

004681
4



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS



LA DEMOCRATIZACIÓN EN EL ÁMBITO
MUNICIPAL EN MÉXICO, EL CASO DE LOS
ESTADOS DE MÉXICO Y MORELOS EN EL
AÑO 2000.



T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS
P R E S E N T A



MIGUEL ÁNGEL DE GUADALUPE SÁNCHEZ RAMOS.



DIRECTOR DE TESIS: MTRO. ROBERTO MORENO ESPINOSA

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Agosto 2003



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

2

JXP

A MIS PADRES:
ARMANDO + Y ROSA MARÍA

A ROSITA

A NORMA Y KAREN

A MIS HERMANOS:
CHENO, ARMANDO, MARIO Y MANUEL

A MIS AMIGOS Y COMPAÑEROS

AGOSTO 2003

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1: DEMOCRATIZACIÓN	16
1.1 DEMOCRATIZACIÓN	16
1.2 SISTEMA ELECTORAL	27
1.3 COMPETITIVIDAD ELECTORAL	36
1.4 PARTICIPACIÓN CIUDADANA	43
CAPÍTULO 2: DEMOCRATIZACIÓN POLÍTICA EN LOS ESTADOS DE MÉXICO Y MORELOS	54
2.1 REFORMA ELECTORAL	55
2.2 SISTEMA ELECTORAL EN LOS ESTADOS DE MÉXICO Y MORELOS	63
2.3 COMPETITIVIDAD ELECTORAL	72
2.4 REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y DESPROPORCIONALIDAD	82
CAPÍTULO 3: DEMOCRATIZACIÓN SOCIAL EN LOS ESTADOS DE MÉXICO Y MORELOS	93
3.1 GESTIÓN MUNICIPAL Y CAPACIDAD DE GOBERNAR	96
3.2 CIUDADANÍA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA	113
3.3 DISPOSICIÓN AL GOBIERNO CON CAPACIDAD	121
CAPÍTULO 4: DEMOCRATIZACIÓN MUNICIPAL	131
4.1 CATEGORÍAS DE ANÁLISIS	132
4.2 PROPUESTA METODOLÓGICA	141
4.3 DEMOCRATIZACIÓN POLÍTICA Y SOCIAL	149
CONCLUSIONES	154
ANEXOS	169
FUENTES	183

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

INTRODUCCIÓN

El municipio mexicano es la célula política donde se registran los mayores acercamientos entre el gobierno y los gobernados, lugar donde 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, paradójicamente es el espacio que más se ha mantenido olvidado en el sistema político mexicano.

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

La democracia, que hoy se manifiesta de forma singular en México después de más de 70 años de simulación, no ha llegado en su sentido real al Municipio, a pesar de ser el lugar 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, pero no tienen espíritu democrático real, sólo han promovido la liberalización política del régimen más no la democratización.

Esta, la democratización, es una demanda que necesariamente debe atenderse para que haya beneficio y prosperidad en las comunidades. El ejercicio de la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

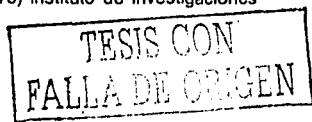
democracia en el nivel federal no es causa suficiente para impulsar el desarrollo deseado y urgente en las poblaciones municipales; se requiere trabajo que sea tangible y factible en el municipio sobre la materia.

El municipio como institución social, política y jurídica ha estado presente en la conformación del Estado mexicano y aún 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 Política de corte federal no aludía al municipio, deja su estructura y organización a las leyes secundarias. En contraste, la Constitución centralista, conocida como Las Siete Leyes Constitucionales de 1836, sí regula a la municipalidad, en especial la Sexta Ley disponía que los ayuntamientos fueran electos popularmente, pero reinstalándose el federalismo se reincorpora la vigencia de la Constitución de 1824. En esta 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 disponía que los municipios estuvieran 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 estos fueran reales centros de poder.¹

Es con el proyecto del artículo 115 que presenta Venustiano Carranza al Congreso Constituyente, en el año de 1916, cuando se pretende dar al municipio el carácter de libre, sin autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado. Inspiración que recoge la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. Esta Constitución y, en especial, el artículo 115, regula al municipio, concibiéndolo

¹ Puede consultarse el Programa del Partido Liberal, en la obra de Córdova, Arnaldo *La ideología de la Revolución Mexicana. La formación del nuevo régimen.* (1973) Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM. pp. 405-427.



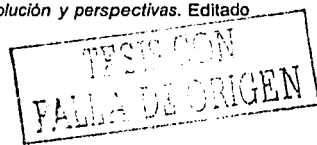
como la base de la organización territorial, política y administrativa de los Estados, contempla reconocimiento legal de que cada municipio estará administrado por un ayuntamiento que sea electo de forma popular y directa. Es al ayuntamiento a quien se le reconoce la facultad de máxima autoridad en la 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 115,² no todas en la temática municipal. Las más importantes han sido aquellas que han promovido una liberalización aún cuando se difunden como democratizadoras del municipio. Por ejemplo, la reforma al artículo 115 del año de 1977, la cual introduce el principio de representación proporcional en los ayuntamientos en poblaciones mayores de 300 mil habitantes; superada dicha reforma con las enmiendas de 1983 que exige la representación proporcional en todos los ayuntamientos.

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;³ la mayoría hizo suyo un sistema electoral segmentado, como lo califica Dieter Nohlen (1998). Esto hace, entonces, que la mayoría triunfadora, aunque no absoluta, gobierne al municipio sin tener en cuenta a la "minoría". El

² cfr. *Nuestra Constitución. Historia de la libertad del pueblo mexicano.* (1991) Colección N° 23 "De los Estados de la federación artículos 115 al 122", Instituto Nacional de Estudios históricos de la Revolución Mexicana, México, Secretaría de Gobernación.

³ Cfr. Madrazo, Jorge. "Reforma política y legislación electoral de las entidades federativas" en González Casanova, Pablo (coord.), *Las elecciones en México, evolución y perspectivas.* Editado por Siglo XXI y el Instituto de investigaciones sociales de la UNAM.



sistema electoral compuesto, vigente en la gran mayoría de los municipios de los Estados de la República mexicana,⁴ es del tipo de dominante de mayoría relativa, gana el que más votos obtenga. Ahora bien, si un partido, por ejemplo, gana con el 38% de los votos, tiene derecho a gobernar y, como complemento del sistema, se suman por representación proporcional algunos regidores, los menos, a su planilla. Nótese como el que obtuvo el 38% administrará sobre el 62% que no escogió esa opción. Por eso, se debe analizar el efecto que ha producido esta reforma en el ejercicio del gobierno municipal. Aún 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 y 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 estos 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; es aquí en donde el mismo ciudadano pondera, frente a opciones que se le presentan como alternativas para ejercer el poder, cual puede ofrecerte mejor satisfacción a sus peticiones y por ella se inclina con 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

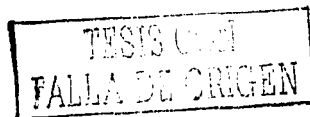
⁴ En todos los municipios se aplican los dos principios, mayoría relativa y representación proporcional; en 25 estados se elige presidente, síndico y regidores por mayoría relativa, en Chihuahua y Sinaloa no hay Síndicos, en San Luis Potosí se requiere mayoría absoluta, sólo en Campeche y México hay en algunos municipios síndicos de representación proporcional. En 6 estados: Durango, Guanajuato, Guerrero, Morelos, Tlaxcala y Veracruz se elige a presidente y síndico, el resto, los regidores por representación proporcional, hay cláusula de gobernabilidad en Durango y Guerrero.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

gobierno debe tener en cuenta esa diversidad de la población, y no empeñarse en querer interpretar el bien común a partir de su única postura. El gobierno municipal, que enfrenta un sin número 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 se está apuntando a 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 ¿qué tan efectivo en la atención de demandas municipales será ese gobierno?, ¿un gobierno de consenso será la mejor forma para gobernar en términos de la democracia?, ¿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, haciendo un estudio comparativo. 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 estos sistemas en la formación del gobierno municipal. Al realizar el estudio se parte de la premisa elemental de que 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 al interior de cada sistema electoral, cohortes que contengan municipios con la clasificación de metropolitanos, urbanos y rurales. 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 diferentes grados de desarrollo urbano.



La propuesta de investigación que se presenta pretende hacer un estudio comparativo por máxima diferencia, en cuando menos dos tipos de sistemas electorales de los municipios mexicanos, para analizar el impacto en la representación y las consecuencias que esto genera en la toma de decisiones del cabildo y, obvio, en la ejecución de la administración pública. De igual forma vincular su tipo de financiamiento con estas dos variables mencionadas y de esa forma buscar una explicación de la importancia que tiene la democratización en el ámbito municipal.

Se escogió al Estado de México y al de Morelos, por varias razones. Primera, que al interior de ambos existen las diferentes tipologías que clasifican al municipio en metropolitano, urbano, semiurbano y rural. Segunda, que esas entidades tienen diferente sistema electoral, el Estado de México es de dominante mayoritario y el de Morelos es de dominante proporcional. Tercera, que ambas entidades se localizan en colindancia 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, que las dos entidades, en el último lustro 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, concurrente con las elecciones federales.

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

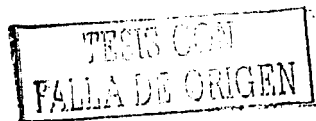
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Será 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. Esto nos dará una medición del nivel de sobre representación 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.

Lo que se pretende es efectuar el estudio de la democratización municipal considerando grupos de municipios lo más similares posible a fin de realizar un estudio comparativo. Este se aplicará tanto por grupo como en la evolución del tiempo y de las reformas mismas que hemos referido. Es decir, utilizar cohortes en la investigación para facilitar la comparación.

El estudio comparativo se logrará al establecer dos entidades federativas: México y Morelos, dentro de ellos se formarán estratos con los municipios metropolitanos, urbanos, semiurbanos y rurales. Estamos frente a la integración de un estudio comparativo de dos cohortes. No se trata de un estudio totalmente retrospectivo, sino por el contrario es parcialmente retrospectivo y prospectivo, porque parte de una tendencia electoral e institucional, confrontada con la participación actual de la ciudadanía.

A manera de recapitulado, el objeto de estudio es el nivel de la democratización municipal, concibiendo a ésta en dos principales áreas de estudio. La primera, una área electoral a través del nivel de competitividad y el nivel de sobre representación manifestados en las elecciones del año 2000, contemplando el sistema electoral en cada entidad federativa que se pretende estudiar: México y Morelos.



La segunda área que contemple la descripción del nivel de participación ciudadana a partir del año 2000, sobre todo en el primer año de ejercicio gubernamental de los ayuntamientos 2000-2003, buscando la existencia de señales de *governance* en la gestión pública del gobierno municipal. El *Governance*, considerado como un buen gobierno puede ser medido desde la perspectiva de la integración de indicadores como eficiencia, eficacia, rendición de cuentas y disposición a la participación ciudadana. Por lo tanto, el estudio es observacional, comparativo, brevemente prospectivo y longitudinal, convirtiéndolo en un estudio de dos cohortes.

Como el propósito es medir el nivel de democratización política municipal, este se sustentará en 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; la alternancia; existencia legal de instituciones de participación ciudadana y su aplicación. Esto dentro de las coordenadas del año 2000 y, en los Estados de México y Morelos.

Los objetivos que se han planteado para esta investigación son: determinar el nivel de democratización política que ha logrado el municipio mexicano; comparar el nivel de democratización política del municipio con el nivel de desarrollo económico de éste; comparar, a través de un estudio de cohortes, que a su vez contengan estratos de municipios homogéneos, la pluralidad política y el tipo de validez de las instituciones democráticas de las que pueden valerse los ciudadanos para opinar e influir en las decisiones; analizar la tendencia a la democratización municipal y su impacto en el ejercicio de la administración pública municipal; indagar la relación que se manifiesta entre un sistema electoral municipal, gobierno y la forma de acción de la administración pública municipal; describir los mecanismos de financiamiento utilizados en la administración pública municipal y determinar si existe relación positiva entre el tipo de financiamiento y el grado de democratización municipal.

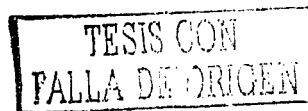
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

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, existe menor sobre representación y, hay más disposición a la participación ciudadana y a la capacidad de gobernar. En un sistema electoral mixto con dominante mayoritario no se propicia de forma inmediata la alta competitividad, existe más sobre representación y, hay menor disposición a la participación ciudadana y a la capacidad de gobernar.

Esta hipótesis, primordialmente busca 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 propias peculiaridades como lo es el caso del Estado de México y el de Morelos. En este sentido se considera al sistema electoral como 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). También encontramos como variable independiente a la capacidad de gobernar cuyos indicadores son la disposición a la eficiencia, a la eficacia, a la rendición de cuentas y a la participación ciudadana. Esta variable independiente también explica el nivel de democratización política. Además se contempla como variables intervinientes a la urbanidad o industrialización y alfabetismo, las cuales son consideradas como variables intervinientes porque están presentes en fenómenos de democratización pero su relación no es directamente de causalidad.

Stefano Bartolini⁵ (1996) expone que para comprobar las hipótesis es necesario pensar en una forma de control que permita aislar la condición causal de la otra para conocer el papel causal independiente de cada variable y, para saber si otro

⁵ BARTOLINI, Stefano, "Metodología de la investigación política" en PASQUINO, Gianfranco, *Manual de ciencia política*, Madrid, Alianza Universidad Textos, 1996,



tipo de variables no tomadas en cuenta en la hipótesis influyen en la relación que se estudia. Por lo tanto, el mismo Bartolini menciona que 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 al comparativo y el estadístico, como los de mayor recurrencia para coadyuvar en la comprobación de la hipótesis.

El método comparativo porque nos facilitará la parametrización de las variables, a través de la clasificación de los municipios y la reclasificación de los mismos considerando diferentes tópicos de taxonomía, para verificar la relación que guardan las variables independientes con la dependiente de nuestra investigación. Lo que deseamos comparar es el nivel de democratización que tiene el municipio 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 que tienen 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. El método estadístico se aplicará en cada grupo de comparación de los que se han hecho referencia.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Como instrumentos del método estadístico, se aplica para el cálculo de número de partido la fórmula NP que recomienda Juan Molinar Horcasitas en su artículo "Counting the number of parties: an alternative Index", publicado en *American political review*. 1991.

Después de calcular el NP, se obtiene el MV (margen de victoria) que propone Leonardo Valdés en su tesis doctoral, que consiste en una diferencia de porcentaje de votos entre el partido ganador y partido que haya obtenido 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 sobre representación se recurre a fórmulas de Lipjhart 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.

Con la teoría del muestreo se integró una muestra de municipios por estrato y conglomerado de la que se obtuvo información, a través de una muestra representativa, para medir la participación ciudadana. En cada estado se levantaron 600 encuestas, que equivalen a un 95% de confianza en los resultados y con un error estándar de estimación del 4%. Los municipios revisados por estrato se comentan en el capítulo tres de esta Tesis al igual que los resultados obtenidos en materia de participación ciudadana.



Como el trabajo se refiere al nivel de democratización, entonces, 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.

La presentación de la tesis se integra por 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. Este primer capítulo tiene por finalidad abarcar las bases conceptuales, teóricas y metodológicas con las que se hace el análisis de la democratización política municipal.

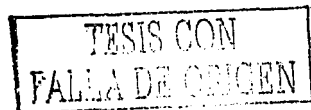
Se parte con la conceptualización de democratización, sistema electoral, competitividad electoral y participación ciudadana. Se pretende que se sienten las condiciones necesarias para operacionalizar estos conceptos y categorías que servirán para el análisis de los siguientes capítulos. Así en la democratización se trabajará lo referente a la concepción, elementos y formas de medir su nivel de apertura en un Estado que tiende hacia la democracia. Como una condicionante de la vida democrática son las elecciones, entonces es necesario revisar el sistema electoral en tanto variable que está integrada por elementos explicativos como 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, tópic que 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) y el cruce de estos dos nos ayudará para establecer una medición de la competitividad en alta, mediana o nula. También se efectúa una revisión a la participación ciudadana como un elemento indispensable de la manifestación democrática de los pueblos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En el segundo capítulo se inicia la comprobación de la hipótesis en lo referente a la democratización electoral, por lo que será necesario que se trabaje sobre el formato de partidos que se ubique en los municipios, su nivel de representación política, así como el nivel de competitividad, y de la existencia institucional de las formas de participación ciudadana.

Para abordar el capítulo, se propone que se establezca una relación constante entre los casos de estudio para aplicar el método comparado que se está indicando. 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. Como por anticipado conocemos que se tratan de dos sistemas electorales diferentes, debe precisarse en donde 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 muy 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. Como se refiere a 122 municipios para el Estado de México y 33 para el caso de Morelos, suman 155 en total, lo que hace sugerir la utilidad de la técnica de muestreo. Para que los municipios seleccionados sean representativos se propone un muestreo estratificado en donde los municipios se agrupan 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, de estos se eligen a uno o dos municipios, según sea el caso, para ser representativo de los mismos a nivel entidad.



Posteriormente, se hace una selección por conglomerados sirviendo como marco muestral las localidades de cada uno de los municipios escogidos. Estos municipios nos ofrecerán información de su nivel de alfabetización, de urbanidad, lo que permitirá cruzar los datos con lo que se refiere en el capítulo anterior 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 que hayan sido seleccionados de forma aleatoria de acuerdo al método propuesto. Así mismo se presenta un informe del tipo de instituciones sociales que se promueven y dan vida a la democracia social y ciudadana en cada municipio.

En este capítulo se aplica 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 proponga sobre la cuestión, por lo que se explican las categorías de análisis, la propuesta metodológica para un análisis multivariable y la definición de la democratización política y social en el municipio mexicano.

En este último capítulo se desea integrar una parte prospectiva que surge a partir del análisis de los contenidos de la democratización política y social. Esto nos dará una visión y elementos del cómo atender para el análisis la democratización subnacional.

La investigación se propone con el respaldo de 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.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Consideramos que este estudio puede ser de trascendencia para la academia y servir para investigaciones más específicas de estudios de casos municipales. También puede ser trascendental 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

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO I DEMOCRATIZACIÓN

1.1. Democratización

Al 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 sólo se hace con el sentido de precisar el enfoque con el que se abordará el análisis respectivo de la cuestión objeto de estudio.

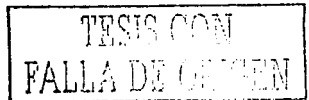
Etimológicamente democracia significa "gobierno del pueblo".¹ Pero como humanamente es imposible que exista un lugar donde se reúna todo el pueblo para que en asamblea se debatan y decidan las cosas que han de gobernarse y el sentido de éstas, entonces se institucionaliza la forma de representación del gobierno del pueblo. En consecuencia, se formaliza la democracia representativa como la manera en la que el pueblo escoge a sus representantes para que estos gobiernen en su nombre.

Según Leonardo Morlino 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'.²

¹ "El término *demokratia* comenzó a utilizarse en Atenas alrededor de mediados del siglo V a.C. Es posible que haya reemplazado a 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 la masa del 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' (Sealey, 1976, p. 159. 301; Fine, 1983, p. 102. 201-09)." Citado en Dahl; 1992: 423.

² MORLINO, Leonardo, "Las democracias" en PASQUINO, Gianfranco y otros, *Manual de Ciencia Política*. España, Alianza Universidad, 1996, p. 80.



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, ofrece su concepción sobre la democracia como un mecanismo de respuesta a las preferencias de los ciudadanos:

...el gobierno democrático se caracteriza fundamentalmente por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos.³

Continuando con Dahl, él propone que para que un gobierno que se considere democrático y responda a las preferencias de sus ciudadanos sin distinciones políticas debe ofrecer la igualdad de oportunidades para:

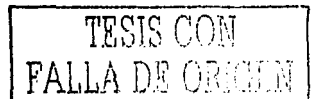
1. Formular sus preferencias, 2. Manifestar públicamente dichas preferencias entre sus partidarios y ante el gobierno, individual y colectivamente. 3 Recibir por parte del gobierno igualdad de trato; Es decir, éste no debe hacer discriminación alguna por causa del contenido o del origen de tales preferencias.⁴

Formular las preferencias se refiere a que haya capacidad para elaborar esas preferencias. Capacidad técnica, orgánica y jurídica. Manifestar públicamente esas preferencias 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, y 8) Instituciones que garanticen que la política del

³ DAHL, Robert. *La poliarquía, participación y oposición*, segunda edición. España, Editorial Tecnos, 1997, p. 13.

⁴ *Ibid.* p. 14



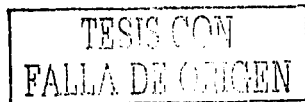
gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias⁵. Es así como Robert Dahl sostiene que la democracia más que un fin es un proceso de respuesta y cumplimiento de oportunidades para los ciudadanos en un ambiente de igualdad de oportunidades y de circunstancias.

Con estas características, lo que se desprende es que debe haber un amplio tipo de libertades que le permitan, incluso la oposición al gobierno, manifestarse y que éste, el gobierno, tenga la capacidad de incluir las demandas de la oposición. La pluralidad es un elemento importante para constituir a la democracia. En estas circunstancias, entonces, la democracia se va construyendo; es un proceso, el cual llamamos democratización. Como proceso, la democratización genera la inclusión de la oposición y la apertura de canales institucionales que vayan permeando en la generación de una relación más estrecha entre quienes gobiernan y los gobernados. La democracia 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 de 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 cuando la oposición política partidista se convierta en gobierno y en sus actos refleje la disposición de gobierno democrático, esto significa, tolerar e incluir a la oposición, a quienes no piensan igual.

