de México y Morelos



Miguel Ángel de Guadalupe Sánchez Ramos



serie
investigaciones
políticas y electorales

**La democratización en el ámbito municipal en México.
El caso de los estados de México y Morelos**

Miguel Ángel de Guadalupe Sánchez Ramos

Serie: Investigaciones Políticas y Electorales

Primera Edición, 2008

D.R. © 2008 Instituto Electoral del Estado de México
Paseo Tollocan No. 944, Col. Santa Ana Tlapatlilán, Toluca, México.

ISBN 970-9785-74-5

El contenido de este documento, los juicios y afirmaciones en él expresados son total y completa responsabilidad del autor, y el Instituto Electoral del Estado de México no los comparte necesariamente.

Impreso en México

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO I. DEMOCRATIZACIÓN	17
1.1 Democratización	17
1.2 Sistema Electoral	26
1.3 Competitividad Electoral	34
CAPÍTULO II. DEMOCRATIZACIÓN POLÍTICA EN LOS ESTADOS DE MÉXICO Y MORELOS	43
2.1 Reforma Electoral	44
2.2 Sistema Electoral en los estados de México y Morelos	51
2.3 Competitividad Electoral	59
2.4 Representación política y desproporcionalidad	75
2.5 La confirmación en las elecciones de 2003 y 2006	85
CAPÍTULO III. DEMOCRATIZACIÓN SOCIAL EN LOS ESTADOS DE MÉXICO Y MORELOS	89
3.1 Gestión municipal y capacidad de gobernar	92
3.2 Ciudadanía y participación ciudadana	106
3.3 Disposición al gobierno con capacidad	113
CAPÍTULO IV. DEMOCRATIZACIÓN MUNICIPAL	123
4.1 Categorías de análisis	124
4.2 Propuesta metodológica	131
4.3 Democratización política y social	140
CONCLUSIONES	145
ANEXO	153
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	155

INTRODUCCIÓN

e El municipio mexicano es la célula política donde se registran los mayores acercamientos entre el gobierno y los gobernados, y las demandas sociales son presentadas ante la autoridad elegida por la misma comunidad. Como el municipio es la organización social que aglutina a seres que conviven e intercambian experiencias por las diferentes razones que los unen (lazos sanguíneos, vecindad, religión, costumbres y/o tradiciones), se convierte en el centro político más dinámico en la definición de su forma de gobierno. Sin embargo, es el espacio que más se ha olvidado en el sistema político mexicano.

El régimen mexicano ha centrado su interés en el gobierno federal, y ha descuidado la democratización en los municipios. Reformas políticas han venido y se han ido, aunque pocas han permeado con interés democratizador en el municipio.

La democracia, que hoy se manifiesta de forma singular en México, no ha llegado en su sentido real y total al municipio, a pesar de ser el espacio en donde hay más vinculación con la sociedad. Han existido reformas al municipio que promueven la liberación de presión; es decir, han sido válvulas de escape del sistema político mexicano tradicional; sin embargo, no tienen espíritu democrático real, sólo han promovido la liberalización política del régimen, mas no la democratización. Entre esas reformas, las más importantes tienen que ver con el voto de la mujer en elecciones municipales, la representación proporcional de los partidos en la integración del ayuntamiento, la asunción como categoría de gobierno; este tipo de reformas son buenas y alentadoras para el municipio, pero falta que la dinámica de vida en este ente sea de respeto a la democracia, de consideración a los derechos civiles, políticos y sociales de quienes ahí vivimos. No basta la democracia electoral, se requiere algo más: hacer de la democracia una forma de vida.

La democratización es una demanda que debe atenderse para que haya beneficio y prosperidad en las comunidades. El ejercicio de la democracia en el nivel federal no es suficiente para impulsar el desarrollo deseado y urgente en las poblaciones municipales; se requiere trabajo tangible y factible en el municipio sobre la materia.

El municipio como institución social, política y jurídica ha estado presente en la conformación del Estado Mexicano, incluso desde la fase correspondiente a la Colonia; sin embargo, no ha sido atendido como la célula social y política de la misma organización estatal. En el siglo XIX, la primera constitución de corte federal no aludía al municipio, dejando su estructura y organización a las leyes secundarias. En contraste, la constitución centralista, conocida como las "Siete Leyes" de 1836, sí regulaba la municipalidad, la Sexta Ley disponía que los ayuntamientos fueran electos popularmente. Al reinstalarse el federalismo, se reincorpora la vigencia de la Constitución de 1824. En esa época, el municipio estuvo bajo la organización jerárquica piramidal e inferior a los subprefectos y prefectos o jefes políticos.

Con la Constitución de 1857, se dispone que los municipios estuviesen bajo la autoridad de los gobernadores; sin embargo, el gusto duró muy poco dado que en el Porfiriato las jefaturas políticas, como ejes de control de las municipalidades, fueron impulsadas y consentidas por el régimen dictatorial. De ahí que el Partido Liberal Mexicano publicara, a través de su manifiesto en 1906, la necesidad de suprimir las jefaturas políticas y reorganizar a los municipios para que éstos fueran reales centros de poder (Córdova, 1973: 405-427).

Con el proyecto del artículo 115 que presenta Venustiano Carranza al Congreso Constituyente en 1916, se pretende dar al municipio el carácter de libre, sin autoridad intermedia con el gobierno del Estado, acogido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. Esta Constitución, en especial, el artículo 115, regula al municipio, concibiéndolo como la base de la organización territorial, política y administrativa de los estados, contempla el reconocimiento legal de que cada uno estará administrado por un ayuntamiento electo de forma popular y directa. Al ayuntamiento se le reconoce la facultad de máxima autoridad en la administración

pública municipal, al Presidente Municipal se le da la atribución de ejecutar las resoluciones del ayuntamiento adoptadas en la sesión de cabildo.

A partir de 1917 ha habido diferentes reformas constitucionales al artículo 115 (INEHPM, 1991), no todas en la temática municipal. Las más importantes han sido las que han promovido una liberalización, aun cuando se difunden como democratizadoras del municipio; por ejemplo, la reforma al artículo 115 de 1977, la cual introduce el principio de representación proporcional en los ayuntamientos en poblaciones mayores de 300 mil habitantes, que fue superada con las enmiendas de 1983 que exigen la representación proporcional en todos los ayuntamientos. La reforma de 1999 es la que puede dar más impacto si se canaliza adecuadamente, pues se le otorga al ayuntamiento la categoría de gobierno y ya no sólo se le considera como instancia administrativa.

Si bien es cierto que una de las reformas promovió la representación proporcional de las minorías en la integración de los ayuntamientos, también es que no es condición suficiente para un gobierno municipal plural. La representación proporcional se introdujo como ese mecanismo de apertura para las minorías, pero en algunas entidades federativas no se ha concebido la posibilidad de dar entrada, a través de este medio, a las diferentes posturas políticas y sociales que se expresan en el municipio. No en todos los estados de la República se adoptó una forma de representación proporcional pura, en la integración de los ayuntamientos (Madrazo, 1985). La mayoría hizo suyo un sistema electoral segmentado, como lo califica Dieter Nohlen (1998). Así, la mayoría triunfadora, aunque no absoluta, gobierna al municipio sin tener en cuenta a la "minoría". El sistema electoral compuesto, vigente en la gran mayoría de los municipios de los estados de la República Mexicana,¹ es del tipo dominante de mayoría relativa: gana el que más votos obtenga. Ahora bien, si un

¹ En todos los municipios se aplican los dos principios, mayoría relativa y representación proporcional; en 25 estados se elige presidente, síndico y regidores por mayoría relativa; en Chihuahua y Sinaloa no hay síndicos; en San Luis Potosí se requiere mayoría absoluta, sólo en algunos municipios de Campeche y México hay síndicos de representación proporcional. En 6 estados: Durango, Guanajuato, Guerrero, Morelos, Tlaxcala y Veracruz, se elige a presidente y síndico, a los regidores por representación proporcional; hay cláusula de gobernabilidad en Durango y Guerrero.

partido gana con 38% de los votos, tiene derecho a gobernar y, como complemento del sistema, se suman por representación proporcional algunos regidores, a su planilla. Nótese cómo el que obtuvo 38% administrará sobre 62% que no escogió esa opción. Por eso, se debe analizar el efecto que ha producido esta reforma en el ejercicio del gobierno municipal. Aun más, si hablamos de que en bastantes municipios se caracteriza la ausencia de una participación ciudadana en la toma de decisiones y en el control social de la ejecución de quien gobierna, se acentúa la crisis de la administración, se confunden sus principios originales con los de la administración gerencial y se producen municipios con baja capacidad de gobierno y con alto conflicto de marginación social.

En los últimos años del siglo XX, en los municipios mexicanos se aceleró una competitividad electoral; los partidos de oposición se fueron convirtiendo en gobierno. Sin embargo, el ejercicio del gobierno municipal no es competitivo y no responde a la voluntad depositada en la urna. El sistema electoral con dominante de mayoría relativa no es un diseño que responda a la pluralidad social y política que se manifiesta en los municipios; es en ellos en donde el ciudadano hace una expresión abierta de su demanda de servicio público, de seguridad, de educación, de atención médica, de todo tipo de satisfactor a la inmensa lista de necesidades; en donde pondera las opciones que se le presentan como alternativas para ejercer el poder sobre la que pueda ofrecerle mejor satisfacción a sus peticiones, e inclinar su voto. La mayoría de los resultados electorales apuntan a una competitividad, el voto ciudadano se diversifica entre las diferentes opciones, no se centra en una; entonces, el gobierno debe tener en cuenta esa diversidad de la población y no empeñarse en querer interpretar el bien común a partir de su postura. El gobierno municipal, que enfrenta un sinnúmero de peticiones con un presupuesto insuficiente, debe cuidar la forma del ejercicio del gobierno y de la administración para poder impulsar el desarrollo de la misma comunidad. El consenso es necesario porque seguramente apunta diferentes aristas o prioridades en el desarrollo del municipio.

Frente a la realidad de que un partido político que obtiene el triunfo electoral municipal a través de una votación de mayoría relativa

y no absoluta puede hacerse gobierno municipal con un poder de decisión de mayoría calificada, surge la interrogante que guía la investigación: ¿cuál de los dos sistemas electorales (con dominante mayoritario o con dominante proporcional) será más competitivo y cuál será corresponsable con la población y sus diferentes preocupaciones?

Con esta referencia nace la inquietud por estudiar el proceso democratizador en el municipio mexicano, como órgano de gobierno y de administración pública. Se eligen municipios que tengan un sistema electoral con dominante mayoritario y otros con sistema de dominante proporcional para valorar los niveles de democratización que promueven dichos sistemas en la formación del gobierno municipal. Al realizar el estudio se parte de la premisa elemental: los municipios tienen diferentes oportunidades de desarrollo por diferentes factores. Así, encontramos municipios que tienen un desarrollo mayor que otros, por lo que será necesario establecer estratos que contengan municipios con la clasificación de metropolitanos, urbanos y rurales al interior de cada sistema electoral. Para lograr este orden de ideas se propone la investigación en dos entidades federativas: México y Morelos, las cuales tienen sistemas electorales diferentes y clasificación de municipios con distintos grados de desarrollo urbano.

La investigación que se presenta pretende ser un estudio comparativo por máxima diferencia en, cuando menos, dos tipos de sistemas electorales de los municipios mexicanos para analizar el nivel de competitividad electoral en relación con el sistema electoral, a la vez que se describen las formas elementales sobre cómo se atiende el gobierno municipal en las entidades de referencia.

Se eligieron por varias razones. Primera, al interior de ambos existen las diferentes tipologías que clasifican al municipio en metropolitano, urbano, semiurbano y rural. Segunda, esas entidades tienen diferente sistema electoral; el Estado de México es de dominante mayoritario y el de Morelos es de dominante proporcional. Tercera, ambas entidades colindan con el Distrito Federal que, por tradición, ha sido el centro de poder político, económico y de mayor movilización social, lo que hace que estas entidades compartan un contexto geopolítico singular. Cuarta, las dos entidades tuvieron reformas electorales significativas: México en 1996 y Morelos en

1997, lo que las llevó a tener una elección para renovar a sus ayuntamientos el 2 de julio del año 2000, coincidiendo con las elecciones federales.

La competitividad electoral se estudia a partir del número y formato de partidos resultante en las elecciones de 1996, 2000 y 2003 para el Estado de México, y las de 1997, 2000 y 2003 para Morelos; asimismo, se revisa el margen de victoria para definir, junto con el número de partidos, el nivel de competitividad (alto, mediano o nulo); lo que nos permitirá valorar si existe asociación entre el nivel de competitividad y el tipo de municipio.

Es necesario comparar el nivel de pluralidad política en la conformación de los ayuntamientos dentro de los diferentes rangos municipales en cada entidad y entre éstas, ya que cada Estado observa un régimen electoral diferente para conformar sus ayuntamientos, ofreciéndonos una medición del nivel de sobrerrepresentación que tiene el partido ganador, y los que le siguen, en el momento de integrar el ayuntamiento de acuerdo con el tamaño de la circunscripción electoral municipal. En otras palabras, se trata de comprobar si el sistema electoral influye en el nivel de representación política según el tamaño de circunscripción, o si el efecto es el mismo en todos los municipios y sistemas electorales.

Se pretende estudiar la democratización municipal considerando grupos de municipios similares para realizar un estudio comparativo. Éste se aplica tanto por grupo, como en la evolución del tiempo y de las reformas referidas. Es decir, se utilizan estratos en la investigación para facilitar la comparación. El estudio comparativo se logrará al establecer dos entidades federativas: México y Morelos, dentro de ellas se forman estratos con los municipios metropolitanos, urbanos, semiurbanos y rurales.

A manera de recapitulación, el objeto de estudio es el nivel de democratización municipal, concibiéndola en dos principales dimensiones de estudio. La primera, una dimensión electoral a través del nivel de competitividad y el nivel de sobrerrepresentación manifestado en las elecciones, contemplando el sistema electoral en cada entidad federativa que se pretende estudiar. A esta dimensión la llamamos democratización política.

Para medir el nivel de democratización política municipal, se sustentará el uso de indicadores que se deriven de las variables

competitividad, formato de partidos (sistema de partidos), margen de victoria, el sistema electoral y su efecto de representación política en el ayuntamiento, y la alternancia. La segunda dimensión contempla la descripción de la gestión del gobierno municipal, considerando que la disposición a un buen gobierno puede ser medida desde la perspectiva de la integración de indicadores como eficiencia, eficacia, rendición de cuentas y disposición a la participación ciudadana. A esta dimensión la denominamos democratización social.

El objetivo de esta investigación es estudiar los sistemas electorales de los estados de México y Morelos desde el método comparativo. La hipótesis que se pretende demostrar a lo largo de este estudio consiste en que el nivel de democratización política municipal está asociado al sistema electoral municipal. En un sistema electoral mixto con dominante proporcional se propicia más la alta competitividad electoral y existe menor sobrerrepresentación. En un sistema electoral mixto con dominante mayoritario no se propicia de forma inmediata la alta competitividad y existe más sobrerrepresentación.

Esta hipótesis busca primordialmente una explicación de causalidad de los niveles de democratización política que se expresan en los diferentes municipios de nuestro país, a partir de dos contextos en donde su sistema electoral tiene sus peculiaridades. En este sentido, el sistema electoral se considera una variable independiente, cuyos elementos nos permiten conocer la competitividad electoral, el nivel de representación como indicadores que explican a la variable dependiente: democratización (alta, mediana o baja).

Es importante, como un primer acercamiento, describir la democratización social que se expresa en los municipios, principalmente en la forma y capacidad de gobierno, para que en otro momento de investigación se analice con mayor cuidado la relación que puede existir entre los sistemas electorales y la capacidad de gobierno.

Stefano Bartolini (1996) expone que para comprobar las hipótesis es necesario pensar en una forma de control que permita aislar la condición causal de la otra, con el fin de conocer el papel causal independiente de cada variable y para saber si otro tipo de varia-

bles no tomadas en cuenta en la hipótesis influyen en la relación que se estudia. Por lo tanto, existen algunos métodos de control operativo para la comprobación de las hipótesis: el experimental, el estadístico, el comparativo y, en menor medida, el histórico. Para nuestro trabajo se proponen como métodos de control operativo el comparativo y el estadístico, como los de mayor recurrencia para coadyuvar en la comprobación de la hipótesis. El comparativo nos facilitará la parametrización de las variables, a través de la clasificación de los municipios y su reclasificación, considerando diferentes tópicos de taxonomía, para verificar la relación que guardan las variables independientes con la dependiente de nuestra investigación. Deseamos comparar el nivel de democratización que tienen los municipios a partir de su diferente tipología, por lo tanto, se hará una investigación que permita clasificar al municipio en dos grandes grupos: los de sistema electoral con predominante mayoritario y los de predominante proporcional. Después, al interior de cada grupo se hará otra clasificación en municipios rurales, semiurbanos, urbanos y metropolitanos atendiendo a criterios de población, servicios educativos y públicos. Asimismo, se podrá comparar el desarrollo socioeconómico del municipio por medio de la circunscripción electoral y del tipo de urbanidad, para definir el nivel de democratización alcanzado en casos de similitudes y diferencias señaladas según el parámetro específico.

El método estadístico facilitará la obtención de la medición de los diferentes índices que nos llevarán a definir el nivel de democratización política en el municipio mexicano. Se aplicará en cada grupo de comparación de los que se han hecho referencia. Como instrumentos, se aplica para el cálculo de número de partido la fórmula NP, que recomienda Juan Molinar Horcasitas (1991) en su artículo "Counting the number of parties: an alternative index", publicado en *American political review*.

Después de calcular el NP, se obtiene el MV (margen de victoria) que propone Leonardo Valdés en su tesis doctoral, el cual consiste en una diferencia de porcentaje de votos entre el partido ganador y el segundo lugar, con estos dos índices se calcula el nivel de competitividad que se establecerá en bajo, mediano y alto, otorgando una codificación a cada nivel, con 1, 2 y 3, respectivamente.

Para controlar el caso de la sobrerrepresentación se recurre a fórmulas de Lijphart y el uso del índice de Ginni para medir concentración de votos y regidurías de un partido en grupos de municipios. También como medida de concentración o equidad como acercamiento para medir el nivel de pluralidad, recurriremos al uso del índice de Ginni y la curva de Lorenz.

El uso metodológico de las tablas de contingencia es obligado para analizar la relación que guardan cada una de las variables a tratar con el nivel de democratización o para ir trabajando acercamientos que ofrezcan información para el análisis.

Como el trabajo se refiere al nivel de democratización, se aplicó el uso de escalas de medición, en concreto la de Likert, para que, a través de una sumatoria de las diferentes variables con las que se trabaja, se produzca la tipología del nivel de democratización que alcanza el municipio según su taxonomía urbana.

Esta obra se integra de cuatro capítulos. El primero contiene un marco conceptual del estado de la cuestión, donde se harán señalamientos de las categorías que servirán para iniciar el análisis de la democratización como proceso; tiene por finalidad abarcar las bases conceptuales, teóricas y metodológicas con las que se hace el análisis de la democratización política municipal.

Se parte de la conceptualización de democratización, sistema electoral y competitividad electoral. Se pretende que se asienten las condiciones necesarias para operacionalizar estos conceptos y categorías que servirán para el análisis de los siguientes capítulos. Así, en la democratización se trabaja lo referente a la concepción, elementos y formas de medir su nivel de apertura en un Estado que tiende hacia la democracia. Como las elecciones son una condicionante de la vida democrática, entonces es necesario revisar el sistema electoral en tanto variable que está integrada por elementos explicativos, por ejemplo: el tamaño de la circunscripción, la forma del voto, de la candidatura y la fórmula de transformación de votos en cargos de gobierno. El sistema electoral es una variable de la competitividad electoral; se comenta en el capítulo uno, haciendo énfasis en la forma en que ésta puede ser medida según el número de partidos que participan en la elección y el margen de victoria. Para medir la competitividad se utilizan los indicadores del NP,

margen de victoria (MV); el cruce de ambos nos ayuda para establecer una medición de la competitividad en alta, mediana o nula.

En el segundo capítulo se inicia la comprobación de la hipótesis en lo referente a la democratización electoral; por lo tanto, será necesario trabajar sobre el formato de partidos que ubique el nivel de representación política en los municipios, así como el nivel de competitividad. Se propone que se establezca una relación constante entre los casos de estudio para aplicar el método comparado indicado. Se comienza con la revisión de la reforma electoral anterior al año 2000, en donde se encomienda a un órgano autónomo la organización y vigilancia de los procesos electorales en cada entidad. Sabemos que se trata de dos sistemas electorales diferentes; debe precisarse en dónde se da una mayor competitividad electoral o si esta variable —la de sistema electoral— no influye en el establecimiento de la competitividad y sólo responde al tamaño de la circunscripción que está correlacionada con el nivel de urbanidad.

En el tercer capítulo, se analiza la democratización social por medio del manejo de las variables de gestión y gobernabilidad, participación ciudadana y disposición al gobierno con capacidad, en los municipios que hayan sido seleccionados a través de un proceso aleatorio y conforme al muestreo por estratos, pues como se refiere a 122 municipios para el Estado de México y 33 para el caso de Morelos, suman 155 en total, lo que sugiere la utilidad de la técnica de muestreo. Para que los municipios seleccionados sean representativos, se propone un muestreo estratificado agrupándolos a partir del nivel de urbanidad; por lo tanto, tendríamos, cuando menos, un grupo de rurales, uno de urbanos y uno de metropolitanos. Una vez estructurados los estratos, se elige a uno o dos municipios, según sea el caso, para que los representen a nivel estatal. En resumen, con la teoría del muestreo se integró una muestra de municipios por estrato y conglomerado, de la cual se obtuvo información a través de una muestra representativa, para medir la participación ciudadana. En cada caso se levantaron 600 encuestas, que equivalen a 95% de confianza en los resultados y con un margen de error estándar de 4%. Los municipios revisados por estrato se comentan en el capítulo tres, al igual que los resultados obtenidos en materia de participación ciudadana.

Al interior de cada estrato, una vez seleccionados los municipios de forma aleatoria, se hizo un muestreo por conglomerados sirviendo, como marco muestral, las localidades de cada uno de los municipios escogidos. Estos municipios ofrecen información de su nivel de alfabetización, de urbanidad, permitiendo cruzar los datos con lo que se refiere en el capítulo precedente y el nivel de desarrollo que se logra en cada municipio. Además se revisa la capacidad de buen gobierno y de gobernabilidad que encierra cada uno de los municipios, atendiendo a sus propias características. Habrá que referir el resultado de la encuesta sobre participación ciudadana que se levanta en cada uno de los municipios seleccionados de forma aleatoria, de acuerdo con el método propuesto. Asimismo, se presenta un informe del tipo de instituciones sociales que se promueven y dan vida a la democracia social y ciudadana en cada municipio. Se aplica también una medición similar a la del anterior, con el fin de tener referentes del nivel de democratización en el área social.

En el cuarto capítulo se integra una reflexión de la prospectiva que se propone sobre la cuestión, explicando las categorías de análisis, la propuesta metodológica para un análisis multivariable y la definición de la democratización política y social en el municipio mexicano. Se desea integrar una parte prospectiva que surge a partir del análisis de los contenidos de la democratización política y social. Ello nos dará una visión y elementos sobre cómo atender para el análisis la democratización subnacional.

La investigación se respalda con una consulta bibliográfica reciente y especializada en los temas que se describen. También, se revisó y sistematizó la información de fuentes magnéticas y redes, así como artículos de revistas, documentos y leyes.

Consideramos que este estudio puede ser de trascendencia para la academia y servir para investigaciones más específicas de casos municipales. También puede ser significativo para los propios municipios si logramos indagar la relación positiva que se genera entre el sistema político municipal y el sistema de la administración pública municipal. La propuesta de democratización será en beneficio de las formas de relación y convivencia de las sociedades municipales.

CAPÍTULO I

DEMOCRATIZACIÓN

1.1 DEMOCRATIZACIÓN

Hacer referencia a la democratización como un proceso de apertura en un sistema democrático nos obliga a remitirnos a la revisión del concepto de democracia. Esta reflexión se hace sólo con el sentido de precisar el enfoque con el que se abordará. Etimológicamente, democracia significa “gobierno del pueblo”.² Pero como es imposible que exista un lugar donde se reúna todo el pueblo para que en asamblea debatan y decidan las cosas que han de gobernarse, entonces se institucionaliza la forma de representación del gobierno del pueblo. En consecuencia, se formaliza la democracia representativa como la manera en la que el pueblo escoge a sus representantes para que ellos gobiernen en su nombre.

Según Leonardo Morlino (1996: 80), la definición normativa de democracia se encuentra en la siguiente: “la democracia es aquel régimen político que postula una ‘necesaria correspondencia entre los actos de gobierno y los deseos de aquellos que son afectados por ellos’”.

Esta relación entre gobernado y gobernante en la democracia es estrecha debido al mandato de la representación; sin embargo, la complejidad de los Estados modernos obliga a la reorganización de la democracia y de sus instituciones para responder con actos de gobierno a las aspiraciones del pueblo. Por eso, Robert Dahl (1997: 13) ofrece su concepción sobre la democracia como un mecanismo de respuesta a las preferencias de los ciudadanos: “el gobierno

² “El término *demokratia* comenzó a utilizarse en Atenas a mediados del siglo V a.C. Es posible que haya reemplazado otras expresiones más antiguas que incluían la partícula ‘iso’, o sea, ‘igual’ (como en *isonomía* o ‘igualdad ante la ley’). Tal vez, la palabra *demokratia* fue acuñada por quienes criticaban la constitución ateniense, en cuyo caso pudo haber tenido que el *demos* no incluyese al pueblo. No obstante, a partir de mediados del siglo V, el término *demokratia* parece haber sido utilizado en gran medida con el significado que siempre tuvo desde entonces ‘gobierno del pueblo’ (Dahl, 1992: 423).

democrático se caracteriza fundamentalmente por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos”.

También —propone— para que un gobierno se considere democrático y responda a las preferencias de sus ciudadanos sin distinciones políticas debe ofrecer la igualdad de oportunidades para: “1. Formular sus preferencias. 2. Manifestar públicamente dichas preferencias entre sus partidarios y ante el gobierno, individual y colectivamente. 3 Recibir por parte del gobierno igualdad de trato; es decir, éste no debe hacer discriminación alguna por causa del contenido o del origen de tales preferencias” (Dahl, 1997: 14). Formular las preferencias se refiere a que haya capacidad técnica, orgánica y jurídica para elaborar esas preferencias y manifestarlas públicamente significa la libertad para poder hacerlo; recibir el trato de igualdad da lugar a la institucionalidad de la relación recíproca.

Para que existan estas tres condiciones se deben cubrir ocho garantías institucionales: 1) Libertad de asociación, 2) Libertad de expresión, 3) Libertad del voto, 4) Elegibilidad para el servicio público, 5) Derecho de los líderes políticos a competir por el apoyo electoral, 6) Diversidad de fuentes de información, 7) Elecciones libres e imparciales, e 8) Instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias (Dahl, 1997: 15). Es así como sostiene que la democracia, más que un fin, es un proceso de respuesta y cumplimiento de oportunidades para los ciudadanos en un ambiente de igualdad de oportunidades y de circunstancias.

De tal perspectiva se desprende que debe haber un amplio tipo de libertades que permitan la oposición al gobierno, manifestarse y la capacidad de incluir las demandas de la oposición.

La pluralidad es un elemento importante para constituir a la democracia, la cual se va construyendo; es un proceso que llamamos democratización. La democratización genera la inclusión de la oposición y la apertura de canales institucionales que se vayan permeando en la generación de una relación más estrecha entre quienes gobiernan y los gobernados. No sólo es el voto popular, sino también la vida diaria en donde los ciudadanos se manifiestan y expresan sus necesidades, por lo tanto, se requiere la apertura del

gobierno que se diga democrático y cultura cívica de los ciudadanos para hacer valer sus derechos y preferencias. Esto sólo se hace factible en un ejercicio cotidiano en que la oposición política partidista se convierta en gobierno y refleje en sus actos la disposición de gobierno democrático: tolerar e incluir a la oposición, a quienes no piensan igual.

Por ello, la institucionalización de este proceso debe contemplar la normatividad para la competencia electoral transparente y confiable, además de integrar mecanismos de debate público y participación que consoliden a la vida democratizadora.

Es necesario estudiar a la democracia con elementos empíricos, lo cual exige la búsqueda de formas operativas que contribuyan al propósito. Leonardo Morlino comenta cuatro puntos esenciales de una definición empírica para analizar a la democracia y facilitar el trabajo de indicadores e índices.

Así se ha mantenido que democráticos son todos los regímenes que presentan: a) sufragio universal, masculino y femenino; b) elecciones libres, competitivas, periódicas, correctas; c) más de un partido; d) fuentes de información distintas y alternativas. Esta definición mínima recoge y reduce a lo esencial algunos de los aspectos recordados antes. La utilidad de esta definición mínima reside, ante todo, en el plano empírico, al ser aplicable no sólo inmediatamente, sino también de forma sencilla (Morlino, 1996: 85).

Esta cita nos hace reflexionar sobre el contexto mexicano en el que se ha avanzado en materia de sufragio universal, elecciones competitivas; está surgiendo un sistema de partidos de tipo competitivo y dejando atrás al hegemónico y dominante; también, se está diversificando el acceso a la información de los medios de comunicación. En una palabra, México está en la vía del proceso por la democracia. Por supuesto, falta trabajo; se ha iniciado un proceso que se puede ir consolidando, aunque hay factores no técnicos, como los ideológicos, que influyen en las elecciones y en la democracia, lo que requiere una participación amplia y decidida de todos los actores políticos y sociales.

En el ámbito nacional se acepta un proceso de democracia, pero no equivale a sostener que en los niveles subnacionales exista la democratización o que se encuentre en los mismos niveles de

manifestación expresados en la realidad nacional. Por lo tanto, nos obliga a revisar esas entidades subnacionales que permitan la evidencia y la caracterización del proceso. La condición de la nación o de la vida estatal es producto de un sistema complejo de elementos: sistema electoral, sistema de partidos, relación de poderes, instituciones, entre otros. Pero a nivel local, la heterogeneidad es una realidad que puede poner en cuestión el término Nación.

Para entender la dinámica integral de un Estado, no sólo debe analizarse ese resultado nacional como único; sería una falta metodológica. Por el contrario, hace falta el análisis de lo que sucede en los municipios y estados federados u otras unidades subnacionales con la finalidad de poder interpretar de forma integral lo que un Estado tiene.

Si conceptualizamos la democracia como la expresión del pueblo y la forma en que se atienden sus demandas, entonces el análisis de la realidad subnacional, por estudios con acercamientos sucesivos, permitirá conocer mejor el nivel y expresión de la democracia en México. La democracia pura puede ser un ideal, debido a la complejidad de los actores que participamos en la construcción de la misma, pues tenemos diferentes aspiraciones, intereses y ambiciones que hacen complejo al proceso. De ahí que la construcción de la democracia encuentre diferentes estadios.

Recordemos que Robert Dahl, en su obra *La poliarquía. Participación y oposición* (1997), trabaja esos Estados que se forman en un espacio comprendido entre dos dimensiones: el debate y la representación, cuya mayor expresión es la poliarquía. También los denomina liberalización y participación, respectivamente. En el primer caso, contempla el grado en que se admite el disenso, oposición y competencia entre las distintas fuerzas políticas. En la segunda dimensión, la participación alude a la proporción de la población que tiene el derecho de participar, de controlar y oponerse a la decisión gubernamental. Así, la primera dimensión apunta hacia el fortalecimiento de los derechos civiles, y la segunda hacia los derechos políticos. Con estos dos rasgos, se construye un plano, colocando en el eje horizontal la participación y en el vertical al debate; las posibles combinaciones son los diferentes regímenes que se pueden expresar en la vida política.

Existen diversos elementos que deben manifestarse para ir construyendo la democracia. Este proceso en el que intervienen la oposición y demás actores de un régimen forma el gobierno democrático de manera no directa. Robert Dahl los contempla y explica al hablar de las hegemonías cerradas, donde el debate y la participación son nulas; y las clasifica: las oligarquías competitivas, en donde hay competencia de debate sin participación, reservada a sólo un grupo político; las hegemonías representativas o incluyentes, en donde hay una amplia participación pero no alta competencia en el debate; y, finalmente, la poliarquía, donde hay alta competencia y alta participación. Además —asegura— estos cuatro aspectos son los espacios extremos de una gráfica bidimensional, en donde al interior existen una infinidad de regímenes que contemplan diferentes grados de participación y liberalización (Dahl, 1997: 18).

Es oportuno diferenciar entre liberalización y democratización, entendiendo por la primera: 1) “un proceso de apertura gradual y controlada de un régimen autoritario puesto en marcha por la propia élite en el poder como respuesta institucional a la emergencia que ha puesto en riesgo la estabilidad o la propia continuidad del régimen” (Cansino, 1997: 45); 2) “se entiende el proceso de concesión desde arriba de mayores derechos políticos y civiles, más amplios y completos, pero de tal guisa que permitan la organización controlada de la sociedad civil, tanto en el ámbito de elite como de masa. Se puede establecer en sustancia un híbrido institucional que debería permitir superar la crisis del régimen autoritario ampliando la base de apoyo social, sin civilizarlo completamente [...] manteniendo una limitada participación a nivel de masas” (Morlino, 1996: 105); 3) “Entendemos por liberalización el proceso que vuelve efectivos ciertos derechos, que protegen a individuos y grupos sociales ante los actos arbitrarios o ilegales cometidos por el Estado o por terceros (O’Donell, 1991: 20).

Por democratización se concibe: 1) “un proceso de efectiva ampliación de derechos políticos y civiles, producto de acuerdos o negociaciones entre (y reconocimiento de) prácticamente todas las fuerzas políticas actuantes, y cuyo desenlace lógico constituye la instauración de un arreglo institucional, normas y valores reconoci-

damente democráticos" (Cansino, 1997: 45); 2) "democratización sería un proceso mediante el cual las reglas y los procedimientos de la ciudadanía son aplicados a instituciones previamente gobernadas por otros principios, o extendidos para incluir a personas que no gozaban de ciertos derechos y obligaciones, extendidos para cubrir nuevos temas o instituciones que no estaban sujetos a la participación ciudadana" (Cansino, 2000: 67); 3) "Por democratización o instauración democrática auténtica se entiende un proceso distinto, alternativo o eventualmente posterior a la liberalización. Ese proceso implica una ampliación completa y un reconocimiento real de los derechos civiles y políticos, donde sea necesaria la completa civilización de la sociedad; la aparición de más partidos y de un sistema de partidos, pero también de organizaciones colectivas de intereses, como sindicatos y otros grupos; la elaboración o, en cualquier caso, la adopción de los principales procedimientos e instituciones democráticas que caracterizan a ese régimen, como la ley electoral o la fijación de las relaciones legislativo-ejecutivo u otros aspectos importantes para el funcionamiento del régimen" (Morlino, 1996: 105); 4) "La democratización está referida a aquellos procesos en que las normas y procedimientos de la ciudadanía son: o bien aplicados a instituciones políticas antes regidas por otros principios, o bien, ampliadas de modo de incluir a individuos que antes no gozaban de tales derechos y obligaciones, o para abarcar problemas e instituciones que antes no participaban de la vida ciudadana" (O'Donell, 1991: 22).

La liberalización se debe ver como una concesión que otorga el régimen para asegurar su permanencia, a la vez que permite una participación o una competencia controlada, mientras que la democratización es el acuerdo no sólo del régimen, sino también de los demás actores de la vida pública y política.

T. H. Marshall (1998) concibe que la democratización es un proceso de estructuración y expansión de la ciudadanía que se expresa en sus tres elementos: civil, político y social. En el primero, se garantizan las libertades del individuo, como la propiedad y la justicia; en el segundo, se garantiza el derecho al voto activo y pasivo; y en el tercero, se contempla desde el mínimo de bienestar económico hasta el derecho a participar en lo social.

Esta visión amplía el ámbito de la democratización a más esferas del individuo y su contexto. La democratización no sólo la debemos centrar en el aspecto político, sino que debe estar presente en todas las áreas en donde se desenvuelve el hombre como ciudadano. Por supuesto, la situación electoral y política es una de esas áreas, pero no es única ni indispensable, sino necesaria.

En lo político, se centra la cuestión electoral, de los partidos y de las formas de representación; en lo civil, se enfatizan los derechos ciudadanos y las formas de manifestación; en lo social, la capacidad para organizarse y el derecho reconocido de ella.

Para explicar un proceso democratizador, entonces, debe haber un análisis de los elementos que lo van definiendo, como: el sistema electoral, su derecho electoral para la elección de candidatos y de gobernantes, el sistema de partidos que genera; la forma en que se establece la competencia partidista, para valorar si llega a constituirse en competitiva; también es importante la relación de sobrerrepresentación. Todo ello explica el tipo de pluralidad política que se institucionaliza por la vía electoral, a la que llamamos democratización política.

Además, debe hacerse una revisión de los derechos civiles para determinar el nivel en que se han reconocido las libertades individuales de los ciudadanos. El tipo de información que llegue al ciudadano colabora en su cultura política, que se manifestará frente a un gobierno concreto con la finalidad de incidir en su toma de decisión. A esto llamamos democratización social; es decir, a la forma en cómo el gobierno interactúa con los gobernados a través de su gestión pública, en la formulación e implementación de la política pública a través de su negociación, búsqueda de consensos, institucionalización de formas de participación; en una palabra, en cómo hace política frente al ciudadano que le ofreció su voto y confió en su programa de trabajo.

En México se establecieron mecanismos de liberalización política³ a través de los municipios; allí donde se le reconoció a la oposición su centro de participación. Ellos fueron los primeros lugares donde la oposición empieza a tener escuela de gobierno; pero, en su momento, fue una decisión del régimen para legitimarse y poder permanecer. Sin embargo, lo que antes era oposición al Partido Revolucionario Institucional (PRI) ahora es gobierno en los municipios, sobre todo en los más poblados.