De ahí que la institucionalización de este proceso deba 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, esto exige la búsqueda de formas operativas que contribuyan al propósito. Leonardo Morlino,

⁵ *Ibid.* p. 15



comenta cuatro puntos como mínimos 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.⁹

Esta cita nos hace reflexionar en el contexto mexicano donde 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 que falta trabajo, se ha iniciado un proceso que se puede ir respaldando para consolidar aunque hay factores no técnicos, como son los ideológicos que influyen en las elecciones y en la democracia. Esto requiere una participación amplia y decidida de todos los actores políticos y sociales.

En el ámbito nacional se acepta un proceso de democracia, pero esto no equivale a sostener que en los niveles subnacionales exista la democratización, o que esta se encuentre en los mismos niveles de manifestación que se expresan en la realidad nacional. Por lo tanto, esta idea 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 una, es producto de un sistema complejo de elementos: sistema electoral, sistema de partidos, relación de poderes, instituciones, entre otros. Pero en el nivel local, lo que es una realidad es la heterogeneidad, que a su vez puede poner en cuestión el término de nación. Sin embargo, esto no es tema de discusión en este trabajo. Incluso, para entender la dinámica integral de un Estado, debe analizarse no sólo ese resultado nacional como único; sería una falta metodológica si hasta ahí lo dejamos. Por el contrario, hace falta el análisis de lo que sucede en los municipios y estados federados u

⁹ MORLINO, Leonardo, "Las democracias" ... *op cit.* P. 85

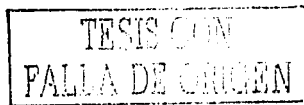


otras unidades subnacionales con la finalidad de poder interpretar de forma integral lo que un Estado tiene.

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

Recordemos que Robert Dahl con su obra *La poliarquía. Participación y oposición*, trabaja esos estadios que se forman en un espacio comprendidos 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 se 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 de dos dimensiones, en donde se puede colocar 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 diferentes elementos que deben manifestarse para ir construyendo a la democracia, este proceso en donde intervienen la oposición y demás actores de un régimen, forman no de manera directa el gobierno democrático. Robert Dahl los contempla y explica al hablar de las hegemonías cerradas donde el debate y participación son nulas; 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 que estos cuatro 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.⁷

Es oportuno diferenciar entre liberalización y democratización, entendiendo por la primera

...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.⁸

...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.⁹

...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.¹⁰

Por democratización se concibe

...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 reconocidamente democráticos.¹¹

...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,

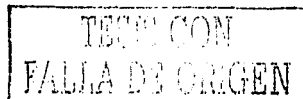
⁷ Cfr. Dahl, Robert. *La poliarquía... op cit* p. 18, donde se explica la forma en como se puede transitar de una hegemonía autoritaria a otra menos cerrada.

⁸ CANSINO, César. *Democratización y liberalización*, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, IFE, México, 1997, p. 45

⁹ MORLINO, Leonardo, "las democracias"... *op cit*, p. 105

¹⁰ O'DONNELL, Guillermo y Philippe C. Schmitter. *Transiciones desde un gobierno autoritario*. 4. *Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Paidós, Buenos Aires, 1991, p. 20

¹¹ CANSINO, César. *Democratización y liberalización...*, *op. cit* p. 45



extendidos para cubrir nuevos temas o instituciones que no estaban sujetos a la participación ciudadana.¹²

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.¹³

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.¹⁴

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 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 es la propiedad y la justicia, en el segundo, lo político, se garantiza el derecho al voto activo y pasivo; y en el elemento social se contempla desde el mínimo de bienestar económico, hasta el derecho a participar en lo social.¹⁵

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 que la situación electoral y política es uno

¹² CANSINO, César. *La transición mexicana 1977-2000*, Centro de Estudios de Política comparada, A.C. Colección estudios comparados 5, México, 2000, p. 67

¹³ MORLINO, Leonardo, "las democracias" ... *op cit.* p. 105. Subrayado nuestro.

¹⁴ O'DONNELL, Guillermo, *op.cit.* p. 22

¹⁵ MARSHALL, T.H. *Ciudadanía y clase social*, Alianza Editorial, Madrid, 1998.



de esos elementos o áreas pero no es la única ni la indispensable, únicamente es 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, como en lo social la capacidad para organizarse y el derecho reconocido de esa capacidad.

Para explicar un proceso democratizador, entonces, debe haber un análisis de los elementos que lo van definiendo como es el sistema electoral, su derecho electoral para la elección de candidatos y de gobernantes; el sistema de partidos que genera este sistema electoral; la forma en que se establece la competencia partidista para valorar si llega a constituirse en competitiva; también es importante la relación de sobre representación que genera el sistema electoral. Todo esto explica el tipo de pluralidad política que se institucionaliza por la vía electoral a la que nosotros 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 la cultura política de estos, la cual se manifestará frente a un gobierno en concreto con la finalidad de incidir en su toma de decisión. A esto llamamos democratización social, 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.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En México, se establecieron mecanismos de liberalización política¹⁶ a través de los municipios; es en este espacio donde se le reconoció a la oposición su centro de participación. Son los municipios los primeros lugares en donde la oposición empieza a tener escuela de gobierno; pero, en su momento esto fue una decisión del régimen para legitimarse y poder permanecer. Sin embargo, ahora lo que antes era oposición al Partido Revolucionario Institucional (PRI) es gobierno en los municipios y sobre todo en los más poblados.

De igual forma se destaca que la democratización municipal no ha sido homogénea en los 2 427 municipios mexicanos.¹⁷

La democratización en los municipios sólo es posible con un sistema político en donde convergen las fuerzas políticas que consensan un sistema electoral que integre, en la conversión de votos en 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...

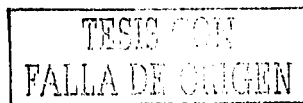
Cuanto más alto es el nivel socioeconómico de un país mayores son las probabilidades de que su régimen sea una poliarquía.

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.¹⁸

¹⁶ Las reformas constitucionales que ejemplifican una decisión del régimen para liberar la política pero al 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).

¹⁷ Número de municipios para el año 2000, objeto de estudio de la presente investigación.

¹⁸ DAHL, Robert. *La poliarquía... op cit.* P. 68-69



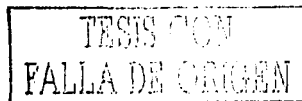
Ante esto se puede buscar la relación causal, sin embargo lo que es evidente aún antes de la relación causal es la existencia de una asociación entre estas variables: desarrollo socio económico y competitividad política, poliarquía o cuasipoliarquía.

Veamos con atención, primero, que no es necesaria una relación 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 que es la de mayor gente preparada y esto, 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 aún 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.¹⁹

Con esto, Robert Dahl nos está enfatizando que las oportunidades de participación y debate se promueven y aumentan sus probabilidades de existencia si hay una sociedad alfabetada, con instrucción, con acceso a periódicos y medios de comunicación relacionados todos estos 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? Para esta pregunta responde Dahl, que la evolución del desarrollo económico va haciendo más

¹⁹ *Ibid.* P. 77



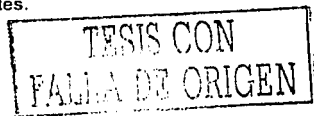
espinoso sostener un régimen social centralizado, parece que le anticipa a la URSS su condición de hacer insostenible la falta de reconocimiento a la pluralidad y al debate.

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

Leonardo Morlino también reflexiona, como lo hacen otros autores, sobre la asociación que guardan la industrialización, el desarrollo económico, la alfabetización y la instrucción con la competitividad democrática o democratización. Al respecto, Morlino dice que los aspectos del desarrollo económico como la industrialización, urbanización, riqueza e instrucción están ligadas con la democracia política, estudios lo demuestran, empero, la asociación es espuria y llena de casos desviantes y en donde no está claro 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, entonces nos lleva a sostener que el desarrollo económico está presente como una variable interviniente pero no dependiente ni independiente de la democracia.²⁰

Para poder medir el nivel de democratización política municipal alcanzado por una sociedad y gobierno, debemos precisar cuales son los indicadores que faciliten la comprensión de esta intención. Como se ha sostenido, la democratización se basa, principalmente en dos aspectos: participación y debate público. Los medios que facilitan estos dos pilares de la democratización son, en primer lugar, el sistema electoral que por sí nos dará definición del sistema de partidos o número de estos que participan en las elecciones, su nivel de competitividad y el grado de representación política que logra cada partido al constituirse en gobierno

²⁰ MORLINO, Leonardo, "Las democracias" *op.cit* p. 93 y siguientes.



municipal. Con esto tendremos la dimensión de la pluralidad política que se manifiesta en cada municipio, tratando a éstos según su caracterización tanto de industrialización-urbanidad como del tamaño de la circunscripción electoral.

En segundo lugar, para medir el tamaño del debate será necesario pasar a revisar la democratización social, en donde se analice el nivel y disposición a la participación ciudadana, considerada esta por antonomasia el medio del debate.

1.2 Sistema Electoral

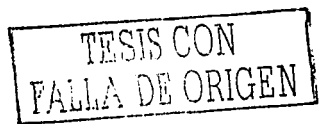
Por sistema electoral se identifica a todo el conjunto de normas que regulan a las elecciones, desde su fase de preparación, la jornada y la de resultados. Incluso la forma en cómo se constituyen los partidos políticos, su financiamiento, el órgano encargado de la organización, desarrollo y vigilancia de las elecciones y la materia contencioso electoral.

Sin embargo, el concepto que aplicamos en este trabajo es en el sentido restringido, que sólo alude a la norma de conversión de votos en cargos públicos. El concepto más convencional en este sentido es el sostenido por Dieter Nohlen que 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.)²¹

Para explicar este concepto lo analizaremos en sus partes. 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 cuantos se deben

²¹ NOHLEN, Dieter. "Sistemas electorales y reforma electoral. Una introducción" en *La reforma del Estado*, México, IJ_UNAM y Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, 1996, p. 70.



elegir para ser gobierno, esto es el diseño institucional. b) El sistema contempla elección de candidato o partido; esto es parte de su diseño institucional, que por supuesto produce consecuencias en la forma en cómo se emite el voto. c) Establece una fórmula que cuente 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 se considera que su relación con el nivel de democratización de un Estado es directa.

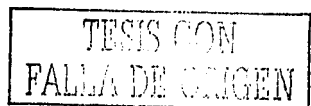
El diseño institucional de un sistema electoral contempla las consecuencias como la forma del sistema de partido, el tipo de competitividad que se establecerá en el proceso electoral y el nivel de representación política de los elegidos cuando forman el gobierno. Debemos aclarar que la relación entre los sistemas electoral y de partidos no es unidireccional ya que son los partidos, 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 (1996: 15), 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'.²²

Lo que interesa destacar es la forma en cómo 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

²² SARTORI, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México, FCE, 1996, p. 15



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, entendiendo por esta a una demarcación geográfica en donde se elige a uno o a varios candidatos. Entonces 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 elegir a un sólo candidato, se reconoce que es uninominal. Como ejemplos de este tipo de circunscripción tenemos al distrito uninominal, porque de ahí sólo ha de elegirse a una persona; la elección de un gobernador de un Estado o de un Presidente de 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 elige a menos de cinco personas, mediana si la elección contempla entre 6 a 10 personas y grande cuando son más de 10 los que deben elegirse.²³

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 una representación alta, es decir su elección representa a un gran número de votos; pero su efecto proporcional es bajo debido a que seguramente esos electos no representan ampliamente la voluntad ciudadana; en otras palabras, se quedan electores sin que su voto y voluntad tengan un representante. Para la circunscripción mediana, la representación es también

²³ NOHLEN, Dieter. *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, FCE, 1998, p. 58.

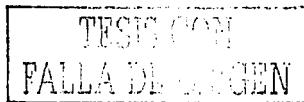
mediana, es decir, los electos son producto de una parte de los votantes y así mismo los representan de manera media porque también pueden quedar electores sin representación. En cuanto a la circunscripción grande, la representación es baja; basta un porcentaje pequeño de votos para tener representación, sin embargo el efecto de proporcionalidad en la integración del órgano es alto, dado que 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 que es 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 lista, es la forma de la candidatura que se refiere a que en una circunscripción electoral deberán elegirse a cuando menos dos candidatos, sin duda se trata 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 obvio que es una propuesta de un partido y el ciudadano vota o elige al candidato.

En cuanto a la lista, ésta produce diferentes efectos según la tipología que asuma. Por ejemplo, si se trata de una lista cerrada, esto quiere decir que el partido político determina quiénes integran la lista y el ciudadano no puede ingresar a más candidatos, sólo debe de elegir de entre esa relación de candidatos. Otro tipo de lista es la bloqueada, que es una relación de candidatos que tienen un orden definido por el partido político, el cual no puede modificar el ciudadano; entonces



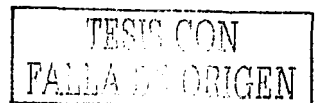
al elegir, lo debe hacer como lo relacionó el partido. También tenemos a la lista abierta, que es una relación que puede ampliar el ciudadano de acuerdo a sus preferencias. Puede existir, por lo tanto, una lista no bloqueada, que sea aquella que el ciudadano puede modificar en cuanto el orden de los candidatos.

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

Entonces, bajo esta tipología, podemos darnos cuenta de que según la lista, 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, por lo tanto 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. En esta forma, el ciudadano sólo vota por las opciones que le puedan presentar los partidos, quienes se reservan el derecho de elección original. Esto no sucedería así si se tratara de una lista abierta, en donde el ciudadano puede formar su propia lista y configurar la propuesta de elección de un gobierno que según él sea el más óptimo.

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, se recurre a Dieter Nohlen²⁴ quien identifica y explica nueve tipos de votos: 1) Voto único, cuando el elector sólo tiene un voto para elegir a un sólo candidato. 2) El Voto preferencial, en donde el elector puede expresar su preferencia por un

²⁴ *Ibid.* p. 69

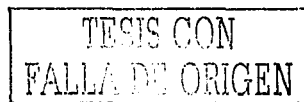


candidato determinado. 3) Voto múltiple, el elector cuenta con tantos votos como escaños o candidatos se hayan de elegir. 4) Voto múltiple limitado, es una variante del anterior y consiste en que el elector tiene varios votos pero menor al número de candidatos a elegir dentro de la circunscripción. 5) Voto alternativo, es aquel que tiene el elector cuando 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, es 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*, finalmente, es el voto que le permite al elector repartir su voto entre los candidatos de listas diferentes, incluso el elector puede formar su propia lista, es una combinación de tipos de votos señalados.

Este elemento, el tipo de voto, tiene efectos de gran magnitud sobre el sistema electoral, pues se puede reconocer 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 el caso de las elecciones de titulares de los poderes ejecutivos federal y locales, no así para el de los diputados, senadores o ayuntamientos, que en su mayoría es del 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 de los sistemas electorales, igual de importante que los anteriores pero el más conocido, es la fórmula de conversión de votos en escaños. Principalmente se han reconocido dos formas generales de convertir votos en gobierno o en cargos de representación: mayoría y proporcionalidad.

El de mayoría implica que el ganador es el que obtenga el más alto número de votos. La mayoría puede ser absoluta o relativa. Es absoluta cuando se refiere a



más del 50% de los votos emitidos; en cambio la mayoría relativa, sólo necesita ser el más alto en votos.

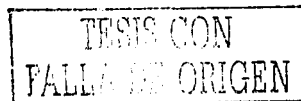
Estos sistemas electorales producen los efectos más directos al interés de estudio. La fórmula de mayoría es utilizada, generalmente, para elecciones unipersonales y por eso el nivel de representación es bajo sobre todo en sociedades que no son homogéneas en la formación social. Este tipo de sistema 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 menos que ésta es significativa. En una comunidad con el orden social no igualitario, un sistema de mayoría produce una muy baja representación porque el voto se dispersa y el ganador lo es con un número bajo de votos que no es representativo de todos.

En esto ha trabajado Arend Lijphart, quien nos presenta sus 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 peque de exigua o excesiva.²⁵

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

²⁵ LIJPHART, Arend. *Las democracias contemporáneas. Un estudio comparativo*. Barcelona, Editorial Ariel, 1999, p.165



tener en el seno de las decisiones una mejor representación y no sólo a la mayoría.

El sistema de representación proporcional se basa en fórmulas para la distribución y conversión de votos. Así tenemos que si hace referencia a una representación proporcional pura, entonces la asignación atiende en estricto sentido al respeto de los porcentajes. Cada partido será representado en la medida en que la ciudadanía le haya otorgado su proporción de 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 de cargos públicos.

Si el método de distribución no es el puro, entonces, seguramente se refiere a una clasificación de la proporcionalidad atendiendo a diferentes métodos, donde los más comunes son: a) ley d' Hondt, b) cociente natural, 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 y consiste en que el total de votos válidos para la distribución se divide entre el número de escaños 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 como el caso mexicano, hay sistemas electorales que son combinados o mixtos, aunque el término no lo considera oportuno Nohlen, es aceptado porque lo que hacen esos sistemas es integrar la forma de conversión de votos en cuerpos colegiados a través de los dos principios, el de mayoría y el proporcional. Lo que sí no es discutible es que unos sistemas mixtos no son

TRABAJO CON
FALTA DE ORIGEN

equilibrados y por tanto se produce predominancia de alguno de ellos. Este tipo de sistema electoral mixto y con predominante mayoritario es el característico de las elecciones mexicanas en los casos de las legislaturas tanto federal como locales y de los ayuntamientos. Estos sistemas han respondido a la necesidad de legitimación del régimen político, por lo que es evidente que se trató, en su momento, de medidas de liberalización y no propiamente de democratización, así encontramos que estos sistemas tenían como propósito dar inclusión 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 mucho depende 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, por el mismo diseño institucional que le garantiza mayoría al que obtiene más votos en las urnas.

La forma en cómo se establezca 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 porque es sabedor 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 el elector es ofrecer un voto estratégico para que su voto no se pierda. El voto estratégico en ocasiones promueve la falta de competitividad electoral. De ahí que se haga necesario como indicador el estudio de la competitividad electoral para probar que el sistema electoral influye en la formación de esta competitividad y de la pluralidad en la formación del gobierno.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.3 Competitividad Electoral

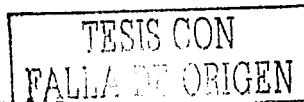
Competitividad electoral es el grado de organización que manifiestan las fuerzas políticas al disputarse el poder político en una contienda electoral, basadas en un equilibrio de oportunidades, instituciones y reglas justas que promuevan y sostengan la incertidumbre del resultado anterior al final de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

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 quien puede ser el ganador porque existe sesgo que ayuda a definir al triunfador, y el resultado de la contienda está contenido de alto margen de victoria entre el primer lugar y el segundo.

La competitividad presupone la disputa del poder, esta se da en un medio de competencia en donde el poder está en juego. Así lo afirma Giovanni Sartori cuando dice "La competencia es una estructura o una regla del juego. La competitividad es un estado concreto del juego."²⁶ Entonces, la competitividad es un estadio específico de la competencia, específicamente cuando en ésta 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.

La competitividad electoral es un indicador de la democratización porque caracteriza a la competencia electoral a través de indicadores como número de participantes, formato de partidos y el margen de victoria que se produce.

²⁶ SARTORI, Giovanni. *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza editorial, Madrid, 1997, p. 258.



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.

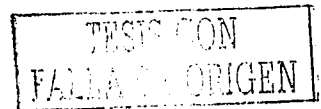
Llamamos desproporcionalidad a la diferencia que hay entre el número efectivo de partidos electorales y el número de partidos en gobierno, en este caso, municipal. La desproporcionalidad está dada por la diferencia que se establece entre la proporción de votos alcanzados en la elección y la proporción 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.²⁷ Para efectos de este trabajo recurriremos 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, en este estudio se recurre, primero a la medición del número efectivo de partidos (NP), que propone Juan Molinar²⁸ (1991). En un segundo momento, se calcula el número efectivo de partidos en el gobierno, concretamente será en la integración de Ayuntamientos (NPA). Dado estos dos 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. Posteriormente, 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

²⁷ 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_i) y los de escaños (e_i), y lo divide por el número de partidos (n), denotándolo con la letra $I=1/n \sum |v_i - e_i|$. Este índice es corregido por John Loosemore y Victor J. Hanby quienes proponen el D como la mitad de esa diferencia, $D=1/2 \sum |v_i - e_i|$. 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).

²⁸ MOLINAR, Juan, "Counting the number of parties: an alternative index", en *American political science review*, volume 85, n° 4, December 1991.



electoral como uno, entre otros, 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 haciendo competitiva a estas y definiendo la fuerza de cada uno. El NP es propuesta de 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 avoided through a reformulation of N, as follows:

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

Where

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

And $\sum Pi^2$ is proportion of votes of the winning party, squared.²⁹

Esto es

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

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

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

P_i^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 y Taagepera y de Kesselman y Widgen, se utiliza la tabla de Molinar donde se dan las diferencias en cálculos según diferentes escenarios. La tabla N° 1 contiene esa información donde se permite ver que para los tres primeros casos, por cierto muy ideales, 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 el I como índice, por ofrecer un valor alto cuando se trata de un partido único como lo señala el caso F.

²⁹ *Ibid.* P. 1385

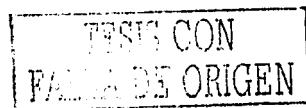


Tabla N° 1 Valores de N, I y NP para casos hipotéticos

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	1.99	3.15	1.06

Fuente: Juan Molinar, 1991: 1385

Conforme estos resultados hipotéticos, el NP se comporta más acorde a los resultados y a 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 el NP es igual a 1, entonces, hay un sólo partido, si es 2 existen dos y si el NP 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 el NP, también es considerado por Molinar³⁰ (1993), en su obra *El tiempo de la legitimidad, elecciones, autoritarismo y democracia en México*, donde él trabaja los siguientes:

³⁰ MOLINAR HORCASITAS, Juan. *El tiempo de la legitimidad, elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Ed. Cal y Arena, 1993, p. 244-245, en notas.

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

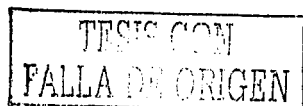
Esta clasificación se puede representar en la tabla N°. 2.

Tabla N° 2. Formato de partido y NP

Condición/NP	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 < 20%		Bipartidismo		
A+B > 80%		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 no es otra cosa más que la diferencia de proporciones que guardan los votos del primer lugar menos la del segundo lugar de los partidos.³¹

Así, considerando estas dos variables, NP y MV, se puede establecer un nivel de competitividad, entre alta, mediana y nula. La determinación de este nivel se representa en los criterios graficados en la tabla N° 3.

Tabla N° 3 Nivel de competitividad

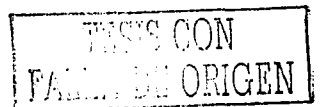
Mv \ np	de 1 a 1.5	de 1.5 a 2.	De 2 a 2.5	de 2.5 a 3.	más de 3
< 10		ALTA			
10<mv<20					
20<mv<30		MEDIANA			
>30		NULA			

Fuente: elaboración propia.

El nivel de competitividad, entonces, se estima a partir tanto del MV como del NP. Si el MV es menor al 10%, se entiende que hay competitividad alta por sí, además de que seguramente el NP se localiza arriba del 1.5. Si el MV está entre el 10 y 20%, y si el NP es superior al 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 al 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 al 30%, se acepta que el nivel de competitividad es nulo o bajo.

³¹ Cfr. Valdés, Leonardo. (1993). *Las consecuencias políticas de las reformas electorales en México: 1978-1991*. Tesis para optar por el grado de doctor en ciencias sociales con especialidad en sociología. COLMEX. México. p. 214, donde 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.



En consecuencia, la competitividad alta encierra en sí un formato de partido entre bipartidista y multipartidista, es decir, por sí está diciendo que 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 Lijphart³² (1996):

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:

$$MC = \sqrt{\frac{1}{2} \sum (v_i - e_i)^2}$$

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 el mismo Arend Lijphart sostiene cuando dice:

³² LIJPHART, Arend. *Sistemas electorales y sistemas de partido. Un estudio de veintisiete democracias 1945-1990*. Madrid, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, 1996, p. 107.

...la desproporcionalidad hace disminuir el multipartidismo, pero, en alguna medida al menos, el multipartidismo aumenta la desproporcionalidad.³³

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 nos 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.

1.4 Participación Ciudadana

La democracia como el gobierno del pueblo, no sólo se limita a la elección del gobierno, sino también en cómo el pueblo interactúa con su gobierno y está presente en la toma de decisiones. De ahí que la participación ciudadana en la formación de la democracia sea elemental y trascendental; es la forma en cómo la ciudadanía está al pendiente de sus derechos y como contribuye para que se cumplan, de igual forma da cabalidad a sus obligaciones.

La participación ciudadana es el complemento de la democracia electoral y política. Gianfranco Pasquino³⁴ nos ofrece una reflexión en este sentido cuando dice:

Una democracia reorganizada en torno de los tres principios antes delineados, competición político-electoral, responsabilidad en los y de los aparatos, competitividad en la sociedad, ofrece, cuanto menos, la oportunidad de llamar a los ciudadanos a ejercitar sus capacidades, a proteger sus intereses, a promover sus ideales.

Con esta cita de Pasquino, recuperamos el sentido de la democratización que se utiliza para el presente estudio. La democratización como el proceso de

³³ *Ibid.* P. 125

³⁴ PASQUINO, Gianfranco. *La democracia exigente*, México, FCE, 1999, p. 39

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ampliación de derechos ciudadanos requiere necesariamente de la valoración y presencia del ciudadano en los asuntos de lo estatal y lo público. Para que esto se manifieste es menester que exista, primero una competitividad electoral, en donde es el mismo ciudadano el que tiene la oportunidad de elegir entre varias opciones la que más le convenga a sus intereses y prospectivas. En el proceso electoral y en la elección en sí, el ciudadano participa ejerciendo su voluntad, esta debe ser libre y soberana y, además, para ejercerla necesita de opciones que se le presenten.

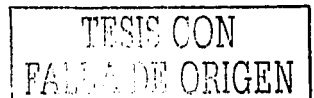
Una vez conformado el gobierno, derivado de la decisión plena del ciudadano, éste no debe abandonar la función de intervención en la toma de decisiones y en lo que respecta al pleno respeto de sus derechos. También los gobernantes tienen responsabilidades como la honestidad y la rendición de cuentas, temas que se desarrollarán más adelante.

La presencia ciudadana es trascendental para la definición de las formas de hacer política, si hay una ciudadanía pasiva, el gobierno puede abusar de sus facultades y convertirse en autoritario o no dejar de serlo. En cambio, lo que sostiene a los regímenes democráticos es la dinámica que se establece entre ciudadano y gobierno en la toma de decisiones. Nuevamente Pasquino, nos dice que esta actividad es relevante y necesaria para limpiar el ejercicio público:

...la ética pública, vale decir un conjunto de principios, de estilos, de hábitos, de límites y, naturalmente, de valores compartidos la que ha fundado la vida de las comunidades organizadas e inspirado a los líderes que las han gobernado, pero ha sido justamente la decadencia de aquellos principios, de aquellos estilos, de aquellos hábitos y de aquellos valores (o sea del espíritu ético público), y el desconocimiento de los límites de la política, lo que ha producido la corrupción de aquellos líderes y la decadencia de aquellas comunidades...

...para que una ética pública se afirme y se consolide, no es suficiente que estén disponibles principios, criterios y estilos éticos elaborados de manera convincente y adecuada. Es indispensable que exista o se esté formando un público que exija y pretenda que aquellos principios sean respetados, aquellos criterios aplicados y aquellos estilos honrados, y que actúe, en consecuencia, castigando y premiando.³⁵

³⁵ *Ibid.* P. 71 y 72



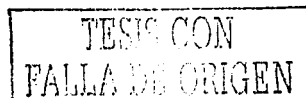
Nótese cómo esa interacción del ciudadano-gobierno es indispensable para la consolidación de un régimen democrático y ético. La oposición de un gobierno no sólo debe estar situada en el seno de un órgano colegiado; por el contrario, debe también estimularse la oposición social, aquella que con sus ideas y preferencias, produce programas e indica soluciones alternas que desafían a los gobiernos en ejercicio y que, por supuesto, estimulan a la opinión pública. Es esta última necesaria en toda democracia. Su característica debe ser la autonomía y libertad para formarla y ejercerla. El gobierno debe tener respeto a esta y promoverla porque de esa forma puede atender las demandas y legitimar su acción. Un gobierno surgido de las urnas, con competitividad electoral, que no permite la formación de una opinión pública, que mira mal a la oposición social, es un régimen autoritario, pues se declara en contra de lo que es su base: la sociedad. La única limitante a un ejercicio pleno de la opinión pública debe ser la ley, la cual protege los derechos de terceros.

En este sentido, la oportunidad que se deben dar los gobernantes del municipio es la que considere una gestión con tendencia de *governance*.

...tendencia de reactivación de lo público –*governance*– de la administración pública 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 de interés para sus comunidades.³⁶

Con este enfoque se pone énfasis en la transparencia y en la capacidad del gobierno para realizar una gestión pública con honestidad, eficiencia, eficacia, rendición de cuentas y, por supuesto, que promueva la participación ciudadana. Este enfoque pone en el centro de la atención al ciudadano como un nacional, como un elector pero también como un contribuyente. Esto es de destacar porque no significa que el ciudadano sea un cliente, pues éste es menos que aquél, ya que el ciudadano tiene el derecho y su naturaleza lo convierte en parte del Estado, por lo tanto, no puede compararse con un cliente que es sólo un consumidor de una operación en concreto.

³⁶ SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan, *Gestión pública y governance*, México, IAPEM, 2002, p.



Con una gestión pública que contemple estas situaciones se promoverá una legitimación propicia para atender demandas con confianza de los demandantes y con eficiencia para responderlas. De esta forma, el gobierno será capaz de gobernar.

Participar hace alusión al derecho a intervenir en la gestión por ser miembro de un grupo. Interviene porque le pertenece, ahí está la raíz de la palabra participación, tener parte en algo.

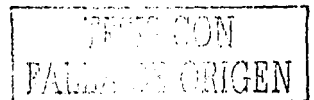
Cuando se habla de ciudadanía, se reconoce la calidad de ciudadano, vecino de una ciudad. Este término de ciudadanía contempla dos niveles: el primero, calidad y derecho del ciudadano y, el segundo, la identidad de pertenencia a un pueblo. Según Juan Enrique Opazo³⁷ (2000) estos elementos se encuentran en el idioma inglés, con la palabra *citizenship* que remite a: a) el estatus de ser ciudadano, y b) a la vez que refiere a la membresía a una comunidad. El mismo T.H. Marshall integra estos elementos cuando ofrece su concepto sobre ciudadanía: "La ciudadanía es aquel estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad"³⁸

La ciudadanía es producto de un proceso histórico, se estructura a partir de tres elementos que se van conquistando: civil, político y social. El civil está compuesto por todo aquello que le es necesario para su libertad de individuo, de propiedad, de expresión y de justicia. El triunfo de este derecho es anterior al siglo XIX.

En cuanto a lo político, este reconocimiento se logra en el proceso de la aceptación de los derechos que le permitan al individuo su participación en la política ya sea como gobernante o como elector; es decir, se extienden en el

³⁷ OPAZO MARMENTINI, Juan Enrique, "Ciudadanía y democracia. La mirada de las ciencias sociales" en *Metapolítica, Del Estado a la Ciudadanía*, revista Núm. 15, volumen 4, CEPKOM, julio septiembre de 2000, p. 58.

³⁸ MARSHALL, *op cit.*, p. 37



ejercicio del poder para ser votado o para votar, situación que se puede ubicar en siglo XIX, ligada con la institución del parlamento.

El elemento social, el más polémico, según Marshall, es el que distingue la construcción de la ciudadanía porque en esta esfera se comparten la dicotomía entre ciudadano y clase social. En el elemento social se identifican a los derechos que proporcionan bienestar económico y social. Las instituciones más vinculadas con este elemento son las educativas y las de salud o servicios sociales. Los derechos sociales de la ciudadanía se logran en el siglo XX.³⁹

Entonces la calidad de ciudadano se integra en la conjugación de esos tres elementos: civil, político y social.

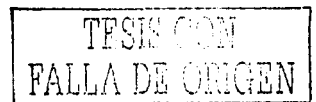
En México, el carácter de ciudadano fue una construcción que requirió mayor inversión de lucha y de tiempo que en Inglaterra, ya que esta es la referencia de Marshall (1998). En nuestro país el proceso de reconocimiento del ciudadano es muy similar en la forma en cómo se construye pero no así en el tiempo. Primero se trabaja sobre el reconocimiento de derechos civiles, donde por cierto, hasta muy avanzado el siglo XIX, se otorgó la libertad de credo, por poner un ejemplo.

Los debates de la Junta Constituyente entre la Independencia (1821) y la publicación de la primera Constitución Federal (1824) prestaron poca atención a la noción de ciudadanía. Las definiciones legales sobre quién era un nacional mexicano y un ciudadano mexicano eran vagamente inclusivas, prestando atención sólo a la cuestión de la inclusión/exclusión patriótica y muy poco a las cualidades y características de la ciudadanía...La única causa de exclusión fundamental en esta Constitución, como en todas las otras anteriores a la de 1857, se relaciona con la religión: 'La Religión Católica será la única y no habrá tolerancia para ninguna otra'⁴⁰

La institucionalización de los derechos que reconocieran en el individuo su participación en la política fue muy lenta; en el siglo XIX no eran tan abiertos ni generales, porque sólo se le permitía a quien cumpliera con determinadas

³⁹ *Ibid.*, p. 22

⁴⁰ LOMNITZ, Claudio, "La construcción de la ciudadanía en México" en *Metapolítica, Del Estado a la Ciudadanía*, revista Núm. 15, volumen 4, CEPACOM, julio septiembre de 2000, p. 132.



características de tipo, sobre todo, económico. Pues sólo se reconocía el acceso al poder de aquellos propietarios independientes que tuvieran una determinada renta anual y que supieran leer y escribir. En el siglo XX, y en específico de la segunda mitad, se reconoció el voto activo y pasivo femenino, dando paso así al sufragio universal en México.

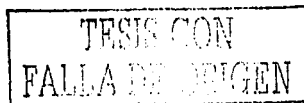
En referencia con lo social, México fue uno de los primeros países que a principios del siglo XX trabajó y logró grandes conquistas sociales; sin embargo, la permeabilidad social ha sido lenta en contra del individuo. Como muestra de esto es el adelantado artículo 123 constitucional, empero su aplicación y control ha sido de largas luchas y movilizaciones de los trabajadores, quienes por mucho tiempo han estado sujetos al Estado. En plena paradoja a principios del siglo XXI, se buscan mecanismos para reformar este artículo constitucional para hacer atractivas las inversiones extranjeras, muestra esto de la falta de fidelidad del gobierno mexicano con sus ciudadanos.

La participación ciudadana debe entenderse como la intervención del ciudadano, porque tiene derechos, en las decisiones de la ciudad, del lugar donde habita, del país del que es miembro. La participación ciudadana pertenece a los propios del Estado o del municipio porque le es connatural el derecho de intervenir en actividades públicas en el lugar en donde viven.

La participación ciudadana es un componente fundamental de la gobernabilidad democrática puesto que, a diferencia de otras formas de participación –social, política y comunitaria, a las cuales no reemplaza-, se refiere específicamente a la forma como los intereses particulares de los ciudadanos se incluyen en los procesos decisivos.⁴¹

La participación ciudadana es un pilar de la democracia, a través de ella se incluyen las diferentes aspiraciones, posibilidades y realidades frente a quien gobierna. Es el medio más idóneo para expresar los intereses de los ciudadanos frente a la autoridad quien debe tener la capacidad para canalizar y atender

⁴¹ ZICCARDI, Alicia, "Ciudadanos y vecinos" en *Revista Universidad*, Número 595, México, UNAM, 2000, p. 47.



adecuadamente las demandas ciudadanas, ya que su sustento de gobierno estriba en la democracia como poder del pueblo para el pueblo.

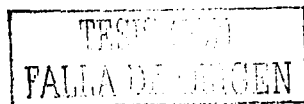
Ante este tema surge la pregunta ¿Toda intervención del ciudadano o del habitante de una comunidad constituye participación ciudadana?. Responder esta cuestión requiere de precisar el campo de acción de la participación ciudadana. Al respecto Nuria Cunill⁴² presenta una reflexión en la tipología de la participación ciudadana diferenciándola de la social, de la comunitaria y de la expresión autónoma de la sociedad civil.

La participación social no puede ser concebida, en estricto sentido, como participación ciudadana dado que esa supone la pertenencia a un grupo o asociación cuyos integrantes tienen intereses comunes pero no de todos los que componen o integran al Estado y sus intereses son sociales o de la asociación. Este tipo de participación sólo puede considerarse ciudadana si su presencia contempla el impacto en lo público y busque que la esencia de su vínculo sea con el Estado y no con otras organizaciones sociales propias de la sociedad civil.

La participación comunitaria considerada como de tipo asistencial no está dentro de lo que se desea entender como participación ciudadana. Los programas asistenciales o la congregación de los ciudadanos con fines de asistencia no cumple con los elementos finales de la participación ciudadana que es el poder influir en la toma de decisiones.

La participación ciudadana es la intermediaria entre lo estatal y lo privado, es la que facilita la democratización que busca la ampliación de la sociedad civil. Su observancia asegura la gobernabilidad democrática. Esta mediación y aportación en el proceso democratizador se concreta en prácticas de autogestión, de cooperación, de socialización y de autonomía en las decisiones y en la

⁴² Cfr. CUNIL, Nuria, *Participación ciudadana*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 1991.



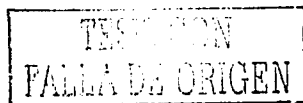
formulación de éstas. Pero no sólo la participación ciudadana debe ser propiciada por la ciudadanía, también en esto tiene un papel fundamental el gobierno, pues la participación ciudadana la debe promover el gobierno para democratizar el ejercicio del poder, ponerlo cada vez más cercano al ciudadano, poseedor originario de la voluntad de la forma de gobierno y de la soberanía.

Por lo tanto, en términos de la medición del nivel de participación ciudadana en el proceso democratizador de un estado, debe observarse no sólo la forma y disposición que tiene el ciudadano a participar sino por el contrario, debe enfatizarse el análisis en las formas institucionalizadas que promueve el gobierno para que el ciudadano llegue de manera formal y autónoma a participar en las decisiones públicas. Esto facilitará la comprensión de la diferenciación de la participación ciudadana, es decir, la explicación de cada elemento ofrecerá las guías necesarias para enfatizar la propiedad de este tipo de intervención.

Para reafirmar el sentido que tiene la participación ciudadana en el contexto de la democratización y como eje central en la toma de decisiones, se recurre a Sydney Verba quien subraya que la participación política es la actividad que intenta influir, y así lo hace, en las acciones de gobierno directamente, afectando la implementación de políticas públicas o indirectamente, influenciando la selección de la gente que hace esas políticas.⁴³

Con esto distinguimos que la participación se presenta en dos formas: la primera, en forma directa cuando se dirige hacia la acción del gobierno, en la gestión. La segunda, la indirecta, cuando, a través del gobierno, elige a sus gobernantes. Para la democracia lo sustantivo es la directa, trasciende en la vida diaria e inmediata del ciudadano.

⁴³ VERBA, Sydney, et al., *Voice and equality*, Cambridge, Civic voluntarism in American politics, Harvard University Press, 1998, citado en ARZALUZ Solano, María de Socorro, *Participación Ciudadana en la Gestión Urbana de Ecatepec, Tlalnepantla y Nezahualcōyotl (1997-2000)*, Premio IAPEM 2001, México, editado por IAPEM, 2002, P.69



Es por eso que para este trabajo interesa el análisis de la participación ciudadana en la gestión pública, en el impacto del proceso democratizador. Si el ciudadano no participa, porque no quiere o no puede, en las decisiones del gobierno, éste no se puede autocalificar como democrático; de ahí la necesidad de que genere cursos de acción al respecto. Así mismo es menester revisar el diseño institucional como marco que dispone los mecanismos para atender, resolver e instrumentar la participación ciudadana.

Para los efectos de medir la disposición que se tiene en participación ciudadana dentro de un proceso democratizador en los municipios, se observa la metodología diseñada y aplicada en diferentes estudios, que presenta Alicia Ziccardi y Homero R. Saltalamacchia en un avance de investigación denominado *metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas*,⁴⁴ (1998).

Ellos consideran cinco tipos de participación que no son excluyentes:

1. Participación institucionalizada: es aquella participación que está reglamentada para que la ciudadanía participe en los procesos decisorios del gobierno local. Aquí podemos encontrar como formas de participación institucionalizadas normas expedidas por las legislaturas locales, instrumentos de promoción de la participación como audiencias públicas, referéndum, plebiscitos, iniciativa popular, revocación, entre otros.
2. Participación no institucionalizada: es aquella participación informal o formal pero que no está reglamentada, pero que es una forma de atender a la opinión de los ciudadanos en la decisión gubernamental. Cabe la consulta.
3. Participación autónoma: es aquella en la que la ciudadanía participa a través de algún tipo de asociación no gubernamental que, aunque participe en instancias de gobierno, no depende ni es controlada por éste.

⁴⁴ ZICCARDI, Alicia y Saltalamacchia, Homero. *Metodología de evaluación de desempeño de gobiernos locales en ciudades mexicanas*, Cuaderno de Investigación, México, IISUNAM, 1998.

4. Participación clientelística: es aquella en la que a la autoridad y los individuos o grupos se relacionan a través de un intercambio de favores o cosas.
5. Participación incluyente o equitativa: es aquella en la que se promueve la participación de toda la ciudadanía, independientemente de la pertenencia o identidad partidaria, religiosa o de clase social.

En esta evaluación del desempeño de los gobiernos locales se enfatiza en la disposición para la eficiencia, para la eficacia, para la rendición de cuentas, para la participación ciudadana y para el buen gobierno. Este último como el producto de las anteriores evaluaciones. En este espacio resaltamos la forma en que se evalúa la disposición a la participación ciudadana.

La disposición a la participación ciudadana se centra cuando: 1) Las principales organizaciones sociales, ONG y/o ciudadanos opinan que existen mecanismos de consulta y de control de las decisiones gubernamentales por parte de los representantes de la ciudadanía. 2) Las principales organizaciones sociales, ONG y/o ciudadanos opinan que esas formas de control son adecuadas al tipo de población afectada. 3) Que esas formas de consulta y control son institucionalizadas y no clientelares. 4) Una vez considerados estos indicadores se observará si la participación ciudadana tiene o está dispuesta a ser equitativa o es no incluyente.

De esta manera, se puede evaluar la disposición a la participación ciudadana que es propia de los municipios que se estudian. Esto nos dará el indicador de qué tanto el gobierno se convierte en tolerante y promotor de la participación ciudadana en pro de una gestión con tendencia de *governance*, o si es un gobierno autoritario.

La diferencia entre la democratización política lograda en las urnas y la conseguida en la gestión hará referencia a la plenitud o escasez de democracia en

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

los municipios. Entre más grande es la diferencia, mayor es la ausencia del compromiso por la democracia gubernamental denotando la forma autoritaria del ejercicio del gobierno y, a la inversa si la diferencia es pequeña o inexistente, entonces la democracia se convierte en forma de vida.

TRABAJO CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO II

DEMOCRATIZACIÓN POLÍTICA EN LOS ESTADOS DE MÉXICO Y MORELOS

El estudio de la democratización política nos conduce a la revisión del orden institucional, porque es este diseño el que 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; este es el objeto de estudio del presente capítulo.

La apertura política puede ser un producto impulsado por una estrategia de liberalización o por una de democratización. En la primera postura, significa que el avance es una decisión del gobierno autoritario, quien se preocupa 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, es 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, ha sido por la vía de la liberalización como primer 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.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

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 que les permitan la interlocución al régimen.