De igual forma, la democratización municipal no fue homogénea en los 2,427 municipios mexicanos.⁴ Ello sólo es posible con un sistema político en donde convergen las fuerzas políticas que consensúan un sistema electoral que integre, en la conversión votos-cargos, a las diferentes fuerzas con mayor representatividad; un sistema político que busque las alternativas para mayor independencia financiera y política del municipio y que impulse, por lógica, un sistema de cultura de la participación ciudadana.

El nivel de desarrollo está asociado con la democratización, aunque no de manera lineal y no siempre en todos los casos:

Cuanto más alto es el nivel socioeconómico de un país, mayores son las oportunidades de que tenga un régimen competitivo. Cuanto más competitivo sea el régimen político de un país, mayores son las probabilidades de que dicho país tenga un alto nivel de desarrollo socioeconómico [...].

Cuanto más alto es el nivel socioeconómico de un país mayores son las probabilidades de que su régimen sea una poliarquía.

Si el régimen es una poliarquía, tiene más probabilidades de ocurrir un nivel de desarrollo socioeconómico relativamente alto que a un nivel de desarrollo bajo (Dahl, 1997: 68-69).

Ante esto se puede buscar la relación causal; sin embargo, lo evidente, aun antes, es la asociación entre estas variables: desarrollo socioeconómico y competitividad política, poliarquía o cuasipoliarquía. Veamos con atención, primero, que no es necesaria una re-

³ Las reformas constitucionales que ejemplifican una decisión del régimen para liberar la política pero a nivel municipal son: 1) el otorgamiento del voto activo y pasivo a las mujeres en elecciones municipales (D.O. 12 de febrero de 1943); 2) introducción del principio de representación proporcional en poblaciones mayores de 300 mil habitantes (D.O. 6 de diciembre de 1977); 3) una reforma que reconoce facultades reglamentarias (D.O. 3 de febrero de 1983); 4) el principio de representación proporcional en todos los municipios (D.O. 17 de marzo de 1987); 5) el reconocimiento del nivel de gobierno en el municipio (D.O. 23 de diciembre de 1999).

⁴ Número de municipios para 2000.

lación de causalidad directa y lineal; segundo, que la presencia de estas dos variables asociadas promueve la mayor probabilidad de asegurarse su existencia mutua; es decir, el desarrollo económico en un Estado-Nación necesita que su régimen político sea más competitivo por la misma exigencia que le impone la industrialización, la de mayor gente preparada, que, a su vez, trae como consecuencia que existan profesionistas que tengan una forma diferente de concebir las cosas y, por tanto, hagan patente la pluralidad y promuevan el debate público.

Las oportunidades de que un país desarrolle y conserve un régimen político competitivo (y aun más, una poliarquía) dependen de la amplitud que la sociedad y la economía del país:

- a) favorezcan la alfabetización, la educación y las comunicaciones,
- b) creen un orden social pluralista y no centralizado,
- c) prevengan las desigualdades extremas entre los estamentos políticos más importantes del país (Dahl, 1997: 77).

Robert Dahl está enfatizando que las oportunidades de participación y debate se promueven y aumentan sus probabilidades de existencia si hay una sociedad alfabetizada, con instrucción, con acceso a periódicos y a medios de comunicación relacionados con la urbanización y la industrialización. Con una información pública y sistemas de comunicación tecnificados es más probable la formación de la opinión pública plural. Pero, ¿qué sucede en las comunidades rurales o no industrializadas? La respuesta no es fácil, pero mucho tiene que ver la falta de apoyo a la instrucción, la enseñanza y la diversidad de oportunidades para la cultura. ¿Qué pasa con aquellos lugares que lograron un desarrollo económico en un sistema autoritario o totalitario? Dahl responde que la evolución del desarrollo económico va haciendo más espinoso sostener un régimen social centralizado, parece que le anticipa a la URSS su condición de hacer insostenible la falta de reconocimiento a la pluralidad y al debate.

Un Estado logra su lugar en el desarrollo y, como la denomina Dahl, en la medida en que favorezca la escolaridad, las comunicaciones, la pluralidad, la descentralización y minimice desigualdades al interior de su localidad.

Leonardo Morlino también reflexiona sobre la asociación que guardan la industrialización, el desarrollo económico, la alfabetización y la instrucción con la competitividad democrática o democratización. Al respecto, los aspectos del desarrollo económico, como la industrialización, urbanización, riqueza e instrucción, están ligados con la democracia política (ver Morlino, 1997: 93ss); estudios lo demuestran, empero, la asociación es espuria y llena de casos desviantes y sin clarificar cuál es la dirección de la causación, si es el desarrollo económico el que induce a la democracia o a la inversa. La instrucción, comunicación y pluralismo social son más característicos de las democracias, pero no privativos de ellas, lo que nos lleva a sostener que el desarrollo económico está presente como una variable interviniente, pero no dependiente ni independiente de la democracia.

Para poder medir el nivel de democratización política municipal alcanzado por una sociedad y gobierno, debemos precisar cuáles son los indicadores que faciliten su comprensión. Como se ha sostenido, la democratización se basa principalmente en dos aspectos: participación y debate público. Los medios que facilitan estos dos pilares son: primero, el sistema electoral, que definirá el sistema de partidos y cuántos participan en las elecciones, su nivel de competitividad y el grado de representación política que logra cada uno al constituirse en gobierno municipal. Así, tendremos la dimensión de la pluralidad política que se manifiesta en cada municipio, tratándolos según su caracterización, tanto de industrialización-urbanidad como del tamaño de la circunscripción electoral. Segundo, será necesario revisar la democratización social para medir el tamaño del debate, analizando el nivel y disposición de la participación ciudadana, considerada el medio del debate por antonomasia.

1.2 SISTEMA ELECTORAL

En sentido amplio, el sistema electoral es todo el conjunto de normas que regulan a las elecciones desde su fase de preparación, incluso la forma en que se constituyen los partidos políticos, su fi-

nanciamiento, el órgano encargado de la organización, desarrollo y vigilancia de las elecciones y la materia contencioso electoral.

En un sentido restringido, noción que aplicamos en este trabajo, el sistema electoral alude a la norma de conversión de votos en cargos públicos. El concepto más convencional en este sentido es el sostenido por Dieter Nohlen, quien expresa que un sistema electoral lo determinan “reglas a través de las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas y a través de las cuales es posible convertir votos en escaños parlamentarios (en caso de elecciones parlamentarias) o en cargos de gobierno (en caso de elecciones de Presidente, Gobernador, Alcalde, etc.) (Nohlen, 1996: 70).

El sistema electoral lo integra: a) un conjunto de normas, reglas, las cuales deben ser públicas y de conformidad al Estado de Derecho existente en un Estado. Entonces no sólo se refiere a normas jurídicas, sino también a las técnicas que permitan dar cumplimiento cabal al proceso de una elección, especificando a cuántos se debe elegir para ser gobierno, es decir, el diseño institucional; b) el sistema contempla elección de candidato o partido, parte de su diseño institucional que, por supuesto, produce consecuencias en el modo de emitir el voto; c) establece una fórmula que cuenta votos y produzca representantes o gobierno.

Estos tres elementos, que se pueden desprender del concepto citado, tienen consecuencias en la aplicación de la pluralidad política y, en general, en la formación del gobierno, por lo que su relación con el nivel de democratización de un Estado es directa.

El diseño institucional de un sistema electoral contempla las consecuencias como la forma del sistema de partido, el tipo de competitividad que se establecerá en el proceso electoral y el nivel de representación política de los elegidos cuando forman el gobierno. Debemos aclarar que la relación entre sistema electoral y sistema de partidos no es unidireccional, ya que son ellos, en un sistema democrático, los que reforman, a través de la ley, al sistema electoral, pero éste también tiene consecuencias sobre el número de partidos que resulten de una elección y pasen a ser gobierno o representantes en el Congreso.

Giovanni Sartori contempla la existencia de esa relación que se establece entre el sistema electoral y el votante, cuando afirma:

Los sistemas electorales determinan el modo en que los votos se transforman en curules, y por consiguiente afectan la conducta del votante, además influyen sobre si el elector vota por un partido o por una persona. En el primer caso, lo que hay que saber es si la conversión de votos en curules es o no “proporcional”, y de esta manera la principal división de los sistemas electorales es entre la representación proporcional y la mayoritaria. En el segundo, se trata de identificar quién controla la selección de los candidatos, y la principal división es si se vota o no “por una persona” (Sartori, 1996: 15).

Lo que interesa destacar es la forma en que puede ser entendido un sistema electoral y las posibles influencias no sólo en el elector, sino directamente sobre el nivel de democratización. En este sentido, debemos abordar al sistema electoral a partir de sus elementos, los que de acuerdo con la teoría de los sistemas electorales se observan: el tamaño de la circunscripción, la forma de candidatura, la forma de votación y la transformación de votos en curules.

Iniciemos con el tamaño de la circunscripción, entendiéndola como una demarcación geográfica en que se elige uno o a varios candidatos. Lo que define a una circunscripción electoral es el número de candidatos que se han de elegir en la demarcación geográfica específica. Si en una circunscripción se debe escoger a un solo candidato, se reconoce que es uninominal. Como ejemplos de este tipo de circunscripción tenemos al distrito uninominal, porque de ahí únicamente ha de elegirse a una persona, la elección de un Gobernador de un Estado o de un Presidente de la República.

Cuando la elección contempla a más de un candidato, se forma una circunscripción plurinominal; para estos casos se ha reservado ese mismo nombre con el interés de diferenciarlos de los antes citados. Una circunscripción plurinominal es pequeña cuando en ella se eligen a menos de cinco personas, mediana entre seis y diez personas, y grande cuando son más de diez (Nohlen, 1998: 58).

La circunscripción electoral es un elemento importante para considerar los efectos del sistema electoral, dado que el tamaño establece relación con la proporcionalidad y la representación. Una circunscripción pequeña produce al triunfador en una representación alta, lo cual indica que su elección representa a un gran número de votos, pero su efecto proporcional es bajo debido a que

esos electos no representan ampliamente la voluntad ciudadana; en otras palabras, electores cuyo voto y voluntad no tengan representante. Para la circunscripción mediana, la representación es también mediana, es decir, los electos son producto de una parte de los votantes y los representan de manera media porque pueden quedar electores sin representación. En cuanto a la circunscripción grande, la representación es baja; basta un porcentaje pequeño de votos para tener representación, aunque el efecto de proporcionalidad en la integración del órgano es alto, pues casi toda expresión manifestada a través del voto cuenta con un espacio en el órgano legislativo o gubernamental.

Aquí tenemos un indicador importante para nuestro tema: el nivel de democratización y en específico lo que se refiere a la representación y proporcionalidad como medios de la pluralidad. Un segundo elemento de análisis de los sistemas electorales son las formas de la candidatura, la cual puede ser individual o de lista. La primera alude a que sólo es un candidato el que debe elegirse en la circunscripción; el caso puede referirse a un distrito uninominal o a la renovación del titular del Poder Ejecutivo. La de lista es la forma de la candidatura que se refiere a que en una circunscripción electoral deberán elegirse cuando menos a dos candidatos; se trata, sin duda, de elecciones plurinominales.

La forma de la candidatura produce efectos, como saber quién es el que define a la candidatura y conocer por quién vota el elector. Por ejemplo, en el caso de la candidatura única, es una propuesta de un partido y el ciudadano vota o elige al candidato. En cuanto a la de lista, produce diferentes efectos según la tipología que asuma; es decir, si se trata de una lista cerrada, el partido político determina quiénes integran la lista y el ciudadano no puede ingresar a más candidatos, sólo debe elegir de ese registro. Otro tipo de lista es la bloqueada, que es una relación de candidatos que tienen un orden definido por el partido político, la cual no puede modificar el ciudadano; al elegir debe hacerlo como lo relacionó el partido. También se encuentra la lista abierta, que el ciudadano puede ampliar de acuerdo con sus preferencias. Puede existir, por lo tanto, una lista no bloqueada, que el ciudadano puede modificar en cuanto al orden de los candidatos.

A partir de tales tipos de listas pueden darse varias combinaciones, como una lista cerrada y no bloqueada, que sería reconocer en el elector la posibilidad de alterar el orden de la lista, contemplando a los relacionados. Otro caso más puede ser el de la lista cerrada y bloqueada, donde el partido político tiene el derecho pleno de integrar y ordenar a los candidatos en una relación, mientras al elector sólo se le reconoce el derecho a votar por el partido y su lista intacta.

Bajo esta tipología, podemos percibir que el voto ciudadano puede ir dirigido hacia el candidato o hacia el partido político. En el caso de una lista abierta, el poder de decisión completo lo tiene el ciudadano y sus efectos democráticos son más amplios. Empero, en el caso de una lista cerrada y bloqueada, el poder de decisión lo tienen los partidos políticos, quienes se anticipan al poder ciudadano y lo limitan, así el ciudadano sólo vota por las opciones que le puedan presentar los partidos, quienes se reservan el derecho de elección original. Ello no sucedería si se tratara de una lista abierta, pues el ciudadano puede formar la propia y configurar la propuesta de elección de un gobierno que sea el más óptimo según él.

Otro elemento de análisis, el tercero del sistema electoral, es el tipo de votación. Existen formas diferentes de votar, por lo general están en correspondencia con la lista de candidatos. Para considerar algunos ejemplos de los diferentes votos, Dieter Nohlen (1998: 69) identifica y explica nueve tipos de votos: 1) Voto único, el elector sólo tiene un voto para elegir a un solo candidato. 2) Voto preferencial, el elector puede expresar su preferencia por un candidato determinado. 3) Voto múltiple, el elector cuenta con tantos votos como escaños o candidatos se hayan de elegir. 4) Voto múltiple limitado, variante del anterior que consiste en que el elector tiene varios votos, pero menor al número de candidatos a elegir dentro de la circunscripción. 5) Voto alternativo, el elector puede señalar segundas, terceras o más preferencias. 6) Voto acumulativo, el elector puede acumular varios votos a favor de un candidato en lugar de indicar otras preferencias. 7) Doble voto, es cuando el elector puede ejercer dos votos, uno por una circunscripción uninominal y otro por la lista de una circunscripción plurinominal. 8) Voto simultáneo, el usado con una función de dos o más decisiones, es

decir, con un voto decide por más de una elección o candidato. 9) *Panage*, el que permite al elector repartir su voto entre los candidatos de listas diferentes, incluso puede formar su propia lista, es una combinación de tipos de votos señalados.

El tipo de voto tiene efectos de gran magnitud sobre el sistema electoral, pues puede reconocerle al ciudadano la capacidad directa o intermedia de elección según el formato de voto que contenga la decisión electoral normativa. En México se ejerce un voto único para las elecciones de titulares de los poderes ejecutivos federal y locales, no así para los diputados, senadores o ayuntamientos, que en su mayoría son de tipo simultáneo, es decir, con una decisión están votando por dos elecciones, una por un principio mayoritario y otra de representación proporcional.

El cuarto elemento, los sistemas electorales, igual de importante que los anteriores pero más conocido, es la fórmula de conversión de votos en escaños. Se han reconocido principalmente dos formas generales de convertir votos en gobierno o en cargos de representación: mayoría y proporcionalidad.

El de mayoría implica que el ganador es quien obtenga el más alto número de votos. La mayoría puede ser absoluta o relativa; absoluta, más de 50% de los votos emitidos; mayoría relativa, el más alto en votos.

Estos sistemas electorales producen los efectos más directos al interés de estudio. La fórmula de mayoría es utilizada, generalmente, para elecciones unipersonales, por eso, el nivel de representación es bajo, sobre todo, en sociedades no homogéneas en la formación social. Este tipo de sistema es adecuado para aquellas culturas homogéneas, cuyas diferencias de aspiraciones son de poca significancia, pero no es recomendable para las sociedades en donde hay una alta heterogeneidad o cuando ésta es significativa. En una comunidad con el orden social no igualitario, un sistema de mayoría produce una muy baja representación, pues el voto se dispersa, y quien gana lo hace con un número bajo de votos que no es representativo de todos.

Arend Lijphart presenta los resultados de una investigación amplia en su obra *Las democracias contemporáneas*, en donde precisa:

El sistema electoral clásico de la democracia mayoritaria es el de distrito uninominal y de mayoría relativa o sistema mayoritario, mientras que en la democracia de consenso es característico el uso de la representación proporcional. Los métodos de mayoría y mayoría relativa con distrito uninominal son un perfecto reflejo de la filosofía mayoritaria: gana el candidato elegido por el mayor número de votantes y el resto del electorado se queda sin representación. Además, el partido que obtenga una mayoría o mayoría relativa de votos en el conjunto del país suele tener una representación desmesurada en términos de escaños parlamentarios. En marcado contraste con ello, la intención básica de la representación proporcional es evitar ese problema con una adecuada representación de las mayorías y de las minorías, y traducir proporcionalmente votos en escaños, en vez de que recaiga sobre un partido una representación que pique de exigua o excesiva (Lijphart, 1999: 165).

El principio de representación proporcional es idóneo para las circunscripciones plurinominales, en general para la integración de órganos legislativos o cuerpos colegiados de decisión. Es el sistema de representación proporcional que surge como la alternativa para equilibrar la representación y tener en el seno de las decisiones una mejor representación.

El sistema de representación proporcional se basa en fórmulas para la distribución y conversión de votos. Por lo tanto, si hace referencia a una representación proporcional pura, entonces la asignación atiende en estricto sentido a los porcentajes. Cada partido será representado en la medida en que la ciudadanía le haya otorgado su voto. Para ello también se observa la existencia de barreras legales o umbral. Una barrera legal es la determinación de la norma para limitar el mínimo de votos que requiere un partido o candidato para participar en la distribución de curules o cargos públicos.

Si el método de distribución no es puro, seguramente se refiere a una clasificación de la proporcionalidad, atendiendo diferentes métodos. Los más comunes son: a) ley D'Hondt, b) cociente natural, y c) resto mayor. El primero, atribuido al belga Víctor D'Hondt, consiste en realizar divisiones en serie con los divisores 1, 2, 3, 4, 5, 6... Los votos obtenidos por cada partido se dividen entre estos divisores en forma continua y se asignan escaños atendiendo a los cocientes más grandes hasta completar la lista. El método de cociente natural se atribuye a Thomas Hare; radica en que el total de votos válidos para la distribución se divide entre el número de esca-

ños por circunscripción y el resultado es el costo en votos que debe pagar cada partido para obtener un escaño. Finalmente, el método del resto mayor se puede aplicar después del cociente natural para completar los escaños cuando la operación anterior no ha sido suficiente para integrar todo el órgano colegiado de que se trate.

Cabe aclarar que hay sistemas electorales que son combinados o mixtos, como el caso mexicano. Aunque Nohlen no considera oportuno el término, es aceptado, ya que esos sistemas integran la forma de conversión de votos en cuerpos colegiados a través de dos principios: de mayoría y proporcional. Es indiscutible que unos sistemas mixtos no son equilibrados y, por tanto, predominan alguno de ellos. Este tipo de sistema electoral mixto y con predominante mayoritario es el característico de las elecciones mexicanas en las legislaturas federal, local y de los ayuntamientos.

Estos sistemas han respondido a la necesidad de legitimación del régimen político; evidentemente se trató, en su momento, de medidas de liberalización, no propiamente de democratización. Tenían como propósito incluir a las minorías en el seno de los congresos y de los ayuntamientos para que en las decisiones hubiera representación de la oposición; sin embargo, esta representación depende mucho de la fórmula de conversión de votos. La pluralidad en esos espacios de discusión y de decisión no refleja con exactitud o aproximación considerable el nivel de representación manifestado en la urna, debido al mismo diseño institucional que le garantiza mayoría al que obtiene más votos en las urnas.

La forma en cómo se establece el sistema mixto contribuye a la formación de la competitividad electoral, dado que si el ciudadano encuentra mayor apertura para que su voto sea tomado en cuenta, entonces lo emite consciente de que se verá respetado en la integración del gobierno. Pero, si el voto del ciudadano está subordinado por el sistema electoral, lo que buscará es ofrecer un voto estratégico para que su voto no se pierda, el cual promueve la falta de competitividad electoral en ocasiones. Por ello, es necesario el estudio de ésta como indicador, para probar que el sistema electoral influye en la formación de esta competitividad y de la pluralidad en la formación del gobierno.

1.3 COMPETITIVIDAD ELECTORAL

El Diccionario de la Real Academia Española ofrece dos significados al término “competitividad”: capacidad de competir y rivalidad para la consecución de un fin. Por “competición” se encuentra: I. Competencia o rivalidad de quienes se disputan una misma cosa o la pretenden. II. Acción y efecto de competir, más propiamente en materia de deportes. En cuanto a “competencia” se dice: I. Disputa o contienda entre dos o más personas sobre algo. II. Oposición o rivalidad entre dos o más que aspiran a obtener la misma cosa. III. Situación de empresas que rivalizan en un mercado ofreciendo o demandando un mismo producto o servicio. IV. Persona o grupo rival.

Nótese que la raíz del término que nos ocupa, “competencia”, incide en rivalidad, que a su vez significa una enemistad producida por emulación o competencia muy vivas. Por consiguiente, es el meollo para la comprensión de la competitividad. Si es una acción propia de una competencia en donde hay rivalidad producida por emulación, es decir, por imitación o por el deseo de superar la acción del contrario, entonces la competitividad es un nivel de competencia que se establece cuando los competidores tienen el vivo deseo de accionar de forma similar al contrario para obtener lo que está en juego.

Con este antecedente, la competitividad electoral es un nivel de competencia que se establece para lograr un cargo o una representación entre los partidos políticos que postulan candidatos a través de campañas. Se establece la rivalidad entre ellos y por imitación se oponen para aspirar al triunfo de lo que se juega. No sólo es así de simple, tiene su lado complejo cuando entramos al análisis de lo que está en disputa, por lo tanto, debe haber matices que diferencien y definan la competencia y la competitividad.

En tal sentido, Sartori aporta elementos de importancia:

El término de alternación se debe extender de forma flexible, en el sentido de que implica la expectativa, más bien que el hecho real del traspaso del gobierno. O sea, que alternación no significa sino que el margen entre los dos partidos principales es lo bastante estrecho, o que la expectativa de que el partido en la oposición tiene una oportunidad de echar al partido gobernante es lo bastante creíble. Dicho en otros términos, el concepto de la alternación se funde con el de la competitividad (Sartori, 1997: 235).

Define la competitividad como la rivalidad construida con la posibilidad de que el oponente pueda quitar al gobernante y convertirse en tal, además de que no necesariamente se debe alternar, sino que la posibilidad real es lo que constituye el nivel de la competitividad. Otra forma de medirla es a través de la cercanía de los resultados entre los dos primeros lugares.

Competitividad electoral es el grado de organización que manifiestan las fuerzas políticas al disputarse el poder político en una contienda electoral, basadas en un equilibrio de oportunidades, instituciones y reglas justas que promuevan y sostengan la incertidumbre del resultado anterior al final de la competencia. Hay alta competitividad cuando la organización de los partidos es tal que hay incertidumbre sobre los resultados y éstos guardan poco margen de victoria al final.

La competitividad mediana encierra poca certidumbre y poco margen de victoria en el triunfo. Es baja o nula la competitividad electoral cuando hay poca incertidumbre, es decir, se siente quién puede ser el ganador porque existe sesgo que ayuda a definir al triunfador y el resultado tiene un alto margen de victoria entre el primer lugar y el segundo.

La competitividad presupone la disputa del poder. Se da en un medio de competencia en donde el poder está en juego. Así lo afirma Giovanni Sartori (1997: 258): “La competencia es una estructura o una regla del juego. La competitividad es un estado concreto del juego”. Entonces, la competitividad es un estadio específico de la competencia, particularmente cuando se discute la posición o espacio de poder. Una señal que se enfatiza para ubicar la competitividad es el resultado con poco margen de diferencia.

Además, es un indicador de la democratización porque caracteriza la competencia electoral, a través de indicadores como número de participantes, formato de partidos y el margen de victoria que se produce. Una vez que se ha definido parte del sistema electoral es recomendable hacer algunos cálculos que ayuden a medir la proporcionalidad o desproporcionalidad de los sistemas electorales a partir de los resultados electorales.

Llamamos desproporcionalidad a la diferencia que hay entre el número efectivo de partidos electorales y el número de partidos en

gobierno, municipal en este caso. Está dada por la diferencia que se establece entre la proporción de votos alcanzados en la elección y la proporción de lugares que el mismo partido obtiene en la formación del ayuntamiento o gobierno municipal.

La desproporción ha sido un indicador de los efectos del sistema electoral y existen índices que miden ese tamaño de diferencia entre los dos momentos mencionados.⁵ Para efectos de este trabajo acudiremos al índice de mínimos cuadrados propuesto por Michael Gallagher (1991), el cual se desarrolla más adelante.

Para hacer efectiva la medición del nivel de competitividad, recurrimos primero a la medición del número efectivo de partidos (NP) de Juan Molinar (1991). Luego, se calcula el número efectivo de partidos en el gobierno, concretamente será en la integración de ayuntamientos (NPA). Dados estos cálculos, se produce el acercamiento para medir la proporcionalidad o desproporcionalidad para terminar analizando el nivel de pluralidad en los municipios o en el espacio que se indique. Después, se calcula el margen de victoria obtenido por el partido ganador en las elecciones con respecto al segundo lugar para, finalmente, calcular el nivel de competitividad electoral, como uno de los factores que influyen en la democratización municipal. Expliquemos en qué consiste cada paso.

El NP nos permite establecer un formato de sistema de partido que surge a partir de los resultados de las elecciones, conociendo el número de partidos que participan en las elecciones, haciéndolas competitivas y definiendo la fuerza de cada uno. El NP es propuesto por Juan Molinar, quien llega a ella después de haber analizado los índices respectivos de Laakso y Taagepera y el número efectivo de partidos de Kesselman y Widgen.

Index NP avoids both problems ('overcounting' of large parties and excessive sensitivity to small ones). The overcounting of the winning party can be avoid through a reformulation of N, as follows:

⁵ Los índices más conocidos y trabajados son los de Douglas W. Rae (1971), quien utiliza la media de las desviaciones dada por la sumatoria de las diferencias absolutas entre los porcentajes de votos (v_j) y los de escaños (e_j), y lo divide por el número de partidos (n), denotándolo con la letra $I = 1/n \sum |v_j - e_j|$. Este índice es corregido por John Loosemore y Victor J. Hanby, quienes proponen el D como la mitad de esa diferencia, $D = 1/2 \sum |v_j - e_j|$. Michael Gallagher propone un índice de mínimos cuadrados que es mejor en su medición y es la que se adopta en este estudio. Para mayor información puede consultarse a Lijphart (1995: 103).

$$NP = 1 + N ((\sum Pi^2 - Pi^2) / \sum Pi^2),$$

Where

$$N = 1/\sum Pi^2,$$

And $\sum Pi^2$ is proportion of votes of the wining party, squared (Molinar, 1991: 1385).

Esto es, aproximadamente:

el índice número de partidos (NP) evita la sobrevaloración de los partidos grandes y la sensibilidad excesiva a los pequeños. La sobrevaloración del partido ganador puede evitarse a través de una reformulación de N como sigue:

$$NP = 1 + N ((\sum Pi^2 - Pi^2) / \sum Pi^2),$$

donde N es (el inverso de $\sum Pi^2$, es decir) $1/\sum Pi^2$,

($\sum Pi^2$ significa la sumatoria de las proporciones que cada partido obtiene elevadas al cuadrado) y

Pi^2 es la proporción de votos del partido ganador (elevada) al cuadrado

Con esta fórmula se cuenta una sola vez al partido ganador y se considera a los partidos minoritarios. En comparación con las fórmulas de N e I de Laakso, Taagepera, Kesselman y Widgen, se utiliza la tabla de Molinar donde se dan las diferencias en cálculos según diferentes escenarios. La tabla 1.1 contiene esa información donde se permite ver que para los tres primeros casos coinciden los tres índices, pero en el caso E y F, el índice N les asigna el mismo valor a un sistema bipartidista y a un sistema de partido único. También se desecha I como índice, por ofrecer un valor alto cuando se trata de un partido único como lo señala el caso F.

Tabla 1.1
Valores de N, I y NP para casos hipotéticos

Caso	División de votos entre partidos en %							N	I	NP
1	100							1.00	1.00	1.00
2	50	50						2.00	2.00	2.00
3	33	33	33					3.00	3.00	3.00
A	51	42	5	1	1			2.28	2.58	1.93
B	51	26	11	11	1			2.84	3.41	1.74
C	40	37	9	9	5			3.11	3.55	2.56
D	40	37	9	9				3.17	3.73	2.56
E	51	49						2.00	2.00	1.96
F	70	5	5	5	5	5	5	1.99	3.15	1.06

Fuente: Juan Molinar (1991: 1385).

Conforme estos resultados hipotéticos, el NP se comporta más acorde con los resultados y la esperanza del número de partidos aumenta y disminuye según se disperse o concentre la proporción del voto.

Del NP propuesto por Molinar surge el modelo de formato de partido, considerando que si NP es igual a 1, entonces hay un sólo partido, si es 2 existen dos, y si es 3, denota la existencia de tres partidos, pero si es 1.5, se acepta que existe un ganador y uno o más con la posibilidad de ganar. Es decir, el número entero señala el número de partidos con fuerza, mientras que la fracción indica que el resto de partidos constituyen esa proporción.

Es prudente señalar que el formato de partidos que se maneja con NP también es considerado por Molinar (1993: 244-245), en *El tiempo de la legitimidad, elecciones, autoritarismo y democracia en México*, donde trabaja los siguientes:

- a) Muy dominante, cuando es un sistema no competitivo y tiene un NP menor de 1.3.

- b) Dominante, cuando también es no competitivo, su NP está entre 1.3 y 1.75 y la diferencia de los dos partidos más votados es mayor a 20%.
- c) Partido y medio, como el partido de la transición entre un sistema no competitivo y otro competitivo; éste ubica su NP entre 1.3 y 1.75, si la diferencia de votos entre los dos partidos más votados es menor que 20%, o entre 1.75 y 2.0 si la diferencia de votos es mayor a 20%.
- d) Bipartidista, cuando se trata de un sistema competitivo, su NP está entre 1.75 y 2.0 y la diferencia de votos es menor a 20%, o entre 2.0 y 2.5 si la suma de votos de los dos partidos más votados es superior a 80%.
- e) Multipartidista, es un sistema competitivo con un NP superior a 2.0 y con la suma de votos de los dos partidos más votados menor a 80%, o con un NP superior a 2.5.

Esta clasificación se puede representar en la tabla 1.2.

Tabla 1.2.
Formato de partido y NP

Condición/NP	Menor a 1.3	1.3 a 1.74	1.75 a 1.99	2.0 a 2.4	2.5 y más
				Multipartidista	
$A+B^* < 80\%$				Multipartidista	
$A+B > 80\%$				Bipartidismo	
$A-B < 20\%$				Bipartidismo	
$A-B > 20\%$				Partido y medio	
$A-B < 20\%$				Partido y medio	
$A-B > 20\%$				Dominante	
	Muy dominante				

Fuente: elaboración propia a partir de Molinar (1993: 244-245).

* A y B son respectivamente el porcentaje de votos de primero y segundo lugar.

Para buscar el nivel de competitividad que se conforma en una elección, es necesario conocer y ponderar el nivel del margen de victoria (MV) que es la diferencia de proporciones que guardan los votos del primer lugar menos la del segundo lugar de los partidos.⁶

Así, considerando estas dos variables (NP y MV) se puede establecer un nivel de competitividad entre alto, mediano y nulo. La determinación de este nivel se representa en los criterios graficados en la tabla 1.3.

Tabla 1.3
Nivel de competitividad

Mv np	de 1 a 1.5	de 1.5 a 2	de 2 a 2.5	de 2.5 a 3	más de 3
< 10		Alta			
10 < mv < 20					
20 < mv < 30	Nula	Mediana			
> 30					

Fuente: Elaboración propia.

El nivel de competitividad se estima a partir tanto del MV como del NP. Si el MV es menor a 10%, se entiende que hay competitividad alta, además de que seguramente el NP se localiza arriba de 1.5. Si el MV está entre 10 y 20%, y si el NP es superior a 2, entonces, el nivel de competitividad es considerado alto. Pero si el NP está entre 1.5 y 2.0, entonces el nivel de competitividad es mediano.

Si el MV está entre 20 y 30% y el NP es superior a 1.5, se dice que el nivel de competitividad es mediano. Pero, si el NP está entre 1 y 1.5, el nivel de competitividad es nulo o bajo. Así, también si el MV es mayor a 30%, se acepta que el nivel de competitividad es nulo o bajo.

⁶ Leonardo Valdés propone $MV = (v_i - v_j)/t$, donde V_i es la votación del primer lugar y V_j la del segundo lugar, t es el total de votos, (1993: 214).

En consecuencia, la competitividad alta encierra en sí un formato de partido entre bipartidista y multipartidista, es decir, se trata de un sistema competitivo. La mediana competitividad es la frontera entre un sistema competitivo y otro que no, sin embargo, se trata de un sistema bipartidista o partido y medio que, por su MV, se califica como un sistema competitivo no consolidado. El caso de la competitividad nula se refiere a aquellos sistemas de partido en donde hay una radicalización de un partido sobre los otros, el triunfo es de tal magnitud que no hay forma de comparación.

Ahora bien, una vez que se ha calculado el nivel de competitividad es conveniente trabajar el nivel de desproporcionalidad producido, para poder establecer el nivel de pluralidad que el sistema electoral forma al convertir votos en gobierno. Para obtener la desproporcionalidad se utiliza la fórmula de mínimos cuadrados que elabora Gallagher y que retoma Lijphart (1996: 107):

Michael Gallagher ha propuesto recientemente una solución excelente. Su índice de mínimos cuadrados (MC) abre una vía intermedia entre los índices de Rae y de Loosemore-Hanby. Su principal característica es que registra con mucha más fuerza unas pocas desviaciones grandes que muchas pequeñas. Se calcula de la siguiente manera: se elevan al cuadrado las diferencias en los porcentajes de votos y escaños y luego se suman; ese total es dividido por 2 y, finalmente, se saca la raíz cuadrada de tal valor:
$$MC = \sqrt{\frac{1}{2} \sum (v_i - v_j)^2}$$

Con este índice de MC se conocerá el tamaño de la desproporción que ocasiona el sistema electoral. De esta manera, podremos inferir si el sistema electoral es variable causal de la pluralidad como elemento de la democratización en el municipio.

La desproporción tiene efectos ocasionados por el sistema electoral que influyen en la formación del propio sistema de partidos, como Lijphart (1996: 125) sostiene: “la desproporcionalidad hace disminuir el multipartidismo, pero, en alguna medida al menos, el multipartidismo aumenta la desproporcionalidad”.

La competitividad electoral y sus colaterales son indicadores necesarios pero no son suficientes para la medición de la democratización política; hace falta el análisis de la participación ciudadana, tanto en los trabajos electorales como en los del mismo gobierno. De ahí que el siguiente apartado ofrezca los elementos oportunos

para comprender la importancia de la decisión ciudadana en la conformación de un régimen democrático y, en concreto, en la democratización de los municipios.

CAPÍTULO II

DEMOCRATIZACIÓN POLÍTICA EN LOS ESTADOS DE MÉXICO Y MORELOS

e El estudio de la democratización política nos conduce a la revisión del orden institucional, porque este diseño prevé el marco en el que se desempeñan los actores políticos. De esa manera, es importante hacer una revisión de la reforma electoral en su ámbito federal, para desglosar de ahí la correspondiente al municipio.

La apertura política puede ser un producto impulsado por una estrategia de liberalización o por una de democratización. En la primera, el avance es una decisión del gobierno autoritario, preocupado por legitimarse y propiciar la confianza y credibilidad en las instituciones que le son necesarias para su actuación y reproducción. En cuanto a la segunda postura, la democratización es un producto del consenso y de la negociación, por lo tanto, un trabajo de los actores políticos, quienes en busca de un consenso llegan a acuerdos que permiten la igualdad y la transparencia en las acciones del gobierno y de los partidos políticos.

En México existen diferentes elementos para sostener que la transición hacia la democracia o el abandono de un régimen autoritario hacia uno democrático han sido por la vía de la liberalización como primera estrategia del régimen autoritario, con la finalidad de permanecer en el poder y legitimarse.

Para demostrar esta aseveración, nos proponemos hacer una revisión sucinta de la reforma electoral que en la mayoría de los casos empezó en el nivel federal y se repetía como cascada en los otros órdenes de gobierno.

2.1 REFORMA ELECTORAL

La reforma electoral ha sido entendida en México como la adecuación que el régimen propone y lleva a cabo sobre la legislación electoral, con la finalidad de constituir un sistema electoral (en *latu sensu*) que dé oportunidades a los diferentes actores políticos y les permita la interlocución al régimen.

El sistema electoral, como el conjunto de disposiciones respecto a la renovación de poderes, encuentra orígenes en el siglo XIX; sin embargo, para el Estado Mexicano contemporáneo, surgen en la etapa de la Revolución Mexicana y después de ella. Así, tenemos que el sistema empieza con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917, y con la ley electoral de 1918.

En miras de una institucionalidad de los procedimientos de renovación de los titulares del poder, en 1946 surge una ley electoral con la intención de institucionalizar la vía electoral como la única legal para acceder al poder y como la fuente de legitimación del propio sistema.

También tenemos un avance en 1963, cuando el régimen, a través de una reforma electoral, promueve la participación de las fuerzas políticas diferentes a las del PRI como necesarias para la interlocución en el seno del Congreso de la Unión y, concretamente, en la Cámara de Diputados. Esta reforma estriba en la creación de los diputados de partido.