El sistema electoral, como el conjunto de disposiciones al respecto de la renovación de poderes, encuentra orígenes en el siglo XIX; Sin embargo, para el Estado Mexicano contemporáneo, están en la etapa de la revolución mexicana y la posterior, principalmente. Así tenemos que el sistema empieza con la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917, y con la ley electoral de 1918.

Posterior a estos ordenamientos, y en miras de una institucionalidad de los procedimientos de renovación de los titulares del poder, en 1946 surge una Ley electoral que lleva como intención 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 para 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, es 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 número grande mientras que la oposición con un número

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

irrisorio de diputados que incluso algunos se le reconocían a partidos como el PARM o el PPS aún sin que tuvieran derecho a tenerlos.

Para 1973, surge una nueva Ley electoral que desafortunadamente mantiene el sistema de partidos que no correspondía a la nueva integración social y política del país. Esto se refleja en la elección de 1976, después de la cual es necesaria una reforma electoral. La reforma electoral de 1977, intenta transformar el sistema político, reconociendo a los partidos políticos como entidades de interés público y organización de ciudadanos para acceder 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 de 1977, que incluye las respectivas a la Constitución, se crea la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electoras (LFOPPE).

Con la reforma de 1977, inició la condición para permitir 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 permitir la alternancia en el poder. Esto no fue posible construirlo en un abrir y cerrar de ojos, fue un trabajo de constantes negociaciones y resistencias, a los veinte años de esta reforma se cosechó una manifestación de transparencia y de pluralidad en las elecciones federales.

Después de la reforma de 1977, siguieron otras que fueron estableciendo las condiciones de la democratización. Es importante dejar asentado 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 primera reforma posterior a 1977, es la de 1981, que fue publicada en el *Diario Oficial* el 6 de enero

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de 1982, donde se trabajó la instrumentación de los recursos contra resoluciones en actos preparatorios principalmente.

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 el número de diputados al Congreso de 400 a 500, de los cuales 300 a elegir por mayoría relativa y 200 se asignarían por representación proporcional. Sistema 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 sobre todo la de financiamiento, así como la integración de un tribunal que conociera 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. Sostiene la atribución de preparar, organizar y vigilar las elecciones como responsabilidad de la Comisión Federal Electoral, organización que se integraba con representación del poder ejecutivo, del 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 proporcional al de votos según los resultados de la última elección. Esto quiere

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

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, fue modificada para asegurar a un partido la mayoría en la Cámara. Ahora se requería una votación mínima del 35% para garantizar tener 251 diputados como mínimo en la Cámara de Diputados y por cada punto porcentual arriba del 35% de la votación le asignarían dos diputaos 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 del 60% de votos.

En 1993, se crea un órgano jurisdiccional autónomo para resolver las controversias electorales. Se modifica el sistema de calificación electoral, ahora 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 y son sustituidos por los consejeros 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. En la reforma de este año, 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.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

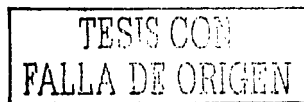
Todas estas reformas electorales, y en específico la de 1996, permitieron la competencia electoral y la convirtieron en una competitividad, la cual se demostró en las elecciones federales de 1997. Esto demuestra también que se avanzó en términos de una democratización que antes no era posible porque sólo era decisión del gobierno autoritario.

Estas reformas impactan en el ámbito municipal al igual que en las entidades federativas. Es por demás señalar que en la mayoría de los Estados de la República, 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, el municipio 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.¹

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 recomendable, metodológicamente, 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.

¹ LUJAMBIO, Alonso, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*. México, Océano, 2000, p. 78



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, que era el caso 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. En todo ese tiempo que va incluso antes de 1960 a las elecciones de 1988 y las de 1994, estuvieron llenas de problemas poselectorales en donde era necesaria la intervención del poder local o federal para acordar los términos de las elecciones. Esto 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, como Presidente de México, 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 del Estado de México y el de Morelos.

En el caso del Estado de México inicia su reforma política en 1995, cuando el entonces Gobernador del Estado, Emilio Chuayffet, promovió la reforma de la Constitución Política del Estado de México, aludiendo que ésta, expedida el 8 de noviembre de 1917, ya contaba con una infinidad de artículos reformados, adicionados y con letras y bis, lo que la hacía de manejo no adecuado; por lo tanto, propone una reforma en donde 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.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

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.²

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 que en el fondo lo que se deseó promover era el voto de arrastre, mismo que sí se aplicó en el año 2000, pero en contra del PRI, lo que también hace suponer, que fue un elemento de peso para que en el año 2001, se presente una reforma electoral con la idea de cambiar el calendario de las elecciones, ahora para que no sea coincidente, bajo el argumento de dar la importancia y realce que se merecen las campañas locales.

En el Estado de México, después de reformar su Constitución, que se promulga el 2 de marzo de 1995, se propone un Código Electoral, como un instrumento legal que garantizara el pluralismo político de la entidad.

El Código Electoral del Estado de México (CEEM), que se publica 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, entre otros con un Consejo General como órgano de autoridad superior, que se compone por miembros del Poder Legislativo, partidos políticos y consejeros electorales. Se elimina la figura del Secretario General de Gobierno como presidente del Consejo. Cabe aquí mencionar, que esta reforma en donde el Consejo General contaba con el voto de 4 diputados, 2 de la mayoría, 1 de la primera y 1 de la segunda minoría, representaba 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.

² CHUAYFFET CHEMOR, Emilio, *Exposición de motivos de la reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México*, Toluca, 1995, p. 5

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

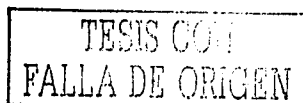
Se contempla como principios de elección el de mayoría relativa para la elección de gobernador, el mixto con dominante mayoritario para la elección de diputados y de ayuntamientos. El umbral para tener derecho a representación proporcional es de 1.5%.

En el Estado de Morelos se inicia la reforma política también con un ajuste a la Constitución Política del Estado. Esto tiene cabida para el año 1996, sólo un año después de la reforma hecha en el Estado de México y a la par de la reforma nacional. La reforma constitucional prevé la creación de un órgano que se encargue de las elecciones, recociéndole autonomía, personalidad y patrimonio propios. Es de resaltar que en esta reforma participan el poder ejecutivo, el legislativo y el poder judicial; además de los partidos políticos, grupo de intelectuales y la ciudadanía. Es importante mencionarlo porque es distinto a como se integró el seno de la discusión de la reforma política en el Estado de México, donde solo participaron en la mesa de la reforma política, 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), que también es respaldada por los tres poderes del Estado, los partidos políticos y ciudadanos.³

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 que se integra con consejeros

³ Al confrontar los considerandos del Decreto a través del cual se aprueba el Código Electoral, llama la atención que textuales del libro de Robert Dahl en su obra *La poliarquía. Participación y oposición*, en las páginas 14 y 15 que coincide con parte del considerando número tres del Decreto.



electorales, representantes del poder ejecutivo, del legislativo y de los partidos políticos. Sólo reconoce el derecho al voto para los consejeros electorales.

De igual forma, que en el Estado de México, se incluye la simultaneidad para las elecciones locales con las federales.

En cuanto al sistema electoral que se adopta para la elección de los ayuntamientos, también es mixto pero con dominante proporcional. Aquí estriba la diferencia con el Estado de México. Por lo cual es importante revisar con detalle los efectos en competitividad que cada una de las fórmulas utilizadas producen para la elección de ayuntamientos en nuestros Estados de México y Morelos.

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 para entender sea necesario conocer el diseño institucional de los sistemas electorales en cada una de las entidades federativas que son de interés para el presente estudio.

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: "VIII. 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 palabras cercanas

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

contempla el sufragio para la elección al igual que la representación proporcional como un principio complementario a la elección por mayoría. El número de miembros al ayuntamiento dependerá del número de población y el criterio lo definirá la ley orgánica municipal.

El Estado de Morelos, también como entidad federativa de la República Mexicana, tiene como marco general de acción a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por tanto, el artículo 115 y su precepto referente a la forma de integrar el ayuntamiento contemplando mayoría relativa y proporcional, es aplicado en este Estado.

Como estado federado, también cuenta con su Constitución Política, la cual en su artículo 115, fracción III, define el sistema electoral para la elección de los ayuntamientos morelenses, el cual, por cierto va más allá que lo definido por la Constitución del Estado de México, ya que en Morelos se observa el principio de representación proporcional como 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 o síndicos y varios regidores según la población; los regidores de representación proporcional son el menor número. A continuación el artículo 115 de la Constitución del Estado 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 Pjanilla de Candidatos a Presidente y Síndico, así como lista de Regidores en número igual al previsto para ese Municipio.

TRAYE CON
 FALLA DE ORIGEN

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 Política define que el sistema electoral para la elección de ayuntamientos, entonces, 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, quien 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.⁴ Esta situación de clasificación establece para México, cinco categorías o tipos de asambleas, las que se resumen en la tabla N° 2.1.

Es oportuno recordar que en el Estado de México lo integran 122 municipios⁵ conformando una geografía política como la que se presenta en el mapa 1 de este apartado. Estos 122 municipios tienen una gran variación poblacional, que va desde el más pequeño que es Papalotla con 3,469 habitantes, hasta Ecatepec que

⁴ En el anexo se incluyen los criterios poblacionales y la relación de los municipios que los cumplen. Es un acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, que sirve para la integración de las planillas para renovar ayuntamientos.

⁵ Recuérdese que el estudio se circunscribe al año 2000, donde el número de municipios mexiquenses era de 122. A partir del primero de Enero de 2002, existen 124 municipios, dos más que se aprobaron: San José del Rincón y Luvianos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

cuenta con 1,620,303 habitantes.⁶ Esto conlleva a que no se les pueda dar un trato homogéneo para la integración de sus ayuntamientos, de ahí surge la clasificación que, hemos dicho, 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 de acuerdo a la clasificación del criterio poblacional y a los resultados electorales.

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

Categoría	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, frac, II del CEEM.

Situación similar se observa en Morelos, salvo que aquí no se maneja el criterio poblacional como en México. En Morelos se enumeran los municipios que pertenecen al mismo rango porque comparten características poblacionales. La relación puede observarse en la tabla N° 2.2. Es oportuno decir que el Estado de Morelos cuenta con 33 municipios, que se pueden ubicar observando el mapa 2.

⁶ Estos datos son tomados del XII Censo General de Población y vivienda 2000. Resultados preliminares.

Tabla N° 2.2 Clasificación municipal para integrar ayuntamientos en el Estado de Morelos

Categoría	Criterio Poblacional*	Planilla Por Mayoría Relativa	Representación Proporcional	Total De Integrantes En Cabildo
1	Amacuzac, Atlatlahuacan, Coatlán del Río, Huitzilac, Jantetelco, Jonacatepec, Mazatepec, Ocuiluco, Temoac, Tecolli, Teleta del Volcán, Tlalnepantla, Tlayacapan, Totolapan, y Zacualpan	1 Presidente, 1 Síndico,	3 regidores	5
2	Axochiapan, Micaltán, Tepalcingo, Tepoztlán, Tiaquitenango, Yecapixtla, 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 Yauatepec.	1 Presidente, 1 Síndico	9 Regidores	11
5	Cuautla, Jiulepec	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 el análisis de los mismos, atendiendo a los elementos expuestos por Dieter Nohlen y comentados en el capítulo I de este trabajo. Así daremos revisión de cada elemento situación que 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 han 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, de conformidad con su número poblacional.

Como en el rango menor, la categoría 1, se deben elegir a Un Presidente, un síndico y seis regidores, que hacen un total de ocho candidatos en la lista, se define que este 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

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

en general de los ayuntamientos hace una definición de circunscripciones grandes.

Para el caso de Morelos, con 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 que difieren en el principio de la elección, aspecto que, como se notará, redundará en los efectos que se desprende 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 N° 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 lo establece el propio partido político, por lo tanto, esto define a la lista como cerrada y bloqueada. Un tanto similar hacen los partidos en Morelos, al ser ellos los que tienen la facultad de proponer a sus planillas, que en este caso se integran por Presidente y Síndico, en consecuencia la lista es cerrada y bloqueada porque el elector no tiene margen de movimiento frente al número y disposición de los lugares.

En cuanto a la lista de representación proporcional, en 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

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

planilla, la cual contempla el orden en que deben ser asignados los regidores, constituyendo así, una lista, de igual forma, 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 en 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 donde el ciudadano emite su voto para elegir la planilla, que por mayoría relativa, gobernará al municipio. Pero a su vez, también está votando por el principio de representación proporcional, por lo que su voto es de tipo simultáneo.

El voto simultáneo es el que funciona para dos o más propósitos aun cuando sólo se haga en una sola decisión. Este es el caso, se tacha al partido para darle mayoría relativa y logre el acceso al gobierno municipal, y a su vez se está dando el voto para la decisión en cuanto 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, habrá 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 un voto directo para elegir una planilla.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El principio de representación proporcional atiende a dos tipos de reglas: condición y asignación.

Las de condición se refieren al límite mínimo legal del 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 de asignación (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 el Estado de 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 arriba del umbral que se considera establecido como del 1.5% del total de votos. Así mismo 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.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El precepto legal que regula estas fórmulas se deriva de la Constitución Política del Estado de Morelos, mismo que 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 del 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:

Quando 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 este caso. Por ejemplo, el municipio de Cuernavaca en 1997, registró 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 mas 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.

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

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

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 México y, 1997 y 2000 para Morelos. En ambos casos las elecciones de 1996 o de 1997, según corresponda, son las primeras que se llevan a cabo con un Instituto Electoral autónomo y que corresponde a un diseño diferente a lo que se venía aplicando en esos Estados. Los sistemas electorales, recordemos no sufrieron modificación entre la primera de estas elecciones y la del año 2000.

En el Estado de México en 1996, como podrá desprenderse de lo observado en el mapa 3, la cobertura en triunfos por parte del Partido Revolucionario Institucional (PRI) 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 al PRI 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 el mapa 3 y el mapa 7, se contempla que los triunfos en las elecciones de los ayuntamientos van siendo compartidos y que el mismo mapa va tomando un mosaico más plural de colores que representan a las opciones partidistas.

Es importante tener presente en los resultados electorales el partido que ocupa el segundo lugar y la distancia de este con respecto al primer lugar, para así definir el margen de victoria y tener un elemento para la definición de la competitividad electoral. En este sentido se observa en el mapa 4 y en el 8 los partidos que ocuparon el segundo lugar en las elecciones de 1996 y 2000, respectivamente. A simple vista se nota que 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

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

en algunos municipios mexiquenses. Así el PRI sigue siendo un partido con presencia y poder en el Estado de México. En estos mapas de segundos lugares se observan la participación de otros partidos que no figuran en los triunfos de ayuntamientos pero que logran un electorado importante a su favor, lo que les permitirá algún lugar en el cabildo.

Como resultado de la elección de 1996, el Estado de México tiene un formato de partidos aún no competitivo como se contempla en el mapa 5, donde se nota la presencia aún importante de partidos dominantes y muy dominantes. Si este mapa lo comparamos con el mapa 3 de partido ganador, podemos ver la alta coincidencia que se da entre triunfos del PRI y partido no competitivo sobre todo en el poniente de la entidad, mientras que los triunfos del PAN se identifican con un formato de competitividad en bipartidista. Esa situación cambia en la elección del año 2000, pues el formato de partidos busca ser competitivo como se desprende del mapa 9. En este último mapa se observa que el bipartidismo y el multipartidismo logran ser mayoría en el mosaico electoral. Sólo el 14% aproximadamente se conserva para un formato no competitivo de muy dominante, dominante o partido y 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 el año de 1996, en 62 municipios de los 122 (50.8%) se reporta alta competitividad, destacándose 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, estos últimos ubicándose en la zona poniente del Estado, donde hay mayor marginación.⁷ Para el año 2000 se mejoraron las cosas en materia de competitividad electoral (puede apreciarse con los mapas 6 y 10), ya que en la alta

⁷ En el sentido en como se manifiestan 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.

se registra a 82 municipios (67.21%), en la mediana 31 municipios (25%) y la nula 9 municipios (7.3%). Como se nota hay un avance por la alta competitividad, situación que permitiría pensar en la alta probabilidad de consolidar un sistema competitivo en las elecciones municipales del Estado de México. Pero, esto no es así dado que no hay una constante significativa entre los de alta competitividad de 1996 y los del 2000, como puede apreciarse en la tabla N° 2.3.

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

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

Elección / competitividad		Elecciones de 1996			
		Nula	Mediana	Alta	Total
Elecciones de 2000	Nula	3	2	4	9
	Mediana	8	11	12	31
	Alta	10	26	46	82
	Total	21	39	65	122

Fuente: Elaboración propia

La asociación, expresada en un 95% de confianza, que se establece entre el nivel de competitividad y urbanidad para el año de 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 en el municipio más competitividad electoral había y a la inversa.

Esto no sucede así para la elección del año 2000, donde hay una combinación de nivel de competitividad y tipología municipal al grado que estadísticamente no es significativa la asociación entre estas dos variables. Seguramente esto se debe a la transición que van presentado los electores entre un condicionamiento ecológico del voto a uno racional; esto podrá demostrarse en la próxima elección si se mantiene esta ausencia de asociación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Tabla N° 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
Multipartidista				1	38	57	38	58
Total	21	9	39	31	62	82	122	122

Fuente: Elaboración propia

La competitividad electoral como un 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 del año 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, nos arroja que es aceptada la asociación con grado de significado de 1% con los siguientes niveles: Para la elección de 1996, se registra un coeficiente D de Somers^b simétrico igual a 0.799, y considerando al sistema de partidos como variable dependiente es igual a 0.887. 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 es igual a 0.867. Con esto se demuestra que el sistema de partido depende del nivel de competitividad que se manifiesta en la elección.

En el Estado de Morelos en 1997, en sus elecciones para ayuntamientos, como se puede observar en el mapa 12, la cobertura en triunfos por parte del PRI es amplia

^b 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. Para mayor información cfr. Ferrán Aranaz, Magdalena. *SPSS para windows. Programación y análisis estadístico*, McGrawHill, México, 1996.

con 17 municipios que significan más del 51%, pero es innegable que el PRD tiene triunfos en 13 municipios, aproximadamente el 40%, mientras que el PAN logra el triunfo en 2 municipios (Cuernavaca y Emiliano Zapata, el primero es la capital del Estado, considerado para nuestro estudio como metropolitano y el de más grande circunscripción electoral), y el Partido Civilista Morelense (PCM) gana en Zacualpan de Amjilpas, municipio que ha tenido controlado desde entonces este partido local que ha logrado presencia en el Estado de Morelos. Estos logros de la oposición al PRI se consolidan en estas elecciones después de trabajos y esfuerzos con problemas postelectorales en anteriores procesos. Con la simple comparación entre el mapa 12 y el mapa 16, se contempla que los triunfos en las elecciones de los ayuntamientos van siendo compartidos y que el mismo mapa va tomando un mosaico más plural de colores que representan a las opciones partidistas. Los triunfos del PRI se van disminuyendo de 17 municipios en 1997 a 15 para el año 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 en esos lugares, de dos municipios en 1997 a 8 en el 2000; el PCM conserva su municipio pero logra avances en votos en otros; el PVEM logra un municipio en el 2000, al igual que la UDO⁹, coalición que se forma para las elecciones extraordinarias de Ocutuco.

El partido que ocupa el segundo lugar en las elecciones de Ayuntamientos en 1997 para el Estado de Morelos, se reporta en el mapa 13 donde se destaca que en los lugares en donde no gana el PRI es segundo lugar a excepción de Zacualpan. De igual forma cuando gana el PRI, se compitió con el PRD o el PCM principalmente. Para el año 2000, el segundo lugar (véase mapa 17) lo sigue discutiendo el PRI cuando éste no es triunfador, pero se observa una sensible posibilidad de ocupar un tercer lugar en algunos municipios. Esto significa que va perdiendo espacio el PRI en la persuasión de sus electores, situación que

⁹ Unión Democrática por Ocutuco, UDO, es la 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 ayuntamiento de Ocutuco en la elección extraordinaria que se celebró el 29 de enero del 2001. En donde participan a parte de esta coalición el PAN, PRI, PRD y PVEM

fortalece el espectro de la democratización no por el hecho de que pierda el PRI, sino por el caso de que las opciones se convierten en verdaderas y posibles, condiciones necesarias para una democracia real. Aquí subrayamos una diferencia con el caso del Estado de México en donde el PRI sigue siendo una fuerza electoral importante; en el Estado de Morelos se está convirtiendo en una más, luchando con el PRD y el PCM por su hegemonía.

Resultado de la elección de 1997, el Estado de Morelos guarda un formato de partidos competitivo como se contempla en el mapa 14, para 26 municipios que son el 78.8% del Estado. Sólo algunos casos se resisten a formato de partido competitivo, pero fueron los menos. Este aspecto es favorable para la demostración de nuestra hipótesis ya que se está haciendo notar que a consecuencia de un sistema electoral diferente, existe una forma también diferente de votar y, en consecuencia, se forma mayor competitividad, uno de los indicadores de la democratización. En las elecciones del año 2000 es contundente el mapa 18 al reflejar que registró mayor formato de partidos competitivos entre multipartidista (23 municipios) y bipartidista (5 municipios). Los partidos que están en competencia franca son el PAN, PRI, PRD (este último jugó en el año 2000 como coalición misma que uso a nivel federal: Alianza para el cambio). Insistimos en que esto 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.

En el Estado de Morelos, en las elecciones de ayuntamientos llevadas a cabo en el año de 1997, en 20 municipios de los 33 (60.6%) se reporta alta competitividad. En esa misma elección, 10 municipios (30.3%) resultaron con mediana competitividad y, 3 (9.09%) municipios con nula competitividad, estos últimos ubicándose en la zona norte del Estado (véase mapa 15). Para el año 2000 se mejoraron las cosas en materia de competitividad electoral (puede apreciarse en el mapa 19), ya que en la alta se registra a 27 municipios (81.8%), en la mediana 3 municipios (9.09%) y la nula 3 municipios (9.09%). Como se nota hay un avance

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

por la alta competitividad, situación que permitiría pensar en la alta probabilidad de consolidar un sistema competitivo en las elecciones municipales del Estado de Morelos. Para el caso del Estado de Morelos sí se puede afirmar esta situación dado 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 N° 2.5.