El sistema de partido no tiene un avance significativo, sólo una búsqueda de legitimación que permite, por la vía institucional, llevar a la oposición al centro de las decisiones. Claro, la correlación de fuerzas es totalmente dispareja. El PRI siempre contó con un gran número, mientras que la oposición con un número irrisorio de diputados. Incluso algunos se les reconocían a partidos como el PARM o el PPS sin que tuvieran derecho a tenerlos.

Para 1973, surge una nueva ley electoral, que desafortunadamente no correspondía a la nueva integración social y política del país. Esto se refleja en la elección de 1976, después de la cual se necesita una reforma electoral (la de 1977) que intenta transformar el sistema político reconociendo a los partidos políticos como entidades de interés público y organización de ciudadanos para ac-

ceder al poder político; se reconoce el financiamiento a los partidos y se introduce el sistema mixto de representación en la Cámara de Diputados y en algunos ayuntamientos a través de los principios de mayoría relativa y de representación proporcional. Con esta reforma, que incluye las respectivas a la Constitución, se crea la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE).

También, inició la condición para pasar de un esquema de liberalización hacia uno de democratización. La estructuración de una Cámara de Diputados en donde convergiera la oposición con mayor reconocimiento permitió que en esta soberanía se iniciara la discusión de instrumentos que fueran equitativos en la competencia electoral, hasta llegar a la alternancia en el poder. Ello no fue posible construirlo en un abrir y cerrar de ojos, fue un trabajo de constantes negociaciones y resistencias. A veinte años de esta reforma se cosechó una manifestación de transparencia y de pluralidad en las elecciones federales.

Después, le siguieron otras reformas que fueron estableciendo las condiciones de la democratización. Es importante señalar que las bases fundamentales del sistema electoral mexicano, a partir de 1977, no se han movido, sólo se ha buscado un ajuste en la equidad y la competencia. La reforma de 1981 fue publicada en el Diario Oficial el 6 de enero de 1982, donde se trabajó la instrumentación de los recursos contra resoluciones, principalmente, en actos preparatorios.

La reforma que inicia en 1986 y se publica el 12 de febrero de 1987 fue un producto de discusión entre diferentes actores y académicos. Giró en torno a la representación política, elevando de 400 a 500 el número de diputados al Congreso, 300 a elegir por mayoría relativa y 200 por representación proporcional, y que aún pervive. Se incluye la llamada cláusula de gobernabilidad para asegurar el gobierno y ofrecer una mayoría al partido que más votos obtuviera. Se mantiene el sistema de autocalificación con algunas modificaciones que no son de fondo. Se introduce el sistema de prerrogativas de los partidos políticos y, en especial, la de financiamiento, así como la integración de un tribunal sobre lo contencioso electoral.

Para 1987, se crea el Código Federal Electoral, que en realidad sólo fue un esfuerzo de sistematización de la legislación en materia

electoral, porque no contiene cambio sustantivo en el sistema electoral. Éste sostiene la atribución de preparar, organizar y vigilar las elecciones como responsabilidad de la Comisión Federal Electoral, integrada con representación de los poderes Ejecutivo, Legislativo y de los partidos políticos. Pero, como resultado de la falta de credibilidad de las elecciones presidenciales de 1988, se promueve una reforma electoral en 1989 que se concluye en 1990 con la creación de un nuevo ordenamiento legal: Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), el cual contempla la creación de un Instituto Federal Electoral (IFE) como un órgano autónomo, de carácter permanente y con personalidad y patrimonio propios; sin embargo, la presencia del ejecutivo en la organización de las elecciones no se pudo eliminar. Además, en su órgano superior se contempla la figura de consejeros magistrados que son representantes de los ciudadanos, dos diputados y dos senadores, el Secretario de Gobernación quien preside el Consejo, y los representantes de los partidos políticos, que eran en número proporcionales al de votos, según los resultados de la última elección. Esto quiere decir que la reforma aún no era lo suficientemente neutral en su esquema, atendía con dependencia a los intereses del ejecutivo y del grupo en el poder.

Una reforma de carácter polémico o controvertido es la que se refiere a la cláusula de gobernabilidad, modificada para asegurar a un partido la mayoría en la Cámara. Se requería una votación mínima de 35% para garantizar tener 251 diputados como mínimo en la Cámara de Diputados y por cada punto porcentual arriba de este porcentaje se le asignarían dos diputados más. Esta reforma provocó un ambiente de tensión. Sin embargo, en la elección de 1991, el PRI no requirió aplicar esta cláusula porque obtuvo más de 60% de votos.

En 1993, se crea un órgano jurisdiccional autónomo para resolver las controversias electorales. Se modifica el sistema de calificación electoral, ya que se reconoce la declaratoria de validez como facultad propia de IFE. El sistema de representación no sufre modificación. En cuanto a la integración del órgano superior de decisión del IFE, se contemplan algunas modificaciones, como la supresión de los consejeros magistrados, sustituidos por los conse-

jeros ciudadanos; se elimina el voto de calidad del presidente del Consejo; se reconocen facultades al IFE sobre gastos de campaña y se incluyen los observadores electorales; se modifica la cláusula de gobernabilidad, eliminando el porcentaje de 35% de la votación como garantía para la obtención de la mayoría dentro de la Cámara.

Es en la reforma de 1996, como resultado de un debate entre las diferentes fuerzas políticas, donde se excluye, por fin, la presencia del Ejecutivo en el órgano superior de decisión del IFE, y se deja en manos de un Consejero Electoral, denominado Consejero Presidente. Además, hay consejeros electorales con voto, representantes de cada Cámara y de los partidos políticos quienes ahora únicamente tienen voz y no voto.

Todas estas reformas electorales, particularmente la de 1996, permitieron la competencia electoral y la convirtieron en competitividad, demostrada en las elecciones federales de 1997. Esto demuestra que también se avanzó en términos de democratización, que antes no era posible porque sólo era decisión del gobierno autoritario. También impactan en el ámbito municipal al igual que en las entidades federativas. En la mayoría de las entidades se trabajaron reformas electorales que se derivaban de lo establecido en el orden federal y eran, en la gran mayoría, consecuencia de éstas. Recordemos que el municipio es y ha sido un espacio político de gran importancia en la conformación del Estado Mexicano. En efecto, es punto de referencia obligado en la reflexión de la democratización política en México, sus relaciones y formas son elementales para la comprensión de diferentes relaciones manifestadas en el mismo sistema político.

En una palabra, el municipio ha sido, en la transición mexicana, una escuela de democracia: ésta ha permitido a las oposiciones acercarse al gobierno y enfrentar la difícil tarea de gobernar; ha educado al PRI en la práctica de ser oposición; ha enseñado a la ciudadanía a premiar y castigar gobiernos de todos los signos, iniciando —con su voto— la rutina del llamado a cuentas y la alternancia política. Al mismo tiempo, ha promovido la profundización del debate cada vez más plural, sobre la relación entre distintos ámbitos de gobierno (municipal, estatal y federal) en México (Lujambio, 2000: 78).

La vida municipal en México no ha sido la misma debido a la heterogeneidad de las entidades federativas, de los municipios y, por ende, de las personas. Las relaciones de los municipios incluso son distintas al interior de un Estado. Por eso, es metodológicamente recomendable que el análisis de la vida municipal se haga a partir de las características de éstos y evitar en la medida de lo posible la generalización que no es oportuna. El desarrollo político de los municipios no ha sido homogéneo, porque las circunstancias también han sido diferentes.

En general, encontramos una trayectoria de avances de la oposición en los puestos y cargos de los ayuntamientos en México y un lento avance democratizador. Por ejemplo, cuando se habla de que en 1960 sólo un municipio estaba en manos de la oposición, el de Ascensión, Chihuahua, es símbolo de la falta de democratización y de un trabajo político serio en los municipios. La reforma de 1977, que previó la inclusión de representación proporcional en los municipios, no tuvo impacto inmediato. El lapso de 1960 a las elecciones de 1988 y las de 1994 estuvo lleno de problemas poselectorales en los que era necesaria la intervención del poder local o federal para acordar los términos de las elecciones. Ello condujo a la imperante necesidad de una reforma electoral que garantizara elecciones limpias y legítimas que no trajeran problemas poselectorales.

Con el gobierno de Ernesto Zedillo, se impulsa la reforma electoral de 1996 en el ámbito federal, y en la mayor parte de los estados empieza el trabajo al respecto. Este es el caso de los estados de México y Morelos.

El Estado de México inicia en 1995, cuando el entonces Gobernador Emilio Chuayffet promovió la reforma de la Constitución Política del Estado de México, aludiendo que ésta, expedida el 8 de noviembre de 1917, contaba ya con una infinidad de artículos reformados, adicionados y con letras y bis, haciéndola de manejo inadecuado; por lo tanto, propone una reforma en la que se encierra la intención de crear un órgano autónomo que se encargara de la preparación, organización, desarrollo y vigilancia de las elecciones. Se propone la supresión del Colegio Electoral que recaía en la Legislatura, como un sistema de autocalificación para otorgarle al órgano electoral la facultad de calificación y declaración

de validez de las elecciones: "El calendario electoral de la entidad se ajusta de forma tal que las elecciones de diputados locales y miembros de los ayuntamientos coincidan con las elecciones federales, aprovechando de mejor manera los recursos disponibles para ese efecto" (Chuayffet, 1995: 5).

Con esta propuesta se hacían coincidir los tiempos electorales locales a los federales. La razón que se sostuvo era la optimización de los recursos. Sin embargo, existe la sospecha de que en el fondo deseó promover el voto de arrastre que se aplica en 2000, pero en contra del PRI, lo que también hace suponerlo un elemento de peso para que en 2001 se presente una reforma electoral con la idea de cambiar el calendario de las elecciones, para que ahora no sea coincidente, bajo el argumento de dar la importancia y realce que se merecen las campañas locales.

Después de reformar la Constitución, el 2 de marzo de 1995 se propone un Código Electoral como un instrumento legal que garantice el pluralismo político de la entidad.

El Código Electoral del Estado de México (CEEM), publicado el 2 de marzo de 1996, resalta la creación del Instituto Electoral del Estado de México (IEEM) como un organismo autónomo y con personalidad y patrimonio propios. Se integra con un Consejo General como órgano de autoridad superior, que se compone por miembros del Legislativo, partidos políticos y consejeros electorales. Se elimina la figura del Secretario General de Gobierno como presidente del Consejo. Cabe mencionar que el Consejo General contaba en esta reforma con el voto de cuatro diputados, dos de la mayoría, uno de la primera y uno de la segunda minoría, siendo una presencia del poder, a través de los partidos, en las decisiones electorales propiamente dichas. Esta estructura de 1996 fue modificada en la reforma electoral de 1998, quedando integrado el Consejo General con un Consejero Presidente, seis consejeros electorales, todos designados por la Legislatura local, y los representantes de los partidos políticos con voz.

Se contemplan como principios de elección el de mayoría relativa para la elección de Gobernador, el mixto con dominante mayoritario para la elección de diputados y de ayuntamientos. El umbral para tener derecho a representación proporcional es de 1.5%.

En 1996, en Morelos se inicia la reforma política, también con un ajuste a la Constitución política estatal, sólo un año después de la hecha en el Estado de México y a la par de la nacional. La reforma prevé la creación de un órgano que se encargue de las elecciones, reconociéndole autonomía, personalidad y patrimonio propios. Es de resaltar que en esta reforma participan los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, además de los partidos políticos, intelectuales y la ciudadanía, pues es distinto a como se integró el seno de la discusión de la reforma política en el Estado de México, donde sólo participaron los partidos políticos y el ejecutivo local.

Posterior a la reforma de la Constitución Política del Estado de Morelos, se presenta una iniciativa de ley para crear el Código Electoral del Estado de Morelos (CEEMOR), respaldada por los tres poderes del Estado, los partidos políticos y ciudadanos.⁷ Este ordenamiento legal contempla al Instituto Electoral Estatal (IEEMOR) como el responsable de la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales locales de la entidad. La norma electoral da el carácter de órgano superior de dirección al Consejo Estatal Electoral integrado por consejeros electorales, representantes de los poderes Ejecutivo, Legislativo y de los partidos políticos. Sólo reconoce el derecho al voto para los consejeros electorales. Además, en el Estado de México, se incluye la simultaneidad para las elecciones locales con las federales. En cuanto al sistema electoral adoptado para la elección de los ayuntamientos, también es mixto pero con dominante proporcional. Allí estriba la diferencia con el Estado de México, por lo que es importante revisar con detalle los efectos en competitividad que cada una de las fórmulas utilizadas producen para la elección de ayuntamientos en ambos estados.

⁷ Al confrontar los considerandos del decreto a través del cual se aprueba el Código Electoral, llama la atención que parte del considerando número tres es textual del libro: *La poliarquía. Participación y oposición*, de Robert Dahl, páginas 14 y 15, sin ser reconocido explícitamente su origen.

2.2 SISTEMA ELECTORAL EN LOS ESTADOS DE MÉXICO Y MORELOS

Hemos mantenido la tesis de que el sistema electoral produce efectos en el nivel de la competitividad, de ahí que sea necesario conocer el diseño institucional de los sistemas electorales en cada una de las entidades estudiadas.

Para elegir a los ayuntamientos, que son los órganos de gobierno de los municipios, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en su artículo 115, fracción I, dice: "Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de Regidores y Síndicos que la ley determine". En su fracción VIII consagra el principio de representación proporcional: "Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios".

El Estado de México retoma este ordenamiento constitucional, consagrándolo en su propia Constitución en los artículos 114 y 117, que contempla el sufragio para la elección, al igual que la representación proporcional como principio complementario para la elección por mayoría. El número de miembros al ayuntamiento dependerá del número de población y el criterio lo definirá la ley orgánica municipal.

Morelos también tiene como marco general de acción a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo artículo 115 y su precepto referente a la forma de integrar el ayuntamiento contempla la mayoría relativa y proporcional. Asimismo, cuenta con su constitución, la cual, en su artículo 115, fracción III, define el sistema electoral para la elección de los ayuntamientos morelenses, el cual va más allá de lo definido por la Constitución del Estado de México, ya que en Morelos se observa el principio de representación proporcional con dominante, es decir, el presidente y el síndico son los únicos electos en planilla por el principio de mayoría relativa, los regidores se asignan por representación proporcional. En el Estado de México, la planilla que se elige por mayoría la integran presidente, síndico (s) y varios regidores; los regidores de

representación proporcional son el menor número. A continuación el artículo 115 de la Constitución local de Morelos:

Artículo 115.- El Congreso del Estado expedirá las Leyes Orgánicas y la de División Territorial Municipal con sujeción a las siguientes bases:

[...]

III.- El Gobierno del Municipio se ejercerá por un Ayuntamiento de elección popular directa que se renovará cada tres años.

Los ayuntamientos se integrarán con un Presidente Municipal y un Síndico; además con los Regidores electos en el número que determine la Ley, debiendo ser para cada Municipio proporcional al número de sus habitantes y nunca menor de tres.

...

El Presidente Municipal y el Síndico de los Ayuntamientos serán electos conforme al principio de mayoría relativa; y los Regidores serán electos por el principio de representación proporcional.

Los partidos políticos para participar en la integración del Ayuntamiento, deberán postular Planilla de Candidatos a Presidente y Síndico, así como lista de Regidores en número igual al previsto para ese Municipio.

Para la asignación de Regidores se sumarán los votos de los partidos que hayan obtenido cuando menos el 1.5% del total de los sufragios emitidos en el Municipio correspondiente, el resultado se dividirá entre el número de Regidurías por atribuir para obtener un factor porcentual simple de distribución, asignándose a cada partido, en riguroso orden decreciente, tantas Regidurías como número de factores alcance hasta completar las Regidurías previstas.

Si aplicado el factor de distribución quedan regidurías por atribuir, éstas se asignarán en orden decreciente de acuerdo tanto con los mayores porcentajes de colocación obtenidos por los partidos políticos restantes como con los porcentajes excedentes de aquellos que obtuvieron Regidurías con la aplicación del factor común.

En Morelos, la Constitución define que el sistema electoral para la elección de ayuntamientos es mixto compuesto por una elección de mayoría relativa, en donde sólo se elige por planilla al presidente y al síndico, mientras que en la vía proporcional serán asignados los regidores, que por naturaleza jurídica no podrán ser menor a tres. Esto establece un sistema mixto con dominante proporcional.

Para el caso del Estado de México, su sistema electoral está definido tanto en la Ley Orgánica Municipal como en el CEEM, pero no se encuentra precisado como lo hace el Estado de Morelos. Sin embargo, la ley electoral del Estado de México agrupa con especificidad a los municipios según el rango poblacional que

es un elemento de peso para la integración de los ayuntamientos mexiquenses. Para municipios pequeños es un cabildo en número menor y para grandes el número de miembros en cabildo aumenta. Esto está contemplado en el artículo 24 del CEEM en su fracción II.⁸ Esta clasificación establece para el Estado de México cinco categorías o tipos de asambleas, que se resumen en la tabla 2.1.

Es oportuno recordar que a éste lo integran 125 municipios,⁹ conformando una geografía política amplia, los cuales tienen una gran variación poblacional, desde Papalotla con 3,469 habitantes, hasta Ecatepec con 1'620,303 habitantes.¹⁰ Esto conlleva a que no se les pueda dar un trato homogéneo para la integración de sus ayuntamientos y de ahí surge la clasificación que hace la ley.

Todos los ayuntamientos se integran por un presidente, uno o dos síndicos y varios regidores, según sea el caso, conformando una planilla (lista) que se elige por la fórmula de mayoría relativa; además habrá síndicos y regidores de representación proporcional en relación con la clasificación del criterio poblacional y a los resultados electorales. En la tabla 2.1 se enumeran los municipios de acuerdo con esta clasificación.

⁸ En el anexo se incluyen los criterios poblacionales y la relación de los municipios que los cumplen. Es un acuerdo del Consejo General del IEEM, que sirve para la integración de las planillas para renovar ayuntamientos.

⁹ Recuérdese que para el 2000 el número de municipios mexiquenses era de 122. A partir del primero de enero de 2002, existen 124 municipios, se aprobaron dos más: San José del Rincón y Luvianos, y a partir de 2005 hay 125: Tonanitla el último.

¹⁰ Datos tomados del XII Censo General de Población y vivienda 2000. Resultados preliminares.

Tabla 2.1
Clasificación municipal para integrar ayuntamientos
en el Estado de México

Categ.	Criterio poblacional	Planilla por mayoría relativa	Representación proporcional	Total de integrantes en cabildo
1	Menos de 150 mil	1 Presidente 1 Síndico 6 Regidores	Hasta 4 Regidores	Hasta 12
2	De 150 mil y menos de 500 mil	1 Presidente 1 Síndico 7 Regidores	Hasta 6 Regidores	Hasta 15
3	De 500 mil y menos de un millón	1 Presidente 2 Síndicos 9 Regidores	1 Síndico y hasta 7 Regidores	Hasta 20
4	Mas de un millón	1 Presidente 2 Síndicos 11 Regidores	1 Síndico y hasta ocho Regidores	Hasta 23

Fuente: Elaboración propia a partir de la información del artículo 24, fracción II del CEEM.

Situación similar se observa en Morelos, salvo que no se maneja el criterio poblacional como en el Estado de México. En el primero se enumeran los municipios que pertenecen al mismo rango, porque comparten características poblacionales. La relación puede observarse en la tabla 2.2. Es oportuno decir que el Estado de Morelos cuenta con 33 municipios.

Tabla 2.2
Clasificación municipal para integrar ayuntamientos
en el estado de Morelos

Categ.	Criterio poblacional*	Planilla por mayoría relativa	Representación proporcional	Total de integrantes en cabildo
1	Amacuzac, Atlatlahuacan, Coatlán del Río, Huitzilac, Jantetelco, Jonacatepec, Mazatepec, Ocuituco, Temoac, Tetecali, Teleta del Volcán, Tlalnepantla, Tlayacapan, Totolapan y Zacualpan	1 Presidente 1 Síndico	3 Regidores	5
2	Axochiapan, Micatlán, Tepalcingo, Tepoztlán, Tlaquitenango, Yecapixtla y Xochitepec	1 Presidente 1 Síndico	5 Regidores	7
3	Emiliano Zapata, Puente de Ixtla, Tlaltizapán y Zacatepec	1 Presidente 1 Síndico	7 Regidores	9
4	Ayala, Jojutla, Temixco y Yauteppec	1 Presidente 1 Síndico	9 Regidores	11
5	Cuautla y Jutepec	1 Presidente 1 Síndico	11 Regidores	13
6	Cuernavaca	1 Presidente 1 Síndico	15 Regidores	17

Fuente: Elaboración propia a partir de la información del artículo 32, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos.

* La ley clasifica con nombres y no recurre a los rangos poblacionales.

Con estas reglas iniciales de los sistemas electorales, se comienza su análisis, atendiendo a los elementos expuestos por Dieter Nohlen y comentados en el primer capítulo. Así, se revisará cada elemento, lo cual facilitará la comparación entre ambos sistemas.

1. Distribución de circunscripciones. Para la elección del ayuntamiento mexiquense, la ley considera a cada municipio como circunscripción electoral en donde se ha de elegir a la planilla que por mayoría relativa obtenga el triunfo. Es decir, se elige a un número de personas: presidente, síndico (s) y regidores, conforme a su número poblacional.

En el rango menor, la categoría 1, se debe elegir a un presidente, un síndico y seis regidores, haciendo un total de ocho candidatos en la lista; por lo tanto, compone una circunscripción mediana; sólo los dos rangos últimos se refieren a una circunscripción grande. Todos los casos de representación proporcional están ubicados en la circunscripción mediana. Empero, la integración de los ayuntamientos en general hace una definición de circunscripciones grandes.

Para el caso de Morelos, la elección por mayoría relativa del presidente y del síndico determina una circunscripción pequeña; si tomamos en cuenta a los regidores, entonces tenemos circunscripciones medianas y grandes.

Entonces, tanto en México como en Morelos hay circunscripciones medianas y grandes, sólo difieren en el principio de la elección, aspecto que, como se notará, redundará en los efectos que se desprenden en la proporcionalidad y representación de cada elección.

2. La candidatura. La propuesta que los partidos hacen de sus candidatos es a través de una lista cerrada y bloqueada, tanto para la elección del ayuntamiento de mayoría relativa como por el principio de representación proporcional, para ambos estados.

En México, los partidos políticos deben registrar una planilla compuesta, como lo señala la tabla 2.1, en su columna respectiva, para que se elija por mayoría relativa. Esta lista no puede modificarse en número por el elector y el orden es establecido por el propio partido político, por lo tanto, define la lista como cerrada y bloqueada. Situación semejante en Morelos, ya que los partidos tienen la facultad de proponer sus planillas; en este caso, se queda

integrada por presidente y síndico; en consecuencia, la lista es cerrada y bloqueada, pues el elector no tiene margen de movimiento frente al número y disposición de los lugares.

En cuanto a la lista de representación proporcional, en el Estado de México se utiliza la misma relación propuesta para la planilla, respetando orden, haciendo una lista cerrada y bloqueada. En Morelos, los partidos políticos presentan esta lista junto a la de su planilla, la cual contempla el orden en que deben ser asignados los regidores, constituyendo una lista cerrada y bloqueada.

Entonces, en cuanto a la candidatura, los electores no pueden modificar ni decidir sobre la lista que les presentan los partidos; sin embargo, como el principio de elección es diferente, se pueden producir efectos distintos de competitividad como se demostrará adelante.

3. La votación. En ambos casos sólo existe una boleta para sufragar, en la que el ciudadano emite su voto para elegir la planilla que, por mayoría relativa, gobernará al municipio. También está votando por el principio de representación proporcional, por lo que su voto es de tipo simultáneo. Éste funciona para dos o más propósitos, aun cuando únicamente se haga en una sola decisión. Se tacha al partido para darle mayoría relativa y lograr el acceso al gobierno municipal y, a su vez, para la decisión respecto a la designación de miembros por representación proporcional.

4. Para la conversión de votos en cargos. La elección del ayuntamiento en el Estado de México tiene un sistema electoral segmentado con dominante mayoritario, como lo nombra Nohlen. Es decir, hay mayoría relativa para la elección de la planilla y, a su vez, designación de regidores por el principio de representación proporcional. La primera elección abarca al mayor número de miembros para el ayuntamiento.

Los ayuntamientos deben integrarse, según el ordenamiento de la Constitución, por mayoría relativa y por representación proporcional. El CEEM, en el artículo 19, establece que el principio de mayoría relativa es a través de voto directo para elegir una planilla.

El principio de representación proporcional atiende a dos tipos de reglas: condición y asignación. Las primeras se refieren al límite mínimo legal de 1.5% de votación válida emitida para tener

derecho, y haber participado registrando planillas como partido político cuando menos en 60 municipios (CEEM: Art. 24 frac. IV y V, y Art. 276).

Las segundas (CEEM: Art. 278) establecen el uso de dos fórmulas: cociente de unidad y resto mayor. Así se define un sistema electoral mixto o combinado para la integración de ayuntamiento en donde la planilla de mayoría relativa es electa a través de voto único y directo, mientras que los de representación proporcional se asignan por el órgano electoral competente; como consecuencia, es indirecta del voto del elector.

En Morelos existen los dos principios de conversión: mayoría relativa y proporcional. El primero es para la elección de presidente y síndico a través del voto directo. La representación proporcional es para asignar a los regidores, según el porcentaje de votos que haya obtenido el partido político cuando votaron por el presidente y el síndico. La fórmula que utiliza para la asignación de regidores por el principio de representación proporcional, aunque se refiere a porcentajes, es el llamado de cociente natural; sigue la misma lógica de dividir el total de votos de los partidos que cumplen con el umbral legal entre el número de regidurías a repartir, aplicando el cociente, llamado factor simple, sobre los mismos porcentajes de votación de los partidos por encima del umbral que se considera establecido de 1.5% del total de votos. Asimismo, si no se acaban de repartir las regidurías por esta fórmula, se recurre al resto mayor.

A primera vista puede verse como proporcional a este sistema electoral, que sin lugar a dudas es combinado. Los efectos en la competitividad electoral que producen serán revisados más adelante.

El precepto legal que regula estas fórmulas se deriva de la Constitución Política del Estado de Morelos; es retomado de forma íntegra para ser considerado como el artículo 23 y 24 del Código Electoral para el Estado de Morelos (CEEMOR). Sólo cabe aclarar que este último artículo fue reformado en 1999, antes de las elecciones de 2000, con el fin de suprimir un párrafo que pretendía una proporcionalidad justa para los casos de una elección muy competitiva o cerrada. Transcribo el tercer párrafo derogado del artículo 24:

Cuando la diferencia en el resultado de la votación entre la planilla que obtenga la mayoría y la primera minoría, no supere el veinte por ciento del total de los votos obtenidos, el Síndico asignado a la planilla ganadora contará como un factor de asignación en la lista de Regidores, en los términos que determine el Consejo Estatal Electoral.

Sin embargo, aunque existía este precepto que promovía mayor proporcionalidad, no se aplicó. Veamos lo que significó en la práctica, por ejemplo, el municipio de Cuernavaca registró en 1997 los siguientes resultados (en proporciones), considerando a los partidos que están por encima del umbral legal: PAN= 0.3176, PRI= 0.3142, PRD= 0.2164, PC= 0.0330, PT= 0.0165, PVEM= 0.0394, PCM= 0.0554, PPS= 0.006, PDM= 0.0029. Con estas proporciones es más que evidente que la diferencia entre los dos primeros lugares es menor a 0.20 o 20%. Por lo tanto, correspondían regidores a cada partido de la siguiente forma: PAN (4), PRI (5), PRD (3), PCM (1), PVEM (1), PC (1); empero, la realidad del Consejo Electoral lo asignó así: PAN (5), PRI (5), PRD (3), PCM (1), PVEM (1). A esta distribución debe agregarse el presidente y síndico que corresponden al PAN. Con esto se demuestra que el diseño institucional en la previsión de la fórmula que convierte votos en cargos produce efectos de proporcionalidad.

Queda demostrado que la fórmula usada para convertir votos en cargos, produce efectos de proporcionalidad y los puede hacer grandes o pequeños según lo contemple el diseño. Por lo general, la norma y la intención de las reformas tienden a disminuir la desproporcionalidad, aunque no siempre lo logren con toda plenitud.

2.3 COMPETITIVIDAD ELECTORAL

Pasemos al estudio de la competitividad electoral que se produce con el establecimiento de estos sistemas electorales, haciendo a su vez un comparativo entre las elecciones de 1996 y 2000 para el Estado de México, y 1997 y 2000 para Morelos. En ambos casos las elecciones de 1996 y 1997 son las primeras que se llevan a cabo con un Instituto Electoral autónomo, que corresponde a un diseño diferente al aplicado antes. Los sistemas electorales no sufrieron modificación entre la primera de éstas y la de 2000.

En el Estado de México, la cobertura en triunfos por parte del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en 1996 es amplia, pero es innegable que el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) fueron avanzando en la conquista de triunfos electorales. Estos logros de la oposición se inician en la elección de 1990, un poco más en la de 1993, con bastantes sorpresas en 1996 y mucho más en el año 2000. Con la simple comparación entre 1996 y 2000, se contempla que los triunfos en las elecciones de los ayuntamientos van siendo compartidos y que el mapa estatal va tomando un mosaico más plural de colores en las opciones partidistas.

Es importante tener presente, en los resultados electorales, el partido que ocupa el segundo lugar y su distancia con el primer lugar, para definir así el margen de victoria y tener un elemento para la definición de la competitividad electoral. Se nota que en las elecciones de 1996 y 2000, el PRI, cuando no obtiene el primer lugar, se ubica en el segundo, pero sólo en un caso extremo está en el tercer lugar. El PRI está en la lucha electoral con presencia significativa, buscando y compartiendo alternancia en algunos municipios mexiquenses. Así, seguía siendo un partido con presencia y poder en el Estado de México. En los segundos lugares se observa la participación de otros partidos que ganan los ayuntamientos pero que logran un electorado importante a su favor, permitiéndoles algún lugar en el cabildo.

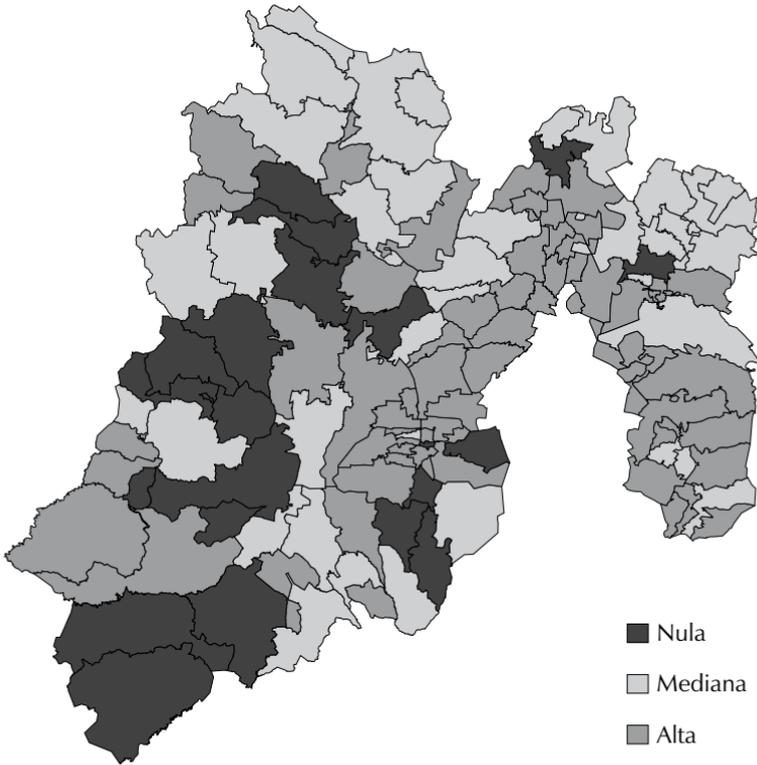
Como resultado de la elección de 1996, el Estado de México tiene un formato de partidos aún no competitivo, donde se nota la presencia importante de partidos dominantes y muy dominantes. Si comparamos entre mapas el formato de partidos y el partido ganador, podríamos ver la alta coincidencia entre los triunfos del PRI y un partido no competitivo, sobre todo en el poniente de la entidad, mientras que los triunfos del PAN se identifican con un formato de competitividad bipartidista. Esa situación cambia en la elección del año 2000, pues el formato de partidos es competitivo. El bipartidismo y el multipartidismo logran ser mayoría en el mosaico electoral. Sólo 14% aproximadamente se conserva para un formato no competitivo de muy dominante, dominante o partido medio en

comparación al casi tercio que significaba en 1996. Es una muestra de un avance por la vía de la competitividad electoral en el marco de la democratización política.

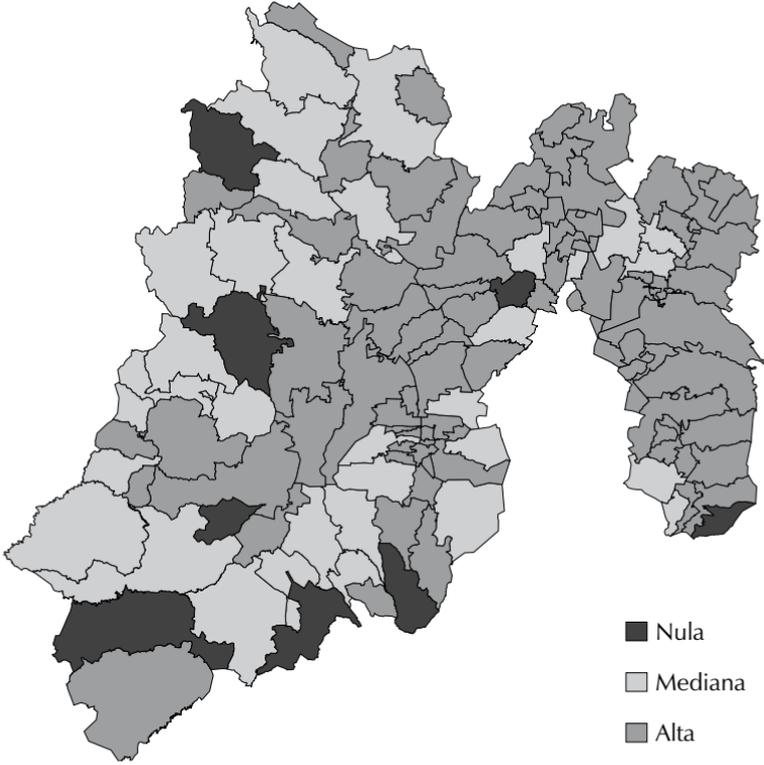
En el Estado de México, en las elecciones de ayuntamientos llevadas a cabo en 1996, en 62 municipios de los 122 (50.8%) se reporta alta competitividad, destacando la zona que colinda con el Distrito Federal que en su mayoría tienen una marginación no alta. En esa misma elección, 39 municipios (31.5%) resultaron con mediana competitividad y 21 (17.21%) con nula competitividad, ubicándose estos últimos en la zona poniente, donde hay mayor marginación.¹¹ Para 2000 se mejoró la competitividad electoral (puede apreciarse con los mapas 1 y 2), ya que la alta se registra en 82 municipios (67.21%), la mediana en 31 municipios (25%) y la nula en 9 municipios (7.3%). Hay un avance hacia la alta competitividad, que permite pensar en la alta probabilidad de consolidar un sistema competitivo en las elecciones municipales del Estado de México. Pero no es así, pues no hay una constante significativa entre los de alta competitividad de 1996 y los de 2000, como puede apreciarse en la tabla 2.3.

¹¹ En la manifestación de los niveles de competitividad en el Estado de México en 1996, se encuentra una asociación con el nivel de urbanidad, muy favorable a la explicación de la geografía electoral. En párrafos adelante se explica esta asociación.

Mapa 1
Estado de México, nivel de competitividad 1996



Mapa 2
Estado de México, nivel de competitividad 2000



La competitividad no se ha consolidado, todavía fluctúa, pues únicamente 46 municipios mantienen la alta competitividad en ambas elecciones, al igual que solo 3 municipios registran nula competitividad en los dos años. Aproximadamente 50% de municipios repiten su nivel de competitividad en las dos contiendas electorales.

Tabla 2.3
Nivel de competitividad en las elecciones de ayuntamientos mexiquenses en 1996 y 2000

Elección / competitividad		Elecciones de 1996			
Elecciones de 2000	Nula	3	2	4	9
	Mediana	8	11	12	31
	Alta	10	26	46	82
	Total	21	39	62	122

Fuente: Elaboración propia.

La asociación, expresada en 95% de confianza, que se establece entre el nivel de competitividad y urbanidad para 1996 es significativa estadísticamente; para la elección de 1996 había asociación entre el nivel de competitividad y el tipo de municipio; así, entre más urbanidad se identificaba, más competitividad electoral había y viceversa.

No sucede así para la elección de 2000, cuando hay una combinación de nivel de competitividad y tipología municipal, al grado de que estadísticamente no es significativa la asociación entre ambas. Seguramente se debe a la transición que van presentando los electores entre un condicionamiento ecológico del voto a uno racional, lo que podrá demostrarse en la próxima elección si se mantiene esta ausencia de asociación.

Tabla 2.4
Nivel de competitividad y formato de partidos en las elecciones de 1996 y 2000, Estado de México

Formato de partido	Nivel de competitividad							
	Nula		Mediana		Alta		Total	
	1996	2000	1996	2000	1996	2000	1996	2000
Muy dominante	7	1					7	1
Dominante	14	8	11	9			25	17
Partido y medio			13	9			13	9
Bipartidista			15	12	24	25	39	37
Multi-partidista				1	38	57	38	58
Total	21	9	39	31	62	82	122	122

Fuente: Elaboración propia.

La competitividad electoral como indicador del grado de democratización señala a su vez el tipo de formato de partido que se adopta, como se puede desprender de la tabla 2.4, donde se observa que los formatos no competitivos fueron abandonados en la elección de 2000 para apostar por los más competitivos. Al someter a una prueba de asociación estadística con la Chi cuadrada, la asociación entre el nivel de competitividad y el formato de partido arroja que es aceptada la asociación con grado de significado de 1% con los siguientes niveles: a) para la elección de 1996, se registra un coeficiente D de Somers¹² simétrico igual a 0.799, y con-

¹² El coeficiente D de Somers es una medida estadística que indica el significado, potencia y dirección de una relación entre dos variables ordinales; sus valores fluctúan entre -1 y 1, así se valora una relación fuerte negativa o positiva cuando se aproxima a uno, y si se acerca a cero señala que la asociación es débil. Además, este coeficiente tiene la bondad de ofrecer el valor de forma asimétrica, es decir, cuantificar el nivel de la asociación entre las dos variables considerando a cada una como variable dependiente (ver Ferrán, 1996).

siderando al sistema de partidos como variable dependiente igual a 0.887; b) para la elección del año 2000, se registra un coeficiente D de Somers simétrico igual a 0.729, y considerando al sistema de partidos como variable dependiente igual a 0.867. De tal forma se demuestra que el sistema de partido depende del nivel de competitividad que se manifiesta en la elección.

En el estado de Morelos, en las elecciones para ayuntamientos de 1997, la cobertura en triunfos por parte del PRI es amplia con 17 municipios que significan más de 51%; pero es innegable que el PRD tiene triunfos en 13 municipios, aproximadamente 40%, mientras que el PAN logra el triunfo en 2 municipios (Cuernavaca y Emiliano Zapata, el primero es la capital estatal, considerado metropolitano y el de más grande circunscripción electoral), y el Partido Civilista Morelense (PCM) gana en Zacualpan de Amjilpas, municipio que ha controlado desde entonces y a partir del que ha conseguido presencia estatal. Estos triunfos de la oposición se consolidan en estas elecciones después de trabajos y esfuerzos con problemas poselectorales en anteriores procesos.

Los triunfos del PRI se van disminuyendo en 1997 de 17 municipios a 15 para 2000; el PRD pierde también municipios pasando de 13 en 1997 a 7 en 2000; el PAN sube sus triunfos, debido al efecto Fox o a la labor del partido, de 2 municipios en 1997 a 8 en 2000; el PCM conserva su municipio pero logra avances en votos; el PVEM logra un municipio en 2000, al igual que la UDO,¹³ coalición que se forma para las elecciones extraordinarias de Ocuituco.

En las elecciones de 1997 en el estado de Morelos, destaca que en los lugares en donde no gana el PRI queda en segundo lugar, excepto en Zacualpan. De igual forma, cuando sí gana, se compite con el PRD o el PCM principalmente. Para 2000, el segundo lugar lo sigue disputando el PRI, pero se observa una sensible posibilidad de ocupar un tercer lugar en algunos municipios, lo que significa que el PRI va perdiendo espacio en la persuasión de sus electores, situación que fortalece el espectro de la democratización,

¹³ Unión Democrática por Ocuituco (UDO), coalición integrada por los partidos Civilista Morelense, Convergencia por la Democracia, del Trabajo, del Centro Democrático, Democracia Social, Sociedad Nacionalista y Alianza Social, para la elección de Ocuituco en la sesión extraordinaria celebrada el 29 de enero de 2001, junto con el PAN, PRI, PRD y PVEM.

no por el hecho de que pierda, sino porque las opciones se convierten en posibles, verdaderas condiciones y necesarias para una democracia real.

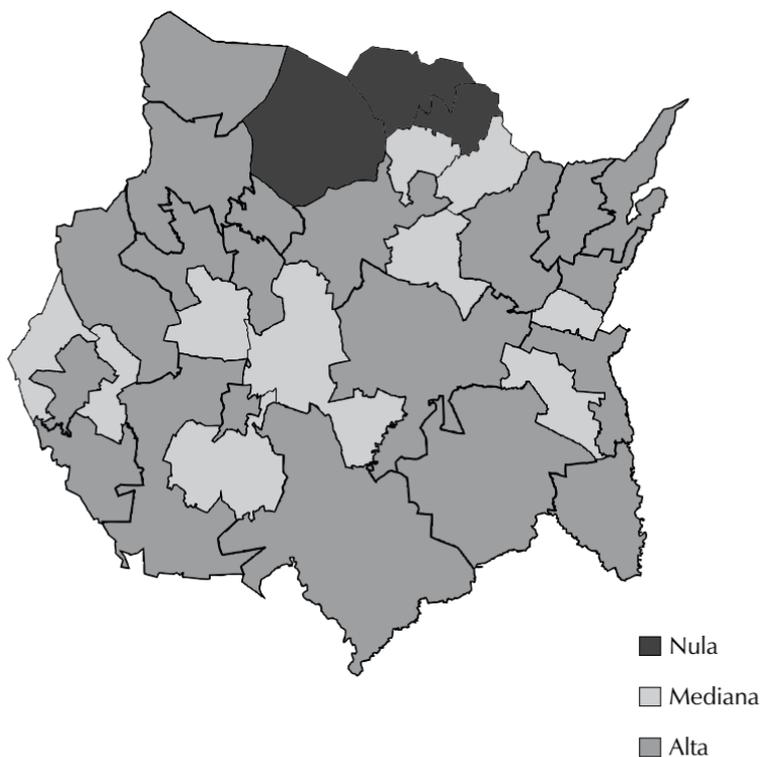
Aquí subrayamos una diferencia con el Estado de México en donde el PRI sigue siendo una fuerza electoral importante; en Morelos se está convirtiendo en una más, luchando por su hegemonía con el PRD y el PCM.

Resultado de la elección de 1997, el estado de Morelos guarda un formato de partidos competitivos para 26 municipios, 78.8% del total estatal. Sólo algunos casos se resisten al formato de partido competitivo, pero fueron los menos. Este aspecto es favorable para la demostración de nuestra hipótesis, ya que gracias a un sistema electoral diferente existe también una forma diferente de votar y, en consecuencia, una mayor competitividad, indicador de la democratización.

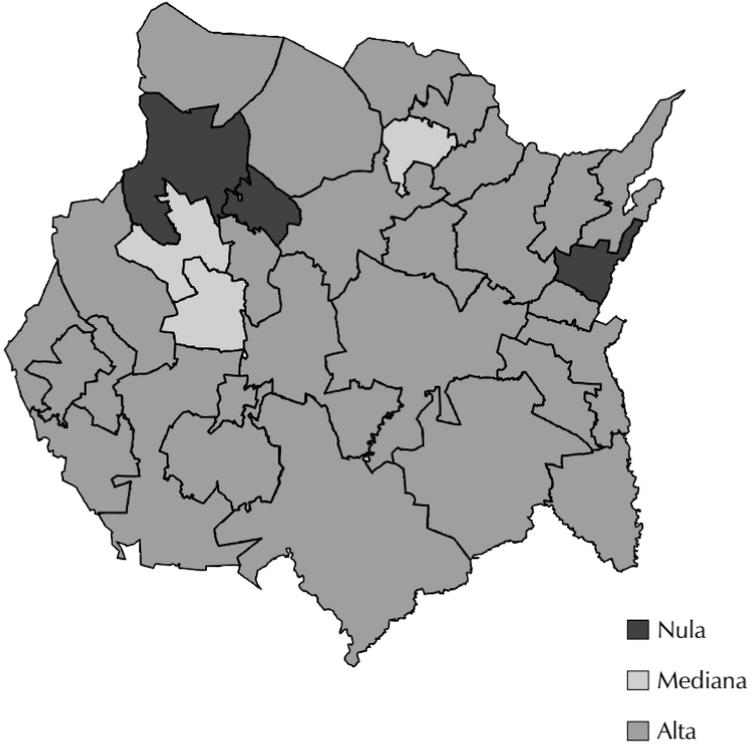
En las elecciones de 2000 es insoslayable que se registra mayor formato de partidos competitivos entre multipartidista (23 municipios) y bipartidista (5 municipios). Los partidos en competencia franca son el PAN, PRI, PRD (como coalición, igual a nivel federal: Alianza para el Cambio). Insistimos que es una muestra de un avance por la vía de la competitividad electoral en el marco de la democratización política con mayor rapidez en el Estado de Morelos.

También en las elecciones de ayuntamientos, llevadas a cabo en el año de 1997, se reporta alta competitividad en 20 municipios de los 33 (60.6%), 10 municipios (30.3%) con mediana competitividad y 3 (9.09%) con nula competitividad, ubicados en la zona norte (ver mapa 3). Para 2000 se mejoraron las cosas en materia de competitividad electoral (mapa 4), ya que la alta se registra en 27 municipios (81.8%), la mediana en 3 municipios (9.09%) y la nula en 3 municipios (9.09%).

Mapa 3
Estado de Morelos, nivel de competitividad 1997



Mapa 4
Estado de Morelos, nivel de competitividad 2000



Es evidente un avance hacia la alta competitividad, la cual permitiría pensar en la alta probabilidad de consolidar un sistema competitivo en las elecciones municipales. Se puede afirmar que hay una constante significativa entre los municipios de alta competitividad en la elección de 1997 y la de 2000, como puede apreciarse en la tabla 2.5.

Tabla 2.5
Nivel de competitividad en las elecciones de ayuntamientos morelenses en 1997 y 2000

Elección / competitividad		Elecciones de 1997			
Elecciones de 2000	Nula			3	3
	Mediana		2	1	3
	Alta	3	8	16	27
	Total	3	10	20	33

Fuente: Elaboración propia.

La competitividad en Morelos se ha consolidado, ya que la fluctuación es baja, pues 16 municipios mantienen la alta competitividad en ambas elecciones, pasando de 20 municipios de alta competitividad en 1997 a 27 municipios en el año 2000; se disminuye la mediana y se mantiene el nivel de nula, aunque son diferentes municipios y se trata de casos importantes, como es Cuernavaca y Jiutepec. Sólo el caso de Zacualpan llama la atención, debido a que sus condiciones de marginación son altas, empero se ha dado un espacio para la movilización que va consolidándose en vías de organización, con el afán politizarse más. Aproximadamente 54% de los municipios repiten en su nivel de competitividad en las dos contiendas electorales.

La asociación que se establece entre el nivel de competitividad y urbanidad, expresada en 95% de confianza para 1997, no es significativa estadísticamente; no había asociación entre el nivel de competitividad y el tipo de municipio; la urbanidad no se identifi-

caba con más competitividad electoral, en contraste con la elección de 2000 cuando hay una asociación entre nivel de competitividad y tipología municipal, al grado que estadísticamente (en un nivel de confianza de 90% y un grado de significado de 10%) es significativa la asociación entre ambas variables. Debemos tener cuidado, ya que un número considerable de municipios rurales (13 de 15) logran también competitividad alta, por lo que se sospecha de la poca pertinencia de explicación de la competitividad a través de la urbanidad o tipología municipal.

En el Estado de México es exactamente a la inversa, la elección de 1996 acepta asociación entre urbanidad y competitividad, y no así para 2000. Ello nos conduce al establecimiento de una conclusión que puede arrancar otra investigación respecto a la urbanidad: una variable presente en la competitividad, pero que no la determina, por lo tanto, es una variable interviniente y no causal de la competitividad electoral, tal como lo sostenemos en la siguiente tabla:

Tabla 2.6
Nivel de competitividad y formato de partidos en las elecciones de 1997 y 2000, estado de Morelos

Formato de partido	Nivel de competitividad							
	Nula		Mediana		Alta		Total	
	1997	2000	1997	2000	1997	2000	1997	2000
Muy dominante	2	1					2	1
Dominante	1	2	4	2			5	4
Partido y medio			2				2	
Bipartidista			3	1	7	4	10	5
Multi-partidista			1		13	23	14	23
Total	3	3	10	3	20	27	33	33

Fuente: Elaboración propia.

El tipo de formato de partido que se adopta en una elección está asociado a la competitividad como parte de la democratización política. La tabla 2.6 concentra la información de la variación que se ha dado al transitar de la elección de 1997 a la de 2000 en Morelos, apostando a la configuración de un formato de partido más competitivo. Este cuadro viene a reforzar la tesis de que un sistema competitivo está formado por sistemas bipartidistas y multipartidistas, a la vez que se acepta que el sistema electoral con dominante proporcional, como el caso de la elección de ayuntamientos de Morelos, influye para la facilitación de sistemas multipartidistas. Además, estamos observando que hay una fuerte asociación medida a través de coeficientes estadísticos, como la D de Somers igual a 0.712 para 1997, y un poco mayor en 2000, cuando D de Somers es igual a 0.758.

A modo de recapitulación de la competitividad electoral, se asienta que en el estado de Morelos, a partir de su sistema electoral con dominante proporcional, se establece una mayor competitividad, favoreciendo la demostración de la hipótesis e infiriendo que: a mayor competitividad electoral, mayor es el nivel de democratización política. Además, el elector vota con la racionalidad de que su voto no se perderá, sino que servirá para formar gobierno municipal gracias al sistema electoral con dominante proporcional. En contraste, para el Estado de México, si el elector desea ejercer un voto racional, debe pensarlo para que no se pierda en vacío de quien no gana la elección. Así, en Morelos se vota efectivamente por una elección de ayuntamientos, mientras que en el Estado de México se elige al presidente municipal, aun cuando sea formalmente a través de una planilla. El ciudadano mexiquense busca afinidad, ganancia o simpatía en el candidato a la presidencia municipal, no así en Morelos donde si bien se le elige, el ciudadano sabe que puede formar con su voto un cabildo plural o hegemónico.

Es cierto que no sólo, ni mucho menos de forma lineal, el sistema electoral establece el sistema de partidos y el nivel de competitividad, sino que existe una convergencia de factores diversos, como el comportamiento ciudadano, el psicológico, la preferencia con relación a la optimización de ganancia, entre otros; también es cierto que el sistema electoral morelense en la elección de los ayuntamientos apunta a una mayor pluralidad, por lo tanto, el voto puede emitirse en una razón de utilidad que beneficie al elector.

Puede confirmarse que la intencionalidad del elector mexiquense es elegir al presidente municipal, mientras que en Morelos se elige al ayuntamiento, pues en el Estado de México la planilla que salga electa de la urna está compuesta por más de 60% de lo que será el ayuntamiento. Entonces el ciudadano escoge al presidente que mayor ganancia le ofrezca en términos de sus necesidades, de sus lealtades o de otros intereses. Para el caso de Morelos no sólo se piensa en el que encabeza la planilla, sino que tiene la oportunidad de hacer valer su voto con la diversidad de su preferencia, pues el sistema electoral con predominante proporcional incita respeto a la pluralidad, así, el voto no se ve perdido, sino asegurado su efecto en la conformación del gobierno.

El sistema con dominante proporcional favorece la formación del multipartidismo, mientras que el sistema con dominante mayoritario tiende a favorecer al bipartidismo. Recordemos que el tamaño de las circunscripciones también es un elemento de los sistemas electorales, por tal motivo, tienen influencia en el nivel de competitividad. Así, entre más grandes son, mayor proporción hay entre votos y lugares en gobierno. Según el tamaño de la circunscripción para la elección de los ayuntamientos en Morelos, se cuenta con siete circunscripciones, las cuales no tienen una distribución equitativa de municipios, debido a condiciones, poblacionales principalmente. Si relacionamos las circunscripciones con el nivel de competitividad, se nos diría que estadísticamente no hay asociación en 1997, pero que sí existe en 2000 y que, además, es negativa. Sin embargo, es una falacia, ya que los casos de nula competitividad electoral cayeron en 2000 en los municipios metropolitanos o urbanos y se encuentran en las circunscripciones que se componen de cuatro o un municipio; por lo tanto, cualquier cambio provoca un movimiento significativo, porque al interior de su grupo tiene un peso ponderado mayor que cuando el grupo se compone de varios integrantes. Por ende, no nos conduce a un razonamiento válido para sustentarlo en datos y técnicas estadísticas, lo importante es percibir a la estadística como una herramienta metodológica y técnica, pero nunca sustituye a la teoría, ya que por sí sola no ofrece conclusiones.

Debemos considerar, como punto de partida para el análisis, el corolario de que a mayor tamaño en la circunscripción, menor es la desproporcionalidad que se establece entre votos y lugares ocupados en el cabildo; asimismo, en el nivel de representación política se forma un equilibrio que puede permitir menor reducción entre el número de partido en la elección y en el ayuntamiento. Reflexionemos con más detalle esta situación.

2.4 REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y DESPROPORCIONALIDAD

Llamamos representación a la autoridad que gobierna en nombre del pueblo y, como tal, toma decisiones. Es un efecto de la democracia, específicamente de la representativa, que da origen a la idea de que quien gobierna por convicción personifica a la comunidad política legitimándose en el ejercicio de sus funciones. La representación política es la capacidad que tiene un partido de guardar o conservar el mandato ciudadano a través del voto en la integración del gobierno municipal.

Un partido que contiene y se convierte en gobierno convierte a candidatos postulados en representantes del pueblo que los eligió. Nuestro objetivo no es la filosofía de la representación, sino su estudio como consecuencia del voto, de esa decisión ciudadana. ¿Un gobierno representa en su cabalidad a quien lo eligió? Para contestar, debemos precisar el tipo de elección, el sistema electoral (circunscripción, candidatos, voto, fórmula). Como ya lo hemos tratado, entonces podemos precisar al respecto.

El gobierno municipal, ejercido por un colegio denominado Ayuntamiento, permite la posibilidad de reducir el efecto de la representación. En algunas elecciones, cuando el partido es electo por un porcentaje menor y se le otorgan una cantidad de curules superior a lo logrado en la urna, se dice que hay sobrerrepresentación, debido a que representa a más de lo conferido por el pueblo. Puede suceder al contrario, un partido que gana con un porcentaje determinado recibe un número menor en curules a esa proporción, entonces se da una subrepresentación.

El estudio va ligado al de la proporcionalidad, es decir, al de la diferencia entre votos y escaños, votos y curules, o votos y lugares en la formación del ayuntamiento. Cuando esta diferencia es considerable, o simplemente existe, se establece una desproporcionalidad. La cuestión es: ¿de qué tamaño puede soportarse una desproporcionalidad?, o ¿qué tan válida es la sobrerrepresentación o la subrepresentación? Las respuestas dependen del diseño institucional que se contemple en la intención del sistema electoral. Recuérdense que los sistemas electorales se deciden para fines espe-

cíficos, como construir mayorías artificiales que aseguren gobierno, abrir espacios para la representación de las minorías o dar cabida en el seno de la toma de decisiones a la pluralidad social con la integración de órganos colegiados cuyos miembros representen esa pluralidad (Nohlen, 1998).

En el Estado de México, se garantiza con su sistema electoral la formación de una mayoría en el ayuntamiento integrada por el partido triunfador en la elección. El tamaño de sus circunscripciones se forma a partir de la clasificación municipal para la integración de los ayuntamientos (tabla 2.1), en la parte de la elección por el principio de mayoría relativa contempla para los cuatro grupos 60% mínimo de la planilla que formará al ayuntamiento, el resto se integrará con el principio de representación proporcional, que por ley debe ser para otros partidos políticos diferentes al ganador. Este sistema electoral prevé la desproporcionalidad que se puede dar en una elección en donde el ganador no logre el triunfo con 60% de votos; si es superior, habría una subrepresentación, y si es con menos cabida, es una sobrerepresentación.

En consecuencia, existe la alta probabilidad de una desproporción, una diferencia significativa entre el número de votos recibidos y el número de lugares que le correspondan a un partido en el ayuntamiento.

En el estado de Morelos el tamaño de las circunscripciones varía de pequeñas a grandes, por lo tanto, hay diferentes implicaciones en la proporcionalidad. En la primera circunscripción, descrita en la tabla 2.2, el ayuntamiento está integrado por 40%, producto del principio de mayoría relativa, aunque el partido ganador puede obtener más lugares por el principio de representación proporcional, aun si su votación es inferior a ese porcentaje. En la segunda circunscripción, el principio de mayoría relativa representa 28.5%, en la tercera 22%, en la cuarta 18.8%, en la quinta 15.38% y en la sexta 11.76%. Este sistema apunta a dar cabida a los diferentes sectores organizados de la sociedad para conformar el gobierno. Entre más grande es la circunscripción, menor es la desproporción y baja la representación; debido al mayor número de lugares, los partidos que obtienen poco porcentaje tienen probabilidad de ser tomados en cuenta para formar gobierno (Nohlen, 1998: 58).

Queda claro que hay una desproporcionalidad mayor en el Estado de México en la composición del ayuntamiento, dado que los partidos que no ganan la mayoría relativa e integran cabildo, lo hacen con menor proporción a los votos recibidos en la jornada electoral. Para demostrar lo anterior, se recurre a una técnica empírica, haciendo uso de los resultados electorales de 1996 y de 2000.

En las elecciones de 1996 en el Estado de México —las primeras surgidas de la reforma electoral que trajeron como consecuencia la creación del IEEM como órgano autónomo del gobierno— participaron nueve partidos políticos¹⁴ con una amplia cobertura estatal, pues se registraron en la mayoría de los municipios (IEEM, 1997: 165).

Como resultado de estas elecciones, el mapa del Estado de México inicia su pluralidad. De la elección por mayoría relativa resultó: el PAN ganó 22 municipios, el PRI 73, el PRD 26 y uno el PVEM, y representan a la vez los municipios en donde logran cuando menos 60% en el cabildo. La tabla 2.7 muestra la desproporcionalidad que existe si se toman en cuenta la totalidad de los municipios y la totalidad de miembros del ayuntamiento en el ámbito estatal.

La proporción de la votación en el ámbito estatal en la elección de ayuntamientos y la relación que existe entre los porcentajes de mayoría y de representación proporcional¹⁵ agrega elementos para afirmar la desproporcionalidad, aunque se puede argumentar que ésta se debe a las diferencias de rangos o tamaños de circunscripciones. Pero recuérdese que sólo es un ejemplo más, pues es desproporcional desde el establecimiento de la regla.

¹⁴ Los partidos nacionales que participaron: Acción Nacional (PAN), Revolucionario Institucional (PRI), de la Revolución Democrática (PRD), Cardenista (PC), del Trabajo (PT), Verde Ecologista de México (PVEM), Popular Socialista (PPS) y Demócrata Mexicano (PDM); a nivel local el Partido del Pueblo Mexiquense (PPM)

¹⁵ El umbral legal para conservar registro y participar en asignación de regidores por el principio de representación proporcional es el de 1.5%.

Tabla 2.7
Comparación entre votación y fórmulas
electorales mexiquenses

Partido político	Municipios ganados	Votación estatal %	Triunfos de mayoría relativa* %	Representación proporcional efectiva %	Total de representación %
PAN	22	30.46	12.68	10.96	23.64
PRI	73	37.17	38.54	10.45	49.00
PRD	26	21.60	13.76	9.55	23.31
PC	0	1.79		1.08	1.08
PVEM	1	4.20	0.51	1.08	1.59
PT	0	2.48		0.45	0.45
PPS	0	0.66		0.06	0.06
PDM	0	0.65			
PPM	0	0.87		0.89	0.89

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados publicados por el IEEM.

* Integrantes en cabildo.

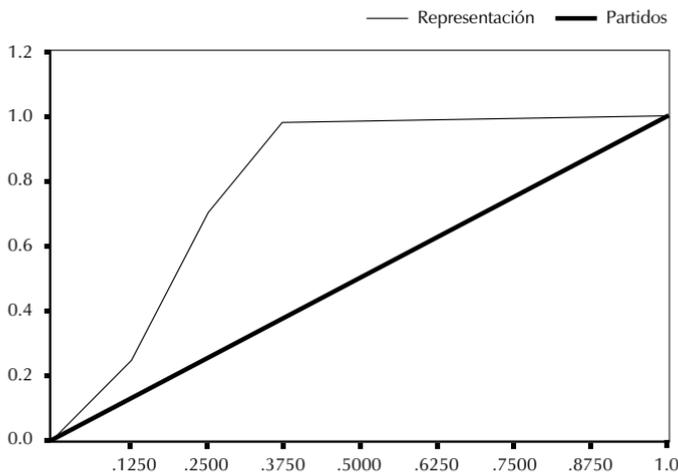
Los únicos partidos que obtienen sobrerrepresentación son el PRI y PRD en 11.83% y 1.71%, respectivamente, mientras el PAN se subrepresenta en 6.82%. Se puede considerar que el PPM conserva su nivel de proporcionalidad. Para explicar la desproporcionalidad en esta elección se recurre a la geografía electoral en unión con la tipología de los rangos municipales para integrar cabildos, pues no es lo mismo ganar, por ejemplo, Naucalpan con 857,511 pobladores y que pertenece al rango 4, que obtener el triunfo en dos municipios del rango 1, dado que en el rango 4 la planilla de mayoría se integra por 14 miembros, mientras que en el rango 1 se compone de 8 miembros, esta diferencia va dando pauta para contribuir a la desproporcionalidad que se menciona.

Este análisis representa el agregado a nivel estatal, pero se hace más contundente cuando se evalúa en lo particular un municipio mexiquense, debido a que integran en su ayuntamiento, con el

principio de mayoría relativa, 60% de miembros del ayuntamiento y sólo el resto, 40%, se distribuye entre los partidos que tienen derecho a la representación proporcional. Desde aquí se asume una desproporcionalidad. Aunado a esta circunstancia subrayamos que, en las elecciones, muy pocos municipios disfrutaron que el partido ganador supere 50% de los votos, lo cual es la excepción.

En consecuencia, tendría que revisarse particularmente cada uno de los municipios para saber el nivel de desproporcionalidad, pero adelantamos que éste es alto, pues de los 122 municipios, sólo en siete,¹⁶ se obtuvo una votación superior a 60%, que es lo que representa la lista de mayoría relativa. Si se obtiene un triunfo con un porcentaje menor, se está dando una desproporcionalidad entre el sistema de mayoría y el porcentaje de votos, ya que al triunfador se le asegura 60%, cuando menos, de los lugares en el cabildo. Por cierto, estos siete municipios tienen un formato de partido muy dominante o dominante y su nivel de competitividad es nula.

Gráfica 2.1
Curva de Lorenz, elecciones municipales de 1996
Estado de México



¹⁶ Atizapán, Donato Guerra, Jocotitlán, Tequixquiác, Tlatlaya, Villa de Allende y Zacazonapan.

Utilizando el índice de Gini,¹⁷ se obtiene que en la elección municipal del Estado de México, concentrando los resultados a nivel estatal, se contempla que el valor de este índice es de -0.5875 , lo que significa que hay una concentración de representantes de partido en la integración de los ayuntamientos, dado que entre más pegado a cero sea el valor, habría más equidad entre el número de partidos y el nivel de proporcionalidad en la representación dentro de los cabildos.

Para ayudar a interpretar esta realidad, veamos en la gráfica 2.1, la curva de Lorenz, que demuestra lo alejado de la diagonal de equidistribución; entre más alejada mayor concentración de representantes en los cabildos.

En el estado de Morelos, a primera vista, puede verse como proporcional a su sistema electoral. Veamos qué efectos tiene en la integración de los ayuntamientos.

En la elección de 1997, participan 9 partidos políticos¹⁸ registrando 186 planillas para miembros de los ayuntamientos.¹⁹ En la tabla 2.8 se registran los índices de votos y lugares que ganó cada partido político.

Como se desprende de la tabla 4, este sistema electoral establecido para el estado de Morelos para su elección de ayuntamientos es desproporcional a pesar de que es un sistema combinado con mayoría relativa y dominante de representación proporcional.

La desproporcionalidad que se da en este sistema electoral morelense se produce en subrepresentación para el PAN con 6.29%, para el PVEM con 3.80% y para PCM con 1.09%. Pierde más re-

¹⁷ El índice de Gini, o coeficiente del mismo nombre, mide el área que se forma en la curva de Lorenz. La desigualdad que guarda la línea de distribución equitativa, de 45 grados, en relación con la línea que representa la distribución de la representación de cada partido ante el ayuntamiento es lo que mide Gini; si su valor es cero significa que existe una distribución equitativa o proporcional entre votos y lugares en el ayuntamiento; entre más cercano a uno esté el coeficiente de Gini, significa que hay una desproporción o desigualdad grande. La curva de Lorenz y el coeficiente de Gini son complementarios. Para conformar estas tablas y coeficientes se consideró, por un lado, que cada partido tiene el mismo peso o proporción, por otro lado, la capacidad que cada partido tienen como representación en la integración de los ayuntamientos, obteniéndose así una proporción de lugares en el cabildo con relación a lo que equitativamente debe de tener. Así se fue haciendo una suma acumulativa de las proporciones de todos los partidos (resultados de la tabla 2.7), que es lo que representa la curva que está por encima de la equidistante o de 45 grados. El cálculo del área es el índice de Gini (Alker, 1975: 48-78).

¹⁸ Los partidos nacionales: PAN, PRI, PRD, PC, PT, PVEM, PPS, PDM y el local Partido Civilista Morelense (PCM).

¹⁹ Para mayor información al respecto puede verse *Memoria. Proceso Electoral Morelos 1997*. Instituto Electoral Estatal, Morelos.

presentación el PAN, mientras que el PRI se sobrerrepresenta con 10.24% y el PRD con 6.12%. Los dos partidos políticos que obtuvieron mayor votación son los que están sobrerrepresentados.

Tabla 2.8
Comparativo entre votación total y representación en cabildo morelense 1997

Partido político	Municipios ganados M.R.	Votación estatal %	Triunfos de mayoría relativa* %	Representación proporcional efectiva %	Total de representación %
PAN	2	17.63	1.62	9.72	11.34
PRI	17	34.30	13.77	30.77	44.54
PRD	13	33.56	10.53	29.15	39.68
PC	0	1.52			
PVEM	0	4.20		0.40	0.40
PT	0	1.84			
PPS	0	0.39			
PDM	0	0.24			
PCM	1	5.14	0.81	3.24	4.05

Fuente: Elaboración propia.

* Integran en cabildo

Para las elecciones del año 2000 participaron ocho partidos políticos y una coalición (APM). En las elecciones de 2000 la desproporcionalidad sigue siendo negativa para el PAN y ahora pierden representación el PRI y el PRD. Lo importante es que son los partidos menos votados y con triunfo electoral de mayoría los que tienen sobrerrepresentación: PVEM, PCM, UDO, lo cual puede apreciarse en la tabla 2.9. El sistema electoral, reformado al suprimir la cláusula que evitaba la sobrerrepresentación, propicia la disminución de cargos en los partidos más votados y a los menos les da mayor representación. Puede concluirse que el efecto de la reforma y de lo derogado en realidad era contrario a su ideal.

Tabla 2.9
Comparativo entre votación total y representación en cabildo
morelense 2000

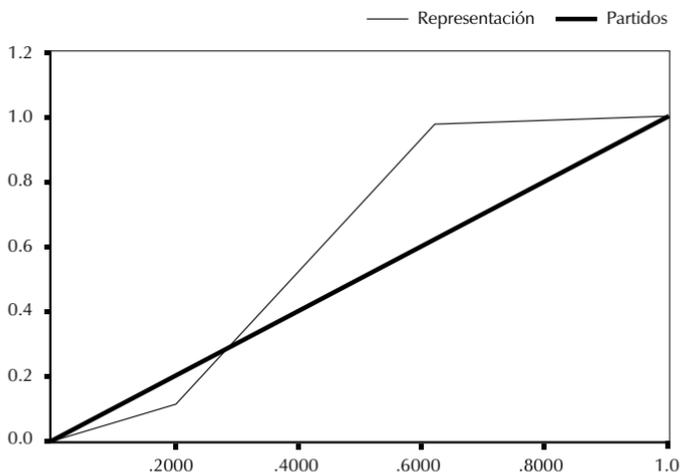
Partido político	Municipios ganados M.R.	Votación estatal %	Triunfos de mayoría relativa* %	Representación proporcional efectiva %	Total de representación %
PAN	8	31.44	6.47	23.08	29.55
PRI	15	39.67	6.07	24.70	30.77
APM	7	21.69	5.67	21.05	26.72
PARM	0	0.62			
PVEM	1	1.82	0.81	1.62	2.43
PT	0	1.64			
PAS	0	0.08			
PDS	0	1.33			
PCM	1	1.82	0.81	2.43	3.24
UDO	1	**	0.81	0.40	1.21

* Integrantes en cabildo.

** Su resultado se distribuyó entre los partidos que formaron la alianza.

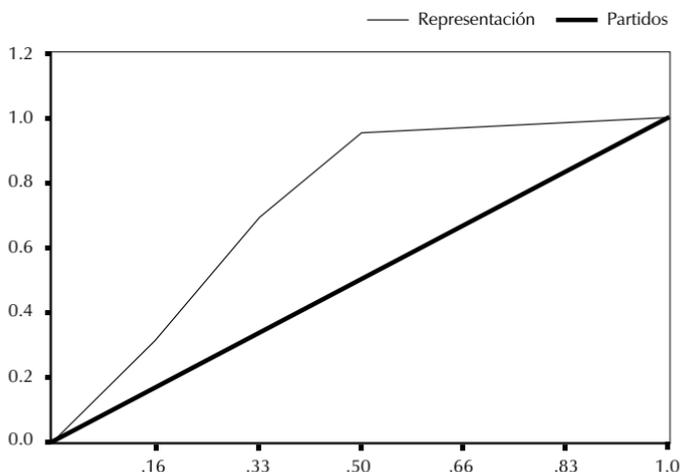
Aplicado el índice de Gini de -0.23816 para la elección de 1997, percibimos poca concentración y cercana a una buena distribución proporcional entre partidos y cargos en los cabildos. La curva respectiva está en la gráfica 2.2.

Gráfica 2.2
Curva de Lorenz, elecciones municipales 1997
Estado de Morelos



En la gráfica 2.3 puede apreciarse un aumento en la concentración, y el índice de Gini lo afirma, ya que es igual a -0.44487 , pues creció; se pierde proporcionalidad y se gana competitividad.

Gráfica 2.3
Curva de Lorenz, elecciones municipales 2000
Estado de Morelos



Ahora, en cuanto a la desproporcionalidad que trae consigo cada sistema, encontramos que de conformidad con el índice de Gini, es mejor el sistema electoral de Morelos para reducir la desproporcionalidad, aunque se nota que a mayor competitividad, menor es el grado de proporcionalidad en los cabildos.

En nivel de competitividad, Morelos aumenta cualitativa y cuantitativamente de 1997 a 2000. El Estado de México es un poco más gradual en su conformación de competitividad; de la elección de 1996 para la de 2000 los avances no son tan radicales como en Morelos. En la entidad mexiquense se transita de una competitividad nula hacia una mediana y los que eran de mediana pasan a alta, con escasos retrocesos. Pero Morelos hizo un cambio de nula y mediana a alta.

Resalta que en el Estado de México existe mayor diversidad en cuanto al tipo de urbanidad, y en Morelos la de ruralidad, pero hay una diferencia en el sistema electoral que alienta, junto con un factor sociológico, económico, cultural, psicológico y de preferen-

cia, hacia la competitividad. Esta es una variable dependiente del sistema electoral y se construye en mayor medida como efecto del sistema electoral.

Asimismo, se nota que el nivel de pluralidad está construyéndose y consolidándose en cada caso, pues los márgenes de victoria en los resultados electorales son más cortos cada vez e impulsan una mayor competitividad. De igual forma, se confirma la tesis de que en circunscripciones pequeñas hay mayor desproporcionalidad. Así se comprueba en los municipios de Morelos y México donde el ayuntamiento está integrado por un número pequeño de miembros.

Los sistemas electorales producen gobiernos con desproporcionalidad sin reflejar a cabalidad lo que la sociedad decidió con su voto. Esto ha quedado comprobado al demostrar que, tanto en el Estado de México como en Morelos, el partido que gana por mayoría tiene más ventajas de tener mayor representación en el gobierno municipal.

2.5 LA CONFIRMACIÓN EN LAS ELECCIONES DE 2003 Y 2006

En 2003 hubo elecciones en las dos entidades, pero no concurrentes como en 2000. En el Estado de México fue el 9 de marzo y en Morelos el 6 de julio. Ambas confirman la tendencia de la competitividad en los municipios mexiquenses y morelenses.

En el estado de Morelos se registraron 32 municipios con alta competitividad y uno con mediana competitividad. Sin lugar a dudas, favorece el argumento que hemos sostenido: el sistema electoral con dominante de representación proporcional es más propicio a la competitividad alta, incluso, la mayor parte de los municipios está entre un formato multipartidista.

En los triunfos partidistas en la elección de ayuntamientos de Morelos en 2003, el PAN gana nueve municipios, trece el PRI, ocho el PRD, dos el PVEM y uno el MP. El Partido Acción Nacional obtuvo más triunfos en relación con la elección anterior. Estos triunfos van siendo versátiles, ayudando a consolidar la competitividad electoral, parte de la democratización política. Así vemos que los triunfos del PRI se desvanecen: 16 municipios en 2000, 13 en 2003

y 5 para 2006. El PAN fluctúa, pues en 2000 sólo gana 3, 9 en 2003 y 7 en 2006. El PRD tiene una tendencia a la alta: 10 municipios en 2000, 8 en 2003 y 15 en 2006. El PVEM mantiene 2 municipios en las tres elecciones.

La posibilidad de la alternancia es parte de la competitividad y un indicador de la democratización política. La alternancia es más activa en Morelos que en el Estado de México. Éste en 2003 tiene una fluctuación entre alta y mediana competitividad; así, es más prometedor en términos de competitividad el sistema electoral con dominante de representación proporcional y menos favorable el sistema con dominante de mayoría relativa. En el Estado de México hubo 90 municipios con alta competitividad y 31 con mediana competitividad.

Los triunfos de los partidos en 2003 se distribuyeron: 23 municipios para el PAN; 65 para el PRI, 25 para el PRD, 4 para el PT; el resto para otros partidos.