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

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

Fuente: Elaboración propia

Esto señala que la competitividad en Morelos sí 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, solo el caso de Zacualpan es de llamar la atención porque 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 de ser más politizados. Aproximadamente el 54% de 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 un 95% de confianza, para el año de 1997 no es significativa estadísticamente; para la elección de 1997 no había asociación entre el nivel de competitividad y el tipo de municipio, la urbanidad no se identificaba con más competitividad electoral.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Esto no sucede así para la elección del año 2000, donde hay una asociación entre nivel de competitividad y tipología municipal al grado que estadísticamente (en un nivel de confianza del 90% y un grado de significado del 10%) es significativa la asociación entre estas dos variables. Aunque debemos tener cuidado ya que un número considerable de municipios rurales (13 municipios de 15 rurales) también logran la competitividad alta, por lo que se presenta la sospecha de la poca pertinencia de explicación de la competitividad a través de la urbanidad o tipología municipal.

Si recordamos lo sucedido en el Estado de México, es exactamente a la inversa, la elección de 1996 acepta asociación entre urbanidad y competitividad y no así para el año 2000; esto nos conduce al establecimiento de una conclusión que puede arrancar otra investigación, de que la urbanidad es una variable que está presente en la competitividad pero no la determina, por lo tanto es una variable interviniente y no causal de la competitividad electoral tal como lo sostenemos en la hipótesis que estamos demostrando en esta tesis.

Tabla N° 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
Multipartidista			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, de ahí que la tabla 2.6, concentre la información de la variación que se ha dado al transitar de la elección de 1997 a la del 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

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

competitivo está formado por sistemas bipartidistas y multipartidistas, a la vez que se acepta que el sistema electoral con dominante proporcional como lo es 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 el año 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, situación favorable a la demostración de la hipótesis, infiriendo que a mayor competitividad electoral, mayor es el nivel de democratización política. En el Estado de Morelos el elector vota con la racionalidad de que su voto no se perderá dado que servirá para formar gobierno municipal gracias al sistema electoral con dominante proporcional. Esto no se puede sostener para el Estado de México donde el elector, si desea ejercer un voto racional, debe pensar en términos de hacia donde emitir su decisión para que no se pierda en el espacio 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 formalmente sea a través de una planilla. El ciudadano mexiquense busca afinidad, ganancia o simpatía en el candidato a presidente municipal, no así en Morelos en donde si bien se elige al Presidente Municipal, el ciudadano conoce que puede, con su voto, formar un cabildo plural o hegemónico.

Es cierto que no sólo y mucho menos de forma lineal, el sistema electoral establece al 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

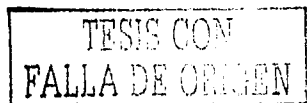
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ayuntamientos apunta a una mayor pluralidad, por lo tanto el voto puede emitirse en una razón de utilidad que le beneficie al elector.

En este sentido puede sostenerse que la intencionalidad del elector del Estado de México es elegir al Presidente municipal, mientras que en Morelos se elige al ayuntamiento. Esto se debe a que en el Estado de México, la planilla que salga electa de la urna está compuesta por más del 60% de lo que será el ayuntamiento, entonces el ciudadano en su elección, 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 piensa en el que encabeza la planilla, sino tiene la oportunidad de hacer valer su voto con la diversidad de su preferencia, la que por el sistema electoral con predominante proporcional, da lugar a respetar la pluralidad y entonces, el voto no se ve perdido, al contrario, está asegurado que tendrá un efecto en la conformación del gobierno.

El sistema con dominante proporcional favorece la formación del multipartidismo mientras que en el sistema con dominante mayoritario se ve una tendencia 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 tenemos que entre más grande son éstas más proporción entre votos y lugares en gobierno. Considerando el tamaño de la circunscripción para la elección de los ayuntamientos en Morelos, como ya se mencionó, se cuenta con siete circunscripciones, las cuales no tienen una distribución equitativa de municipios debido a condiciones, principalmente, poblacionales. Si estas circunscripciones las relacionamos con el nivel de competitividad, estadísticamente se nos diría que no hay asociación en 1997, pero que sí existe en el año 2000 y, que además es negativa; pero esto es una falacia, ya que como puede verse, los casos de nula competitividad electoral en el 2000 cayeron en municipios metropolitanos o urbanos y se encuentran en las circunscripciones que



se componen de cuatro o un municipio, por lo tanto cualquier cambio en éstas 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 lo tanto, esto no nos conduce a un razonamiento que sea válido sustentarlo en datos y técnicas estadísticas, lo importante es ver a la estadística como una herramienta metodológica y técnica, pero nunca sustituye a la teoría ya que por sí sola no ofrece conclusiones.

Lo que debemos considerar como punto de partida para el análisis es el corolario de que a mayor tamaño en la circunscripción es menor la desproporcionalidad que se establece entre votos y lugares ocupados en el cabildo, al igual que 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. Pasemos a reflexionar con mas detalle esta situación.

2.4 Representación Política y Desproporcionalidad

Llamamos representación a la formación de autoridad que gobierna en nombre del pueblo y como tal toma decisiones. Es un efecto de la democracia y en específico de la representativa la que da origen a la idea de que quien gobierna por convicción personifica a la comunidad política y esto le otorga legitimidad en el ejercicio de sus funciones. Así 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 para con su mandato tomar decisiones. El asunto en esta tesis, no es la filosofía de la representación, sino el estudio de ésta como consecuencia del voto, de esa decisión ciudadana. ¿Un gobierno representa en su cabalidad a quien lo eligió? Para contestar esta pregunta debemos precisar el tipo de elección, el sistema electoral

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

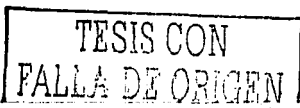
(circunscripción, candidatos, voto, fórmula). Como en nuestro objeto de estudio se han tratado estos elementos, entonces podemos precisar al respecto.

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

El estudio va ligado al de la proporcionalidad, esto quiere decir, al estudio 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 en otra pregunta ¿Qué tan válida es la sobre representación o la subrepresentación? Las respuestas dependen del diseño institucional que se contemple en la intención del sistema electoral. Recuérdese que los sistemas electorales se deciden para fines específicos, como puede ser construir mayorías artificiales pero que aseguren gobierno, o 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.¹⁰

En el Estado de México, con su sistema electoral se garantiza la formación de una mayoría en el ayuntamiento que estará integrada por el partido triunfador en la elección. El tamaño de sus circunscripciones que se forman a partir de la clasificación municipal para la integración de los ayuntamientos (tabla N° 2.1), en

¹⁰ Cfr. NOH! EN, Dieter, "Sistemas electorales parlamentarios y presidenciales" en NOHLEN, Dieter y otros, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, FCE, IFE, 1998.



la parte de la elección por el principio de mayoría relativa contempla para los cuatro grupos, un 60% mínimo de la planilla que formará al ayuntamiento, el resto lo integrará con el principio de representación proporcional, que por ley debe ser para otros partidos políticos diferentes al ganador. De entrada este sistema electoral prevé la desproporcionalidad que se puede dar en una elección en donde el ganador no logre el triunfo con el 60% de votos; si es superior habría una subrepresentación y si es con menos lo que da cabida es una sobre representación.

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 que se describe en la tabla N° 2.2, el ayuntamiento está integrado por un 40%, producto del principio de mayoría relativa, aunque el partido ganador puede ganar 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 un 28.5%, en la tercera el 22%, en la cuarta un 18.8%, en la quinta el 15.38% y en la sexta el 11.76%. Este sistema apunta a dar cabida a los diferentes sectores organizados de la sociedad para ser gobierno. Entre más grande la circunscripción es menor 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.¹¹

Con esto queda claro que hay una desproporcionalidad mayor en el Estado de México, en la composición del ayuntamiento, dado que los partidos que no ganan

¹¹ NOHLEN, Dieter, *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*, México, FCE, 1998, p. 58.

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.

Tenemos que en las elecciones de 1996 en el Estado de México, las primeras surgidas de la reforma electoral que trajeron como consecuencia la creación del Instituto Electoral como órgano autónomo del gobierno, participaron 9 partidos políticos¹² con una amplia cobertura estatal, pues en la mayoría de los municipios hubo registros de los nueve partidos políticos¹³.

Como resultado de estas elecciones el mapa del Estado de México inicia su pluralidad, como pudo apreciarse en el mapa 3. La elección por mayoría relativa resultó: el PAN ganó en 22 municipios, el PRI en 73, el PRD en 26 y el PVEM en 1. Representan a la vez los municipios en donde ellos logran cuando menos 60% en el cabildo. La tabla N° 2.7 muestra la desproporcionalidad que existe si se toman en cuenta la totalidad de los municipios y la totalidad de miembros al ayuntamiento que son 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 proporcional¹⁴ agregan elementos para afirmar la desproporcionalidad. Aunque en esto se puede argumentar que la desproporcionalidad se debe a las diferencias de rangos o tamaños de circunscripciones. Pero recuérdese que este es un ejemplo más, pues es desproporcional desde el establecimiento de la regla.

¹² 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)

¹³ Cfr. *Memoria Procesos Electorales 1996*. IEMM. p. 165.

¹⁴ El umbral legal para conservar registro y participar en asignación de regidores por el principio de representación proporcional es el 1.5%.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Tabla N° 2.7. Comparación entre votación y fórmulas electorales mexiquenses

Partido Político	Municipios Ganados	Votación Estatal %	Triunfos De Mayoría Relativa (Integrantes En Cabildo) %	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.

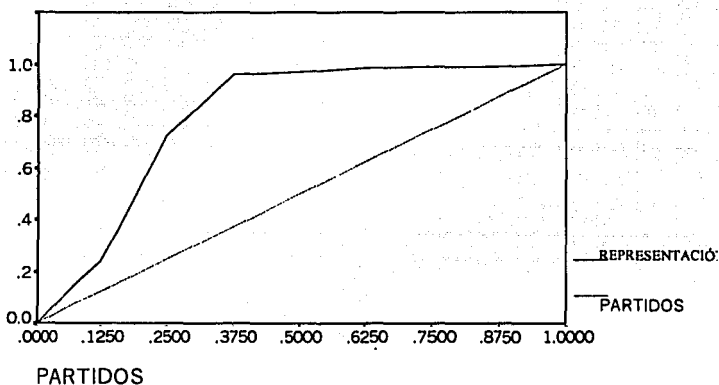
Nótese que los únicos partidos que obtienen sobre representación son el PRI y PRD en 11.83% y 1.71% respectivamente, mientras que el PAN se subrepresenta en 6.82%. Se puede considerar que el PPM conserva su nivel de proporcionalidad. Para explicar esta desproporcionalidad que ocurre en esta elección se recurre a la geografía electoral en unión con la tipología de los rangos municipales para integrar cabildos, pues no es lo mismo, por ejemplo, ganar Naucalpan con 857511 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.

Si bien este análisis representa el agregado a nivel estatal, más contundente se hace cuando se evalúa en lo particular un municipio mexiquense, por la razón de que estos integran su ayuntamiento con el principio de mayoría relativa al 60 % de miembros del ayuntamiento y sólo el resto, el 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 tienen el disfrute de que el partido ganador lo haya hecho con un porcentaje superior al 50% de votos, esto es la excepción.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En consecuencia, tendría que revisarse a cada uno de los municipios en particular para saber el nivel de desproporcionalidad, pero adelantamos que éste es alto dado que sólo en siete municipios¹⁵ de los 122, se obtuvo una votación superior al 60%, que es lo que representa la lista de mayoría relativa. Si se obtiene un triunfo con un porcentaje menor a éste, de entrada se está dando una desproporcionalidad entre el sistema de mayoría y el porcentaje de votos, ya que al triunfador se le asegura el 60% cuando menos de los lugares en el cabildo. Por cierto todos estos siete municipios tienen un formato de partido muy dominante o dominante y su nivel de competitividad es nula.

GRÁFICA N° 2.1 CURVA DE LORENZ ELECCIONES MUNICIPALES DE 1996
ESTADO DE MEXICO



Utilizando el Índice de Gini,¹⁶ se obtiene que en la elección municipal del Estado de México, concentrando los resultados a nivel de todo el estado, se contempla

¹⁵ Atizapan, Donato Guerra, Jocolitlán, Tequixquiác, Tlatlaya, Villa de Allende y Zacazonapan.

¹⁶ El Índice de Gini, o coeficiente del mismo nombre, es un índice que 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 es cero su valor 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 calculó considerando, por un lado, que cada partido tiene el mismo peso . proporción, por otro lado, se

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

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 recordemos que entre más pegado a cero sea el valor equivale a que habría una 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 la gráfica N° 2.1, la Curva de Lorenz, en donde la curva 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 políticos¹⁷ registrando 186 planillas a miembros de los ayuntamientos.¹⁸ En la tabla N° 2.8, se registran los índices de votos y lugares que ganó cada partido político.

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

tomó en cuenta 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. Para mayores detalles Cfr. Alker, Hayward, *El uso de la matemática en el análisis político*. Buenos Aires, Amrorotu, 1975, pp. 48-78

¹⁷ Los partidos nacionales: PAN, PRI, PRD, PC, PT, PVEM, PPS, PDM y el local Partido Civilista Morelense (PCM).

¹⁸ Para mayor información al respecto puede verse *Memoria. Proceso Electoral Morelos 1997*. Instituto Electoral Estatal, Morelos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La desproporcionalidad que se da en este sistema electoral morelense, se produce en subrepresentación para el PAN con 6.29%, para el PVEM la subrepresentación de 3.80% y para PCM con 1.09%. Pierde más representación el PAN, mientras que para el PRI se sobre representa con 10.24% y el PRD con 6.12%. Los dos partidos políticos que obtuvieron mayor votación son los que están sobre representados.

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

Partido Político	Municipios Ganados (mayoría relativa)	Votación Estatal %	Triunfos Mayoría Relativa (Integrantes En Cabildo) %	De	Representación Proporcional Efectiva %	Total de representación en cabildos
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.

Para las elecciones del año 2000 participan 8 partidos políticos y una coalición APM.

En las elecciones del 2000 la desproporcionalidad sigue siendo negativa para el PAN y ahora pierde representación el PRI y el PRD. Lo importante aquí es que son los partidos menos votados y con triunfo electoral de mayoría los que tienen sobre representación: PVEM, PCM, UDO. Esto puede apreciarse en la tabla N° 2.9.

En esta elección el sistema electoral que fue reformado al suprimir la cláusula que evitaba la sobre representación propicia la disminución de cargos en los partidos más votados y a los menos les da mayor representación. Por lo que podría

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

concluirse que el efecto de la reforma y de lo derogado en realidad era contrario a su ideal.

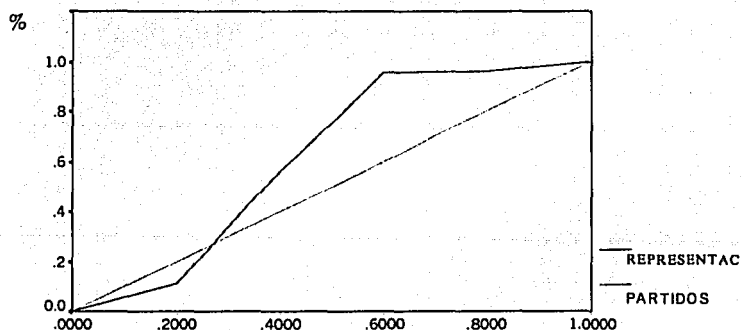
Tabla N° 2.9 Comparativo entre votación total y representación en cabildo morelense 2000

Partido Político	Municipios Ganados (mayoría relativa)	Votación Estatal %	Triunfos De Mayoría Relativa % (Integrantes En Cabildo)	Representación Proporcional Efectiva %	Total de representación en cabildos
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

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

Aplicado el Índice de Gini para la elección de 1997 es de -0.23816, que significa poca concentración y cercana a una buena distribución proporcional entre partidos y cargos en los cabildos. La curva respectiva es la N° 2.2.

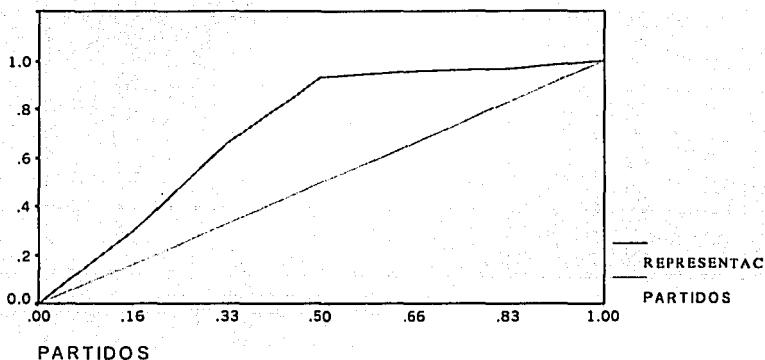
GRÁFICA N° 2.2 CURVA DE LORENZ ELECCIONES MUNICIPALES 1997 ESTADO DE MORELOS



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En la gráfica N° 2.3 puede apreciarse que ha crecido un poco la concentración y el Índice de gini lo afirma siendo que es igual a -0.44487 , creció para la elección del dos mil, se pierde proporcionalidad y se gana competitividad.

GRÁFICA N° 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 el grado de proporcionalidad en los cabildos.

En nivel de competitividad Morelos aumenta con un salto cualitativo y cuantitativo significativos cuando pasa de la elección de 1997 a la del año 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.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Esto llama la atención dado que en el Estado de México existe mayor diversidad en cuanto al tipo de urbanidad y en el Estado de Morelos es más la ruralidad, pero hay una diferencia en el sistema electoral que alienta junto con un factor sociológico, económico, cultural, psicológico y de preferencia, hacia la competitividad. Esta es una variable dependiente del sistema electoral, y se construye en mayor medida como efecto del sistema electoral.

Así mismo se nota que el nivel de pluralidad se está construyendo en cada estado y que va siendo consolidado dado que cada vez los márgenes de victoria en los resultados electorales son más cortos e impulsan una mayor competitividad.

En igual sentido se confirma una vez más la tesis de que en circunscripciones pequeñas hay mayor desproporcionalidad, esto así se comprueba en municipios de Morelos y México donde el ayuntamiento está integrado por un número pequeño de miembros.

Los sistemas electorales producen gobiernos con desproporcionalidad y no reflejan 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.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO III

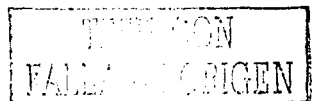
DEMOCRATIZACIÓN SOCIAL EN LOS ESTADOS DE MÉXICO Y MORELOS

La democratización como un proceso que tiende a buscar la forma de vida con calidad y plenitud 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 democratización social. La primera tratada en los capítulos anteriores y, en específico en el segundo. Toca el turno en este capítulo analizar 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 que un gobierno lleva al cabo. La democratización social implica la posibilidad de reconocimiento a la pluralidad social, a la representación de ésta en la toma de decisiones, a 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 capacidad de autoorganización e incidencia en la forma en cómo se gobierna.

La democratización social se manifiesta en la interacción misma que genera la ciudadanía. Ésta reconoce y ejerce que es portadora de derechos y de obligaciones. Guillermo O'Donnel y Philippe C. Schmittet hablan de esta características.

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 perduración¹.

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. La democratización otorga al ciudadano el valor que le corresponde como actor de igualdad de derechos y obligaciones para decidir sobre los asuntos públicos.

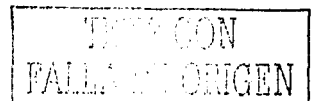
La democratización social implica el análisis del *governance*² y de la gestión pública; porque es revisar la capacidad del gobierno en la atención de las demandas y, en consecuencia, cómo esa institución política se relaciona con su comunidad.

Considerando las aportaciones que Luis Aguilar Villanueva³ hace sobre las nuevas tendencias que se presentan en la Administración Pública, tenemos que señala 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. Tiene que ver con la calidad y capacidad de respuesta gubernamental a las demandas sociales, con el debido reconocimiento a la

¹ O'DONNEL, Guillermo y Philippe C. Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario*. 4. *Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Buenos Aires, Piados, 1991, p. 21

² 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 GONZÁLEZ, José Juan *Gestión Pública y governance*, México, IAPEM, 2002, p. 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 reglmenes democráticos" CRUZ, César Nicandro. "Gobernabilidad y *governance* democráticas: el confuso y no siempre evidente vínculo conceptual e institucional" en *Prospectiva* Núm. 19, México, noviembre 2001, p. 17, también puede consultarse a ZICCARDI, Alicia, "Governance and governability: one or two concepts?", en WILSON AND CRAMER, Lyndon Jonson School of Public Affairs, The University Of Texas at Austin, 1995.

³ Cfr. AGUILAR VILLANUEVA, Luis. "Los perfiles de la Gobernación y Gestión Pública al comienzo del siglo XXI", en *Enlace*, Núm 51, México, CNCPyAP, 2001.



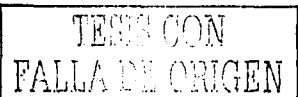
creación de nuevos sectores en la sociedad. Aquí es importante subrayar que no necesariamente deben introducirse modelos gerenciales en la administración pública para que esta cumpla su fin. Esto es una polémica bastante interesante, que para nosotros no es la adecuada como fórmula general para resolver los males y demandas de la gestión pública, empero, no es el centro de discusión de esta investigación la oportunidad de los modelos gerencialistas en la administración pública.