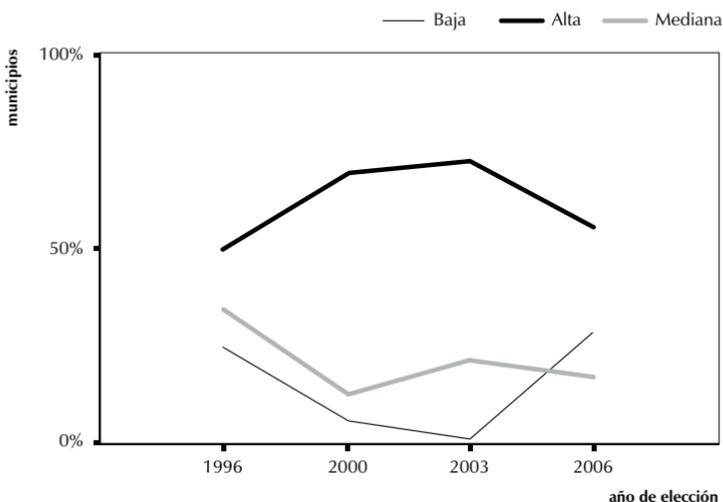
En Morelos se consolida un formato de partido multipartidista en contraste con un formato bipartidista no solidificado en el Estado de México. El bipartidismo en esta última entidad sólo se registra para 60 municipios, mientras que en 56 hay multipartidismo. Todavía hay partido y medio muy dominante para 8 municipios. El sistema electoral no ha contribuido lo suficiente para un sistema competitivo fortalecido. Con esto se confirma la teoría de que un sistema de mayoría es más proclive a favorecer un sistema bipartidista, mientras que el sistema de representación proporcional ayuda a la formación del sistema multipartidista.

El comportamiento de los partidos respecto a sus triunfos en el Estado de México ha sido menos acelerado que en Morelos, pues vemos que el PRI sigue teniendo el mayor número de municipios, aunque en términos de población gobernada está equilibrado con el PAN y PRD. El PRI en 2000 gana 70 municipios, 65 en 2003 y 56 en 2006; el PAN gana 30 municipios en 2000, 23 en 2003 y 24 en 2006; el PRD gana 21 en 2000, 25 en 2003 y 23 en 2006. El PT se suma a los triunfos cada vez con mayor presencia, pero todavía pocos municipios.

En las elecciones de 2006, el Estado de México lleva a cabo sus elecciones el 12 de marzo y Morelos el 2 de julio. En ellas encontra-

mos un revés al avance de la competitividad para ambas entidades. Se da una inflexión en la curva de los niveles de competitividad, como puede observarse en las gráficas 2.4 y 2.5.

Gráfica 2.4
Nivel de competitividad histórico en los municipios del Estado de México (% de municipios)

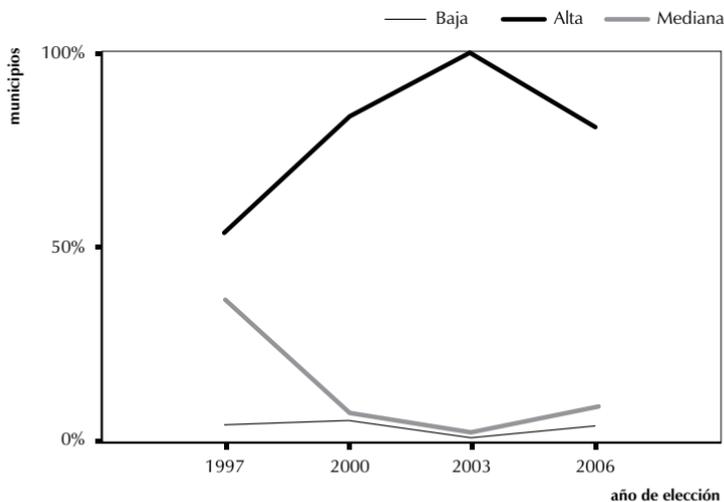


Fuente: Elaboración propia.

En el Estado de México, la curva de competitividad se mueve de tal forma que hay más municipios con baja competitividad que con mediana. Es importante asentar una hipótesis que podría desarrollarse: a) el descenso de la competitividad electoral en 2006 se asocia a niveles de abstencionismo por la apatía de los ciudadanos al no encontrar mejora en sus niveles de vida en la transición, b) está consolidándose la competitividad electoral en una estabilidad estadística.

Sin embargo, comparado con Morelos, aun cuando hay desviación también hacia la baja, no es de tal magnitud, un atributo más de los sistemas electorales que nuevamente argumenta a favor del sistema de representación proporcional.

Gráfica 2.5
Nivel de competitividad histórico en los municipios del estado de Morelos (% de municipios)



Fuente: Elaboración propia.

En el Estado de Morelos la inflexión en la curva de alta competitividad sigue siendo más amplia en los niveles de competitividad. Lo más sorprendente es que su nivel de participación electoral para 2006 fue superior a 50%, por ende, no se asocia con abstencionismo. Se requiere revisar a profundidad a qué se debe la baja en el nivel de alta competitividad.

La revisión de las reglas electorales es una dinámica propia de los sistemas democráticos tardíos, como el nuestro. Los diferentes escenarios por los que se ha transitado han generado desconfianza y, mientras llega la regularidad democrática, es necesario acomodar las reglas. Los diferentes conflictos poselectorales se deben en parte al sistema electoral. Éste debe reflejar y acoger bien las aspiraciones de gobierno de la sociedad y las crisis que se presenten en la historia o en la vida social.

CAPÍTULO III

DEMOCRATIZACIÓN SOCIAL EN LOS ESTADOS DE MÉXICO Y MORELOS

La democratización, como un proceso que tiende a buscar la forma de vida plena y de calidad del ser humano, debe asegurar la participación y el reconocimiento de los derechos ciudadanos en las diferentes áreas de la vida estatal. De ahí que el estudio de la democratización se haga a través de dos grandes rubros: la democratización política y la social. La primera es tratada en los capítulos anteriores, sobre todo en el segundo. Ahora se analizará la democratización social.

Por democratización social se concibe todo aquello que tiene que ver con la posibilidad real de participación del ciudadano en la toma de decisiones de gobierno. Implica la posibilidad de reconocimiento de la pluralidad social, su representación en la toma de y la forma en cómo se ha distribuido el desarrollo económico, si es que lo hay, en el municipio. Hablar de democratización es reconocer que la sociedad civil tiene la capacidad de organizarse e incidir en el gobierno.

La democratización social se manifiesta en la interacción misma que genera la ciudadanía, reconoce, ejerce y es portadora de derechos y obligaciones. Guillermo O'Donnell y Philippe C. Schmitter hablan de esta característica.

El principio rector de la democracia es el de la *ciudadanía*. Ello involucra tanto el *derecho* de ser tratado por otros seres humanos como igual con respeto a la formulación de opciones colectivas, como la *obligación* de quienes instrumentan dichas opciones de ser accesibles y responder por igual frente a todos los miembros del sistema político. A la inversa, este principio impone a los gobernados la *obligación* de respetar la legitimidad de las opciones resultantes de la deliberación entre iguales, y a los gobernantes el *derecho* de

actuar con autoridad (y aplicar medidas coactivas en caso de necesidad) a fin de promover la eficacia de esas opciones y proteger al sistema político de toda amenaza a su perduración (O'Donell, 1991: 21).

La democratización social encierra la igualdad de trato biunívoco entre gobernantes y gobernados. La apertura al planteamiento de opciones es expresión de un proceso democratizador. El voto y sus características, las elecciones mismas, la rendición de cuentas del gobierno y la inserción de la participación en la toma de decisiones son parte de la democratización. Otorga al ciudadano el valor que le corresponde como actor de igualdad de derechos y obligaciones para decidir sobre los asuntos públicos.

La democratización social implica el análisis del *governance*²⁰ y de la gestión pública, y revisar la capacidad del gobierno en la atención de las demandas y, en consecuencia, cómo se relaciona con su comunidad.

Considerando las aportaciones que Luis Aguilar Villanueva (2001) hace sobre las nuevas tendencias que se presentan en la Administración Pública, hay dos líneas que animan y le dan capacidad: la gestión pública y la *governance*. La primera es construcción o fortalecimiento de la capacidad administrativa en la administración pública. Se relaciona con la calidad y capacidad de respuesta gubernamental a las demandas sociales, con el debido reconocimiento a la creación de nuevos sectores en la sociedad. Es importante subrayar que no necesariamente deben introducirse modelos gerenciales en la administración pública para que ésta cumpla su fin, polémica bastante interesante, pues no es la adecuada fórmula general para resolver los males y demandas de la gestión pública, empero, la pertinencia de los modelos gerencialistas en la administración pública no es el centro de discusión de esta investigación.

La *governance*, como una segunda tendencia, viene a dar el sentido político que se estaba perdiendo en la acción del gobierno:

²⁰ El término *governance* tiene su origen etimológico en el latín y el griego aludiendo al gobierno. "En la prehistoria de la voz *governance* es interesante observar que procede del francés antiguo *gouvernance*, precisamente el término que adoptaron los franceses hace pocos años, cuando detectaron y estudiaron este problema" (Sánchez, 2002: 204). En este trabajo se usa este término con diferencia de gobernabilidad que tiene su origen en *governability*. En tal sentido se entiende por *governance* a los patrones y estructuras mediante las cuales los actores políticos y sociales llevan a cabo procesos de intercambio, coordinación, control, interacción y toma de decisiones dentro y entre órdenes sociales y regímenes democráticos (Cruz, 2001: 17). También puede consultarse a Alicia Ziccardi (1995).

“Es una consecuencia directa de la lucha por democratizar al régimen político y es resultado del despertar de la ciudadanía y la sociedad civil que ahora toma partido sobre la actuación de los poderes públicos y se pronuncian en los asuntos públicos que son el interés para sus comunidades” (Sánchez, 2002: 197).

La finalidad de la *governance* es enfatizar la legalidad, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en los gobiernos. Así se reconoce que el gobierno y la conducción de una comunidad es asunto de todos los ciudadanos en un régimen democrático. Ellos tienen el derecho inalienable de participar en la toma de decisiones gubernamentales, no sólo participar con su voto en la elección de opciones políticas, mucho menos de reducir su participación política a una actividad comunitaria. La democratización social con el enfoque de la *governance* exige la interacción de actores políticos y sociales en la elaboración de la decisión pública del gobierno de un estado, región o municipio.

Estas tendencias dan la justa dimensión al ciudadano al considerarlo como elector y contribuyente, en lugar de usuario, cliente y consumidor. El ciudadano es miembro de un Estado en donde se le reconoce su capacidad para ejercer y gozar de derechos civiles y políticos, dentro de los cuales se encuentra el poder votar y ser votado, además, la obligación de contribuir para sufragar los gastos que ejerzan las instancias representativas del Estado.

Para profundizar en el significado de la democratización social, el desarrollo de este capítulo se hace por medio de tres secciones. La primera comprende el análisis de la gestión municipal, es decir, constituir un buen gobierno local con gobernabilidad. La segunda recupera a la ciudadanía y la participación ciudadana en la toma de decisiones como un espacio específico por su magnitud y relevancia ante el proceso democratizador. Finalmente, se analiza la disposición que tienen los gobiernos municipales para gobernar con capacidad.

3.1 GESTIÓN MUNICIPAL Y CAPACIDAD DE GOBERNAR

El estudio de la gestión municipal implica la comprensión de la gestión pública como la parte de la administración pública que opera las decisiones y hace efectivos los lineamientos pensados en aquélla como el género para que la gestión pública sea la especie; es decir, se relacione con la administración pública, pues es parte de ella y, por lo tanto, tiene un carácter público, político y gubernamental. De ahí la importancia de precisar el concepto de gestión, con la finalidad de facilitar el conocimiento de su campo de acción. Para ello, recurrimos a Ricardo Uvalle, quien nos ofrece una noción de gestión pública:

La gestión pública como categoría de análisis se vincula, en un primer momento, a la noción de gobierno. Es sabido que el gobierno es el sistema de dirección que conduce, con base en la institucionalidad, a la sociedad. En un segundo momento, la gestión pública alude al *buen gobierno*, el cual se caracteriza por su aptitud a favor del bien público, una vida de civilidad donde sobresalen el goce de las libertades civiles y políticas, así como un constante mejoramiento de la calidad de vida a favor de los individuos, grupos y regiones (Uvalle, 1997: 57).

Vista así, la gestión pública se relaciona con el seno mismo de gobierno y, dependiendo del grado de vinculación que establezca con la sociedad y actores políticos que influyen o tienen capacidad para influir en la toma de decisiones, se identifica con el buen gobierno o la capacidad para gobernar. Entonces, la gestión pública es uno de los puntos que explican la capacidad de gobierno: “Frente a la preocupación por los problemas administrativos de los gobiernos, la gestión pública es una herramienta útil para mejorar sus resultados, así como su mayor nivel de aceptación (legitimación) por parte de los ciudadanos” (Sánchez, 2002: 199).

La gestión pública es una parte de la administración pública cuya dinámica es similar y, en consecuencia, tangible en relación con el ciudadano, porque su acción es inmediata y operacionaliza al gobierno. En tal sentido, y considerando lo que resalta Roberto Mota (2001: 200), la gestión pública democrática debe destacar el cuidado de los siguientes aspectos:

1. Demandas por formas más democráticas y participativas en la gestión pública.
2. El desempeño más eficiente y eficaz de la administración pública.
3. Más y mejores servicios públicos.
4. Un nuevo papel del Estado y una reforma administrativa integral.
5. Desconcentrar y descentralizar la acción administrativa del Estado.
6. Politización de funcionarios.
7. Reconstrucción de la ética.
8. Transparencia y responsabilidad pública.

Estas condiciones denotan la preocupación por una apertura democrática en la administración pública, en la gestión pública en concreto. Dicha situación se puede alcanzar con éxito si se agrega un trato del enfoque de *governance*, es decir, entender la gestión pública como la capacidad política que permite la consolidación del gobierno ante la sociedad. Lo que se sugiere con este enfoque es la integración de gobernar con una capacidad efectiva con el reconocimiento de organizaciones. La capacidad efectiva del gobierno se logrará con la aplicación de una gobernabilidad democrática que tenga estabilidad, eficacia, eficiencia, honestidad y rendición de cuentas, e impulse una participación ciudadana en la toma de decisiones; “pero teniendo en cuenta las serias flaquezas de todos los gobiernos contemporáneos, habría que concentrar los esfuerzos en desarrollar la capacidad de gobernar y no en inculpar a las sociedades tachándolas de <ingobernables>” (Dror, 1996: 39) así subrayamos la importancia que tiene la gestión pública en un contexto democrático.

La gestión pública no sólo es importante en la administración pública de un Estado-Nación, su trascendencia radica en la forma en cómo opere en los niveles subnacionales. El municipio tiene una administración pública que debe estar guiada, en un régimen democrático, por principios de gestión pública bajo el enfoque de la *governance*, en los términos aquí expuestos.

La democratización en los municipios debe significar la posibilidad real de que el ciudadano tenga cabida, tanto en el ámbito político como en el de la administración pública. Un funcionario municipal no debe ser un actor despolitizado, ya que en ello radica su esencia; por tanto, la participación ciudadana es por antonomasia la idea de un municipio democrático.

Alicia Ziccardi, al analizar la capacidad de gobernar en las ciudades y en gobiernos locales, enfatiza que:

Es en este nivel de gobierno donde se gestiona todo lo relacionado con el uso y la apropiación del espacio urbano, el suministro de los servicios públicos y en donde se instalan las relaciones más próximas entre el gobierno y la ciudadanía

El gobierno local debe cumplir con las funciones y competencias que legalmente le corresponden, representar a la ciudadanía ante los otros niveles de gobierno, administrar los recursos públicos, alentar la participación ciudadana, ejercer el gobierno democráticamente (Ziccardi, 1996: 13).

Hemos subrayado que la gestión pública en los municipios tiene una gran carga administrativa pero debe dar su lugar a la política. Las competencias que le corresponden deben ser atendidas con eficiencia, eficacia, responsabilidad y participación con apego al diseño institucional y reconociendo a los actores políticos y sociales que pueden influir en sus decisiones, con la finalidad de integrarlos en estos procesos que promueven dar o consolidar, según sea el caso, legitimidad al gobierno local. De ahí que sea menester revisar las facultades que el diseño institucional en México le delega a los municipios.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempla dicho marco institucional para los municipios, en específico en el artículo 115, que analizamos para caracterizar nuestro objeto de estudio. Este ordenamiento legal define que el municipio es parte de un Estado federado, base de su división territorial, de su organización política y administrativa. Esta noción es real, porque hasta el momento los estados se componen de municipios y no hay instancia intermedia.

El mismo artículo 115, párrafo primero, califica al municipio como libre. Si por libre entendemos la capacidad para decidir y actuar sin presión, de forma autónoma, entonces, el municipio cons-

titucionalmente tiene esa sustantividad, pero en la realidad no es así (Rendón, 1985: cap. XI). No es libre porque está subordinado en diferentes aspectos, como el legislativo, el financiero y, en algún tiempo y lugar, hasta el político, característica del sistema político mexicano, pues en los municipios se gobernaba a partir de lo que el Gobernador estatal decidía e imponía al presidente municipal, quien no tenía otra alternativa si deseaba futuro en su carreta política.

La fracción I del artículo 115 constitucional dice: "El Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de Regidores y Síndicos que la ley determine".

Con esta cita puede distinguirse que el municipio es la asociación social que se organiza políticamente, mientras que el ayuntamiento es la instancia, producto de esa organización, que ejerce el gobierno, aunque también se le conoce como municipalidad. El ayuntamiento es un órgano colegiado en el que recae el gobierno del municipio.

En el municipio no se ejerce un poder pleno, éste sólo lo tienen el orden federal y el estatal, dado que en la comunidad municipal no se manifiesta legalmente el reconocimiento de un poder con funciones formales legislativas y judiciales. La función legislativa no se ejerce de manera formal en el municipio, ya que quien tiene la facultad de legislar en materia municipal son las legislaturas locales. El ayuntamiento sólo tiene facultades para hacer reglamentos, el bando de policía y buen gobierno, así como medidas de observancia general; sin embargo, no puede hacer leyes en términos formales.²¹

La función judicial se ejecuta formalmente por los tribunales del orden común o por los federales, pero el municipio no tiene reconocida esta facultad. Los jueces municipales son instancias del Poder Judicial local, no dependen del gobierno municipal. La facultad que ejerce el municipio a través de sus instancias administrativas en materia de sanciones es del orden administrativo; la sanción por infracciones a las disposiciones municipales es aplicada por una

²¹ Lo que se desprende del artículo 115, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

autoridad municipal administrativa, porque estas disposiciones son de ese orden, no de tipo judicial, esta materia sólo la puede conocer el Poder Judicial.

La Constitución dice que los municipios pueden administrar libremente su hacienda (artículo 115, fracción IV). Sin embargo, a pesar de la reglamentación explícita que señala cuáles son los bienes, contribuciones e ingresos a los que tiene derecho el municipio, no se aplica la libertad hacendaria, lo cual se debe a que éste es dependiente financieramente del Estado y de la Federación. En promedio, los municipios no tienen la capacidad técnica para que sus finanzas sean de tal magnitud que omitan los ingresos que reciben por vías de participaciones o aportaciones federales y estatales.²²

Los municipios tienen facultades en materia de urbanidad (artículo 115, fracción V de la CPEUM), la cual no todos pueden ejercer a cabalidad, debido a la falta de capacidad técnica, reglamentaria y financiera.

Conforme a este diseño institucional, los estados, a través de las legislaturas locales, regulan la vida municipal en sus propias jurisdicciones. Podemos revisar el nivel de organización y disposición que tienen los Estados de México y Morelos para ser buen gobierno y tener una gestión pública con enfoque de *governance* y, como consecuencia, darnos cuenta de la democratización social o de la forma en cómo está preparado el gobierno municipal a partir del diseño formal, para atender de manera integral a las demandas sociales.

²² Por participación federal debe entenderse aquella parte que le corresponde a un ente por ser miembro de un sistema. Por lo tanto, son aquellos ingresos que reciben las entidades federativas y los municipios por la adhesión de aquellas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, así como los percibidos por su pertenencia al Sistema Estatal de Coordinación Fiscal. Las participaciones federales en los municipios son un porcentaje que recibe la hacienda municipal de la recaudación de impuestos que realizan las autoridades fiscales, tanto federales como estatales, y que le reconocen a favor del municipio por acto recíproco consecuente de la adhesión a la coordinación fiscal. Así, las participaciones de ingresos federales son asignaciones de recursos fiscales que otorga el gobierno Federal a los Estados, municipios y Distrito Federal, a través del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal, destinados para cubrir la parte a la que tienen derecho como complemento de sus ingresos y que les corresponde de acuerdo con las disposiciones legales.

Las aportaciones son recursos independientes y distintos a los que integran las participaciones; una característica que las distingue de éstas es que la transferencia de recursos hacia las autoridades estatales y municipales es en forma etiquetada, es decir, que tienen un fin específico. Obedecen a la necesidad y exigencia de descentralizar los recursos federales hacia las comunidades más necesitadas. Se regulan por ley y tienen una composición en siete fondos, de los cuales sólo dos inciden en los ingresos de los municipios: el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal.

Tanto en el Estado de México como en el de Morelos existe una parte que regula los principios básicos de la vida municipal en el orden constitucional local. En ambas entidades federativas su propia Constitución local vuelve a darle el carácter de municipio libre, aun cuando en Morelos se precisa que los municipios están subordinados a los poderes del Estado (artículo 110 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos). Se establece así la superioridad de las autoridades estatales sobre las municipales, llevando así al terreno de la ley la subordinación que ya es un hecho en la praxis, incluso cuando la misma Constitución de Morelos reconoce facultades a los municipios que lo sitúan en igualdad de oportunidades ante el gobierno estatal; por ejemplo, cuando se le otorga la facultad al ayuntamiento de poder promover y convocar a un plebiscito en el ámbito de su competencia (artículo 19 bis, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos). En conclusión, se destaca mayor rigidez en la definición de la subordinación municipal, a la vez que se le otorga competencia para hacer valer sus derechos ante cualquier decisión gubernamental local; por lo tanto, en Morelos, a pesar de regular la subordinación, hay mayor apertura al debate y a la integración de un gobierno, que reconoce la pluralidad social y gubernamental en su territorio. Estos son elementos que señalan una disposición a tener o ser capaz en el gobierno, situación que se asocia con el tipo de sistema electoral que utilizan para integrar sus ayuntamientos y que promueve el reconocimiento de la pluralidad.

En ambos casos, los ayuntamientos tienen la facultad de iniciar leyes ante la legislatura local en materia de administración pública municipal o de interés municipal, sin embargo, está limitada de facto, porque la iniciativa de ley no es una estrategia y capacidad desarrollada por los cabildos; por ejemplo, en el Estado de México, la iniciativa de ley de ingresos municipales pasa por la Secretaría de Finanzas del Gobierno estatal, integrándose un solo anteproyecto para todos los municipios. No así en Morelos, donde cada municipio debe sustentar de mejor forma y con información más detallada esa iniciativa. Se expide incluso una Ley de Ingresos Municipal detallada por cada uno de los municipios, mientras que en el Estado de México es una, general y abstracta, para todos. Nuevamente se

distingue un acto a favor de la individualidad o singularidad de los municipios en Morelos.

En materia de planeación del desarrollo, los municipios de ambos estados la tienen contemplada. Cabe mencionar que para los municipios de Morelos se prescribe una planeación más integral, dado que en la planeación municipal exige se contemple el desarrollo urbano. Es facultad de los ayuntamientos aprobar el Plan de Desarrollo Municipal, sólo que en Morelos se prevé la publicación en el periódico oficial, después de ser aceptado por el ayuntamiento, situación que no se precisa en el Estado de México. Esto ocasiona que en algunos municipios mexiquenses sólo se vea como requisito legal y no como instrumento que permite la conducción de esfuerzos encaminados hacia el bien público. Además, en muchos casos, la ciudadanía declara no conocer el Plan de Desarrollo Municipal.

En cuanto a la estructura político-administrativa de los municipios, se reconoce que el ayuntamiento tiene facultades de gobierno y de administración, como un órgano de deliberación, y en el presidente municipal recae la facultad ejecutiva del gobierno, de la administración pública y de ejercer las decisiones del ayuntamiento.

La constitución de Morelos adelanta que habrá autoridades auxiliares como las ayudantías municipales, que son centros reales de cuarto poder. Al respecto, regresaremos más adelante.

Las comisiones —instituciones a través de las cuales trabaja el ayuntamiento— están impedidas para tener facultades ejecutivas; empero, las que ejercitan los regidores tienen un grado importante de acción sobre las acciones que desempeñan las unidades o dependencias de la administración pública municipal en ambos estados. La diferencia estriba en que el diseño institucional en Morelos impide que las comisiones se concentren en un partido de manera abrumadora, como sucede en el Estado de México, en donde las comisiones más importantes y varias son concentradas en el partido que obtuvo la mayoría electoral.

Ese mismo diseño institucional, especialmente la influencia de la formación del gobierno municipal, logra que el cabildo pueda ser convocado incluso por la simple convocatoria de dos regidores que deseen analizar un asunto específico. Además, el informe presidencial —en concreto el del último año— debe ser comparativo

entre lo propuesto al inicio de la gestión y lo logrado al finalizar. Al informe debe asistir un representante del Congreso local, quien lo contestará, en contraste con el Estado de México, dado que no hay una normatividad que precise la comparación y tampoco reconoczca al Congreso, sino al Ejecutivo estatal.

La estructura administrativa está prevista en la ley, con la existencia mínima de un secretario, un tesorero y un contralor. Las demás áreas administrativas dependerán de la capacidad financiera, de las demandas y tamaño del municipio. Es facultad indistinta del ayuntamiento nombrar a los funcionarios de la administración municipal a propuesta del presidente. Sin embargo, en Morelos se observa que el Contralor debe ser nombrado por una mayoría calificada de dos terceras partes de los asistentes al cabildo, lo cual implica la conformación de un cabildeo que derive en un consenso para nombrar al que ha de fiscalizar la aplicación del presupuesto. Además, existe una regulación más específica de sus facultades. Es importante subrayarlo porque se plantea una disposición alta al buen gobierno y a la transparencia de cuentas, dado que los ayuntamientos se conforman con más alto grado de pluralidad política, consecuencia de su sistema electoral.

Las autoridades auxiliares que permiten el vínculo más estrecho entre el gobierno municipal y las comunidades atienden diferentes razones en ambos casos. En Morelos existen las figuras de intendentes y ayudantes, que son electas por el pueblo. De esta forma no representan a la autoridad ante el pueblo, sino al revés; por lo tanto, su función es totalmente de representación social. El voto popular les concede la legitimidad que les permite conciliar diferencias entre los vecinos en provecho de un impulso hacia el desarrollo de sus comunidades, o bien son un conducto de organización social para hacer efectivas sus demandas y solucionar problemas. En el Estado de México, existen delegados y subdelegados, cuyo nombre ya implica la presencia de la autoridad en la comunidad, aun cuando son electos por asamblea. Estas condiciones de elección de la autoridad auxiliar no significa que haya ausencia de la manipulación y aplicación de la política clientelar que, por antonomasia, se ha aplicado en gran parte de la historia política de México. Por supuesto, se aplica y tiene arraigadas

costumbres difíciles de erradicar, pero donde hay un espacio para que la pluralidad se ejerza es más difícil manipular que en donde se asegura el mando de una mayoría por encima de las minorías. De igual forma, donde es favorable el nivel educativo es menor la oportunidad al clientelismo.

Dos diferencias que se perciben en la conformación de la estructura administrativa del Estado de México: la figura de la Oficialía Conciliadora y Calificadora Municipal, que la ley prevé con facultades de conciliación y paz municipal, así como de sanción en infracciones a los mandamientos administrativos del orden municipal; y la idea de un Sistema de Mérito y Reconocimiento al Servicio Público Municipal, el cual está instituido, pero no consolidado debido a la falta de instrumentación hacia un servicio civil que propicie seguridad y permanencia en la administración para garantizar su eficacia. Ambos son un primer intento por romper los lazos que han servido para ejercer el sistema como botín y despojo, características de los gobiernos municipales mexiquenses, independientemente del partido que llegue al poder.

Los ingresos municipales se componen de dos tipos: directos e indirectos. En los primeros se ubican créditos fiscales, impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones que la legislatura local autoriza cobrar a favor del municipio como ingresos propios; en el segundo grupo se encuentran los derivados de las participaciones y aportaciones tanto federales como estatales. Ambos conforman los denominados ingresos ordinarios, mientras que los extraordinarios constituyen las subvenciones o empréstitos que, por razones especiales, reciben en un determinado periodo fiscal.

Un municipio con más ingresos directos que indirectos tiene mayor autonomía para decidir en qué invertir sus recursos, pues la mayoría de los ingresos indirectos tienen un destino preestablecido; por ejemplo, los derivados del ramo 33 no permiten utilizarse en áreas distintas para lo que fueron concebidos.²³

²³ Ver la Ley de Coordinación Fiscal; específicamente, el capítulo respectivo a las Aportaciones Federales.

Las finanzas son el talón de Aquiles de los municipios, en grados diferentes según su nivel de urbanidad. Entre más elevado sea, existe menor dependencia de recursos indirectos, ya que los recursos propios les permiten movilidad y diseño de acciones concretas y particulares; si su grado es menor, poseen una dependencia fuerte de los ingresos indirectos, estando a expensas de recursos provenientes de participaciones y aportaciones federales, lo que puede incidir en la no consolidación de los triunfos en los gobiernos locales de la oposición al gobierno estatal o federal.

En todos los municipios estudiados, sin diferenciación por entidad federativa, se encuentra una correlación estadística medida a través del coeficiente de Pearson²⁴ de 0.49 entre las variables Autonomía Financiera y el tipo de Urbanidad Municipal. Entre mayor es el grado de urbanidad en un municipio, la variable de autonomía financiera, medida como el resultado de la diferencia entre ingresos directos o propios y sus egresos, demuestra que el municipio tiene capacidad para pagar sus gastos administrativos y, en el mejor de los casos, que conserva un remanente.

Esta correlación estadística sólo disminuye cuando se calcula para el caso de los municipios mexiquenses, cuyo coeficiente de Pearson es de 0.314, lo cual significa una relación débil entre las dos variables usadas; sin embargo, en los municipios morelenses aumenta a 0.673 —medido con el mismo coeficiente—, estableciéndose una correlación fuerte entre ambas variables. Esto puede explicarse recurriendo a que en el estado de Morelos, por ejemplo, Cuernavaca, municipio metropolitano, tiende hacia una relación financiera sana, pues en los últimos tres años (1999, 2000, 2001), de cada cien pesos que ingresaban en promedio, treinta y siete eran de recursos propios y sólo treinta y dos se utilizaban para gastos administrativos. En contraste, en un municipio rural como Jantetelco, de cada cien pesos que ingresan, noventa y cuatro pesos no son propios, pagando por gastos administrativos alrededor de treinta y seis pesos. Esto puede apreciarse en la tabla 3.1.

²⁴ Coeficiente que mide el grado de asociación lineal entre dos variables medidas en escala de intervalo o de razón, tomando valores entre -1 y 1. Los próximos a 1 indican fuerte asociación lineal positiva (a medida que aumentan los de una de las dos variables, se incrementan los de la otra); los próximos a -1 revelan fuerte asociación lineal negativa (a medida que aumentan los de una de las dos variables, disminuyen los de la otra), y los próximos a cero señalan no-asociación lineal (ver Ferrán, 1996: 188; García Ferrando, 1999).

Tabla 3.1 Comparación de la autonomía financiera por municipio y tipología

	Municipio	Tipo de urbanidad	Ingresos (proporción por cada cien pesos)		Gasto administrativo (proporción)	Autonomía financiera*
			Indirectos	Propios		
Morelos	Cuautla	Urbano	80.54	19.46	47.90	-28.44
	Cuernavaca	Metropolitano	62.28	37.72	32.05	5.67
	Jantetelco	Rural	93.66	6.34	36.07	-29.73
	Jonacatepec	Rural	94.31	5.69	32.60	-26.91
	Temixco	Urbano	83.04	16.96	44.30	-27.34
	Tlaltzapán	Semiurbano	87.21	12.79	42.02	-29.23
	Xochitepec	Semiurbano	87.16	12.84	63.10	-50.26
	Zacualpan	Rural	91.49	8.51	25.11	-16.60
México	Ecatzingo	Rural	93.68	6.14	66.24	-60.10
	Ixtapaluca	Urbano	45.06	54.94	47.40	7.55
	Ixtlahuaca	Semiurbano	57.80	42.20	45.69	-3.49
	Naucalpan	Metropolitano	45.31	54.69	80.07	-25.38
	Ozumba	Rural	72.19	27.81	59.94	-32.14
	Tepetlixpa	Rural	82.60	17.40	88.00	-70.60
	Texcoco	Urbano	56.46	43.54	60.62	-17.08
	Tlalmanalco	Semiurbano	86.55	13.45	86.66	-73.21

* La autonomía financiera es igual a la diferencia entre ingresos directos o propios menos gastos administrativos.
Fuente: elaboración propia basada en el Sistema Nacional de Información Municipal (CEDEMUN, 2002, <http://www.cedemun.gob.mx>)

La situación del Estado de México es similar, pero sus resultados son más extremistas, ya que en algunos casos existe mayor dependencia de ingresos provenientes del Estado o de la Federación.

Allí, el caso del municipio metropolitano es una excepción del comportamiento de los municipios de este tipo, incluso fuera del propio Estado. Ixtapaluca logra una autonomía financiera, debido a que se está favoreciendo por el impuesto predial y de propiedad derivados de su expansionismo urbano; asimismo, tiende a convertirse en un municipio metropolitano.

En este sentido, las finanzas son una variable que afecta al ejercicio democratizador del municipio. En la medida en que prevalezca la dependencia financiera, las decisiones no podrán ser discutidas de manera libre y con intereses de atención a demandas legítimas de la sociedad. Es importante subrayar que existe un estudio de Uri Raich (2001) donde se demuestra que el ramo 33 ha tenido un impacto contrario en la capacidad recaudatoria de los municipios, porque los ayuntamientos, al verse favorecidos con dichos recursos, no hacen un esfuerzo por integrar a su hacienda los créditos fiscales que, por derecho, están a su favor.

Este argumento es válido porque los gobiernos municipales, ahora con las aportaciones, tienen una actividad en obra pública más notable que, por ejemplo, hace diez años; sin embargo, su interés por tener unas finanzas municipales transparentes, sanas y agregadas no ha sido demostrado por la misma autoridad. La desatención de este rubro en varios casos de los estudiados se debe a la falta de capacidad de las autoridades y funcionarios municipales, pues se conforman con lo que pueden ir resolviendo.

Es evidente que en los municipios rurales hay un abandono de la facultad económico-coactiva para ejercer el cobro de créditos fiscales; tampoco existe un trabajo de sensibilización. Por ende, sus participaciones no pueden aumentar de monto de manera significativa, ni en precios reales, pues están correlacionados con la capacidad de recaudación y con la población. Esto se convierte en un círculo vicioso contra los municipios rurales, los cuales tienen presupuestos altos en la prestación de servicios debido a la dispersión de su población.

Por lo tanto, a manera de conclusiones, la gestión municipal se puede comprender a partir de dos momentos. El primero se basa en un diseño institucional conformado principalmente por el marco jurídico y la política estatal del gobierno correspondiente.

El segundo está integrado por las acciones que ejecuta el gobierno municipal como parte de su gestión. Entre ambos existe una diferencia que ubica a la gestión pública lejana de la disposición de un buen gobierno; en ocasiones, deja la huella de ser incapaz y producir escenarios de crisis que apuntan hacia una inestabilidad o enfrentamiento.

En relación con lo que Roberto Mota apunta como situaciones que se deben cuidar en la gestión pública democrática, tenemos que: las demandas de la comunidad no están estructuradas en forma democrática ni son atendidas en ese contexto; la gestión pública está dada en un marco de poca participación propiciando un gobierno autoritario o incapaz de ejecutar su administración por falta de realidad social y desconocimiento del problema concreto.

Ello se percibe con mayor agudeza en el Estado de México, ya que en Morelos se facilita la atención de las demandas a través de las ayudantías municipales, aspecto favorable a la vinculación que sostenemos con su sistema electoral. El desempeño de la administración pública no es del todo eficaz ni eficiente, debido en gran parte a la falta de preparación de los servidores en general y de los funcionarios en específico, lo que se refleja en un régimen municipal rebasado fácilmente por la contingencia, resaltado con mayor agudeza en la medida que el nivel de urbanidad disminuye; es decir, a menor urbanidad, los espacios y exigencias educativas merman, pero el ambiente es más propicio para sostener una política clientelar y no de participación ciudadana. Además, no existe una valoración costo-beneficio en la gestión, lo que se acentúa cuando el municipio tiene menor grado de urbanidad, indistinto para ambos casos. Sin embargo, en el caso de la selección de las mejores opciones, Morelos tiene mayor certidumbre y debate al respecto, asociados a la forma en cómo se integra el ayuntamiento, consecuencia de su sistema electoral.

Los servicios públicos no son atendidos con base en una planeación a largo plazo; son respuestas a demandas concretas sin visión, lo cual produce que tengan problemas de cobertura y de calidad. Así, en los municipios urbanos el pretexto es la alta demanda de los servicios, mientras que en los rurales la limitante es

la dispersión poblacional que aumenta el costo de instalación y de mantenimiento. Esto impacta en el proceso democratizador, pues la falta de oportunidad en la satisfacción de servicios inhibe la participación ciudadana cívica, porque se negocia con la carencia y se establece el clientelismo como política de gestión.

Por otro lado, no se encuentra una reforma administrativa integral en los municipios. Existe un intento de trabajo de reorganización en el estado de Morelos, pero no produce los resultados esperados en los actos.