La *governance*, como una segunda tendencia, viene a dar el sentido político que se estaba perdiendo en la acción del gobierno. "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."⁴

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, en un régimen democrático, asunto de todos los ciudadanos. Estos tienen, por tanto, el derecho inalienable de participar en la toma de decisiones gubernamentales y no sólo participar con su voto en la elección de opciones políticas y, mucho menos 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 tal, 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 derechos civiles y políticos, dentro de los cuales se encuentra el

⁴ SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan. *Gestión pública y Governance*, Mención Honorífica del premio IAPEM 2001, México, edición del IAPEM, 2002, p. 197



poder votar y ser votado, además como obligación se localiza la 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 comprenderá el análisis de la gestión municipal en la referencia por constituir un buen gobierno local con gobernabilidad. Un segundo momento tendrá que ver con 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 analizan la disposición que tienen los gobiernos municipales para gobernar con capacidad.

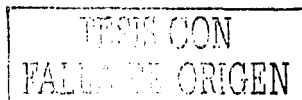
3.1 Gestión Municipal y Capacidad de Gobernar

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 efectivo los lineamientos pensados en aquella como el género para que la gestión pública sea la especie. En este sentido, la gestión pública está relacionada en la Administración Pública porque es parte de ella y, por lo tanto, tiene un carácter público, político y gubernamental. De ahí la importancia de precisar el concepto sobre gestión, con la finalidad de facilitar la comprensión de su campo de acción.

Para tal fin, recurrimos a Ricardo Uvalle, quien nos ofrece una noción de gestión pública en el siguiente comentario:

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.⁵

⁵ cfr. UVALLE BERRONES, Ricardo. *Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea*, México, UNAM/IAPEM, 1997, p. 57



Así vista a la gestión pública, ésta se relaciona con el seno mismo de gobierno y, dependiendo del grado de vinculación que establezca hacia 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 par mejorar sus resultados, así como su mayor nivel de aceptación (legitimación) por parte de los ciudadanos"⁶

La gestión pública así entendida, es una parte de la administración pública que se identifica con la dinámica de ésta y que, en consecuencia, es tangible en la relación con el ciudadano, el miembro de la sociedad, porque su acción es inmediata y operacionaliza al gobierno. En tal sentido, y considerando lo que resalta Roberto Mota⁷, 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; y
8. Transparencia y responsabilidad pública.

Estas condiciones denotan la preocupación por una apertura democrática en la administración pública, en concreto en la gestión pública. Dicha situación se puede

⁶ SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan. *Op. Cit.*, p. 199

⁷ MOTTA, Paulo Roberto. *Innovación y Democratización de la gestión pública*, CLAD, Venezuela, 1991, p.9; citado por SÁNCHEZ González, José Juan. *Op. Cit.*, p. 200.



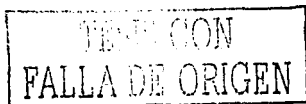
alcanzar con éxito si se agrega un trato del enfoque de *governance*, es decir, entender a la gestión pública como la capacidad política que permite la consolidación del gobierno ante la sociedad, porque con este enfoque lo que se sugiere es la integración de gobernar con una capacidad efectiva con el 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>"⁸ Con esto 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 nacional, su importancia radica en la forma en cómo opere en los niveles subnacionales. El caso del municipio, como un orden de gobierno tiene una administración pública. Ésta 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, por el contrario, ésta es su esencia y 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

⁸ DROR, Yehezkel, *La capacidad de gobernar. Informe al Club de Roma*, México, FCE, 1996, p. 39



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.⁹

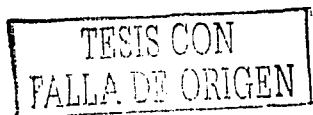
Hemos subrayado que la gestión pública en los municipios tiene una gran carga administrativa pero debe dar su lugar a la política. Las competencias que le corresponden deben ser atendidas con eficiencia, eficacia, responsabilidad y participación con apego al diseño institucional y reconociendo a los 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, legitimación 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, mismo que analizamos para caracterizar a nuestro objeto de estudio.

Este ordenamiento legal define que el municipio es parte de un Estado federado, del cual es la base de su división territorial, de su organización política y administrativa. Esta noción es real, porque hasta el momento, los Estados de la Federación Mexicana, se componen de municipios y, entre estos y el Estado, no hay instancia intermedia, por lo tanto, sí es su base de organización.

El mismo artículo 115 en el primer párrafo califica al municipio como libre. Si por libre entendemos la capacidad para decidir y actuar sin presión, de forma autónoma; entonces, el municipio constitucionalmente tiene esa sustantividad,

⁹ ZICCARDI, Alicia. "La tarea de gobernar: Las ciudades y la gobernabilidad" en ZICCARDI, Alicia. *La tarea de gobernar: Gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México, Coedición de Miguel Ángel Porrúa e IIS-UNAM, 1996, p.13



pero en la realidad no lo es.¹⁰ No es libre porque está subordinado en diferentes aspectos como es el legislativo, el financiero y, en alguno tiempo y lugar, hasta el político. Esta última fue una característica del sistema político mexicano, que en los municipios se gobernaba a partir de lo que el gobernador del Estado 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...

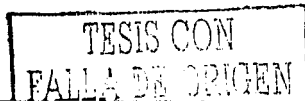
Con esta cita puede distinguirse que el municipio es la asociación social que se organiza políticamente, mientras que el Ayuntamiento es la instancia, producto de esa organización, que ejerce el gobierno. También se le conoce a éste último como municipalidad. El Ayuntamiento es un órgano colegiado en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

En el municipio no se ejerce un poder pleno, esto 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 y medidas de observancia general, más no pueden hacer leyes en términos formales.¹¹

La función judicial en los municipios, formalmente se ejerce 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

¹⁰ Cfr. RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita. *Derecho Municipal*. México, Editorial Porrúa, 1985, capítulo XI.

¹¹ Cfr. Artículo 115, fracción II de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.



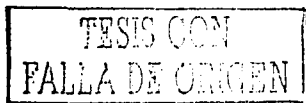
dependen del gobierno del municipio. La facultad que el municipio a través de sus instancias administrativas ejerce en materia de sanciones es del orden administrativo; la sanción por infracciones a las disposiciones municipales es aplicada por una autoridad municipal administrativa, porque dichas disposiciones son de ese orden, más no son de tipo judicial, esta materia sólo la puede conocer el Poder Judicial.

Sigue diciendo la Constitución General de la República, que los municipios pueden administrar libremente su hacienda (artículo 115, fracción IV). Sin embargo, en la realidad a pesar de la reglamentación explícita que señala cuales son los bienes, contribuciones e ingresos a los que tiene derecho el Municipio, no aplica la libertad hacendaria. Esto se debe a que el municipio 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 por vías de participaciones o aportaciones federales y estatales reciben.¹²

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

¹² 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 estas, es que la transferencia de recursos hacia las autoridades estatales y municipales es en forma etiquetada, es decir, que tienen un fin específico. Las aportaciones 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.



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 en ser buen gobierno y tener una gestión pública con enfoque de *governance*; es decir, pasemos a dar 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.

Tanto en el Estado de México como en el de Morelos existe en el orden constitucional local una parte que regula los principios básicos de la vida municipal. En ambas entidades federativas, su propia Constitución Local, vuelve a darle el carácter de municipio libre, aún cuando en Morelos se ubica la precisión de que los municipios están subordinados a los Poderes del Estado (artículo 110 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos). En Morelos, entonces, se establece 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, aún cuando la misma Constitución Política 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. Esto significa que 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 señala 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, mismo que promueve el reconocimiento de la pluralidad.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En ambos Estados, los Ayuntamientos tienen facultad de iniciar leyes ante la Legislatura local en materia de administración pública municipal o de interés municipal. De facto es una facultad limitada, 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 del Estado en donde se integra un sólo anteproyecto para todos los municipios. No así en Morelos en donde cada municipio debe sustentar de mejor forma y con información más detallada esa iniciativa. Inclusive, en Morelos se expide una Ley de Ingresos municipal detallada por cada municipio, mientras que en el Estado de México es una, general y abstracta para todos los municipios. Nuevamente se distingue un acto a favor de la individualidad o singularidad de los municipios en el Estado de Morelos.

En materia de planeación del desarrollo, los municipios de ambos estados tienen contemplada esta atribución. Cabe hacer mención 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 aprobado 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 el 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, en nuestros Estados de estudio, se reconoce que el Ayuntamiento tiene facultades de gobierno y de administración como un órgano de deliberación y el Presidente municipal es en quien recae la facultad ejecutiva del gobierno, de la administración pública y de llevar al cabo las decisiones del Ayuntamiento.

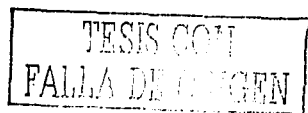
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Pero en el Estado de Morelos la Constitución adelanta que habrá, y de hecho las hay, autoridades auxiliares como las Ayudantías municipales, que son reales centros de cuarto poder en ese Estado. Al respecto regresaremos más adelante.

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

Ese mismo diseño institucional, sobre todo el sistema electoral de los municipios de Morelos que influye en 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, para la sesión solemne de informe del Presidente, en concreto el del último año, aquel debe ser comparativo entre lo propuesto al inicio de la gestión y lo logrado al finalizar. Al acto del informe debe asistir un representante del Congreso Local que es quien contestará el informe. Contrasta con el Estado de México dado que no hay una normatividad que precise la comparación y tampoco se da reconocimiento 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 para el caso del Contralor, éste debe ser nombrado por una mayoría calificada de dos terceras partes de los asistentes al cabildo. Situación que 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 en Morelos, es importante subrayarlo porque con esta norma se plantea una disposición alta al buen gobierno y la transparencia de cuentas, dado que los Ayuntamientos de Morelos se conforman con más alto grado de pluralidad política, también consecuencia de su sistema electoral.

Las autoridades auxiliares como aquellas que permiten ser el vínculo más estrecho entre el gobierno municipal y las comunidades, atienden a diferentes razones en los Estados de estudio. En Morelos existen las figuras de Intendentes y Ayudantes que son electos por el pueblo específico. De esta forma estas autoridades no representan a la autoridad ante el pueblo, sino que representan al pueblo ante la autoridad municipal, por lo tanto, su función es totalmente de representación social. El voto popular los connota de una característica de 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 solución de problemas. En el Estado de México, existen delegados y subdelegados, de por sí el nombre ya implica la presencia de la autoridad en la comunidad, aún cuando por asamblea son electos. Estas condiciones de elección de la autoridad auxiliar no significan que haya ausencia de la manipulación y de la aplicación de la política clientelar que por antonomasia se ha aplicado en gran parte de la historia política de México. Por supuesto que se aplica y tiene arraigadas costumbres difíciles de erradicar, pero, donde hay un espacio para que la pluralidad se ejerza es más difícil de manipular que en los lugares en donde se asegura el mando de una mayoría por encima de las minorías. De igual forma, en donde es favorable el nivel educativo es menor la oportunidad al clientelismo.

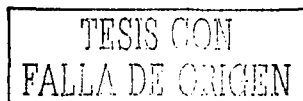
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Una diferencia que se percibe en la conformación de la estructura administrativa, es la figura de la Oficialía Conciliadora y Calificadora municipal que la ley prevé en el caso del Estado de México, con facultades de conciliación y paz municipal así como de sanción administrativa en infracciones a los ordenamientos administrativos del orden municipal. También constituye diferencia la idea de un Sistema de Mérito y Reconocimiento al Servicio Público Municipal que en el Estado de México se instituye pero no se consolida por la falta de instrumentación hacia un servicio civil que propicie la seguridad y permanencia en la administración para garantía de la eficacia de esta última. Es un primer intento por desear romper los lazos que han servido para ejercer el sistema de botín y despojo con el que se han caracterizado a los gobiernos municipales mexicanos, independientemente del partido o grupo de este que llegue al poder.

Los ingresos municipales se componen de dos tipos: directos e indirectos. En el primer grupo se ubica a todo aquel crédito fiscal, impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones por mejoras que la Legislatura Local autoriza a cobrar a favor del municipio como ingresos propios. En el segundo grupo, los ingresos indirectos lo integran todos aquellos derivados de las participaciones y aportaciones tanto federales como estatales. Estos dos grupos conforman lo que se denominan ingresos ordinarios, mientras que los extraordinarios lo constituyen las subvenciones o empréstitos que por razones especiales se les autorice a recibir en un determinado período fiscal.

Un municipio que tiene más ingresos directos que indirectos, significa que tiene mayor autonomía para decidir en qué invierte sus recursos, porque los ingresos indirectos, la mayoría de ellos tienen un destino preestablecido. Por ejemplo, los derivados del ramo 33, son recursos que tienen un propósito y no permiten que sean usados en áreas diferentes para lo que fueron concebidos.¹³

¹³ Ver Ley de Coordinación Fiscal y en específico el capítulo respectivo a las Aportaciones Federales.

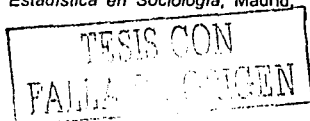


Las finanzas municipales son el talón de Aquiles de los municipios, en grados diferentes en relación con el nivel de urbanidad que sostengan. A mayor urbanidad existe menor dependencia de recursos indirectos, ya que los recursos propios les permiten tener capacidad de movilidad y de diseño de acciones concretas y propias. Para los municipios de menor urbanidad, estos tienen una dependencia fuerte de los ingresos indirectos, ocasionando que su trabajo esté a expensas de los recursos que provengan de las participaciones y aportaciones federales. Factor que puede incidir en la no consolidación de los triunfos en los gobiernos locales de la oposición al gobierno estatal o federal.

En la totalidad de los municipios que se estudian, sin diferenciación por entidad federativa, encontramos que existe una correlación estadística medida a través del coeficiente de Pearson¹⁴ 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 gastos administrativos, demuestra que el municipio tiene capacidad para pagar sus gastos administrativos y en el mejor de los casos tiene aún un remante en cuanto a ese tipo de ingresos.

Esta correlación estadística disminuye cuando sólo se calcula para el caso de los municipios mexiquenses. Para estos, el coeficiente de Pearson es de 0.314, significando una correlación débil entre las dos variables usadas. Pero para el caso de los municipios del Estado de Morelos, su correlación, medida con el mismo coeficiente, aumenta a 0.673, estableciéndose una correlación fuerte entre las dos variables. Lo anterior puede explicarse recurriendo a que en el Estado de Morelos, por ejemplo, su municipio metropolitano de Cuernavaca, tiende hacia una

¹⁴ El coeficiente de Pearson es un 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. Valores próximos a 1 indican fuerte asociación lineal positiva (a medida que aumentan los valores de una de las dos variables, aumentan los de la otra); valores próximos a -1 indican fuerte asociación lineal negativa (a medida que aumentan los valores de una de las dos variables, disminuyen los de la otra), y valores próximos a cero indican no-asociación lineal. Cfr. FARRÁN ARANAZ, Magdalena, *SPSS para Windows. Programación y análisis estadístico*. México, Mc Graw Hill, 1996, p. 188; GARCÍA, Manuel, *Socioestadística. Introducción a la Estadística en Sociología*, Madrid, Alianza, 1999.



relación financiera sana. En este municipio, de cada cien pesos que ingresaron en promedio los tres últimos años (1999, 2000, 2001), treinta y siete pesos eran de ingresos propios y de estos utilizaba para cubrir los gastos administrativos sólo treinta y dos pesos. En contraste con un municipio rural como lo es Jantetelco, donde de cada cien pesos que ingresan, noventa y cuatro pesos no son de ingreso propio y paga de gastos administrativos alrededor de treinta y seis pesos. Esto puede apreciarse en la tabla N° 3.1.

Tabla 3.1 Comparación de la autonomía financiera por municipio y tipología

Estado	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
	Janteteico	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
	Tlaltizapan	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
MEXICO	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
	Nacucalpan	Metropolitano	45.31	54.69	80.07	-25.38
	Ozumba	Rural	72.19	27.81	59.94	-32.14
	Tepetitlpa	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 a partir de los datos consignados en el Sistema Nacional de Información Municipal. México, CEDEMUN, Abril 26 de 2002.

La situación del Estado de México es similar, pero son más extremos sus resultados, para algunos casos existe mayor dependencia de ingresos provenientes del Estado o de la Federación. Esto puede verse en la tabla N° 3.1. Cabe precisar que ahí en México, el caso del municipio metropolitano es una excepción del comportamiento de los municipios de este tipo incluso fuera del Estado. El municipio que logra una autonomía financiera es Ixtapaluca en donde se está viendo favorecido por el impuesto predial y de propiedad derivados del

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

expansionismo urbano que tiene dicho municipio. Así mismo tiende a convertirse en un municipio de tipo metropolitano.

En este sentido, las finanzas son una variable que afecta al ejercicio democratizador del municipio. En la medida en que haya dependencia financiera es la misma en que las decisiones no pueden 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 Raich¹⁵ que demuestra que el ramo 33 ha venido a tener un impacto contrario en la capacidad recaudatoria de los municipios, porque los Ayuntamientos, al verse favorecidos con esos recursos del ramo 33, no hacen un esfuerzo por integrar a su hacienda los créditos fiscales que le son, por derecho, 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 que 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, en consecuencia, sus participaciones no pueden aumentar de monto de manera significativa y en precios reales, porque están correlacionados a la capacidad de recaudación y a población. Esto se convierte en un círculo vicioso en contra de los municipios rurales, los cuales cuentan con presupuestos altos en la prestación de servicios debido a la dispersión de su población.

A modo de conclusión de este apartado, vemos que la gestión municipal se puede comprender a partir de dos momentos. El primero asentado en un diseño institucional que lo conforma principalmente el marco jurídico y la política estatal

¹⁵ RAICH, Uri. *Impacts of Expenditure Decentralization on Mexican Local Governments*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, división de Administración Pública, cuaderno de trabajo N° 102, 2001

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

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

Considerando lo que líneas arriba asentábamos, que Roberto Mota apuntaba como situaciones a cuidar en la gestión pública democrática, tenemos las siguientes conclusiones: Las demandas de la comunidad no están estructuradas en forma democrática y tampoco son atendidas en ese contexto, la gestión pública está dada en un marco de poca participación propiciando la factibilidad de un gobierno autoritario o de un gobierno incapaz de gobernar por su falta de realidad social y del conocimiento de la problemática concreta. Pero esta situación se percibe con mayor agudeza en el Estado de México, ya que en el Estado de Morelos se facilita la atención de las demandas a través de las ayudantías municipales. Este aspecto le es favorable a la vinculación que sostenemos con su sistema electoral.

El desempeño de la administración pública no es del todo eficaz y eficiente, pues en gran parte se debe a la falta de preparación de los servidores en general y de los funcionarios en específico. Esta falta de capacidad refleja una gestión municipal que de forma fácil es rebasada por la contingencia. Dicha situación se acentúa con mayor agudeza en la medida en que disminuye el nivel de urbanidad en el municipio; a menor urbanidad, menores espacios y exigencias educativas, más propicio el ambiente para sostener una política clientelar y no de participación ciudadana. No existe una valoración costo-beneficio en la gestión, condición que se acentúa cuando el municipio tiene menor grado de urbanidad, indistinto para los dos estados objeto de estudio. Pero en el caso de la selección de las mejores opciones, el estado de Morelos tiene mayor certidumbre y debate al respecto,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

situación que asocia a la forma en cómo se integra el ayuntamiento en 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. Esto produce que los servicios públicos estén con 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 el problema es la dispersión poblacional que aumenta el costo de instalación y de mantenimiento. Esto impacta en el proceso democratizador, 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.

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 concentración y centralización de la acción administrativa del gobierno municipal es producto de la imitación de otros órdenes de gobierno. Así vemos cabeceras municipales con mayor desarrollo y atención de servicios en comparación con las localidades foráneas. En la cabecera municipal se concentran las acciones de atención a la gestión municipal. Sólo en el Estado de Morelos se plantea una alternativa a través de las ayudantías municipales, cuyos titulares, en algunos casos, son los mismos que promueven la participación de sus vecinos para enfrentar la gestión y resolución de problemas que encuentran su mayor obstáculo en la voluntad del Presidente Municipal. En los municipios mexiquenses esto se ve superado a través de la participación ciudadana organizada como en el caso de Naucalpan o de otros municipios metropolitanos o de alta politización.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Un problema que se detecta con facilidad y que es producto de la falta de preparación de los funcionarios y autoridades, es la poca politización o de conciencia cívica y política de los funcionarios. Éstos olvidan su sentido social de la función de gobierno y se alejan de la base social como el elemento *sine qua non* de un régimen democrático.

En consecuencia, hace falta una reconstrucción de la ética pública donde se note al servidor público con un sentido social y público, que comprenda que su acción debe ser consecuencia de la prudencia y el respeto a la libertad.

Los resultados del estudio levantado en los municipios que sirvieron de muestra para cada Estado, arrojan que hay una mediana disposición a ser buen gobierno en los municipios rurales y semiurbanos. La alta disposición se localiza para los municipios urbanos y metropolitanos, empero, la deuda social que tienen los gobiernos municipales con sus comunidades es alta debido al abandono de atención que han ejercido los gobiernos, en los tres órdenes, en materia de gestión municipal. Existe una diferencia significativa a favor de mejores asociaciones que se encuentran en el Estado de Morelos, esto beneficia a la comprobación de la hipótesis.

La gestión pública municipal, en general, se encuentra en un proceso de ampliación de los derechos y de los 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, la coexistencia de diferentes factores que no fueron controlados para el presente estudio, porque no era el objetivo, no nos permiten argumentar categóricamente la causa de esta situación que es una realidad.

Si la idea es defender una gestión pública municipal democrática, es importante el análisis de la participación ciudadana como el ingrediente básico de aquella.

TESIS CON
FALTA DE ORIGEN

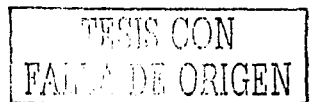
3.2 Ciudadanía y Participación Ciudadana

No puede ser aceptado el pensar en un municipio democrático en el que no haya canales factibles de reconocimiento y participación del ciudadano. La base de la democracia es el poder del ciudadano, del pueblo, de aquel que tiene la facultad de 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 para lograr el bien público.

Seguimos sosteniendo que el municipio debe ser la piedra angular del desarrollo, sí y solo sí, se le dé la atención y el lugar respectivo en la construcción de la democracia. El proceso democratizador, en efecto, inició en el municipio, pero no con la intención democratizadora, sino fue un acto de liberalización, es decir, se otorgaron algunas concesiones a la oposición y con esto, el régimen en turno, pensó seguir manteniendo el poder de la República Mexicana. La historia política de México describe que dentro del régimen priísta, los primeros triunfos de la oposición fueron exactamente en el municipio, acompañados de algunos casos en los Congresos y, después de varios años, se logró el triunfo de un partido diferente al del gobierno en el nivel de los gobernadores estatales,¹⁶ y en otros años más se logra conquistar también la Presidencia de la República, institución que perteneció por décadas a un solo partido político.

El municipio como el centro de organización social y política que vincula de forma enfática a comunidad y autoridad, gobernado y gobernante, requiere de una relación de inclusión de su pueblo para garantizar gobierno. Este vínculo innegable entre el vecino y el gobierno municipal, requiere de atención y canales que den cabida, reconocimiento, debate, formación de acuerdos y avances para la comunidad municipal. De otra forma sólo se operan ejercicios intrascendentes por

¹⁶ Cfr. LUJAMBIO, Alonso. *El Poder Compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*. México, Océano, 2000.



convertirse en personales en lugar de comunitarios y 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 socio económico imponen las formas de pensar y de participar.

El diseño institucional político de un Estado puede promover o inhibir la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones. De igual forma, es eje de referencia la disposición que el gobierno tenga en promover y dar lugar 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 el Estado de México y en el de 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.

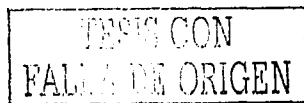
En el caso de Morelos encontramos un deseo más marcado por promover y reconocer a la participación ciudadana. La Constitución Política del Estado de Morelos, reconoce como derechos de los ciudadanos morelenses, entre otros, el votar y participar activamente en las elecciones y en los procesos de plebiscito y referéndum a los que se convoque (CPEMOR; 2000: Art. 14, frac. I). Así como el derecho a iniciar leyes. (CPEMOR; 2000: art. 14 frac. II.). Estos derechos sientan las bases de la disposición del régimen a debatir, a poner a discusión sus decisiones para que sean avaladas o rechazadas, pero de cualquier sentido se legítima la autoridad y permite la forma del consenso, como estrategia de gobierno que reconoce su origen democrático establecido en la vía electoral.

ANÁLISIS CON
FALLA DE ORIGEN

En Morelos, desde la Constitución Estatal, se diseñan las figuras de democracia semidirecta. Estas instituciones son: 1) el plebiscito, 2) el referéndum y, 3) la iniciativa popular. Están contempladas como formas de participación ciudadana, su inclusión en la Constitución local, les garantiza la institucionalización de las mismas, pero 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, según el artículo 19 bis de la Constitución Política del Estado de Morelos, cuando la decisión o acto sea de carácter general y trascendente en la vida pública. Pueden convocar a plebiscito el mismo Gobernador; el Congreso del Estado (a solicitud de las dos terceras partes); los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, y el 10 por ciento de 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 como lo es la ausencia de organización social para recurrir a esas vías a través de acciones formales; lo que se nota es una actividad de enfrentamiento a la autoridad para resolver sus demandas cuando siente que no es favorable la política a los intereses del pueblo, porque es la única vía 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 como el proceso mediante el cual los ciudadanos manifiestan su aprobación o rechazo a las reformas, adiciones o derogaciones a la Constitución Política del Estado, a ley del Congreso o reglamentos de los ayuntamientos. El referéndum es una institución para opinar y decidir sobre resultados de legislación en sentido amplio. Los mismos sujetos que participan en la posibilidad de convocar a un plebiscito son los facultados para convocar a un referéndum, salvo que si se trata de lo referente a la Constitución, entonces el



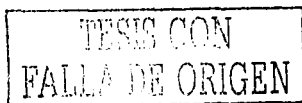
requisito para la convocatoria de los ciudadanos es el 15% del padrón electoral, no así para leyes o reglamentos que bastará el 10%. Estos porcentajes son en realidad una limitante para el ejercicio abierto de esta institución.

Estos porcentajes se dicen fácil pero no son tanto, pues el 10% del padrón electoral del Estado de Morelos equivale a 104,602 ciudadanos, el 15% es igual a 156,903 ciudadanos.¹⁷

En cuanto a la iniciativa popular, es una facultad que la Constitución reconoce que tiene el ciudadano para presentar proyectos de creación, reforma, adición, derogación o abrogación de leyes o reglamentos ante el Congreso del Estado. La gran limitante de esta figura democrática es el porcentaje que se exige para dar cabida que es del 20% (209,204) de ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral. En esta figura no es correcta la cláusula de organización, porque se está negando la posibilidad de una propuesta sustentable por calidad y capacidad del sujeto, dando prioridad al agregado poblacional, el cual se convierte en un obstáculo.. Recordemos también que la técnica jurídica no es asunto que manejemos 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 que contempla el mismo artículo 19 bis de la Constitución Local. Este Consejo de Participación Ciudadana es el órgano al que la ley encarga la preparación, desarrollo, vigilancia y calificación de los procesos de Referéndum o Plebiscito con la colaboración del Instituto Electoral del Estado. En dicho Consejo participa: 1) el Secretario General de Gobierno, 2) un Diputado por Grupo o fracción parlamentaria, 3) Tres ciudadanos de reconocido prestigio y solvencia moral, designados por el Congreso a propuesta del Ejecutivo Estatal de

¹⁷ El Padrón Electoral del Estado de Morelos, con corte al 15 de abril de 2002, es de 1,046,021 ciudadanos. Fuente: <http://www.ife.org.mx/RFE2/>



al menos el triple de opciones y, 4) un Secretario de actas, propuesto por los miembros del Consejo, que tenga voz y no voto. Lamentable es que al término de la investigación no se ha integrado, en consecuencia no está formalmente instituida la autoridad que puede hacer valer las instituciones anteriores.

El Presidente del Consejo de Participación Ciudadana estará presidido por el consejero que elijan los mismos miembros del Consejo, esto significa que aunque participe el Secretario General de Gobierno, no está garantizado que el representante del Gobernador sea el que presida. Siendo así la estructura, se salva de alguna manera la autonomía de dicho órgano.

El Gobernador para el período 2000-2006 en Morelos, Sergio Estrada Cagigal, publica en el Periódico Oficial del Estado, el 26 de diciembre de dos mil, la Ley de Participación Ciudadana que el Congreso Local trabajó para reglamentar y hacer factible la instrumentación de las figuras de participación que la Constitución contempla. Esta Ley reglamenta y desarrolla lo contenido al respecto en la Constitución Local. Es un avance significativo que demuestra la disposición a la participación ciudadana por parte del gobierno del Estado y de los municipios, porque en estos se puede aplicar sobre materia municipal.

Es menester mencionar que este avance hacia la apertura democrática en Morelos, es una respuesta al autoritarismo radical que se ejercía por parte del gobierno del Estado, siendo el más evidente y último el del general Carrillo Olea, quien tuvo que renunciar al cargo de Gobernador por la presión de la opinión pública que cuestionaba la oportunidad de su gobierno y el respaldo que desde éste se hacía a la delincuencia y al abuso del poder. Por lo tanto, es una respuesta para enfrentar la crisis del gobierno. Son ejemplos claros de que la incapacidad de gobierno conduce a situación de crisis, que en el mejor de los casos, el gobierno mismo da pie para atender y superarla. En otras ocasiones esa crisis de gobierno se convierte en ingobernabilidad.

TFISIS CON
FALLA DE ORIGEN

El caso del Estado de México, está rezagado en materia de institucionalización de la Participación ciudadana al nivel de como lo logra el Estado de Morelos. Pasemos al caso.

La Constitución del Estado de México, contempla al referéndum como única figura de la democracia semidirecta. El referéndum que se regula en el artículo 14 de la Constitución del Estado, 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 que hay una limitación, pues los reglamentos y bandos municipales no son objeto de estas instancias. Además, la cuota de ciudadanos que deben solicitar al gobernador se someta una situación específica a referéndum es del 20% del Padrón Electoral (1,624,036 de ciudadanos).¹⁸ Una cantidad innegablemente difícil de operar en 30 días naturales, de facto esta institución se convierte en altamente improbable de lograr, pues esa cantidad de ciudadanos solicitados es superior incluso al padrón electoral de Morelos.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México, contempla como formas de auxilio del ayuntamiento para su eficaz desempeño a: 1) Comisiones del ayuntamiento; 2) Consejo de Participación Ciudadana; 3) 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 éstas, en la mayoría de casos, son propuestas del Presidente Municipal. Aunque carecen de facultades ejecutivas es fácil ubicar regidores que operan y ejecutan acciones muy particulares de gestión.

Los Consejos de Participación Ciudadana se constituyen con cinco vecinos por comunidad a través de una elección según convocatoria que emita el

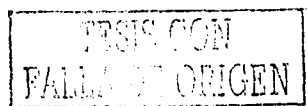
¹⁸ El Padrón Electoral del Estado de México, con corte al 15 de abril de 2002, es de 8,120,179 ciudadanos. Fuente: <http://www.ife.org.mx/RFE2/>

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ayuntamiento. Tienen atribuciones de promoción, colaboración, supervisión e información y de propuestas de acciones. Desde nuestro enfoque esas atribuciones limitan la incidencia en la toma de decisiones, dado que no es la finalidad legal pero ayuda a legitimar, a través de acciones del gobierno municipal. También resalta que 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. Con esta falta a la libertad de elección y de representación se derivan otros factores de índole política que la sociedad va percibiendo y reservando para hacer frente en un momento, bien puede ser de elección política o de negociación de intereses. Se deja al olvido la necesidad de la búsqueda de consenso.

En conclusión, la institucionalización de la participación ciudadana es más favorable en su diseño y a ser efectiva en el Estado de Morelos en donde su sistema electoral es con dominante de representación proporcional o de consenso. En el Estado de Morelos hay una mayor disposición a la participación ciudadana; el pueblo, con sus limitantes está más al pendiente de los asuntos públicos porque su sistema electoral le garantiza que su opinión puede ser respetada. El pluralismo social es reconocido en la política en donde encuentra un espacio de expresión. En cuanto al Estado de México, su diseño es más rígido y sus prácticas son más clientelares. El régimen mexiquense está basado en el ejercicio del corporativismo, esquema que le garantiza el control y ha sido eficiente en los resultados que el gobierno busca para efectos de legitimación. Sin embargo, el corporativismo 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 se encuentra que en los municipios metropolitanos este clientelismo es menor debido a diferentes factores como la pluralidad que permite el sistema electoral en la contemplación de circunscripciones grandes, la educación que cuenta con un nivel aceptable por tener mayores y más oportunidades que las localidades rurales.

La ciudadanía reconoce que no es tomada en cuenta en la consulta para establecer la agenda de las obras públicas, tanto en el Estado de México como en el de Morelos, alrededor del 57% los ciudadanos declararon no ser consultados en la realización de las obras públicas, contra una tercera parte que acepta su inclusión en la consulta. Esto demuestra que en la práctica el gobierno obvia la presencia del ciudadano y no reconoce en él su capacidad de decisión que le corresponde.

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

La participación de los ciudadanos en las organizaciones no se ve que sea una acción del interés de los mismos, dado que en un promedio aproximado, el 20% de la ciudadanía encuestada en los dos estados, refirió no pertenecer a asociación política, social, religiosa o deportiva. No siendo el objetivo de éste trabajo la confirmación de esta sentencia del interés, sólo lo señalamos como una sospecha que podría iniciar otra investigación al respecto.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En este mismo tenor se encuentra la asociación entre sexo y la noción de participación ciudadana, resulta para el estado de México como aceptada la asociación, pero no así para el estado de Morelos. Esta situación deberá estudiarse con mayor cuidado para ofrecer conclusiones precisas que haya trabajado en control factores de confusión

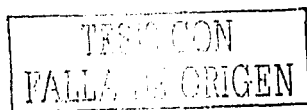
Así, se nota que en donde el sistema electoral es favorable a la inclusión de la pluralidad política y social, se propicia un ambiente de mayor disposición y promoción de la participación ciudadana. En donde se expresa la participación ciudadana se asegura un sistema de desarrollo económico, pero también en donde hay desarrollo económico 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, como parte de esta última, sin el ingrediente de la política y mucho menos cuando se refiere a la gestión democrática.

Un gobierno democrático debe trabajar con su pueblo, debe promover la interacción del gobierno y la sociedad no de forma simulada, por el contrario, debe ser realista en la forma en que se vincula, porque de ésta depende su éxito. No es lo mismo gobernar desde una posición de régimen autoritario, pues este no requiere de la relación interactiva con su sociedad. De ahí su nombre de autoritario, que nota solo el acto de la autoridad, quien exagera de esta condición.

Entonces, un gobierno democrático, o que desea serlo, debe trabajar en buscar responder con eficiencia, eficacia, responsabilidad y apertura a la sociedad. Esta



vinculación es viable y necesaria en un ámbito de libertad y de igualdad. Por lo tanto, la manera en cómo se ejerza ese cometido, es la forma en que se definirá el gobierno: en buen gobierno o su contrario.

Acudiendo a Felipe Aguilar Hernández, podemos reflexionar sobre el sentido del buen gobierno, sobre todo cuando Aguilar ofrece su concepción de buen gobierno así:

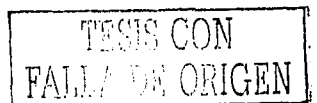
...el concepto de buen gobierno no es un concepto nuevo, en él se encuentra la legalidad de la política y de lo que en un tiempo se llamó el arte de gobernar, hoy gobernabilidad. En este sentido buen gobierno favorece la tolerancia, es decir, la convivencia de grupos, de voluntades, de oposiciones y de costumbres diversas, procurando así el ejercicio del arte de gobernar.¹⁹

El buen gobierno, entonces, subraya la importancia de la calidad del gobierno que es directamente proporcional a la capacidad de gobernar. Dicha capacidad 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 ésta es, como lo dijo Carl Smith, 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. Misma acepción que adoptamos para nuestro análisis y enfoque. Igualmente reconocemos que el buen gobierno coexiste con algunos elementos también sustanciales a la democratización. Esto lo define Aguilar 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 disímboles, es

¹⁹ AGUILAR HERNÁNDEZ, Felipe. *Moral pública en los procesos de buen gobierno*. México, coedición de UAEM, IZEM y Plaza y Valdés, 2000, p. 130.



institucionalizada, cuando la democracia, la libertad y la justicia son el mejor contrapeso para los excesos del poder.²⁰

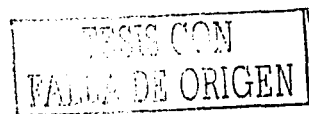
El buen gobierno se califica o se mide en los actos, no sólo en el diseño, éste es importante y necesario pero no suficiente. De ahí que la medición o cuantificación del buen gobierno requiera de la valoración de dos indicadores: el diseño o proyecto y la acción o ejecución del gobierno. Un buen gobierno está dado por el consenso, esto significa que es logro de aquel gobierno que 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 funciones públicas deben ser funcionarios con acreditada capacidad en el manejo y tratamiento de los asuntos de Estado, más aún tratándose de aquéllos 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.²¹

La preparación de los funcionarios y autoridades es un factor de importancia asociado al buen gobierno, y es el mismo que se descuida en la conformación de los gobiernos municipales. En los casos estudiados, un bajo porcentaje de los presidentes municipales tiene estudios superiores, es decir, la preparación no sólo académica sino de criterio para la toma de decisiones. Está asociado, estadísticamente y en forma proporcional directa entre nivel de urbanidad y el nivel de preparación profesional y de capacidad de los funcionarios y autoridades. Entre más rural es el municipio, sus autoridades tienen menos preparación. A mayor urbanidad, converge en el gobierno más gente preparada. Entonces cuando afirmamos que sólo en el municipio urbano se facilita el buen gobierno, tiene mucho que ver el nivel de preparación de sus autoridades, viceversa cuando se habla de los municipios rurales. Aunque hay sus honrosas excepciones.

²⁰ *Ibid.* p. 132

²¹ *Ibid.* p. 133



Con esta noción de buen gobierno y considerando la metodología que junto con Alicia Ziccardi²² algunos investigadores propusieron y probaron para medir la disposición al buen gobierno, presentamos los resultados de dicha evaluación en la gestión municipal y principalmente en la aplicación de recursos, en mayor medida los derivados de las aportaciones federales.

Estos estudios parten del concepto de buen gobierno como:

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

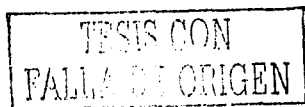
- a) Eficacia, eficiencia y responsabilidad en las funciones que legalmente le son atribuidas.
- b) Honestidad y transparencia en el manejo de la hacienda local.
- c) Atención equitativa o incluyente de las demandas ciudadanas.
- d) Aceptación y/o aliento de la participación ciudadana institucionalizada 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 promoción y/o aceptación de la participación organizada y autónoma de la ciudadanía.²³

Precisar que lo que se medirá es la disposición al buen gobierno es oportuna por varias razones. Primero, porque se partirá de lo que se demuestra en el gobierno municipal como la voluntad a ser buen gobierno. Segundo, porque es un primer acercamiento en la medición de estas situaciones en un trabajo de esta magnitud que contempla los diferentes estratos municipales. Tercero, porque la disposición se hace patente en la ejecución de actos que materializan el deseo del gobierno y no en el plan que únicamente es una aspiración sin concretizar, al igual que singulariza la gestión de cada líder político, pues no se basa en un sólo diseño institucional.

²² cf. ZICCARDI, Alicia y Homero R. Saltalamacchia. *Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas*. México, editado por el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1997. Esta metodología 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 la ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, principalmente.

²³ *Ibid.* p. 31

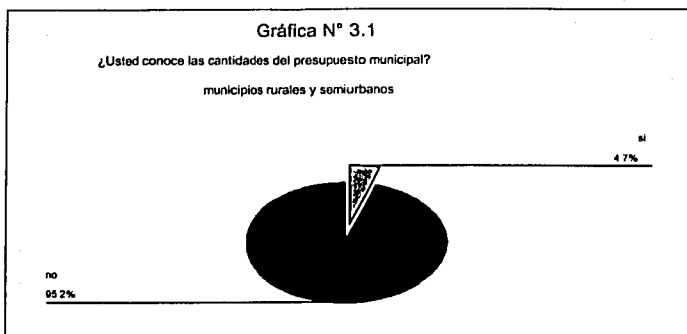


Para comentar y explicar los resultados encontrados en la búsqueda de la evaluación de la disposición a buen gobierno en los Estados de México y Morelos, lo haremos atendiendo a la tipología municipal que han definido nuestros estratos de estudio.

De igual manera es oportuno precisar que no se encuentran diferencias significativas entre los estados, las hay entre los estratos municipales. Esto nos lleva a establecer el siguiente supuesto, 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 disposición a la eficiencia de estos municipios se reconoce que hacen un cálculo de costo beneficio para la aplicación de sus recursos, empero 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, es una acción no acostumbrada por parte del gobierno municipal. Por ejemplo en los reportes de avances del plan de desarrollo, se hacen sin reflejar una coherencia hacia con la realidad. El tipo de obra que atiende este estrato municipal se refiere a la estructura de servicios públicos primarios. Lo que tiene que ver con la eficacia como parte de un buen gobierno, es disposición mediana, debido a que no se impulsa y se le da el valor que merece a la capacitación del personal y la ausencia de mecanismos de evaluación. A falta de capacitación del personal involucrado debe recurrirse a la contratación de consultores capacitados con las ventajas y desventajas que esto ocasiona.

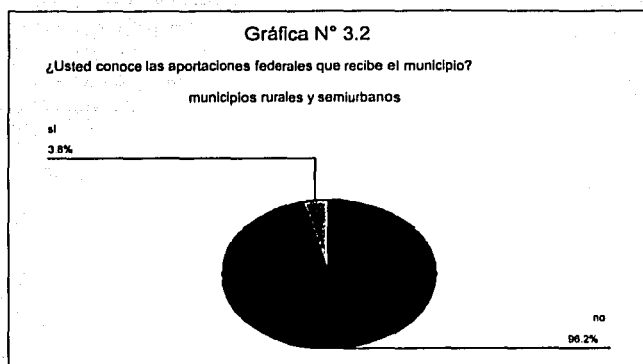
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



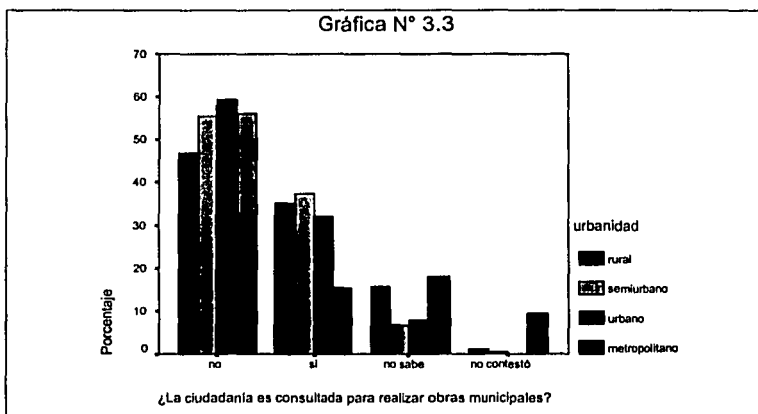
La disposición a la rendición de cuentas es mediana, es parte del talón de Aquiles de la gestión municipal. Con la ley, usado como pretexto, se respaldan los funcionarios para no dar a conocer las cantidades del presupuesto ni informar sobre los recursos que se reciben y mucho menos de las acciones que se emprenden con ese dinero. Es evidente que el pueblo muestra un desconocimiento sobre las cantidades del presupuesto municipal, pero esto es más profundo en los municipios rurales y semiurbanos. Es contundente el resultado de la gráfica N° 3.1 donde se nota el área mayor que está reconocida como el porcentaje de la población del municipio rural y semiurbano que desconoce el presupuesto municipal. Lo mismo sucede con las aportaciones federales que llegan al municipio a pesar de que por ley, esas deben ser publicadas o del conocimiento del pueblo. Esto demuestra que la incapacidad del gobierno es clara evidencia de su mal gobierno

La gráfica N° 3.2 es más cruel con la situación, pues el porcentaje de la población que declara desconocer el monto de las aportaciones es más grande que los que dicen lo mismo respecto del presupuesto municipal. Esta situación sustenta la mediana disposición en la rendición de cuentas.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



En la participación ciudadana su disposición a promoverla es baja en los municipios rurales, con un alto grado de probabilidad se afirma que es nula. La ausencia de organizaciones no gubernamentales y mecanismos de consulta y de control de las decisiones facilita la ignorancia de la participación ciudadana. Esto se ve favorecido porque en estos municipios la educación es mínima, por lo tanto no se desarrollan habilidades de análisis, de cuestionamiento y crítica.