La centralización de la acción administrativa del gobierno municipal es producto de la imitación de otros órdenes gubernamentales. Los lugares en donde se concentran los servicios de atención son las cabeceras municipales, pues presentan mayor desarrollo en comparación con las localidades foráneas. Particularmente, en Morelos se plantea una alternativa a través de las ayudantías municipales, cuyos titulares son, en algunos casos, los mismos que promueven la participación de sus vecinos para enfrentar y resolver problemas; de hecho, su mayor obstáculo lo encuentran en la voluntad del alcalde. En los municipios mexiquenses esto se ve superado a través de la participación ciudadana organizada, como en Naucalpan y otros municipios metropolitanos o de alta politización.

Un problema detectado con facilidad, producido por la falta de preparación de los funcionarios y autoridades, es la poca politización o conciencia cívica y/o política, ya que olvidan el sentido social de la función de gobierno y se alejan de la base social como el elemento *sine qua non* de un régimen democrático. Por lo tanto, es imperante reconstruir una ética pública que permita a los servidores públicos comprender que sus acciones deben ser consecuencia de la prudencia y del respeto a la libertad.

Los resultados nos arrojan una mediana disposición a ser buen gobierno en los municipios rurales y semiurbanos; la alta disposición se localiza para los urbanos y metropolitanos, empero, la deuda social que tienen los gobiernos con sus comunidades es elevada, debido al abandono de atención ejercida en materia de gestión municipal en los tres órdenes. Además, prevalece una diferencia significativa en favor de mejores asociaciones que se encuentran en Morelos, lo cual ayuda a comprobar la hipótesis sustentada.

En general, la gestión pública municipal se encuentra en un proceso de ampliación de derechos y canales de participación. Existe trabajo por parte de los gobernantes, pero poca inclusión de los actores. Se subraya que hay mayor disposición a ser mejores en los municipios metropolitanos y urbanos que en los rurales; diferentes factores que no responden nuestro estudio impiden argumentar categóricamente la causa de esta situación, que es una realidad. Si la idea es defender una gestión pública municipal democrática, es importante analizar la participación ciudadana como su ingrediente básico.

3.2 CIUDADANÍA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Pensar en un municipio democrático en donde no haya canales factibles de reconocimiento y participación del ciudadano es inadmisibile. La base de la democracia es el poder del ciudadano y del pueblo, ya que tienen la facultad para decidir ante diferentes opciones, según sus propios intereses y condiciones, el proyecto que desea para sí y para su asociación humana, asentada en un territorio específico, con la idea de sumar esfuerzos y lograr el bien público.

Basados de nuevo en que el municipio debe ser la piedra angular del desarrollo, si y sólo si se le da la atención y el lugar respectivo en la construcción de la democracia, cuyo proceso inició en el municipio, pero no con la intención democratizadora sino como un acto de liberalización. Es decir, se otorgaron algunas concesiones a la oposición y el régimen en turno pensó seguir manteniendo el poder de la República Mexicana. La historia política de México describe que, durante el mandato priista, los primeros triunfos de la oposición fueron exactamente municipales, acompañados de algunos casos en los congresos. Después de varios años, se logró que un partido distinto al de los gobernadores estatales llegara al poder (Lujambio, 2000) y, posteriormente, se conquistó también la Presidencia de la República, que perteneciera por décadas a un solo partido político.

El municipio, como el centro de organización social y política que vincula de forma enfática a la comunidad y a la autoridad, gobernado y gobernante, requiere de una relación incluyente con su pueblo. Este lazo innegable entre el vecino y el gobierno municipal necesita de atención y canales que den cabida, reconocimiento, debate, formación de acuerdos y avances para la comunidad municipal, ya que de otra forma sólo se operan ejercicios intrascendentes, convirtiéndose en personales, en lugar de comunitarios, así como acciones legítimas de la sociedad.

En este tenor, la participación ciudadana es un requisito *sine qua non* de la democratización municipal. Para que tengamos un ejercicio democrático ejemplar y trascendental en el ámbito nacional, es necesario un entrenamiento, una experiencia que se puede ofrecer en el espacio municipal. La situación no es fácil, porque la historia, la tradición, la costumbre y el contexto socioeconómico imponen formas de pensar y de participar. El diseño institucional político de un Estado puede alentar o inhibir la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones. De igual forma, es eje de referencia la disposición del gobierno para promover y acoger a esa forma democrática de reconocer el derecho legítimo y originario que tiene el ciudadano en los asuntos públicos.

La búsqueda de estas instituciones democráticas en los estados de México y Morelos atiende al propósito de precisar los niveles de democratización que se perfilan en cada entidad y ubicar la posible causa del reconocimiento o ausencia de instituciones.

En el caso de Morelos encontramos un deseo marcado por reconocer y promover la participación ciudadana. Su Constitución reconoce como derechos de sus ciudadanos: votar y participar activamente en las elecciones y en los procesos de plebiscito y referéndum a los que se convoque, entre otros, (CPEMOR, 2000: art. 14, frac. I), así como a iniciar leyes (CPEMOR, 2000: art. 14, frac. II). Estas facultades sientan las bases de la disposición del régimen a debatir, a discutir sus decisiones para que sean avaladas o rechazadas. No obstante, se legitima la autoridad y se permite la forma del consenso como estrategia de gobierno que reconoce su origen democrático establecido en la vía electoral.

En Morelos, a través de la Constitución estatal se establecen las figuras de democracia semidirecta, a saber: el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular, las cuales son contempladas como formas de participación ciudadana; por lo tanto, incluirlas en la ley local es garantía de su institucionalización. Veamos su nivel de funcionalidad.

El plebiscito, como el ejercicio de consulta al ciudadano para que exprese su aprobación o rechazo a un acto o decisión del Poder Ejecutivo o de los ayuntamientos, es posible cuando la decisión o acto sea de carácter general y trascendente en la vida pública, según el artículo 19 bis de la Constitución Política del Estado de Morelos. Pueden convocar a plebiscito el Gobernador, el Congreso del Estado (a solicitud de las dos terceras partes), los ayuntamientos —en el ámbito de su competencia— y 10% de los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral.

De facto, la institución del plebiscito está y existe en la ley, pero no ha tenido aplicación; diferentes factores pueden explicar esa falta de práctica, por ejemplo, la ausencia de organización social para recurrir a esa vía a través de acciones formales. No obstante, prevalece una actividad de enfrentamiento a la autoridad para resolver sus demandas cuando la política no es favorable a los intereses del pueblo, porque es el único medio que se vislumbra ante la falta de inserción en el debate, pero todos estos signos de organización civil son bienvenidos al proceso democratizador para superar la crisis de gobierno.

El referéndum se considera el proceso mediante el cual los ciudadanos manifiestan su aprobación o rechazo a reformas, adiciones o derogaciones a la Constitución Política estatal, a la ley del Congreso o a los reglamentos de los ayuntamientos. Es una institución para opinar y decidir en amplio sentido sobre los resultados legislativos. Los mismos sujetos que convocan a un plebiscito están facultados para llamar a un referéndum; no obstante, si se tratan asuntos sobre la Constitución, los ciudadanos participantes deben ser 15% del Padrón Electoral; para leyes o reglamentos basta 10%. En realidad, estos porcentajes son una limitante para el ejercicio abierto de esta institución, pues en Morelos, 10% del Padrón Electoral equivale a 104,602 ciudadanos, y 15% a 156,903 (de acuerdo

con datos del Padrón Electoral del Estado de Morelos, con corte al 15 de abril de 2002, éste se integra por 1'046,021 ciudadanos). La Constitución reconoce que la iniciativa popular es una facultad del ciudadano para presentar proyectos de creación, reforma, adición, derogación o abrogación de leyes o reglamentos ante el Congreso estatal. Su gran limitante es el porcentaje exigido para dar cabida; es decir, 20% (209,204) de ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral. En esta figura no es correcta la cláusula de organización, porque se niega la posibilidad de una propuesta sustentable por calidad y capacidad del sujeto, dando prioridad al agregado poblacional, que se convierte en un obstáculo. Recordemos también que la materia jurídica no es manejada por todos los ciudadanos; por lo tanto, no está garantizado que cualquier redacción sea aceptada como iniciativa popular, se requiere cierto nivel de preparación técnica para hacer tangible esta situación.

Lo más encomiable del diseño institucional de Morelos es el Consejo de Participación Ciudadana, contemplado en el artículo 19 bis de la Constitución local, al cual la ley encarga la preparación, desarrollo, vigilancia y calificación de los procesos de referéndum o plebiscito con la colaboración del Instituto Electoral estatal. En este Consejo participan el Secretario General de Gobierno; un diputado por grupo o fracción parlamentaria; tres ciudadanos de reconocido prestigio y solvencia moral, designados por el Congreso a propuesta del Ejecutivo estatal de al menos el triple de opciones; y un Secretario de Actas, propuesto por los miembros del Consejo, con voz, pero sin voto. Es lamentable que al término de esta investigación no se haya integrado todavía; en consecuencia, no está formalmente constituida la autoridad que puede hacer valer las instituciones anteriores. El Consejo será presidido por el Consejero elegido por sus miembros; es decir, aunque participe el Secretario General de Gobierno, no está garantizado que el representante del Gobernador dirija. Así, de alguna manera, se salva la autonomía de este órgano.

Durante su periodo 2000-2006, el Gobernador de Morelos, Sergio Estrada Cagigal, publicó en el periódico oficial, el 26 de diciembre de 2000, la Ley de Participación Ciudadana, que el Congreso local trabajó para reglamentar y hacer factible la instrumentación de las figuras de participación contempladas en la Cons-

titución, lo que representa un avance significativo, pues demuestra la disposición a la participación ciudadana por parte del gobierno del estado y de los municipios.

Es menester mencionar que este paso hacia la apertura democrática en Morelos es una respuesta al autoritarismo radical que se ejercía por parte del gobierno estatal, siendo el más evidente y último el del general Carrillo Olea, quien tuvo que renunciar a su cargo debido a la presión de la opinión pública que cuestionaba la oportunidad de su administración y el respaldo que desde ésta se hacía a la delincuencia y al abuso del poder. Es un ejemplo claro de que la incapacidad gubernamental conduce a una crisis que, en el mejor de los casos, el mismo gobierno atiende y supera, pero se convierte en ingobernabilidad en otras ocasiones.

Por su parte, el Estado de México permanece rezagado, ya que no alcanza el nivel logrado en Morelos en materia de institucionalización de la participación ciudadana. La Constitución mexiquense contempla al referéndum como única figura de la democracia semidirecta. En su artículo 14 se considera que pueden ser objeto de referéndum total o parcial las reformas a la Constitución y las leyes que expida la legislatura, excepto las del orden tributario. Aquí de inmediato se observa una limitación, pues los reglamentos y bandos municipales no son objeto de estas instancias; además, la cifra de ciudadanos necesarios para solicitar al Gobernador someter una situación específica a referéndum es de 20% del Padrón Electoral (1'624,036 ciudadanos, ya que de acuerdo con datos del Padrón Electoral del Estado de México, con corte al 15 de abril de 2002, éste se integra por 8'120,179 ciudadanos), cantidad difícil de operar en 30 días naturales y haciendo al referéndum altamente improbable de lograr, pues el número de personas solicitado es superior, incluso, al Padrón Electoral de Morelos.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México señala a las comisiones del ayuntamiento como formas de auxilio para su eficaz desempeño, al Consejo de Participación Ciudadana y a los organismos sociales representativos de las comunidades. Las comisiones no cumplen su cometido de estudiar, examinar y proponer acciones y soluciones en su área dentro de la administración

pública municipal, pues, en la mayoría de casos, son propuestas por el presidente municipal. Aunque carecen de facultades ejecutivas, es fácil ubicar regidores que operan y efectúan acciones muy particulares de gestión.

Los consejos de participación ciudadana se constituyen por cinco vecinos de cada comunidad a través de una elección, según la convocatoria emitida por el ayuntamiento respectivo. Tienen atribuciones de promoción, colaboración, supervisión e información y de propuestas de acciones, las cuales, desde nuestro enfoque, limitan la incidencia en la toma de decisiones, dado que no es su finalidad legal, aunque ayudan a legitimar mediante las acciones del gobierno municipal. También, en la medida en que el urbanismo crece, el nivel de manipulación para la formación de estos consejos disminuye, no desaparece.

Un ejemplo del clientelismo se expresa en la integración de la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal, donde la selección de los miembros atiende a intereses de afinidad política partidista, por encima de la calidad o pluralidad de posiciones que pueden redundar en un enriquecimiento de propuestas y búsqueda de soluciones más óptimas. De este fallo a la libertad de elección y de representación, se derivan otros factores de índole política que la sociedad percibe y reserva para enfrentar, ya sea de elección política o de negociación de intereses. Es importante mencionar que la necesidad de la búsqueda de consenso se deja al olvido.

Por consiguiente, si se comparan ambos casos, se encuentra que en Morelos la institucionalización de la participación ciudadana es más favorable en su diseño y propensa a ser efectiva, ya que su sistema electoral es dominante de representación proporcional o de consenso; prevalece una mayor disposición a la intervención de pueblo, el cual, aun con sus limitantes, está más al pendiente de los asuntos públicos, porque su sistema electoral le garantiza que su opinión se respeta; además, el pluralismo social es reconocido en la política, donde encuentra un espacio de expresión. En el Estado de México, su diseño es más rígido y sus prácticas son más clientelares. El régimen mexicano está basado en el ejercicio del corporativismo, garantizándole el control, y ha sido eficiente en los resultados

que el gobierno busca para efectos de legitimación. Sin embargo, no es un cuadro propio de una democratización, los canales de participación deben ser más equitativos y plurales. Recordemos que la base del gobierno democrático es la participación y el debate.

Asimismo, este clientelismo en los municipios metropolitanos es menor debido a diferentes factores, como la pluralidad, que permite el sistema electoral en la contemplación de circunscripciones grandes, y la educación, que cuenta con un nivel aceptable por tener mayores y más oportunidades que en las localidades rurales.

La ciudadanía reconoce que no es tomada en cuenta para establecer la agenda de las obras públicas, tanto en el Estado de México como en el de Morelos; alrededor de 57% declaró no ser consultado, y una tercera parte aceptó su inclusión. Esto demuestra que, en la práctica, el gobierno obvia la presencia del ciudadano y no reconoce la capacidad de decisión que le corresponde.

Un aspecto que llama la atención es la percepción que la población tiene de la misma participación ciudadana, pues la consideran, en orden decreciente de importancia, como sinónimo de participación electoral, 36.8% en el Estado de México y 44.3% en Morelos; le siguen de manera indistinta la contribución en acciones del gobierno y el estar informados (en ambos casos, el porcentaje de cada aspecto es de 16%). El resto de los ciudadanos la identifican con la militancia en partidos políticos, organizaciones no gubernamentales, religión y en otras actividades.

Los resultados nos indican que la participación de los ciudadanos en las organizaciones no es una acción de su interés, pues aproximadamente 20%, en promedio, de la población encuestada en ambos estados refirió no pertenecer a ninguna asociación política, social, religiosa ni deportiva. Aunque no es nuestro objetivo la confirmación de esta sentencia, la señalamos como una sospecha que podría iniciar otra investigación.

En este mismo tenor se encuentra la asociación entre sexo y noción de participación ciudadana, ya que en el Estado de México se acepta este vínculo, pero en Morelos no. Esta situación deberá estudiarse con mayor cuidado para ofrecer conclusiones precisas.

Así, en donde el sistema electoral es favorable a la inclusión de la pluralidad política y social se propicia un ambiente de mayor

disposición y promoción de la participación ciudadana; en donde ella se expresa, se asegura un sistema de desarrollo económico, y en donde éste prevalece, se invita a la participación ciudadana. El desarrollo económico se percibe como la variable interviniente en el proceso democratizador de los municipios.

3.3 DISPOSICIÓN AL GOBIERNO CON CAPACIDAD

Cuando nos hemos referido a la gestión pública municipal desde un enfoque de *governance*, se ha enfatizado el tamiz político en la función pública de administrar. La política es, por antonomasia, sustancial a la administración pública; no puede haber gestión pública sin el ingrediente de la política, mucho menos cuando se refiere a la gestión democrática.

Un gobierno democrático debe trabajar con su pueblo, promover la interacción del gobierno y la sociedad, no de manera simulada, sino realista en la forma en que se vincula, pues de ello depende su éxito; no es lo mismo gobernar desde una posición de régimen autoritario, ya que no requiere de la relación interactiva con su sociedad; su propio nombre que denota el acto de la autoridad, quien exacerba de esta condición. Así, un gobierno democrático —o que desea serlo— debe trabajar para responder con eficiencia, eficacia, responsabilidad y apertura a la sociedad. Esta vinculación es viable y necesaria en un ámbito de libertad e igualdad. Por lo tanto, la forma como se ejerza ese cometido es la forma en que se definirá el gobierno: bueno o su contrario. Felipe Aguilar Hernández con su concepto de buen gobierno nos permite reflexionar al respecto:

el concepto de buen gobierno no es un concepto nuevo, en él se encuentra la legalidad de la política y de lo que en un tiempo se llamó el arte de gobernar, hoy gobernabilidad. En este sentido, buen gobierno favorece la tolerancia, es decir, la convivencia de grupos, de voluntades, de oposiciones y de costumbres diversas, procurando así el ejercicio del arte de gobernar (Aguilar, 2000: 130).

Entonces, el buen gobierno subraya la importancia de su calidad, directamente proporcional a la capacidad de gobernar, la cual se demuestra cuando se reconoce al opuesto, al que piensa diferente, al que tiene otras costumbres, al que tiene otras ideas. En consecuencia, obliga a ser tolerante para no responder ante posiciones diferentes a la propia con impulsos y acciones fuera del lugar democrático, de respeto y de libertad. Aquí juega un papel importante y trascendental la política, pues, como lo dijo Carl Smith, es la relación amigo-enemigo que permite reconocer la existencia del otro diferente, pero necesario para la vida estatal.

En conclusión, el buen gobierno, así entendido, es propio de un sistema democrático, acepción que adoptamos para este análisis y enfoque. Igualmente, reconocemos que el buen gobierno coexiste con algunos elementos, también sustanciales a la democratización. Aguilar lo define cuando dice:

hay buen gobierno[...] cuando la opinión pública y la participación ciudadana son tomadas en cuenta en los asuntos de orden común; cuando la democratización y publicitación del poder permiten alcanzar el consenso y la legitimación vía la concertación; cuando la estabilidad política, entendida como una correlación de fuerzas disímolas, es institucionalizada; cuando la democracia, la libertad y la justicia son el mejor contrapeso para los excesos del poder (Aguilar, 2000: 132).

El buen gobierno se califica o se mide en los actos, no sólo en el diseño; éste es importante y necesario, pero no suficiente. De ahí que su medición o cuantificación requiera de la valoración de dos indicadores: el diseño o proyecto y la acción o ejecución del gobierno. Asimismo, una buena administración está dada por el consenso, lo cual significa que es logro de quien promueve la búsqueda de acuerdos y desea integrar a la gestión el ingrediente político. Como puede verse, el conocimiento y la capacidad de los funcionarios o autoridades es un factor ponderado en la conformación de la calidad del gobierno.

La falta de preparación en los funcionarios estatales causa daños al Estado y a la sociedad, sólo que los costos de esa incapacidad a todas luces únicamente repercuten en la sociedad. No es válido ensayar el ejercicio de gobernar; no es consecuente, con la buena salud del Estado, intentar gobernar sobre la base del ensayo y el error: los encargados de las funcio-

nes públicas deben ser funcionarios con acreditada capacidad en el manejo y tratamiento de los asuntos de Estado, más aún tratándose de aquellos de quienes depende el éxito o el fracaso de las decisiones y ejercicio del Estado. Por consiguiente, el concepto de buen gobierno también se asocia al de la capacidad de sus funcionarios (Aguilar, 2000: 133).

La preparación de los funcionarios y las autoridades es un factor relevante asociado al buen gobierno; sin embargo, se descuida en la conformación de los gobiernos municipales. En los casos estudiados, un bajo porcentaje de los presidentes municipales tiene estudios superiores; por lo tanto, el nivel no sólo académico, sino de criterio para la toma de decisiones, está relacionado estadísticamente y en forma proporcional directa con el de urbanidad, así como con el de evaluación profesional y de capacidad. Entre más rural es el municipio, sus autoridades tienen menos preparación. A mayor urbanidad, converge en el gobierno más gente preparada. Por ello, en los municipios urbanos se facilita el buen gobierno, aunque hay sus honrosas excepciones.

Con esta noción de buen gobierno y considerando la metodología²⁵ propuesta y aprobada por Alicia Ziccardi y otros investigadores (1997) para medir la disposición al buen gobierno, presentamos los resultados de esta evaluación en la gestión municipal y en la aplicación de recursos, sobre todo los derivados de las aportaciones federales. Estos estudios parten del citado concepto, como:

aquel que promueve el bienestar general mediante el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a) Eficacia, eficiencia y responsabilidad en las funciones que legalmente le son atribuidas.
- b) Honestidad y transparencia en el manejo de la hacienda local.
- c) Atención equitativa o incluyente de las demandas ciudadanas.
- d) Aceptación y/o aliento de la participación ciudadana institucionalizada en el proceso de formalizar las demandas o participar en su satisfacción.

Según esta definición, los principales indicadores de una evaluación sobre el desempeño del gobierno local son: eficiencia, eficacia, responsabilidad (rendimiento de cuentas), atención de las demandas ciudadanas y pro-

²⁵ Se aplicó en el proyecto realizado por el IIS-UNAM con apoyo de la fundación Ford, titulado *La tarea de gobernar: ciudades capitales y municipios metropolitanos*, que se llevó a cabo entre 1995 y 1997 en las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey, principalmente.

moción y/o aceptación de la participación organizada y autónoma de la ciudadanía. (Ziccardi, 1997: 31)

Se medirá la disposición al buen gobierno por varias razones. En primera instancia por lo que se demuestra en el gobierno municipal como la voluntad a ser buen gobierno; en segundo término porque en un trabajo de esta magnitud que contempla los diferentes estratos municipales es un incipiente acercamiento en la medición de estas situaciones; en tercer lugar porque la disposición se hace patente en la ejecución de actos que materializan el deseo del gobierno, no en el plan que únicamente es una aspiración sin concretar, al igual que singulariza la gestión de cada líder político, pues no se basa en un solo diseño institucional.

Para comentar y explicar los resultados encontrados en la búsqueda de la evaluación de la disposición al buen gobierno en los estados de México y Morelos, se atenderá la tipología municipal que ha definido los estratos de estudio.

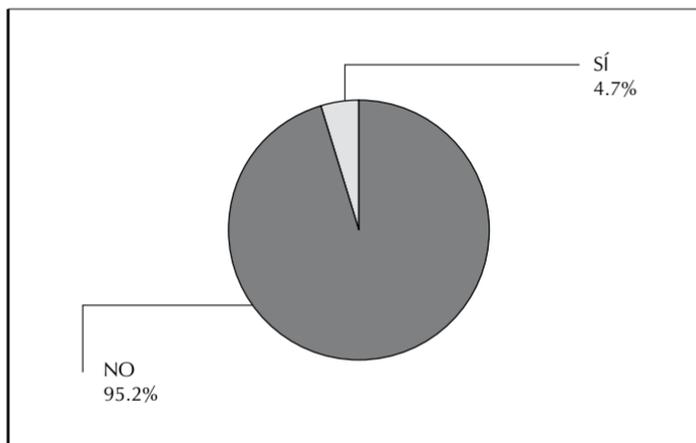
De igual manera, es oportuno precisar que no se encuentran diferencias significativas entre ambos, pero sí entre los estratos municipales. Esto nos lleva a establecer que la manera de conformar electoralmente el gobierno no ha impactado del todo en la forma de gobernar.

1. Los municipios rurales tienen una mediana disposición a ser buen gobierno, pues en cuanto a la eficiencia de ello, se reconoce que hacen un cálculo de costo beneficio para la aplicación de sus recursos. Sin embargo, no escogen la opción más adecuada; la manera de seleccionar, la estrategia, estriba en los compromisos políticos; por lo tanto, la gestión de recursos gira alrededor de la opción política favorable. Otro factor de peso en este índice es la falta de evaluación de resultados, acción no acostumbrada por parte del gobierno municipal. Por ejemplo, los reportes de avances del plan de desarrollo se hacen sin reflejar una coherencia con la realidad. El tipo de obra que atiende este estrato municipal se refiere a la estructura de servicios públicos primarios.

La eficacia, como parte de un buen gobierno, se relaciona con la disposición mediana, debido a que no se impulsa ni se le da el valor que merece a la capacitación del personal y a la ausencia de mecanismos de evaluación. Por consiguiente, debe recurrirse a la

contratación de consultores capacitados con las ventajas y desventajas que esto ocasiona.

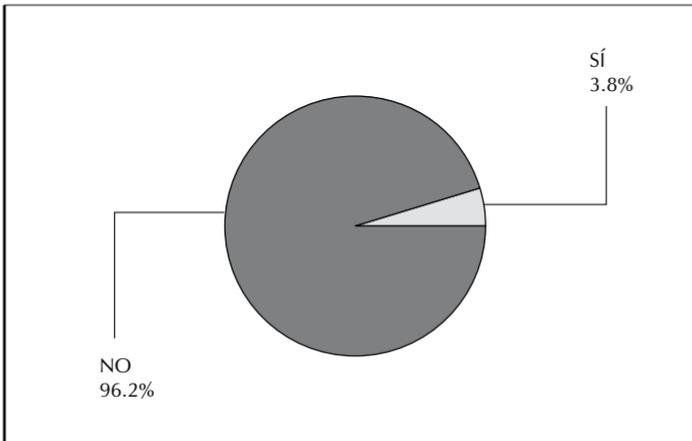
Gráfica 3.1
¿Usted conoce las cantidades del presupuesto municipal?
municipios rurales y semiurbanos



La disposición a la rendición de cuentas es mediana —forma parte del talón de Aquiles de la gestión municipal—. Con la ley usada como pretexto, se respaldan los funcionarios para no dar a conocer las cantidades del presupuesto, ni los recursos que se reciben, ni las acciones que se emprenden con ese dinero. Indudablemente, el pueblo desconoce los montos del presupuesto municipal, lo que se profundiza en los municipios rurales y semiurbanos, como se muestra en la gráfica 3.1. Lo mismo sucede con las aportaciones federales que llegan al municipio, a pesar de que, por ley, deben ser publicadas y del conocimiento del pueblo. Esto es una clara evidencia de su mal gobierno.

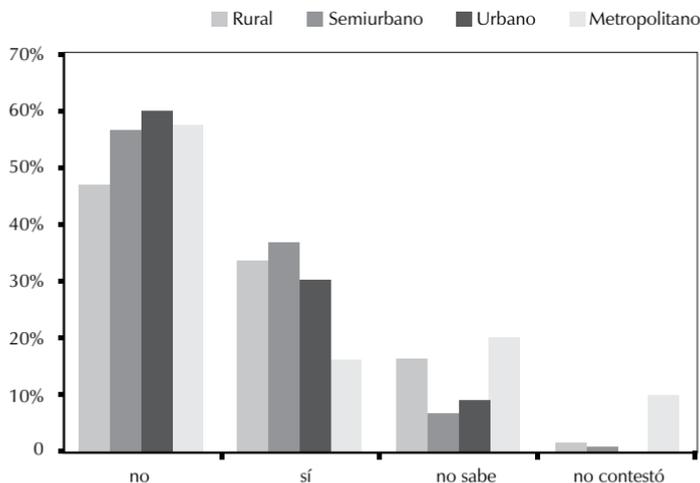
En la gráfica 3.2, el porcentaje de la población que declara desconocer el monto de las aportaciones es más grande comparado con quienes dicen lo mismo en torno al presupuesto municipal. Esta situación sustenta la mediana disposición en la rendición de cuentas.

Gráfica 3.2
¿Usted conoce las aportaciones federales que recibe el municipio?
municipios rurales y semiurbanos



La disposición a promover la participación ciudadana en los municipios rurales es baja y con un alto grado de probabilidad nula. La ausencia de organizaciones no gubernamentales, mecanismos de consulta y de control en las decisiones propicia la ignorancia de la ciudadanía, la cual se favorece por la escasa educación en tales municipios; por lo tanto, no se desarrollan habilidades de análisis, cuestionamiento ni de crítica.

Gráfica 3.3
¿La ciudadanía es consultada para realizar obras municipales?



Alrededor de 50% de la población concibe que la realización de obras públicas no es asunto que se les consulte. La ciudadanía sólo participa cuando es un momento de gran trascendencia que afecte sus costumbres o creencias. Así, en los municipios rurales y semiurbanos, el gobierno no se ejerce a partir de mecanismos formales ni institucionalizados, sino a partir de la influencia política de quienes controlan al municipio o de los que logran posicionarse en tiempos de campaña electoral.

2. Los municipios urbanos y metropolitanos tienen una tendencia alta en su disposición hacia el buen gobierno, pues en los índices que lo miden hay más atención y dedicación. Además, hay mayor cuidado en su eficiencia, debido a la perseverante presencia de la población, a calcular en la gestión el costo-beneficio y a escoger la mejor opción. Por supuesto, se encuentran decisiones que sólo reflejan el compromiso político del presidente municipal, pero son menos, al contrario de los municipios rurales. En la eficacia hay

mayor preocupación por la capacitación. De igual manera, cuentan con mejores condiciones, tanto físicas como presupuestales, ya sea por su nivel de urbanidad, logrado a través de la industrialización, o por la cercanía con centros poblados e industrializados. Estas condiciones les son favorables para impulsar la capacitación entre sus funcionarios y empleados. El obstáculo está en la evaluación y mecanismos de control, no hay cultura al respecto en ningún tipo de municipio.

La rendición de cuentas también es una limitante en el buen gobierno de los municipios urbanos y un poco menos en los metropolitanos. Sin embargo, en general, hay resistencia a la publicidad de los recursos, de las acciones, de los costos, del financiamiento, de la información hacia la sociedad que se gobierna. Las declaraciones de los ciudadanos no distan mucho de lo que resumen las gráficas 3.1 y 3.2; no hay diferencia significativa en las proporciones. Esto debe llamar la atención tanto de los estudiosos como de los políticos, porque es trascendental que la reciprocidad en la información sea una forma de vida, un *modus vivendi* del gobierno democrático.

En consecuencia, los gobiernos municipales encuentran su talón de Aquiles en la participación ciudadana. En los urbanos y metropolitanos se reconoce que hay una mediana disposición hacia la participación ciudadana; es decir, se gobierna sin la interacción plena del ciudadano, del contribuyente, del elector. En un régimen democrático es imprescindible que la interacción del ciudadano, entre otros actores, sea una forma de alcanzar los consensos necesarios para el *governance* y la gestión pública.

La *governance* requiere de la valoración política, la cual sólo se manifiesta en la contemplación de los ciudadanos como entes susceptibles de derechos y obligaciones, es decir, interlocutores en la toma de decisiones. En la mayoría de los municipios urbanos y metropolitanos se encuentran organizaciones de la sociedad civil, instituidas con la intención de enfrentar al gobierno para que sean consideradas y, en otros casos, sustitutas. Sin embargo, éste —sobre todo en el Estado de México— se vale de las formas corporativistas para ejercer el control de esas organizaciones; en muchos casos, le funciona y deja de ser un mecanismo de participación legítimo de los ciudadanos.

Estas dos condiciones: la participación ciudadana y la rendición de cuentas detentan la disposición para ser buen gobierno a los municipios. Debe promoverse más el flujo de información en ambas direcciones para crear un ambiente de confianza y de reciprocidad en beneficio de la comunidad. En general, la capacidad del gobierno municipal debe apuntalar sus acciones con reconocimiento y disposición a la integración de ciudadanos, de oposición y grupos de interés o de presión para la toma de decisiones. El reto es demostrar que se puede gobernar con democracia.

La gestión pública democrática en los municipios es una asignatura pendiente, pues se afirma que la democratización ejercida en materia electoral no es proporcional a la detentada en la gestión. Son dos momentos que fácilmente se pueden diferenciar, sobre todo porque en la administración hay un alejamiento evidente, sentido, real, notorio, del pueblo, produciendo la pérdida de legitimidad de un gobierno y, en consecuencia, la falta de consenso en su decisión.

El buen gobierno reconoce con ética que la honestidad, la rendición de cuentas, así como la promoción de la participación, son elementos necesarios para lograr la eficacia y la eficiencia en pro de la organización social y política. Cuando un gobierno no se preocupa por el valor político que le significa la organización, está perdido y, a la vez, pierde a su pueblo en un ejercicio vacío de gobierno, de eficacia, de eficiencia, de honestidad y de voluntad por servir. Aquí se debe poner más cuidado, porque no debemos permitir la confusión del mal gobierno con un sistema democrático. La democracia no genera la crisis; por el contrario, es capaz de renovar la decadencia de los sistemas; implica la interacción impulsada por la *governance* como la estrategia de la gestión pública en aras de una administración pública institucionalizada en el interior del ejercicio del poder. Los municipios tienen la capacidad para generar un ambiente que, entre todos sus integrantes, origine y coadyuve a la democratización del gobierno.

CAPÍTULO IV

DEMOCRATIZACIÓN MUNICIPAL

e El propósito de este capítulo es presentar algunas reflexiones finales sobre la democratización como un proceso de construcción permanente en los municipios. Estas ideas se infieren como producto de la búsqueda, sistematización y análisis de los datos que permitieron la estructuración de los capítulos anteriores.

La democratización no sólo es un asunto del gobierno, ya que requiere una intervención amplia y decidida del ciudadano para reingresar en la agenda política y pública con un carácter decisivo y, por ende, participar en la toma de decisiones respetando las instituciones, lo cual constituye una garantía de lo que se pueda ejercer. Robert Dahl lo enfatiza cuando afirma que la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones es una condición que sirve para legitimar los programas de acción del gobierno.

En todo proceso de adopción de decisiones obligatorias, los ciudadanos deben contar con oportunidades apropiadas y equitativas para expresar sus preferencias con respecto a la solución final. Deben tener oportunidades apropiadas y equitativas para incorporar temas al programa de acción y para expresar las razones que los llevan a suscribir una solución en lugar de otra (Dahl, 1992: 135).

El ejercicio del poder trae como resultado la aplicación de la administración pública, por ende, no puede ser de otro tipo más que la contextualizada por el mismo poder; no puede pensarse en una administración pública que no contemple al ciudadano como centro de su acción, ni la administración pública despolitizada, ya que es una falacia que al pueblo se le pueda conducir y gobernar sin política.

La temática abordada pretende responder a dos cuestiones: cómo es el futuro factible de la democratización en los municipios y qué se debe considerar para analizarla y llegar a producir reco-

mendaciones que enriquezcan el acervo teórico-académico, el cual sirve para transformar la realidad municipal a favor de un desarrollo integral de las comunidades.

En este sentido, el presente capítulo se estructura con tres apartados. El primero incluye las categorías de análisis que sugiere el estudio de la democratización municipal; en el segundo, se recomienda una propuesta metodológica para el tratamiento de la información desde una perspectiva multivariable para hacer un estudio integral de la democratización municipal; por último, se exponen las sugerencias para democratizar al municipio en un contexto inmediato y mediato en México.

4.1 CATEGORÍAS DE ANÁLISIS

Estudiar la democratización como el proceso que permite al ciudadano el pleno ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones, en un contexto de convicción racional por parte de quien gobierna y de los gobernados, exige que se contemple la extensión del desarrollo público en el que tiene presencia el ciudadano. No podemos hablar de democratización si exclusivamente se revisa el aspecto político-electoral o si sólo se trabaja el de gestión; ambos deben visualizarse en una dimensión, pues son parte de la misma actividad pública del miembro de la comunidad política. Sin embargo, para efectos de análisis y por didáctica, se tratan por separado, aunque la conclusión debe abarcar a ambas.

Las categorías consideradas para realizar el análisis del proceso de apertura democrática son mínimas; en términos de lo que hemos definido y preservado como democratización, son:

1. *Governance* como dimensión y capacidad de gobierno.
2. Participación ciudadana.
3. Diseño institucional y relaciones intergubernamentales.
4. Administración pública municipal.
 - 4.1. Gestión pública municipal.
 - 4.2. Finanzas públicas.
 - 4.3. Descentralización y desconcentración.

5. Sistema electoral municipal.

5.1 Competitividad electoral municipal.

5.2 Sistema o formato de partidos en el municipio.

Estas categorías, entre otras, se convierten en las mínimas necesarias que ofertan información suficiente para la dimensión de la democratización municipal; sin embargo, no son constantes de análisis. Actualmente, dimensionan parte importante de la democratización en el ámbito municipal y permiten conocer el grado de la disposición para sostener una vida democrática municipal.

La *governance* como dimensión política en la gestión pública es una categoría de análisis y enfatiza la capacidad de gobernar recuperando el aspecto humano en las decisiones del gobierno, dando espacio a la política, ajustándose a las condiciones cambiantes y promoviendo la participación ciudadana. Es la condición más importante, pues implica la capacidad que tiene un gobierno para incluir a los diferentes actores en el ejercicio del poder en las decisiones, acciones u omisiones. Por lo tanto, se convierte en un referente que incide en la vida misma del ciudadano.

Se debe promover el buen gobierno. El Banco Mundial asevera que en el ejercicio del gobierno es necesario separar lo público y lo privado, auditar los recursos, evitar arbitrariedades en la aplicación de la ley, evitar excesos en reglamentaciones y requisitos, hacer asignaciones de recursos consistentes en el desarrollo (Sánchez, 2002: 248). “La *governance* contribuye a recuperar el elemento político en la administración pública., Mientras que la administración pública fortalece las capacidades administrativas del gobierno, la *governance* intenta mejorar las capacidades políticas del gobierno” (Sánchez, 2002: 250).

Esas dos categorías —gestión y *governance*— explican cómo la democratización social o la socialización de la democracia, según los términos de Guillermo O’Donnell. Los mayores problemas de la democratización han sido el ejercicio del poder, la falta de capacidad para gobernar y para demostrar la eficiencia de la administración pública y del aparato gubernamental en general.

el déficit democrático debe entenderse como la incapacidad de las administraciones públicas para articular un discurso político —un debate democrático— que sirva para resolver los conflictos que se dan en su

interior, para priorizar entre los valores en competencia y, en definitiva, para permitir al conjunto social escoger lo que desea de su administración (Sánchez, 2002: 261).

La información que esta categoría ofrece para el análisis es respecto a la existencia de la participación de los diferentes actores políticos en las decisiones. La falta de inclusión de éstos demuestra la incapacidad para gobernar en un medio democrático, donde el consenso debe ser obligado y el autoritarismo erradicado. En consecuencia, la participación ciudadana se convierte en otra categoría de análisis que, por su importancia, merece un trato especial y diferenciado de la capacidad de gobierno.

La participación ciudadana no puede obviarse en el estudio de la democratización, pues es el centro del círculo que hace su simetría. Como categoría de análisis, debe ofrecer información sobre la institucionalidad de los canales contemplados en la ley para que el ciudadano pueda participar; además otorga la dimensión de la tolerancia que el gobierno tiene a este tipo de actividad. Por consiguiente, debe notarse como parte inicial de la activación de la sociedad civil. Es una demostración de la capacidad organizacional que ha tenido la ciudadanía para enfrentar las decisiones del gobierno, colaborar en lo público que le compete y garantizar la estancia en una sociedad estatal.

Los niveles y formas en que la ciudadanía participa también son importantes para conocer el grado de democratización. Los ciudadanos se preocupan de los asuntos públicos de manera distinta, según sus tradiciones, condiciones de vida, necesidades, creencias e intereses. Así, la cultura política es diferente y puede asociarse a las condiciones y esperanzas de vida, por lo que se convierte en la categoría de análisis de la democratización, atribuible a la de tipo cívica.

Las formas de gobernar y participar deben garantizarse en un marco normativo, que reconozca esa relación y no la deje a la subjetiva voluntad del mandatario. En consecuencia, el diseño institucional es una categoría que debe analizarse para clasificar el nivel de democratización que logra un municipio. Si los canales de participación y de inclusión de los actores en la toma de decisiones están institucionalizados es una muestra plausible del nivel de democratización; y a la inversa, si no están institucionalizados, enton-

ces existen señales de falta de madurez política para reconocer a los diferentes actores y los mecanismos de participación; por lo tanto, son signos de escasa democratización.

La administración pública municipal es una categoría de análisis, pues una vez formado un gobierno legitimado por la vía electoral, se dirige hacia la comunidad a través de un contacto permanente, denominado administración pública, con el objetivo de resolver demandas, atender obras, gobernar con reglamentos y disposiciones que aseguren la finalidad misma del municipio. Asimismo, es parte del gobierno municipal y, a su vez, tiene a la gestión pública como otro elemento, la cual se convierte, en particular, en la categoría de análisis más directa a la democratización, porque es el medio para hacer tangible la atención de demandas; por ejemplo, a través de la prestación de servicios públicos o la gestión de la participación ciudadana, imprescindible en una relación democrática. Si un gobierno municipal no se legitima por la vía de los hechos en un orden democratizador, no es una opción alterna sugerente; por el contrario, debe ser eliminada también en forma democrática.

La gestión pública, según José Juan Sánchez, es una herramienta que se utiliza en la administración para mejorar los resultados y provocar mayor aceptación en los ciudadanos. "Frente a la preocupación por los problemas administrativos de los gobiernos, la gestión pública es una herramienta útil para mejorar sus resultados, así como su mayor nivel de aceptación (legitimidad) por parte de los ciudadanos" (Sánchez, 2002: 199).

La gestión pública nos ofrece datos sobre la eficacia, la eficiencia, la rendición de cuentas, la planeación del gobierno, sus finanzas públicas, su estructura administrativa, sus redes de información, la capacidad del gobierno para gobernar, la idea de descentralización y desconcentración que se tenga y se aplique, la preparación profesional del gobernante, la tolerancia hacia la ciudadanía, entre otros muchos indicadores que son necesarios para calificar la gestión pública.

Por su importancia, sugerimos que las finanzas públicas sean una categoría de análisis, pues la autonomía financiera define en mucho el nivel de democratización para un gobierno. Cuando los ingresos propios son insuficientes, como sucede en los municipios rurales y menos urbanos, hay mayor dependencia de las políticas

estatales y federales en perjuicio de la idiosincrasia y posibilidad del desarrollo de las comunidades. Los municipios tienen una asignatura pendiente en sus finanzas, iniciando desde la misma concepción de creer que el recurso financiero, su manejo y conocimiento les pertenece como parte del cargo, situación completamente falaz ya que el problema está en gran parte ahí, en la falta de socialización de la información financiera y de la demostración del uso del recurso. Cuando el ciudadano desconoce en qué se invierte su contribución, no está convencido del cumplimiento de esa imposición y obligación. Por el contrario, cuando nota el uso honesto de sus recursos, se preocupa por participar en construir el espacio que le converge en su calidad de vida.

La descentralización como forma organizativa de establecer facultades a órganos paralelos a la administración y política, de ejercer el poder a través de órganos que de manera auxiliar atiendan las demandas de la ciudadanía, debe ser una categoría de análisis. Entre mayor descentralización de la administración y de la política es mejor; así se ha demostrado en la ayudantía municipal en Morelos, la cual canaliza las demandas reales de las comunidades y auxilia o presiona para atenderlas. La participación del ciudadano se puede encauzar en estas formas de descentralización política, a través de las ayudantías, de las instituciones prestadoras de servicios en forma alterna y opcional. Asimismo, la desconcentración, como la delegación de facultades a órganos menores en forma horizontal, vertical o regional, para el desempeño de tareas que ayuden en la gestión y atención a la ciudadanía, es parte de la democratización. Ofrecer al ciudadano el servicio cerca de su lugar de residencia colabora notablemente para su ejercicio sano y a bajos costos. En muchos de los municipios estudiados observamos que no había oficinas regionales que atendieran servicios a la comunidad; su concentración en la cabecera municipal establece la diferenciación de la ciudadanía.

Las elecciones son una condición necesaria para la democracia, mas no son suficientes, dado que ella alude a un modo de vida satisfactorio y de calidad; además, son importantes porque de alguna manera inician la forma en cómo se tratarán las cosas públicas que competen a los miembros de una comunidad, como lo es el municipio. Si los comicios son competitivos, es decir, reflejan una

discusión en la arena electoral amplia, equitativa y sus resultados son cercanos, con corto margen de victoria, entonces hay señales de respeto a la decisión ciudadana e indican que hay presentación de propuestas alternativas para gobernar.

El sistema electoral y las reglas del juego de las elecciones encierran un propósito que debe ser analizado para comprender con certidumbre el comportamiento y el proceso de apertura de derechos políticos. La participación de los actores políticos en los comicios y su comportamiento están ceñidos, en gran medida, por el diseño electoral contemplado en el sistema establecido para los municipios de las entidades federativas. Se debería reflexionar sobre la idoneidad de tener un sistema electoral a la medida de cada municipio. Aún no es la hora. Ello implicaría un avance significativo en cultura política, además de una costumbre en el manejo de las elecciones ciertas y claras, situación que está trabajando el país y, por cierto, a grandes costos económicos, con el afán de tener legitimidad y confianza en los procesos.

El sistema electoral que permite el reconocimiento de la pluralidad social es más propio para el debate y la disminución de la política clientelar y del autoritarismo en general. Los sistemas con dominante de representación proporcional y grandes circunscripciones favorecen la preocupación por consolidar tanto la democratización electoral como la social.

La competitividad es una categoría de análisis, pero no sólo debe ser vista como "un estado concreto del juego, un atributo de la competencia" (Sartori, 1997: 258), sino que debe contemplar a los actores mismos, los partidos políticos, sus posibilidades reales, su estructura, su ideología, sus propuestas, sus fines y la forma como plantea conducir a la sociedad para alcanzar las metas de bienestar y de proyección pública.

Esta categoría motiva a contemplar las formas reales en que se ofertan opciones como alternativas de acción; su estudio debe empezar entonces antes de la misma competencia electoral, la cual es el escenario final de una construcción de propósitos y dimensiones que canalizan alternativas públicas o particulares; por lo tanto, para comprenderla debe considerarse el origen de esa competencia y medir el nivel de competitividad.

Los partidos políticos y la interacción que guardan entre sí es un indicador que precisa el tipo de competencia que se establece en materia electoral a la vez que informa sobre la disposición al debate y participación en la formación y ejercicio del gobierno.

Los partidos políticos locales o la flexibilidad que diseñen los partidos nacionales para tratar los asuntos locales con individualidad y no bajo una política de acción federal constituyen otra categoría de análisis, pues los municipios no tienen homogeneidad, incluso al interior del mismo estado. Un partido político que no contempla la situación local y trabaja por línea nacional en poco contribuye a la democratización. La importancia de los partidos políticos locales estriba en la posibilidad de ofertar una alternativa a la medida de las necesidades y demandas propias de la comunidad. Si el partido político es nacional pero está flexibilizado para trabajar y aplicar la individualidad, es bienvenido a la democratización, porque la gama variada de comunidades requiere de formas diferentes para ser impulsadas y gobernadas.

Sobran casos en donde el partido político no tiene una propuesta concreta de desarrollo local ni regional. Así, los diferentes partidos que juegan en la contienda electoral municipal lo hacen con ideas muy parecidas, tales que el ciudadano de una comunidad no distingue el fondo, sólo observa diferentes candidatos. Si a ello agregamos que no todos los partidos contendientes tienen presencia y capacidad para cubrir su postura en todos los municipios, se agrava el fenómeno de falta de respuesta *ad hoc* a las necesidades y aspiraciones de una determinada localidad.

Aunado a la categoría de formato de partidos está la de la información; es decir, el ciudadano que tiene opciones alternas pero no está informado seguramente optará por una elección influida o carente de contexto, o no participará por no tener conocimiento. Entonces, la información, la variedad de canales de recepción y la posibilidad real de acceso se convierten en indicadores de la elección de alternativas. Si la democracia se sustenta en la posibilidad de preferencia entre diferentes opciones, la información es el medio, en consecuencia, que puede facilitar al ciudadano los datos necesarios para ejercer su derecho de selección.

Idóneamente, puede ser recogida a través de los medios de comunicación, los cuales deben ser imparciales y tener alta consideración ética en su construcción. En México se ha avanzado hacia este terreno; sin embargo, existe la resistencia ciudadana a buscar las fuentes alternas de información. La televisión y la radio son los medios masivos más concurridos, pero los menos plurales en la mayoría de los casos, sobre todo porque no en todos los municipios abordan asuntos locales, pues hay mayor frecuencia sobre los temas de impacto. Los periódicos de información y de cultura política no son tan demandados como los de nota deportiva o roja, que en muy poco contribuyen a la cultura política. Por eso, es importante conocer cuál es el mosaico de fuentes reales de información con los que cuenta el ciudadano.

En las comunidades con alta ruralidad, la prensa escrita está ausente, lo cual conlleva a la creación de profundas diferencias culturales con aquellos habitantes que tienen la posibilidad de acceder a la información variada y de calidad. Esto, una vez más, demuestra que el desarrollo económico es la variable que interviene, porque no lo es dependiente ni independiente en el proceso democratizador.

Si rescatamos estos elementos en el análisis de la democratización municipal, tendremos una perspectiva más idónea de este proceso en cada entidad o comunidad tratada. Enfatizamos que las condiciones de los municipios son heterogéneas, por lo tanto, también los niveles logrados en materia de democracia, así que se deben atender con instrumentos hechos a la medida de cada realidad.

4.2 PROPUESTA METODOLÓGICA

La aplicación de las categorías de análisis referidas puede apegarse a las siguientes recomendaciones, siempre y cuando el analista confirme que el contexto es similar al estudiado y la dimensión de los temas tratados es constante.

Como es conocido, para las ciencias sociales no existe camino unívoco ni universal en cuanto a metodología se refiere; por el contrario, los procedimientos de investigación son múltiples. Entonces, se presentan algunas recomendaciones que pueden facilitar

el camino de la investigación y, sobre todo, se busca tener mayor certidumbre y objetividad en la pertinencia de los resultados. El enfoque o explicación puede —de hecho así es— correr por cuenta de la formación del investigador.

Para llegar a una conclusión acerca de la democratización municipal, es importante señalar que como parte de un Estado mayor con régimen democrático, la democratización tiene distintos niveles de presentación y de realidad en los diferentes municipios. En consecuencia y con el fin de homologar criterios, debe ser medida en términos de nula, de mediana o de alta. Se construye, entonces, una escala de medición que contemple cada una de las categorías de análisis.

En cada una de las categorías de análisis hay variables que tienen indicadores a su vez, los cuales producirán índices que serán indexados a la escala para conformar el nivel de la democratización municipal. Para la conformación de la escala se ejerce cada categoría referida:

1. La *governance* es una categoría de análisis que deseamos ingresar en los estudios de los municipios, en los cuales será muy fácil demostrar la ausencia de este enfoque; sin embargo, paulatinamente, puede contribuirse al uso y generalización de un gobierno con capacidad administrativa y política, que dirige sus acciones para ser eficiente, eficaz, honesto, cumplidor, político y respetuoso de los acuerdos de su pueblo. Los ejercicios gubernamentales no deben caer en los extremos de gobernar sin política o sin administrar. El término que equilibra como justo medio es la *governance*. Para diferenciarla del referido a la gestión pública, se recomienda partir de un análisis cualitativo de la política y de la administración en los parámetros trabajados al respecto en este estudio.

Los indicadores básicos de *governance* son:

Factor	Índice
El gobierno se ejerce	a) con intervención de actores políticos (1) b) sin la intervención de actores políticos (0)
La toma de decisiones es	a) consensada (1) b) autoritaria (0)
La aplicación de los recursos es	a) honesta y clara (1) b) confidencial y cerrada (0)
La relación en los asuntos públicos es	a) abierta y constante (1) b) cerrada (0)

Así, el nivel de *governance* se clasifica en alto si se logra un puntaje entre 3 y 4; mediana entre 1 y 2; baja si tiene un puntaje igual a 0.

2. La participación ciudadana es el centro de la investigación en un proceso democratizador; es decir, desde la construcción de la ciudadanía hasta la consolidación de los espacios en la toma de decisiones. En esta obra se hizo una valoración que puede retomarse y enriquecerse para apreciar esta categoría de análisis en los municipios. La democracia es una falacia sin participación ciudadana, porque es el gobierno del pueblo y para el pueblo. Se requiere de una cultura cívica que construya un discurso, el cual promueva legitimidad y coherencia a los gobiernos locales. El nivel de desarrollo de los procesos económicos y tecnológicos deja en desventaja al de los culturales y políticos, ocasionando el aumento de las desigualdades sociales. Sólo podremos reducir esta ventaja con la participación ciudadana construida a partir de una cultura cívica que consolide y penetre ideológicamente para limitar el uso y abuso de excesos gubernamentales, tanto nacionales como internacionales. No obstante, esa cultura sólo es propia de las comunidades en donde conviven por razones diferentes desde las familiares hasta las de vecindad, pasando por las tradiciones o religiosas.

3. Es fundamental analizar el diseño institucional y las relaciones intergubernamentales, porque establecen el marco de desempeño, tanto del gobierno local como del ciudadano. El primero,

ponderado como el cúmulo de normas y prácticas que regulan el actuar— de un gobierno local o municipal en este caso—, es trascendental, pues sintetiza la aspiración general del pueblo y la particular del gobierno.

Las relaciones intergubernamentales en sí mismas reconocen la necesidad de acciones concurrentes y coordinadas. En un sistema federal, como el supuesto para México, deben analizarse desde la perspectiva de que pueden influir en el proceso democratizador, en un sentido o en otro, según los intereses de los órdenes de gobierno. Para no dejar el proceso en manos de los gobernantes, se recurre a la creación de la norma, en la cual sólo se regula lo institucionalizado, porque se reconoce como indispensable y conveniente. Por eso es importante revisar qué disposición contempla el diseño y las relaciones intergubernamentales, con el fin de favorecer el proceso democratizador en un municipio o gobierno local.

4. La administración pública municipal, como el espacio institucional que tiene reconocida la atribución de gobernar y administrar a una comunidad denominada municipio, se convierte en una de las categorías de análisis centrales de la democratización. La relación que guarde o construya el gobierno municipal con la población se hace tangible a través de la administración pública; así, si es lejana e indiferente a su población o sociedad se encontrará distante de ser una institución a favor de la democratización del municipio.

La administración pública municipal democrática debe contemplar la centralización y la concentración para que las decisiones y acciones estén cerca del afectado o beneficiado; además, debe observar si existen bandos de gobierno específicos a las circunstancias propias del municipio, si el reglamento de la administración municipal estructura y faculta a los diferentes órganos de la administración, si la planeación del desarrollo se realiza en términos de un diagnóstico real o ficticio, si existen dependencias en las diferentes localidades del municipio —sobre todo en aquellas geográficamente lejos de la cabecera municipal—, así como el nivel de disposición y acción encaminada a la profesionalización del servicio y del servidor público. La existencia de una propuesta y de una instrumentación corresponde a una demanda de la administración

pública democrática y responsable con su pueblo en atención a los criterios del gobierno democrático.

Todos estos indicadores nos permitirán conocer el nivel de disposición que tiene la administración pública municipal, para construir la consolidación de la democratización municipal. La presencia de los factores mencionados se pueden evaluar con 1, mientras que la ausencia con 0. De esa forma, la sumatoria dará un panorama de la disposición al proceso democratizador. Por lo tanto, si el total de criterios arroja un resultado entre 9 y 12, se le califica con alta disposición; entre 5 y 8, con mediana disposición; y entre 0 y 4, con nula disposición. En detalle, se calificaría con una forma binomial: presencia 1, ausencia 0.

Factor	Valor
Bando de gobierno apegado a circunstancias sociales y políticas propias	
Reglamento de la administración pública municipal	
Planeación del desarrollo con diagnóstico real	
Planeación del desarrollo económico con consulta popular abierta	
Sistema municipal de información	
Sistema de profesionalización	
Administración con gestión pública	
Programa de reforma administrativa	
Evaluación permanente de cargos y desempeño	
Dependencias descentralizadas por región	
Equilibrio en el reparto de atribuciones entre las dependencias municipales	
Reconocimiento de una administración de consenso, por parte de ONG	

5. La gestión pública municipal, como una forma de atención de la administración pública enfocada a la eficiencia, eficacia, honestidad, rendición de cuentas y participación ciudadana, es una categoría de análisis. Se sugiere que el trato de esta categoría sea en los términos contemplados en el tercer capítulo de esta obra, ya que cumple con el objetivo propuesto, es decir, conocer la disposición a convertirse en un gobierno que tenga capacidad de gobernar con el reconocimiento y respeto a su ciudadanía, a su población en general. Habrá quien sostenga que esta categoría es la misma a la de administración, pero refutamos ese criterio, pues la gestión se particulariza en la forma en que ejerce la administración al interior de ella misma, cómo son sus procedimientos, cómo trabaja y qué principios persigue, mientras que la administración se sustenta en la vinculación del gobierno con el pueblo. Es cierto, son estadios de un mismo ser, pero tienen su vicisitud que obliga a revisarlos por separado.

6. Las finanzas públicas municipales pertenecen a la categoría de análisis por la importancia que tienen los ingresos y egresos del municipio, ya que son parte de su patrimonio y permiten al gobierno decidir la inversión y sufragar los gastos que le implique su función. Su importancia radica en la información que puede revelar en cuanto a su capacidad de autonomía, del tamaño del aparato gubernamental municipal y de la intención del desarrollo en la medida de la dirección de la inversión pública. Un gobierno es autónomo a razón de que obtenga mayores recursos propios que los derivados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Si tiene un porcentaje alto de gasto corriente, trae implicaciones de poca inversión en obra y desarrollo social. Un municipio con autonomía y poco gasto corriente tiene más posibilidades de impulsar una política de corte social que redunde en la aceleración de la democratización.

Si las finanzas contemplan mayores ingresos propios que indirectos, entonces se verá favorecida la autonomía y su valor, en términos binomiales, será 1. Si el gasto de inversión es superior al corriente, también se otorgará un valor de 1. Si existe un programa de mejoramiento y transparencia de las finanzas municipales, se concederá un valor de 1; 3 para municipios con alta capacidad financiera en pro de la democratización; 2 para aquellos de mediana

capacidad y 1 ó 0 para los de nula capacidad financiera en pro de la democratización.

7. La descentralización y la desconcentración, por la importancia que revisten, pueden convertirse en una categoría propia y diferente a la de la administración pública municipal. Gran parte de los problemas democratizadores en México se deben a la centralización de la vida, el poco interés por desarrollar la autonomía regional y local. Cuando se desea gobernar a un país con la idea de que se mueve como una unidad cultural, étnica y otros factores, se corre el riesgo de no permitir la libertad, condición *sine qua non* de la democracia. A lo largo de este trabajo se ha sostenido que el ciudadano debe ejercer y gozar de derechos para participar en la toma de decisiones, pero ello no sería concebible si no se apostara por descentralizarlos del gobierno y de la administración. Todos estos ámbitos deben estar más cerca del ciudadano, por lo que el gobierno debe aportar parte de sus acciones, de su marco y de su presupuesto para preparar a los ciudadanos con el fin de ejercer sus derechos en los términos de una cultura política cívica o participativa.

8. El sistema electoral en México puede ser con dominante mayoritario o dominante de representación proporcional; como se ha demostrado que es mejor el segundo en términos de consensos, se debe cualificar mejor. La escala será:

Sistema electoral		Escala
Dominante de mayoría relativa		1
Dominante de representación proporcional		2
Representación proporcional pura		3
Circunscripción	Pequeña	0
	Mediana	1
	Grande	2

El índice para el sistema electoral es:

Bajo consenso	Mediano consenso	Alto consenso
1	2-3	4-5

9. La competitividad electoral debe ser medida en los términos en que se realizó para esta obra (no se desarrolla por estar explícita en el segundo capítulo). La competitividad será el producto del número de partidos, formato de partidos y margen de victoria. Por consiguiente, es alta, mediana o nula, con una escala de 3, 2 y 1, respectivamente.

10. En el sistema de partido, la escala es mayor a un formato competitivo que a uno que no lo es, obteniendo punto favorable si se trata de partido local. La escala quedará definida como se indica a continuación:

Nivel	Formato	Escala
Competitivo	Multipartidista	3
	Bipartidista	2
No competitivo	Partido y medio	1
	Dominante	0
	Muy dominante	0

El índice para el formato de partido será el que resulte de la siguiente tabla:

Nulo	Mediana	Alta
0	1	2-4

11. En la información ciudadana deberá emplearse la técnica de la encuesta con un muestreo probabilístico para conocer las fuentes de información que utiliza el ciudadano y saber sobre los asuntos de su preferencia, políticos y públicos.

Si la fuente de información es variada, recibirá un valor en la escala de 2 (si no es variada, de 1; la ausencia se cualifica con 0), y si es de fuente plural, se agregará otro punto. Esto depende de los medios que tengan cobertura en el municipio. Así, el 2 será alta disposición a la información, 1 mediana disposición y 0 baja disposición.

De esta forma, se han descrito algunas categorías que consideramos importantes para el análisis, el estudio, la investigación, la contribución y la transformación de la democratización municipal. Evidentemente, por cada una se pueden realizar tratados y teorías, aunque también es importante transformar la realidad y contribuir a disminuir la desigualdad social, que ha generado un sistema que no ha dado al ciudadano en particular y al individuo en general, lugar merecido como miembros de una sociedad organizada de forma política con el fin de lograr un bien común. El propósito de este capítulo es ser un referente para iniciar un estudio multivariable que ofrezca una explicación multicausal de la situación de los municipios, de los gobiernos locales y de la democratización. No se puede seguir explicando la realidad a través de posturas unicasales y lineales, porque es compleja y contradictoria.

En muchas ocasiones, los estudios se limitan al trato de determinadas variables y explican el fenómeno de manera particular, porque hay circunstancias del contexto mismo que así lo circunscriben. El reto de la comunidad académica es la penetración ideológica para generar la cultura cívica necesaria, sustentada en el discurso coherente con la acción que legitime un nivel de vida digno, que coloque en su lugar a quien gobierna y conciba a la participación el medio para sostener al gobierno, pero también la facultad para removerlo y exigirle sea honesto, eficaz y tenga capacidad para gobernar con respeto a quien le da la legitimidad: el ciudadano. A continuación, revisaremos los retos que tenemos en materia de la praxis democratizadora, los cuales se localizaron en los municipios estudiados.

4.3 DEMOCRATIZACIÓN POLÍTICA Y SOCIAL

Una vez realizada la comparación del nivel de democratización municipal entre los estados de México y Morelos, detectamos que hay avances en materia electoral en ambos lugares, aunque no en la de gestión pública, pues se nota que el adelanto democratizador en esta área sufre aún de formas autoritarias de gobernar y de movilizaciones sociales como respuesta a esos excesos del poder.

En este sentido, se percibe una entidad federativa que apresura la apertura al reconocimiento de los derechos ciudadanos; es el caso de Morelos, donde la opinión pública influyó y presionó para liberar e iniciar la democratización a favor de los morelenses, situación que se ve favorecida y permea con mayor facilidad, ya que su sistema electoral permite mayor pluralidad en la conformación del gobierno municipal; además, propicia la discusión, el debate y la convivencia de la oposición. Allí, se transitó a través de fuertes movilizaciones sociales, que fueron de alguna forma fáciles de manipular y, en su momento, de organizar, debido también al número pequeño de habitantes por comunidad.

Por lo tanto, todos estos elementos, la presión de la opinión pública, la pluralidad reconocida por el sistema electoral, la movilización social y la disposición del gobierno estatal provocaron una salida liberadora hacia el favorecimiento de los derechos civiles y políticos de los ciudadanos. Lo que inició como liberalización permitió consolidar su paso a la democratización después de las elecciones de 1997, con un instituto electoral estatal ciudadanizado a su favor y con un nivel de competitividad alto que lo singulariza. Además, patentiza una alternancia en el poder en más de 20 de los 33 municipios de Morelos y el pueblo mismo convierte en realidad la posibilidad de preferencia con el castigo y el premio como recursos de la elección. El proceso electoral de 2000 en el estado de Morelos fue un referente de consolidación democrática, competitividad electoral, alternancia en diferentes lugares y órdenes de gobierno, necesidad de consensos por la filiación partidista de los mismos gobernantes, así como mayor interés ciudadano.

La gestión pública, en consecuencia, se hace un poco más transparente, hay avances en esta materia, no obstante, aún quedan asignaturas pendientes, como lo es el gobierno con interacción

de los diferentes actores de la vida pública. Todavía hay rezagos en los municipios rurales en la forma de hacer política, pero son menores a los que se tienen en el Estado de México.

En éste se encuentra una heterogeneidad en la vida municipal; algunos municipios tienen alta capacidad de gobierno con alta competitividad electoral, también se encuentran casos en donde ni lo uno ni lo otro, como los metropolitanos y rurales, respectivamente. Además, algunos municipios presentan competitividad electoral alta, pero con mala disposición a ser buenos gobiernos, los de mayor frecuencia. Los actores políticos se han preocupado por la arena electoral, aunque no corresponden a las demandas y expectativas en la arena gubernamental. Esta diferencia traerá diversas reacciones; una puede ser la pérdida de la credibilidad y la confianza en las instituciones, situación caótica y de alta crisis estatal. Es urgente la revaloración del espacio gubernamental, con el fin de responder a la comunidad, lo cual implica mayor concentración de capacidad para el uso del presupuesto y para convencer con argumentos y evidencias. En esta tarea debemos participar todos.

Esta situación, se debe en gran medida a los efectos centralizadores del poder, pues el Estado de México es un ejemplo de repetición del modelo centralizador del poder. El Gobernador estatal concentra la decisión y trata, por medio de la política clientelar y del corporativismo, manejar la política. Los medios de comunicación locales tienen un compromiso con la sociedad para recuperar su credibilidad y regresarle su respeto. El tamaño es otro elemento que contribuye a la lentitud de la aplicación de los recursos para el desarrollo, ya que son insuficientes para atender la creciente y veloz demanda de servicios y demás asuntos. Poca alternancia e insuficiente espacio para la promoción de la pluralidad son las causas de la baja o mediana democratización que logra el Estado de México.

Por lo tanto, los municipios rurales son más pequeños en ambos casos y su sistema electoral, en consecuencia, no tiene tanta influencia e impacto en la promoción del debate y la pluralidad en el gobierno municipal, en contraste con los metropolitanos. En los municipios urbanos se nota un factor benéfico hacia la gestión, aunque no de manera general. En todos los estratos prevalecen

diferencias significativas en la democratización política y en la social o de la gestión pública.

Como consecuencia del estudio y de las sorprendentes condiciones en las que encontramos la democratización municipal, es fundamental promover, provocar y producir las siguientes condiciones mínimas, necesarias y deseables:

1. Otorgar la decisión de lo público al pueblo, reconocer el carácter de soberanía que radica en todo momento en la ciudadanía y regresarle, en consecuencia, ese derecho para que entre todos se validen las decisiones y se transparente el ejercicio gubernamental.
2. Quien manda en una democracia, debe obedecer. Es principio de la democracia representativa que el representante ejerza en nombre del representado representándolo y no obviándolo. La democracia debe ser el gobierno del pueblo para el pueblo, quien lo ejerce a través de sus representantes, reservándose el derecho de revocarles el mandato si no cumplen.
3. Remoción de las autoridades y servidores públicos que no cumplan con su cometido de forma ética y legal; esta decisión debe ser por mayoría y ejercerse en cualquier momento. Aquí cabría el debate sobre el polémico asunto de la temporalidad del gobierno municipal, el cual apunta hacia la prórroga del periodo en el ámbito nacional, cuando lo que creemos que convendría sería su reducción, pero con posibilidad de la reelección inmediata, en donde cabría la remoción o ratificación del mandato con conciencia ciudadana cívica y participativa.
4. Crear conciencia del poder popular tanto a las autoridades como al mismo pueblo; esto implica trabajar por la ampliación de la cultura política en una cultura cívica, asunto que es de todos y en donde debemos invertir para salvar el futuro, no sólo de los municipios, sino de nuestro país. No se puede seguir sosteniendo la idea ni la acción de dar prioridad a situaciones inferiores, en lugar de favorecer la educación e investigación. Si se colocan estos

rubros como prioritarios en un presupuesto público, lo demás se da por añadidura.

Para lograr estas condiciones deseables es necesario pensar en la tendencia que debe favorecerse para prepararnos a estos escenarios, la cual supone:

- Una mayor participación ciudadana que decida y controle el ejercicio del gobierno para que sea eficiente, eficaz, honesto y con capacidad de gobierno.
- Se requieren menos decisiones centralizadas y más búsqueda de consensos. Es cansado y tardado, pero en eso estriba la capacidad de gobierno.
- Es necesario el acotamiento del poder de las autoridades, a través de la disminución de la figura del poder extraconstitucional, mediante la creación de comisiones integradas por ciudadanos capaces, que apoyen y vigilen el trabajo de las regidurías y de las direcciones o departamentos trascendentales de la administración pública municipal.
- Mayor independencia política, administrativa y financiera del gobierno estatal por parte de los ayuntamientos, lo cual se puede lograr con el respaldo de la ciudadanía comprometida y con mayor cultura cívica.
- Fortalecimiento de la individualidad de los municipios a través de la flexibilización de los partidos políticos nacionales y de la formación de partidos locales que sean reales, y no sólo receptores de presupuesto público.
- Repensar la prioridad y reestructuración del presupuesto público, contemplando que la capacitación política redunde en la generación de la cultura cívica.

CONCLUSIONES

La democracia auspicia la libertad como el eje de acción del gobierno y del pueblo. Robert Dahl destaca que un gobierno democrático debe ofrecer sin distinciones una igualdad de oportunidades para formular sus preferencias, manifestarlas y recibir trato equitativo, todo sustentado en el uso y goce de las libertades o garantías institucionales. La libertad se discute y se logra; sin embargo, todavía dista mucho para que los ciudadanos enfrenten y hagan valer sus derechos. La igualdad legal existe a través del diseño de las libertades, empero, su goce está limitado por las diferencias sociales que se estructuran en un sistema económico y no son mediadas con sabiduría por el sistema político; se muestran cuando hablamos de tipologías de localidades, en cuyo interior se encuentran estratos con marcadas heterogeneidades en el ejercicio de oportunidades para hacer valer sus derechos.

La ciudadanía se construye en tres esferas: la civil, la política y la social. Existen avances en las dos primeras, pero en la última se reproducen las diferencias entre unos y otros miembros de una comunidad. De poco sirve que los derechos civiles y políticos estén consagrados y reconocidos si no existe la posibilidad de ejercerlos por déficit económico.

Los contrastes económicos son una realidad en los municipios, los cuales se han clasificado en rurales, urbanos y metropolitanos, atendiendo a la dinámica y número de su población, sus actividades económicas y tipos de servicios públicos prestados. Estos grupos también guardan distancias en la democratización, sobre todo en la social, en la capacidad del gobierno.

El objetivo de esta investigación fue estudiar los sistemas electorales de los estados de México y Morelos desde el método comparativo. Para cumplir con este fin, se analizó en dos dimensiones: la democratización política, enfocada a los asuntos electorales y de competitividad en la lucha por acceder al gobierno municipal, y la democratización social, formada a partir de la gestión pública que

se ejerce cuando el partido o partidos se convierten en un gobierno plural y capaz, estableciendo un vínculo con los gobernados.

La democratización política se sustenta en el goce de las libertades elementales para el ciudadano; es decir, se relaciona con sus derechos civiles y políticos. Esto implica, en primer lugar, la disposición y realidad de una competitividad electoral, se facilita si el sistema electoral es con dominante de representación proporcional, como lo contempla el estado de Morelos para sus municipios. En un sistema de consenso se logra mayor competitividad electoral como principio de una democratización política.

También se inició con el supuesto de que la democratización política municipal está asociada al sistema electoral municipal, lo que se comprobó, dado que en un sistema con dominante de representación proporcional o de consenso se logra mayor democratización política y social. En un sistema de consenso hay mayor competitividad electoral y la toma de decisiones es mediante consenso y no producto de la mayoría, lo que mejora el ejercicio del gobierno.

En un sistema con dominante mayoritario existe la competitividad electoral, pero no en la misma medida que se expresa en un sistema de consenso. Además, el primero ofrece una mayoría fabricada al ganador, aun cuando su propuesta no haya convencido a la mayoría absoluta. En este sentido, favorece la desproporcionalidad, la cual es contraria a una equidad democrática en donde la pluralidad política y social son evidentes.

Por lo tanto, se demostró la hipótesis en relación con que el estado de Morelos, cuyo sistema electoral es con dominante de representación proporcional, favorece el número de partidos competitivos, promoviendo una competitividad alta en sus municipios y generando un campo propicio para la democratización en el ámbito municipal. Este sistema promueve la disminución de la desproporcionalidad en la constitución de los ayuntamientos morelenses, reconociendo la pluralidad social en la integración de gobiernos municipales más plurales, favorables a la discusión y a la participación en los municipios, ambas situaciones son elementales para el buen gobierno o capacidad de gobernar.

Las variables independiente, sistema electoral, compuesta a su vez por: competitividad electoral y nivel de representación, son

favorables a la variable dependiente democratización alta cuando hay dominante de representación proporcional.

La variable independiente con participación ciudadana es favorable en su asociación a la variable dependiente, democratización, en sistemas electorales con dominante de representación proporcional, pues su integración de cabildos es más plural y el gobierno municipal implica mayores acuerdos y búsqueda de consensos.

Un sistema electoral con dominante de representación proporcional es más fiable para la competitividad electoral, pues proyecta mejor la reducción de la concentración de poder y disminuye la desproporción en la constitución del cabildo. En el sistema con dominante de mayoría relativa no es contundente la competitividad electoral y guardan más vinculación los aspectos ecológicos o geográficos con el nivel de competitividad.

El sistema con dominante de representación proporcional del estado de Morelos busca que la pluralidad social se refleje, lo que se logra con mayor certeza cuando la circunscripción electoral es grande. Por su parte, el sistema electoral con dominante de mayoría relativa del Estado de México busca dar espacio a las minorías en el cabildo o decisiones del gobierno municipal, lo cual se logra parcialmente, porque es poco el espacio que se le da a la minoría en relación con lo que logra el partido ganador, que en promedio es superior a 60% del cabildo.

La diferencia de sistemas electorales produce efectos en el formato de partidos: en el estado de Morelos se propicia un multipartidismo *versus* la formación favorable de un bipartidismo en el Estado de México.

El tamaño de las circunscripciones tiene alta asociación con la representación y proporcionalidad; así, entre más grande es la circunscripción, el abismo de la representación se reduce y la desproporcionalidad es menor.

La candidatura es vista de manera diferente en Morelos que en el Estado de México; a pesar de que en el primero se proponga al presidente y al síndico en una planilla de elección por el principio de mayoría relativa, el elector sabe que su decisión puede formar un cabildo, dado que su voto no se pierde, pues el tamaño de la circunscripción decide la pluralidad del cabildo. En el segundo, el

elector busca elegir al presidente municipal, ya que aunque éste se presente al proceso electoral con una planilla, al triunfar tiene asegurado el gobierno, porque se lleva por lo menos 60% del cabildo.

Las fórmulas de conversión de votos son combinadas en ambos casos; se forma un dominante hacia la mayoría en el Estado de México y hacia la representación proporcional en Morelos. La combinación de estos elementos es importante en la definición de la competitividad electoral lograda en los procesos electorales en sus municipios.

En el Estado de México se nota una gradual conformación de la competitividad electoral, mientras que en Morelos es más rápida en cantidad y calidad. Esta diferencia constata nuestra hipótesis en el sentido de que hay mayor democratización en un sistema electoral con dominante de representación proporcional. La pluralidad social se enfatiza y es parte de la decisión de la competitividad, porque el diseño institucional electoral lo prevé y promueve.

La participación ciudadana es de vital importancia en la construcción de un régimen democrático. Se percibe mayor disposición en Morelos que en el Estado de México. La concentración del poder y el formato dominante del régimen es desfavorable para el territorio mexiquense, mientras que en Morelos la presión de la opinión pública y el interés de la ciudadanía abrieron el espacio en esta materia y ahora existe un marco institucional que presagia su participación. Además, se facilitan estas acciones porque su sistema electoral promueve y tolera la pluralidad política; por consiguiente, se ensaya el debate y la participación. Ambas condiciones esenciales de una democratización son lentas y, en ocasiones, ensombrecidas por la falta de preparación de quienes representan al pueblo. La instrucción se convierte en una variable decisiva en el proceso de la democratización y, sobre todo, en la posesión de las autoridades.

La democratización social no tiene una asociación fuerte, estadísticamente hablando, con el sistema electoral. Sin embargo, esta relación es significativa entre los municipios del estado de Morelos, los cuales demostraron tener mayor disposición a un gobierno más incluyente y con mayor identificación con su pueblo.

Se localizó mayor asociación estadística entre la democratización social y los estratos municipales; se ven más favorecidos

los metropolitanos que los rurales. La inclusión de diversos actores y el debate se promueve con mayor frecuencia en los primeros que en los segundos. En materia de democratización social es perceptible el avance que se asienta en la disposición a la capacidad de gobernar en los municipios metropolitanos, un poco menos en los urbanos y nula en los rurales.

El talón de Aquiles en la gestión municipal es la rendición de cuentas; la idea patrimonialista todavía no se puede desarraigar del ejercicio gubernamental. Es necesario concentrar toda la capacidad para aumentar la eficiencia, la eficacia, promover y sostener un gobierno honesto con rendición de cuentas, dedicar esfuerzo y recursos como acciones en la participación ciudadana.

La interacción con los actores políticos en la decisión gubernamental no está presente en la mayoría de los municipios urbanos, sólo en los metropolitanos. De ahí que se note la alta asociación entre profesionalismo, nivel de instrucción alta con la tolerancia a la interacción y la búsqueda de consensos, cuyo objetivo no se pretende demostrar en este estudio y constituye una hipótesis para otra investigación.

El nivel de competitividad electoral se ve soslayado cuando el gobierno municipal prefiere la centralización del poder en manos del presidente municipal, no permite la pluralidad, no busca el nexo con sus gobernados, oculta el manejo de los recursos, hace mal uso del poder para servirse de él o para atacar a sus adversarios. La actitud de los gobernantes es decisiva para el cambio de gestión; el enfoque de *governance* será oportuno para cambiar la forma autoritaria con la cual se ejerce. Esta introducción de *governance* debe hacerse gradualmente y atendiendo a las vicisitudes de cada municipio y de sus gobernantes en cuanto a nivel profesional se refiere.

La distancia plasmada entre la democratización electoral y la social llama la atención; es imperante poner nuestro mejor esfuerzo para que la democracia se generalice y llegue al ejercicio del gobierno cada vez con mayor cobertura.

Existen asignaturas pendientes para que la democracia sea la vía para mejorar la calidad de vida. Mientras se siga sosteniendo e impulsando la polarización económica, la tarea democrática no

se verá concluida. La distribución justa y equitativa del ingreso requiere una atención urgente; en esta acción, los gobiernos locales pueden colaborar, pero se necesitan dos condiciones: capacidad de gobierno y una ciudadanía con cultura cívica.

Por supuesto, los partidos políticos tienen la obligación de colaborar en este asunto, pues deben contribuir, por ley, a fortalecer el régimen democrático. La idea de que el partido político sólo tiene acción en las elecciones debe terminar. Igualmente, el ciudadano comprenderá que su participación en las elecciones no lo es todo ni tampoco es suficiente. La interacción con respeto a las competencias debe ser el centro de atención de la vida pública.

La democratización municipal necesita de un replanteamiento de las identidades locales y los partidos políticos. A los demás actores políticos les incumbe flexibilizar su postura en cuanto a conformar órganos nacionales y responder a las circunstancias que los contextos socio-histórico y económico imponen a cada municipio. La participación y el debate son indispensables en la ampliación de los derechos políticos ciudadanos para promover un mejor nivel de vida.

La existencia de un acuerdo entre los partidos que incida en los gobiernos locales y en la calidad de vida no puede esperar. Los acuerdos que proyecten a un municipio deben estar vinculados a través de las fuerzas políticas municipales y regionales. Obviar esta realidad equivale a tener pactos eventuales que, lejos de favorecer, desgastan la vida regional y municipal, ocasionando la pérdida de credibilidad en la política. Actualmente se piensa y se cree más en otros factores que en la política, cuando ella debe ser el centro de la acción pública y estatal, pues el Estado es la organización política de lo social. Si se pierde su carácter político, equivaldría a aceptar su aniquilación.

En ningún momento se trata de promover gobiernos municipales gerencialistas; por el contrario, lo deseable es su activación; es decir, que en su gestión sean políticos para lograr la certeza y transparencia en la negociación de los asuntos públicos.

La sociedad civil es producto de la organización social, ambas son trascendentales en la formación de la democratización municipal; empero, la primera es vista, en algunas ocasiones, como el espacio que atiende lo que el Estado o el Gobierno abandona. Sin

embargo, no debe tomar en sus manos los asuntos que le competen al Gobierno, ya que su función es crear la conciencia y la profundización ideológica para que el ciudadano y el Gobierno cumplan con sus cometidos.

La organización social, a través de la sociedad civil, impulsa el respeto de los derechos ciudadanos consolidando la democratización. En este sentido, es oportuna la presencia de la sociedad civil. Ésta enfoca su principal anhelo de éxito en la extensión de la cultura política participativa, situación necesaria para la consolidación de la democracia. Particularmente, el presente trabajo estriba en la disminución de las diferencias sociales, para que no se identifiquen con la democracia. Por el contrario, busca hacer frente a las iniquidades de los sistemas económicos, las cuales se han manifestado en donde hay ausencia de sociedad civil como un cuerpo organizado.

Anexo

Sobre el criterio de clasificación de los municipios del Estado de México, en cuanto a la integración de su ayuntamiento*

Los ayuntamientos de los municipios del Estado de México para las elecciones que tendrán verificativo el próximo 10 de noviembre de 1996 quedarán integrados de la siguiente manera:

1. Ayuntamientos con un presidente, un síndico y seis regidores electos por planilla, según el principio de mayoría relativa, y hasta cuatro regidores, según el principio de representación proporcional, por tener una población de hasta 150 mil habitantes:

- | | | |
|---------------------------------|-----------------------------|---------------------------|
| 1. Acambay | 2. Acolman | 3. Aculco |
| 4. Almoloya de Alquisiras | 5. Almoloya de Juárez | 6. Almoloya del Río |
| 7. Amanalco | 8. Amatepec | 9. Amecameca |
| 10. Apaxco | 11. Atenco | 12. Atizapán |
| 13. Atlacomulco | 14. Atlautla | 15. Axapusco |
| 16. Ayapango | 17. Calimaya | 18. Capulhuac |
| 19. Coatepec Harinas | 20. Cocotitlán | 21. Coyotepec |
| 22. Cuautitlán | 23. Chapa de Mota | 24. Chapultepec |
| 25. Chiautla | 26. Chicoloapan | 27. Chiconcuac |
| 28. Donato Guerra | 29. Ecatzingo | 30. Huehuetoca |
| 31. Hueyopxtla | 32. Isidro Fabela | 33. Ixtapan de la Sal |
| 34. Ixtapan del Oro | 35. Ixtlahuaca | 36. Jaltenco |
| 37. Jilotepec | 38. Jilotzingo | 39. Jiquipilco |
| 40. Jocotitlán | 41. Joquicingo | 42. Juchitepec |
| 43. Lerma | 44. Malinalco | 45. Melchor Ocampo |
| 46. Mexicaltzingo | 47. Morelos | 48. Nextlalpan |
| 49. Nopaltepec | 50. Ocoyoacac | 51. Ocuilan |
| 52. Oro, El | 53. Otumba | 54. Otzoloapan |
| 55. Otzolotepec | 56. Ozumba | 57. Papalotla |
| 58. Polotitlán | 59. Rayón | 60. San Antonio la Isla |
| 61. San Martín de las Pirámides | 62. San Mateo Atenco | 63. San Simón de Guerrero |
| 64. Santo Tomás | 65. Soyaniquilpan de Juárez | 66. Sultepec |
| 67. Tejupilco | 68. Temamatla | 69. Temascalapa |
| 70. Temascalcingo | 71. Temascaltepec | 72. Temoaya |
| 73. Tenancingo | 74. Tenango del Aire | 75. Tenango del Valle |
| 76. Teoloyucan | 77. Teotihuacán | 78. Tepetlaoxtoc |

* Tomado del acuerdo No. 20 Sobre el Criterio de Clasificación de los Municipios del Estado de México, en cuanto a la integración de su Ayuntamiento; del Consejo General del IEEM, publicado en la *Gaceta del Gobierno*, Toluca, 9 de agosto de 1996.

- | | | |
|--------------------|----------------------|----------------------|
| 79. Tepetlixpa | 80. Tepotzotlán | 81. Tequixquiac |
| 82. Texcaltitlán | 83. Texcalyacac | 84. Tezoyuca |
| 85. Tianguistenco | 86. Timilpan | 87. Tlalmanalco |
| 88. Tlatlaya | 89. Tonicico | 90. Tultepec |
| 91. Valle de Bravo | 92. Villa de Allende | 93. Villa del Carbón |
| 94. Villa Guerrero | 95. Villa Victoria | 96. Xalatlaco |
| 97. Xonacatlán | 98. Zacazonapan | 99. Zacualpan |
| 100. Zinacantepec | 101. Zumpahuacán | 102. Zumpango |

2. Ayuntamientos con un presidente, un síndico y siete regidores electos por planilla, según el principio de mayoría relativa, y hasta seis regidores designados, según el principio de representación proporcional, por ser municipios que tienen una población de más de 150 mil y menos de 500 mil habitantes:

- | | | |
|---------------|----------------------------|---------------------|
| 1. Chalco | 2. Coacalco | 3. Huixquilucan |
| 4. Ixtapaluca | 5. Metepec | 6. Nicolás Romero |
| 7. Paz, La | 8. San Felipe del Progreso | 9. Tecámac |
| 10. Texcoco | 11. Tultitlán | 12. Valle de Chalco |

3. Ayuntamientos con un presidente, dos síndicos y nueve regidores electos por planilla, según el principio de mayoría relativa, y un síndico y hasta siete regidores, según el principio de representación proporcional, por tener una población de más de 500 mil y menos de un millón de habitantes:

- | | | |
|-------------------------|-----------------|-----------------------|
| 1. Atizapán de Zaragoza | 2. Chimalhuacán | 3. Cuautitlán Izcalli |
| 4. Toluca | | |

4. Ayuntamientos con un presidente, dos síndicos y once regidores electos por planilla, según el principio de mayoría relativa, y un síndico y hasta ocho regidores, según el principio de representación proporcional, por tener una población de más de un millón de habitantes:

- | | | |
|------------------------|--------------|-------------------|
| 1. Ecatepec de Morelos | 2. Naucalpan | 3. Nezahualcóyotl |
| 4. Tlalnepantla | | |

Referencias bibliográficas

Aburto Muñoz, Hilda. 1997. "Estado, régimen y sistema político (nuevas pautas para la administración pública mexicana)". *Revista de Administración Pública*. Núm. 96. México: INAP.

Aguilar Hernández, Felipe. 2000. *Moral pública en los procesos de buen gobierno*. México: GEM-IAPEM-Plaza y Valdés.

Aguilar Villanueva, Luis. 2001. "Los perfiles de la Gobernación y Gestión Pública al comienzo del siglo XXI". *Enlace*. Núm. 51. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

Alanis Boyzo, Javier. 1999. "La descentralización administrativa y financiera hacia las entidades federativas. ¿Fortalecimiento del federalismo?". *Prospectiva*. Enero. Año 4. Núm. 10. México: Agrupación Política Nueva, pp. 34-37.

Altman, David y Rossana Castiglioni. 2001. "¿De qué hablamos cuando hablamos de Gobernabilidad Democrática?" *Prospectiva*. Noviembre. Año 7. Núm. 19. México: Agrupación Política Nueva.

Arenas, Ernesto. 2000. *La transición política mexicana desde el Estado de México 1990-2000*. México: El Colegio Mexiquense.

Arzuaga Magnoni, Javier Ariel. 1999. "Configuración territorial de la competitividad electoral en el Estado de México: un análisis de los años noventa". *Quivera. Revista de estudios territoriales*. Marzo. Año 1. Núm. 1. México: UAEM.

BANOBRAS-INAP. 1989. *Manual de hacienda pública municipal*. Núm. 10. México: BANOBRAS-INAP, colección de manuales de administración y organización municipal.

Bartolini, Stefano. 1996. "Metodología de la investigación política". *Manual de ciencia política*. Compilado por Gianfranco Pasquino. Madrid: Alianza Universidad.

Bendix, Reinhard. 1964. *Estado nacional y ciudadanía*. Buenos Aires: Amorrortu editores.

Benson, Oliver. 1974. *El laboratorio de ciencia política*. Buenos Aires: Amorrortu editores.

Bonnin, C.J.B. 1983. "Principios de la administración". *Revista de Administración Pública*. México: INAP, edición especial en memoria del maestro y primer presidente del Instituto Nacional de Administración Pública, Gabino Fraga.

Briones, Guillermo. 1998. *Métodos y técnicas de investigación para las ciencias sociales*. México: Trillas.

Cabrero Mendoza, Enrique (coord.). 1996a. *Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*. México: Porrúa-CIDE.

_____. 1996b. *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobierno locales*. México: Porrúa-CIDE, colección Las Ciencias Sociales.

Canavos C., George. 1985. *Probabilidad y estadística. Aplicaciones y métodos*. Traducido por Edmundo Urbina. México: Mc Graw-Hill.

Caiden, Gerald. 1996. "Revitalización de la administración pública". *Revista de Administración Pública: ensayos sobre la nueva administración pública*. Núm. 91. México: INAP.

Campos Álvarez Tostado, Ricardo. 2001. "Gobernación y ética pública". *Prospectiva*. Noviembre. Año 7. Núm. 19. México: Agrupación Política Nueva.

Camps, Victoria. 1997. "Ética del buen gobierno". *Buen gobierno y política*. Compilado por Giner y Sarasa. Madrid: Ariel.

Cansino, César. 1997. *Democratización y liberalización*. Núm. 14. México: IFE. Serie de cuadernos de divulgación de la cultura democrática.

_____. 2000. *La transición mexicana 1977-2000*. México: Centro de estudios de Política Comparada, Colección de estudios comparados.

Cárdenas Gracia, Jaime F. y Jacinto Faya Viesca (coords.). 1997. "La reforma político-electoral del Estado mexicano". *Revista AMEINAPE*. Núm. 2. Querétaro, México.

Chanes Nieto, José. 2000. *La administración pública en México. Nuestros clásicos. La obra de Luis de la Rosa*. México: IAPEM.

Chuayffet Chemor, Emilio. 1995. *Exposición de motivos de la reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México*. México, Toluca.

Cisneros, Isidro H. 2000. "Ciencia política". *Léxico de la política*. Compilado por Laura Baca Olamnedi y otros. México: FLACSO-SEP-CONACYT- Fundación Heinrich Böll- FCE.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2000. México: Porrúa.

Cortés, Fernando y Rosa María Rubalcava. 1987. *Métodos estadístico aplicados a la investigación en ciencias sociales. Análisis de asociación*. México: El Colegio de México.

Córdova, Arnaldo. 1973. *La ideología de la Revolución Mexicana. La formación del nuevo régimen*. México: Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM.

Crespo, José Antonio. 2000. "La reforma electoral pendiente". *Política y gobierno*. Julio-diciembre. Núm. 2. Vol. VII. México: CIDE.

Cruz, César Nicandro. 2001. "Gobernabilidad y *governance* democráticas: el confuso y no siempre evidente vínculo conceptual e institucional". *Prospectiva*. Noviembre. Año 7. Núm. 19. México: Agrupación Política Nueva.

Cunill, Nuria. 1991. *Participación ciudadana*. Caracas: CLAD.

Dahl, Robert. 1992. *La democracia y sus críticos*. Traducido por Leonardo Wolfson. España: Paidós.

_____. 1997. *Poliarquía. Participación y oposición*. Traducido por Julia Moreno San Martín. Madrid: Editorial Tecnos.

_____. 1998. *Un prefacio a la teoría democrática*. México: Gernika.

_____. 1999. *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. España: Taurus.

Dahrendorf, Ralf. 1980. "Effectiveness and legitimacy: on the governability of the democracies". *Political Quarterly*. Octubre-diciembre. Año 51, Núm. 4.

De los Reyes Alvarado, Yolanda. 1997. "La participación social y la administración plural". *Revista de Administración Pública*. Núm. 96. México. INAP.

Delgado Peña, José Alfredo. 1995. "La gestión municipal en una capital estatal: el caso de Toluca (1991-1993)". *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*. Coordinado por Alicia Ziccardi. México: IIS-UNAM, Porrúa.

Dror, Yehezkel. 1996. *La capacidad de gobernar. Informe al Club de Roma*. Traducido por Carmen Aguilar. México: FCE.

Elorza Pérez-Tejada, Haroldo. 2000. *Estadística para las ciencias sociales y del comportamiento*. México: Oxford University Press.

Everitt, Brian S. y Dunn, Graham. 1998. *Applied multivariate data analysis*. Nueva York: Halsted Press.

- Faya Viesca, Jacinto. 1986. *Finanzas públicas*. México: Porrúa.
- Ferrán Aranaz, Magdalena. 1996. *SPSS para Windows. Programación y análisis estadístico*. México: Mc Graw Hill.
- Freund, John E. y Richard Manning Smith. 1993. *Estadística*. México: Editorial Prentice may Hispanoamericana.
- García del Castillo, Rodolfo. 1999. *Los municipios en México. Los retos ante el futuro*. México: Porrúa-CIDE, colección Las Ciencias Sociales.
- García Ferrando, Manuel. 1999. *Socioestadística. Introducción a la estadística en sociología*. España: Alianza.
- Glaser, William. 1985. "Los mecanismos de la participación electoral". *Metodología de las ciencias sociales III. Análisis de los procesos sociales*. Compilado por Francois Chazel, Raymon Boudon y Paul Lazarsfeld. Barcelona: Editorial Laia.
- Gobierno del Estado de México (GEM). 2000. *Ley Orgánica Municipal del Estado de México*. México: GEM.
- Gobierno del Estado de Morelos. 2000. *Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos*. México: Consejería jurídica.
- González Casanova, Pablo (coord.). *Las elecciones en México, evolución y perspectivas*. México: Siglo XXI-Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.
- Guerrero Orozco, Omar. 1985. *Introducción a la Administración Pública*. México: Editorial Harla.
- _____. (1996). *Ciencia del Estado*. Juan Enrique Von Justi. México: Comunidad de Madrid-Agencia Española de Cooperación Internacional-Instituto Nacional de Administración Pública de España-Instituto Nacional de Administración Pública-Instituto de Administración Pública del Estado de México-Gobierno del Estado de México.
- _____. 1999. *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*. México: UAEM-Porrúa.
- _____. 1999. "Management público, un concepto alusivo. Cuatro variaciones sobre el mismo tema". *Revista de Administración Pública*. Núm. 100. México: INAP.
- _____. 2000. "Administración pública". *Léxico de la política*. Compilado por Laura Baca Olamendi y otros. México: FLACSO-SEP-CONACYT-Fundación Heinrich Böll-FCE.

Guillén, Tonatiuh. 1996. *Gobiernos municipales en México: entre la descentralización y la tradición política*. México: COLEF-Porrúa.

Hernández Sampieri, Roberto y otros. 1998. *Metodología de la investigación*. México: Mc Graw-Hill.

Instituto Electoral del Estado de México (IEEM). 1997. *Memo-ria procesos electorales 1996*. México: IEEM.

_____. 2000a. *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México*. México: IEEM.

_____. 2000b. *Código Electoral del Estado de México*. México: IEEM.

_____. 2001. *Memoria procesos electorales 2000*. Méxi-co: IEEM.

_____. 1996. "Acuerdo No. 20 sobre el criterio de cla-sificación de los municipios del Estado de México, en cuanto a la integración de su ayuntamiento". *Gaceta del Gobierno*. 9 de agosto. Toluca, México: GEM.

Instituto Electoral del Estado de Morelos. 1997a. *Código Elec-toral para el Estado de Morelos*. México: IEE Morelos.

_____. 1997b. *Memoria proceso electoral Morelos 1997*. México: IEE Morelos.

_____. 1999a. *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos*. México: IEE Morelos.

_____. 1999b. *Código Electoral para el Estado de More-los*. México: IEE Morelos.

_____. 2000. *Memoria proceso electoral Morelos 2000*. México: IEE Morelos.

INEHPM. 1991. *Nuestra Constitución. Historia de la libertad del pueblo mexicano*. Colección No. 23 "De los Estados de la Federación, artículos 115 al 122", Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Re-volución Mexicana. México: Secretaría de Gobernación.

Iracheta Cenecorta, Alfonso Xavier. 1997. *Planeación y desarrollo. Una visión del futuro. Problemas y perspectivas del desarrollo y la urba-nización en México y el Estado de México*. México: Plaza y Valdés.

Jonson, Dallas E. 2000. *Métodos multivariados aplicados al análisis de datos*. Traducido por Brooks Cole Publishing Company. México: International Thompson Editores.

Lazarsfeld, Paul. 1985. "Los efectos recíprocos de las variables estadísticas". *Metodología de las ciencias sociales III. Análisis de los procesos sociales*. Compilado por Francois Chazel, Raymon Boundon y Paul Lazarsfeld. Barcelona: Editorial Laia.

Ley de organizaciones políticas y procesos electorales del Estado de México. 1987, 1990 y 1993. México.

Lijphart, Arend. 1996. *Sistemas electorales y sistemas de partido. Un estudio de veintisiete democracias 1945-1990*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

_____. 1999. *Las democracias contemporáneas. Un estudio comparativo*. Barcelona: Ariel.

Linz, Juan J. 1996. *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza Universidad.

López Cruz, Ángel. 1999. "La descentralización del gasto público: un imperativo para el desarrollo municipal". *Prospectiva*. Enero. Año 4. Núm. 10. México: Agrupación Política Nueva, pp. 30-33.

Lujambio, Alonso. 2000. *El poder compartido, un ensayo sobre la democratización mexicana*. México: Océano.

Madrazo, Jorge. 1985. "Reforma política y legislación electoral de las entidades federativas". *Las elecciones en México, evolución y perspectivas*. Coordinado por Pablo González Casanova. México: Siglo XXI-Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.

Manheim, Jarol B. y Rich, Richard C. 1999. *Análisis político empírico. Métodos de investigación en ciencia política*. Madrid: Alianza.

Massé Narváez, Carlos E. y Eduardo Sandoval Forero. 1995. *Políticas públicas y desarrollo municipal. Problemas teórico-prácticos de la gestión pública y municipal*. México: El Colegio Mexiquense-UAEM.

Marshall, T. H. y Bottomore. 1998. *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza.

Martínez Almazán, Raúl. 1996. *Las finanzas del sistema federal mexicano*. México: INAP.

Martínez Cabañas, Gustavo. 1995. *La administración estatal y municipal de México*. México: INAP.

Mejía Lira, José. 1994. *Problemática y desarrollo municipal*. México: Plaza y Valdés, pp. 83-98.

_____. 1999. "Modernización de la administración pública mexicana". *Revista de Administración Pública*. Núm. 100. México: INAP.

Merino Huerta, Mauricio. 1990. "El gobierno fuera del centro". *Revista del Colegio*. Octubre. Año II. Núm. 4. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

_____. (coord.). 1994. *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*. México: El Colegio de México.

Meyer, Lorenzo. 1995. *Liberalismo autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano*. México: Océano.

Mendelhall, William. 1982. *Introducción a la probabilidad y la estadística*. Traducido por Carlos Segami. EE.UU.: Wadsworth International Iberoamericana.

Miller, W. L. 1997. "Los métodos cuantitativos". *Teoría y métodos de la ciencia política*. Coordinado por David Marsh y Gerry Stoker. Traducido por Jesús Cuellar Menezo. Madrid: Alianza.

Molinar Horcasitas, Juan. 1991. "Counting the number of parties: an alternative index". *American Political Science Review*. Diciembre. Núm. 4. Vol. 85.

_____. 1993. *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*. México: Cal y arena.

Moreno Espinosa, Roberto. 1992. *Origen y evolución del municipio en el Estado de México. Obra conmemorativa del V centenario del encuentro de dos mundos*. México: Gobierno del Estado de México.

_____. 1996. *La administración estatal y municipal en el Estado de México en los procesos de globalización, apertura e intercambio*. México: IAPEM.

_____. 1999a. "La gestión pública: actualidad y prospectiva". *Revista conmemorativa del Colegio. El estado del arte de la Administración Pública*. Coordinado por José Juan Sánchez González y Juan de Dios Pineda Guadarrama. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

_____. 1999b. "El concepto de lo público y la administración pública, un análisis de la trayectoria y prospectiva de la naturaleza y evolución de lo público y del público". *Participación ciudadana*. Enero-marzo: Núm. 41. México: IAPEM.

Morlino, Leonardo. 1996. "Las democracias". *Manual de ciencia política*. Compilado por Gianfranco Pasquino. España: Alianza.

Muñoz Petrarca, Víctor Manuel. 2001. *Del autoritarismo a la democracia. Dos decenios de cambio político en México*. México: UNAM-Siglo XXI.

Nohlen, Dieter. 1993. *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre la Reforma Electoral*. México: UNAM.

_____. 1996. "Sistemas electorales y Reforma Electoral. Una introducción", en *La reforma del Estado. Estudios comparados*. México: UNAM-DGAJ de la Presidencia de la República.

_____. 1998a. *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: FCE.

_____. y otros (comps.). 1998b. *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Universidad de Heidelberg-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-IFE-FCE.

Ochoa Campos, Moisés. 1985. *La reforma municipal*. México: Porrúa.

O'Donnell, Guillermo y Philippe C. Schmitter. 1991. *Transiciones desde un gobierno autoritario 4. Conclusiones tentativas sobre democracias inciertas*. México: Paidós.

Pacheco Méndez, Guadalupe. 2000. *Caleidoscopio electoral. Elecciones en México 1979-1997*. México: IFE-UAM-X-FCE.

Panbianco, Angelo. 1995. *Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos*. España: Alianza.

Pardo, María del Carmen. 1997. "La administración pública en tiempos de cambio político". *Revista de Administración Pública*. Núm. 96. México: INAP.

_____. 1994. "La gestión municipal ¿motor para el ejercicio democrático?". *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*. Compilado por Mauricio Merino Huerta. México: El Colegio de México.

Pasquino, Gianfranco. 1997. "Gobernabilidad y calidad de la democracia". *Buen gobierno y política*. Compilado por Giner y Sarasa. Madrid: Ariel.

_____. 1999. *La democracia exigente*. México: FCE.

Pérez González, Hugo. 1994. "Propuesta para el análisis de la estructura de las finanzas municipales: el caso de Tlatlauquitepec,

Puebla". *Problemática y desarrollo municipal*. Compilado por José Mejía Lira. México: Plaza y Valdés, pp. 111-154.

Raich, Uri. 2001. *Impacts of expenditure decentralization on Mexican Local Governments*. México: CIDE-DAP, Cuaderno de trabajo.

Rasmussen, Shelley. 1992. *An introduction to statistics with data analysis*. California: Brooks Cole.

Rodríguez, Victoria E. 1999. *La descentralización en México. De la reforma municipal a solidaridad y el nuevo federalismo*. Traducido por Eduardo L. Suárez. México: FCE.

Rodríguez Obregón, José Arturo. 1998. *Sistemas electorales y democratización de los gobiernos municipales en México*. México: IAPQ-AMEINAP-España.

Salamanca Guadarrama, Miguel (comp.). 2001. *Análisis comparativo en materia electoral de las constituciones y legislación electoral de los Estados de la República Mexicana*. México: IEEM, Serie Investigaciones Jurídicas.

Salazar, Luis y José Woldenberg. 1997. *Principios y valores de la democracia*. Núm. 1. México: IFE, Serie de cuadernos de divulgación de la cultura democrática.

Salazar Medina, Julián. 1992. *Elementos básicos de la administración municipal*. Toluca, México: UAEM.

_____, Samuel Espejel Díaz González y Luis Inostroza Fernández. 1990. *Desarrollo, administración y planeación municipal*. La experiencia del Estado de México. México: UAEM-UAM-IAPEM.

Sánchez González, José Juan. 1999a. "Los nudos históricos de la administración pública". *Revista de Administración Pública*. Núm. 100. México: INAP.

_____. 1999b. "Situación actual de la ciencia administrativa". *Revista conmemorativa del Colegio. El estado del arte de la Administración Pública*. Coordinado por José Juan Sánchez González y Juan de Dios Pineda Guadarrama. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

_____. 2002. *Gestión pública y governance*. México: IAPEM.

Sánchez Ramos, Miguel Ángel y Rafael Cedillo Delgado (coords). 2000. *El Proceso Electoral mexiquense '99*. México: UAEM.

Sartori, Giovanni. 1991. *Teoría de la democracia*. Tomos I y II. Madrid: Alianza.

_____. 1995. *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. Traducido por Roberto Reyes M. México: FCE.

_____. 1997. *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*. Traducido por Fernando Santos Fontenla. Madrid: Alianza.

Saucedo Sánchez, José Alberto. 1997. *Hacia el federalismo fiscal. La reforma del sistema de asignación de participaciones federales a los Estados*. México: INAP.

Siegel, Sydney y Castellan, N. John. 1998. *Estadística no paramétrica aplicada a las ciencias de la conducta*. México: Trillas.

Tufte R., Edgard. 1977. *Data analysis for politicians and policy*. EE. UU. Prentice-Hall.

Uvalle Berrones, Ricardo. 1994. *Los nuevos derroteros de la vida estatal*. México: IAPEM.

_____. 1997. *Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea*. México: IAPEM-UAEM.

_____. 1999. "Condiciones, tiempo y procesos de la reforma del Estado mexicano". *Revista de Administración Pública*. Núm. 100. México: INAP.

Valdés, Leonardo. 1995. *Sistemas electorales y de partido*. Núm. 7. México: IFE, Serie de cuadernos de divulgación de la cultura democrática.

_____. 1993. *Las consecuencias políticas de las reformas electorales en México: 1978-1991*. Tesis de doctorado en Ciencias Sociales, especialidad en Sociología. México: El Colegio de México.

World Bank. 1991. *Managing development: the governance dimension. Discussion paper*. Washington, D.C.

Zeisel, Hans. 1997. *Dígalo con números*. México: FCE.

Ziccardi, Alicia. 1991. *Ciudades y gobiernos locales en AL en los noventa*. México: Porrúa, FLACSO-Instituto Mora.

_____. 1994a. "Gobiernos locales: problemas de la representación y la participación ciudadana". *La autoridad municipal y su compromiso con la democracia*. México: Secretaría de Gobernación.

_____. 1994b. "Gobiernos locales entre la globalización y la ciudadanía (reflexiones sobre las transformaciones recientes en el D.F.). *Participación social y cambio institucional en el D. F.* Compilado por Lucía Álvarez. México, IIH-UNAM.

_____. 1995. *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*. México: IIS-UNAM-Porrúa.

_____ y Saltalamacchia, H. 1997. *Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas*. México: IIS-UNAM.

_____. 1998. *Gobernabilidad y participación ciudadana*. México: IIS-UNAM.

_____. 2000. "Ciudadanos y vecinos". *Revista Universidad*. Núm. 595. México: UNAM.

Zipper, Ricardo Israel y María Eugenia Morales Contreras. 1994. *Ciencia Política*. Chile: Comité de publicaciones científicas de la Universidad de Chile y la Editorial Universitaria.

Referencias electrónicas

<http://www.municipio.org>

<http://www.sedesol.gob.mx>

<http://www.cedemun.gob.mx>

<http://www.banobras.gob.mx>

<http://www.cide.edu>

<http://www.edomex.gob.mx>

<http://www.inegi.gob.mx>

<http://www.ieem.org.mx>

<http://www.ife.org.mx>

<http://www.iigov.org/iigov/>

<http://www.gfi.uib.no/-nilsg/kurs/notes/nodes57.html>

<http://www.hoxie.org/math/stat/distributions/chi-dist.htm>

<http://www.medal.org.ar/stadhelp>

<http://www.est.cie.uva.es/docencia/diplomatura/adatal/htm>

<http://www.ub.es>

<http://www.spss>

<http://www.vivalaciudadania.org/programa/htm/lobby/los-nuevos.htm>

<http://www.e-municipios.e-morelos.gob.mx>
<http://www.cuautlaweb.com.mx/portal/directorio>
<http://www.e-morelos.gob.mx/e-gobierno>
<http://www.edomexico.gob.mx/sgg/coespo,htm>
<http://worldbnak.org/wb/governance>
<http://iigov.org>
<http://cere.org.mx>
<http://causaciudadana.org.mx/links.htm>
<http://ieemorelos.org.mx>
<http://unesco.org/issj/rics1555/abstracts155.htm>
<http://estadonacion.or.cr>
<http://iteso.mx>

MIGUEL ÁNGEL DE GUADALUPE SÁNCHEZ RAMOS

Es Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos por la UNAM; Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la UAEM, en ambos casos aprobado con mención honorífica. Cuenta con la presea “Ignacio Manuel Altamirano”, otorgada por la UAEM por el más alto promedio en estudios de licenciatura, por este mismo motivo fue galardonado con la medalla “Al mejor estudiante de México”, concedida por el *Diario de México*, en 1991. Recibió la nota laudatoria en 2007 por la UAEM, por su desempeño académico como profesor durante los últimos cinco años.

En la UAEM ha desempeñado el cargo de coordinador de Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública y Coordinador de Docencia del Centro Universitario UAEM Amecameca.

Es coordinador del libro *El Proceso electoral mexicano '99*, editado por la UAEM; autor de diferentes artículos sobre partidos políticos, elecciones, competitividad electoral, administración pública municipal, entre otros temas.

Es miembro de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política y de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales.

Actualmente es profesor de carrera de tiempo completo en el Centro Universitario UAEM Amecameca; cuenta con el reconocimiento nacional otorgado por la SEP como perfil PROMEP.

CONSEJO GENERAL

Consejero Presidente

Lic. José Núñez Castañeda

Consejeros Electorales

Lic. Bernardo Barranco Villafán

Mtro. Norberto López Ponce

Dr. Gabriel Corona Armenta

Dra. Ruth Carrillo Téllez

Lic. Jorge E. Muciño Escalona

Lic. Juan Flores Becerril

Director General

Lic. Juan Carlos Villarreal Martínez

Secretario General

Dr. Arcadio Alberto Sánchez Henkel Gómeztagle

Representantes propietarios de los Partidos Políticos

PAN	Dip. Armando Enríquez Flores
PRI	Lic. Eduardo Guadalupe Bernal Martínez
PRD	Lic. Marcos Álvarez Pérez
PT	Dip. Fed. Joaquín H. Vela González
PVEM	Dip. Salvador José Neme Sastré
Convergencia	Lic. Horacio Jiménez López
Alternativa	Lic. Ignacio Dotor Vilano (suplente)
Nueva Alianza	Lic. Juan Adael Torres Téllez

COMITÉ EDITORIAL

Presidente

Dr. Gabriel Corona Armenta

Integrantes

Dr. Javier Arzuaga Magnoni

Dra. Ruth Carrillo Téllez

Dr. Pablo Castro Domingo

Dr. Lorenzo Córdova Vianello

Dra. Laura Leticia Heras Gómez

Mtro. Norberto López Ponce

Lic. Juan Carlos Villarreal Martínez

Secretaria Técnica

Lic. Diana Cecilia Torija Hernández

JUNTA GENERAL

Presidente del Consejo General y de la Junta General

Lic. José Núñez Castañeda

Director General

Lic. Juan Carlos Villarreal Martínez

Secretario General

Dr. Arcadio Alberto Sánchez Henkel Gómeztagle

Director de Organización

Lic. Luis Reyna Gutiérrez

Director de Capacitación

Mtro. Jesús Castillo Sandoval

Director de Partidos Políticos

Dr. Sergio Anguiano Meléndez

Director de Administración

Lic. Sergio Olguín del Mazo

Director del Servicio Electoral Profesional

Ing. Francisco Javier López Corral

JEFES DE UNIDAD

Jefe de la Unidad de Asesoría Jurídica y Consultiva

Lic. Armando López Salinas

Jefe de la Unidad de Información y Estadística

Ing. Pablo Carmona Villena

Coordinadora del Centro de Información Electoral

Lic. Diana Cecilia Torija Hernández

Contralor Interno

Lic. Ramón Ignacio Cabrera León

Jefe de la Unidad de Comunicación Social

Mtro. Juan Carlos Muciño González



serie
investigaciones
políticas y electorales

**La democratización en el ámbito municipal en México.
El caso de los estados de México y Morelos**

**Departamento de Promoción Editorial del
Centro de Información Electoral**

Jorge Armando Becerril Sánchez
Área de Diseño Gráfico y Editorial

Ana Llely Reyes Pérez
Tania López Reyes
Área Editorial

Gabriela Mañón Romero
Corrección de estilo

El contenido de este documento, los juicios y afirmaciones en él expresados son total y completa responsabilidad del autor, y el Instituto Electoral del Estado de México no los comparte necesariamente.

La democratización en el ámbito municipal en México. El caso de los estados de México y Morelos, se terminó de imprimir en el mes de abril de 2008. En los talleres de

La edición estuvo a cargo del Departamento de Promoción Editorial del Centro de Información Electoral del Instituto Electoral del Estado de México. Esta edición consta de 1,000 ejemplares.