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Alrededor del 50% de la población concibe que la realización de obras públicas no es asunto que se les consulte. Sólo la ciudadanía participa en un momento que le es de gran urgencia o trascendencia, pasando esa contingencia deja al gobierno que siga en su función sin la intervención de la ciudadanía. La participación sólo es condicionada por la contingencia que afecte sus costumbres o creencias, fuera de esto no interviene.

El gobierno en los municipios rurales y semiurbanos, entonces se ejerce a partir de mecanismos no formales ni institucionalizados, sino a partir de la influencia política de algunos cuantos que controlan al municipio o de los que logran posicionarse en tiempos de campaña electoral.

2. Los municipios urbanos y metropolitanos tienen una tendencia en su disposición hacia el buen gobierno con un índice de alta disposición. Esto se debe a que en los índices que a su vez integran la medición del buen gobierno, hay más atención y dedicación.

Tenemos que en la eficiencia hay mayor cuidado, debido a la presencia más perseverante de la población, de calcular en la gestión el costo-beneficio y escoger la mejor opción. Claro que se encuentran decisiones que sólo reflejan el compromiso político del Presidente Municipal, pero éstas son las menos, a la inversa de los municipios rurales. En la eficacia, hay mayor preocupación por la capacitación. También cuentan con mejores condiciones tanto físicas como presupuestales ya sea por su nivel de urbanidad lograda 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. Pero 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

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

gobierna. Las declaraciones de los ciudadanos no distan mucho de lo que resume la gráfica 3.1 y la 3.2, no hay diferencia significativa en las proporciones.

Esto debe llamar la atención tanto en los estudiosos como en los políticos, porque es trascendental que la reciprocidad en la información sea una forma de vida, un *modus vivendi* del gobierno democrático.

En consecuencia, en la participación ciudadana encuentran su talón de Aquiles los gobiernos municipales. En los urbanos y metropolitanos se reconoce que hay una mediana disposición hacia la participación ciudadana. Esto significa que se gobierna sin la interacción plena del ciudadano, del contribuyente, del elector. En un régimen democrático, hemos repetido, 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.

El *governance* requiere de la valoración política, ésta sólo se manifiesta en la contemplación de los ciudadanos como entes susceptibles de derechos y obligaciones, como interlocutores en la toma de decisiones. En la mayoría de los municipios urbanos y metropolitanos se encuentran organizaciones de la sociedad civil que se erigen con la intención de enfrentar al gobierno para que se les considere y en otros casos como sustitutos de éste. Pero el gobierno, más en el caso del estado de México, se vale de las formas corporativistas para ejercer el control de esas organizaciones, que 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, son las que detienen la disposición para ser buen gobierno a los municipios. Debe promoverse más el fluido de información en ambas direcciones para crear un ambiente de confianza y de reciprocidad en beneficio de la comunidad.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

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.

En el renglón de la gestión pública democrática en los municipios es una asignatura pendiente, pues se afirma que la democratización que se ejerce en materia electoral no es proporcional a la que se detenta en la gestión. Son dos momentos que con mucha facilidad se pueden diferenciar, y aún más porque en la gestión hay un alejamiento del pueblo evidente, sentido, real, notorio, que produce la pérdida de legitimidad de un gobierno, en consecuencia la falta de consenso en su decisión.

El buen gobierno es aquel que con ética reconoce que la honestidad, la rendición de cuentas, la promoción de la participación son elementos necesarios para lograr entre todos la eficacia y 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 que es impulsada por el *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 capacidad para generar un ambiente que entre todos sus integrantes originen y coadyuven a la democratización del gobierno.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO IV

DEMOCRATIZACIÓN MUNICIPAL

El propósito de este capítulo es el 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, por el contrario, requiere una intervención amplia y decidida del ciudadano para reingresar en la agenda política y pública con un carácter decisivo para participar en la toma de decisiones con respeto a las instituciones que son la garantía de lo que pueda ejercer.

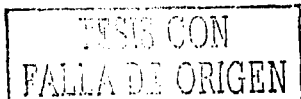
Robert Dahl lo enfatiza cuando afirma que la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones es una condición que sirve para legitimar los programas de acción del gobierno.

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.¹

El ejercicio del poder trae como resultado la aplicación de la administración pública, entonces, ésta no puede ser de otro tipo más que la contextualizada por el mismo poder, no cabe pensar en una administración pública que no contemple al ciudadano como centro de su acción y, por tanto, no se concibe que pueda existir la administración pública despolitizada, la que no desea saber sobre política, porque es una falacia que al pueblo se le pueda conducir y gobernar sin política.

La temática que se incluye en este capítulo, pretende dos situaciones: una se relaciona con el cómo del futuro factible de la democratización en los municipios y,

¹ DAHL, Robert. *La democracia y sus críticos*, Piados, España, 1992, p. 135.



la segunda, con el qué debemos considerar para analizarla y llegar a producir recomendaciones que enriquezcan el acervo teórico académico, el cual sirva 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 en donde se incluyen las categorías de análisis que sugiere el estudio de la democratización municipal; en segundo lugar, 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 ciñen las sugerencias para democratizar al municipio en un contexto inmediato y mediato en México.

4.1 Categorías de Análisis

Al 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 dónde tiene presencia el mismo ciudadano. No podemos hablar de democratización si exclusivamente revisamos el aspecto político electoral o si nada más se trabaja el de gestión, deben verse en una misma dimensión porque son parte de la misma actividad pública del miembro de la comunidad política. Sólo para efectos de análisis y por didáctica se tratan por separado, sin embargo, la conclusión debe abarcar ambas dimensiones.

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

1. *Governance* como dimensión y capacidad de gobierno
2. Participación ciudadana

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

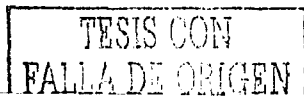
3. Diseño institucional y relaciones intergubernamentales
4. Administración pública municipal
 - 4.1 Gestión pública municipal
 - 4.2 Finanzas públicas
 - 4.3 Descentralización y desconcentración
5. Sistema electoral municipal
 - 5.1 Competitividad electoral municipal
 - 5.2 Sistema o formato de partidos en el municipio

Entre otras categorías, éstas se convierten en las mínimas que ofertan información suficiente para la dimensión de la democratización municipal. Pero no son constantes de análisis, hoy por hoy, éstas dimensionan parte importante de la democratización en el ámbito municipal y permiten conocer el grado de la disposición a sostener una vida democrática municipal.

La *governance* como la dimensión política en la gestión pública es una categoría de análisis. La *governance* enfatiza en la capacidad de gobernar con la recuperación del aspecto humano en las decisiones del gobierno, dando espacio a la política y ajustándose el gobierno a las condiciones cambiantes, promoviendo incluso la participación ciudadana. La *governance* es la categoría más importante porque implica la capacidad que tiene un gobierno para incluir en el ejercicio del poder a los diferentes actores en la que va a impactar sus 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, como lo asevera ahora el Banco Mundial al recomendar que en el ejercicio del gobierno deben separarse lo que es 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 con en el desarrollo.²

² SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan, *Gestión pública y governance*. México, IAPEM, 2002, p. 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.³

Esas dos categorías: gestión y *governance*, explican cómodamente la democratización social o la socialización de la democracia en términos de Guillermo O'Donnell. El mayor problema de la democratización ha sido el ejercicio del poder, la falta de capacidad para gobernar y 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 administración⁴.

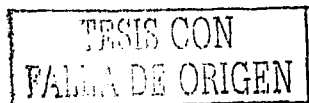
La información que esta categoría ofrece para el análisis es sobre la existencia de la participación de los diferentes actores políticos en las decisiones. Así, la ausencia de la inclusión de los actores demuestra una falta de capacidad para gobernar en un medio democrático, en donde el consenso es obligado y erradicado el autoritarismo.

En consecuencia, la participación ciudadana se convierte en otra categoría de análisis, que por cuya importancia merece un trato especial y diferenciado al de la capacidad de gobierno.

La participación ciudadana no puede obviarse en el análisis de la democratización; es el centro del círculo que hace la simetría del mismo. Como categoría de análisis debe ofrecer información sobre la institucionalidad de los canales que se contemplan en la ley para que el ciudadano pueda participar. A la vez otorga la dimensión de la tolerancia que el gobierno tiene a este tipo de actividad. La participación ciudadana debe notarse como parte inicial de la activación de la

³ *Ibid.*, p. 250

⁴ *Ibid.*, p. 261



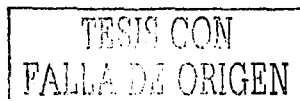
sociedad civil. Esta es una demostración de la capacidad organizacional que ha tenido la ciudadanía para enfrentar las decisiones del gobierno, para colaborar en lo público que le compete, para garantizar la estancia en una sociedad estatal.

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

La forma en cómo se gobierna y cómo se participa deben estar garantizadas en un marco normativo que reconozca esa relación y no la deje a la voluntad subjetiva 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 está institucionalizado es una pauta plausible del nivel de democratización, y a la inversa, si no están institucionalizados, entonces existen señales de falta de madurez política por parte del gobierno para reconocer a los diferentes actores y los mecanismos de participación, son signos de escasa democratización.

La administración pública municipal es una categoría de análisis en el sentido de que, 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 la finalidad de resolver demandas, atender obras, gobernar con reglamentos y disposiciones que aseguren la finalidad misma del municipio.

Esa administración pública es parte del gobierno municipal y, a su vez, tiene como otro elemento a la gestión pública. Esta última, en particular, se convierte en la



categoría de análisis más directa a la democratización porque es la vía en que se hace tangible la atención de demandas, por ejemplo por medio de la prestación de servicios públicos o la gestión de la participación ciudadana que es imprescindible en una relación de democracia. 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 en forma también democrática.

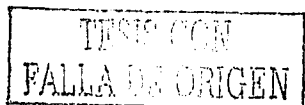
La gestión pública, dice José Juan Sánchez, es una herramienta que se utiliza en la administración para mejorar los resultados y provocar mayor aceptación en los ciudadanos.

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.⁵

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 por sí sean una categoría de análisis ya que la autonomía financiera en mucho define el nivel de democratización para un gobierno. Cuando los ingresos propios son insuficientes como observamos que sucede en los municipios rurales y menos urbanos, hay mayor dependencia de las políticas estatales y federales en contra de la idiosincrasia y posibilidad del desarrollo propio 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, porque en

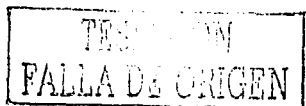
⁵ *Ibid.* p. 199.



mucho ahí está el problema, en la falta de socialización de la información financiera y de la demostración del uso del recurso. Cuando el ciudadano no ve 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 la forma organizativa de otorgar facultades a órganos paralelos a la administración y como la forma política de ejercer el poder a través de órganos que en forma 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 como favorable en el caso de la ayudadntía municipal en Morelos, que como órgano descentralizado, canaliza las demandas reales de las comunidades y auxilia o presiona para atenderlas. La participación del ciudadano se puede canalizar en estas formas de descentralización política a través de las ayudantías, de las instituciones prestadoras de servicios en forma alterna y opcional. Igualmente 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. El ofrecer al ciudadano el servicio cerca de su lugar de residencia, en mucho colabora para el ejercicio sano y a bajos costos de un servicio. En muchos de nuestros municipios de estudio observamos que no habla oficinas regionales que atendieran servicios a la comunidad, la concentración de éstos en la cabecera municipal establece la diferenciación de la ciudadanía.

Las elecciones son condición necesaria para la democracia, pero no son suficientes dado que la democracia alude a la forma de vida con satisfacción y de calidad. Entonces, son importantes porque de alguna manera, con las elecciones inicia la forma en cómo se tratarán las cosas públicas que competen a los miembros de una comunidad como lo es el municipio. Si esas elecciones son



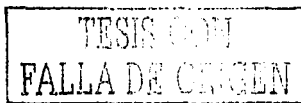
competitivas, es decir, que reflejan una discusión en la arena electoral amplia, equitativa y produce resultados cercanos, con margen corto de victoria, entonces hay señales de respeto a la decisión ciudadana e indican que hay presentación de propuestas alternativas para gobernar.

El sistema electoral como las reglas del juego de las mismas elecciones, encierran en sí un propósito que debe ser analizado para comprender con certidumbre el comportamiento electoral y el proceso de apertura de derechos políticos. La participación de los actores políticos en las elecciones y su comportamiento está ceñida, en gran medida, por el diseño electoral contemplado en el sistema que se establezca 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, porque esto implicaría un avance significativo en cultura política, además de una costumbre en el manejo de las elecciones ciertas y claras. Cosa que está trabajando el país y, por cierto, a grandes costos económicos, con el afán de tener legitimidad y confianza en dichos procesos.

Hemos observado que 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. Tanto el sistema con dominante de representación proporcional como el de circunscripciones grandes favorece la preocupación por consolidar la democratización electoral como la social.

La competitividad es una categoría de análisis, pero no sólo debe ser vista como lo califica Giovanni Sartori, un estado concreto del juego, un atributo de la competencia,⁶ 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 en cómo plantea conducir a la sociedad para alcanzar las metas de bienestar y de proyección pública.

⁶ SARTORI, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Universidad, 1997, p. 258



Esta categoría está motivando a contemplar las formas reales en que se ofertan opciones como alternativas de acción, su estudio entonces debe empezar desde antes de la misma competencia electoral. Esta última es el escenario final de una construcción de propósitos y dimensiones que canalizan alternativas públicas o particulares, de ahí que para comprenderla deba verse el origen de esa competencia y medir el nivel de la 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, es otra categoría de análisis, debido a que 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 bien venido a la democratización, porque la gama variada de comunidades requiere de formas diferentes para ser impulsadas y gobernadas.

A este respecto casos sobran en donde el partido político no tiene una propuesta concreta de desarrollo local o regional. Así tenemos que 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 esto agregamos que no todos los partidos que contienden tienen presencia y capacidad para cubrir su postura en todos los

TESORO
FALLA DE ORIGEN

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 que 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 acceder a ella, se convierten en indicadores de la elección de opciones. Si la democracia se sustenta en la posibilidad de preferencia entre diferentes opciones, en consecuencia, la información es el medio que puede facilitar al ciudadano los datos necesarios para que pueda ejercer su derecho de selección.

Dicha información puede ser recogida de forma idónea por parte del ciudadano a través de los medios de comunicación. Para eso, estos deben ser imparciales y tener alta consideración ética en su construcción. Los medios de comunicación en México han 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 en la mayoría de los casos, los menos plurales y, sobre todo, no en todos los municipios la radio o la televisión tratan asuntos locales, hay mayor frecuencia sobre los temas de impacto. Los periódicos de información noticiosa y de cultura política no son demandados tan ampliamente como los de nota deportiva o roja que en muy poco contribuyen a la culturización política. De ahí que sea importante saber cuál es el mosaico de fuentes reales de información con los que cuenta el ciudadano.

Es una evidencia que en las comunidades con alta ruralidad, la prensa escrita está ausente, lo que es oída es la radio y vista la televisión en algunos casos. Esto conlleva a la creación de profundas diferencias culturales con aquellos habitantes que tienen la posibilidad de acceder a la información variada y de calidad. Aquí una vez más se demuestra que el desarrollo económico es la variable

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

interviniente, porque no lo es dependiente y tampoco independiente en el proceso democratizador.

Si rescatamos en el análisis de la democratización municipal estos elementos, tendremos una perspectiva más idónea de este proceso en cada entidad o comunidad de que se trate. Enfatizamos que las condiciones de los municipios son heterogéneas, por lo tanto, los niveles logrados en materia de democracia, también lo son, así es que los debemos 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 que aquí se estudió y es constante la dimensión de los temas tratados.

Como es conocido, no existe para las ciencias sociales camino unívoco y universal en cuanto a metodología se refiere. Por el contrario, los procedimientos de investigación son múltiples como investigadores pudiera haber, pero lo que deseamos es simplemente presentar algunas recomendaciones que pueden facilitar el camino de la investigación y, sobre todo, lo que se busca es 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, esa, la democratización, tiene diferentes niveles de presentación y de realidad en los diferentes municipios. En consecuencia, y con el fin de homologar criterios, la democratización debe ser medida en términos de nula, de mediana o de alta. Se

TESIS CON
FALLA DE OBTEN

construye, entonces, una escala de medición que contemple cada una de las categorías de análisis.

Por cada una de las categorías de análisis hay variables que a su vez tienen indicadores que producirán índices que serán indexados a la escala para conformar el nivel de la democratización municipal.

Para la conformación de la escala se operacionaliza 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 poder demostrar la ausencia de este enfoque; sin embargo, poco a poco 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 de gobernar sin administrar. El término que equilibra como el justo medio es la *governance*. La valoración de esta categoría, para diferenciarla de la referida a la gestión pública, se recomienda que parta 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:

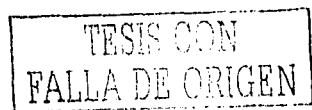
Factor	Índice
El gobierno se ejerce	a) con intervención de actores políticos (1) b) sin la intervención de actores políticos (0)
La toma de decisiones es	a) consensada (1) b) autoritaria (0)
La aplicación de los recursos es	a) honesta y clara (1) b) confidencial y cerrado (0)
La relación en los asuntos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

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

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

2. La participación ciudadana es el centro de la investigación en un proceso democratizador. Desde la construcción de la ciudadanía hasta la consolidación de los espacios en la toma de decisiones. En la tesis se hizo una valoración que puede retomarse y enriquecerse para valorar esta categoría de análisis en los municipios. Sin participación ciudadana es falacia la democracia. La democracia es el gobierno del pueblo y para el pueblo. Se requiere de una cultura cívica que construya un discurso que a su vez 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. Pero 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. El diseño institucional y las relaciones intergubernamentales son necesarias analizarlas porque establecen el marco de desempeño tanto del gobierno local como el ciudadano. El diseño institucional como el cúmulo de normas y prácticas que regulan el actuar, en este caso, de un gobierno local o municipal, es trascendente porque de alguna manera, sintetiza la aspiración general del pueblo y la particular del gobierno.

Las relaciones intergubernamentales en sí reconocen la necesidad de acciones concurrentes y coordinadas. En un sistema federal como el que se supone para México, deben analizarse estas relaciones intergubernamentales en el sentido que pueden influir en el proceso democratizador, en un sentido o en otro, según los intereses de los órdenes

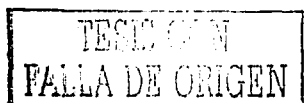


de gobierno. Para no dejar el proceso en manos de los gobernantes se recurre a la creación de la norma, en la cual sólo se regula lo que se institucionaliza porque se reconoce como necesario y conveniente. De ahí que sea importante revisar qué disposición contempla el diseño y las relaciones intergubernamentales para 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 ésta es lejana e indiferente a su población o sociedad, lejos se encontrará de ser una institución a favor de la democratización del municipio.

La administración pública municipal democrática debe contemplar un poco centralización y concentración para que las decisiones y acciones estén cerca de quien es el afectado o beneficiado. Así se deberá observar si existen bandos de gobierno específicos a las circunstancias propias del municipio, que exista un reglamento de la administración municipal en donde se estructure y faculte a los diferentes órganos de la administración, si la planeación del desarrollo se realizan en términos de un diagnóstico real o ficticio, si existen dependencias en las diferentes localidades del municipio o sobre todo en aquellas que están lejanas geográficamente a la cabecera municipal, observar el nivel de disposición y acción encaminada a la profesionalización del servicio público y del servidor público. La existencia de una propuesta y de una instrumentación para la profesionalización es correspondiente a una demanda de una administración pública democrática y responsable con su pueblo en atención a los criterios del gobierno democrático.

Todos estos indicadores nos permitirán saber 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. De tal forma que si el total de criterios arroja un resultado entre 9 a 12 se puede calificar como alta disposición al proceso, si está entre 5 y 8, se ubicará en mediana disposición; pero si está entre 0 y 4 será nula su disposición al proceso democratizador.

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. Gestión pública municipal como una forma de atención de la administración pública enfocada a la eficiencia, eficacia, honestidad y rendición de cuentas y participación ciudadana, es una categoría de análisis. El trato de esta categoría se sugiere que sea en los términos contemplados en el capítulo tres de esta tesis, dado que se supone cumple con el objetivo propuesto de conocer cuál es 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. Habría quien desee sostener que esta categoría es la misma a la de administración, pero refutamos ese criterio dado que la gestión se particulariza en la forma en cómo la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

administración ejerce al interior de ella misma, el cómo de sus procedimientos, cómo trabaja y que 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 son categoría de análisis por la importancia que tienen los ingresos y egresos del municipio, dado que son parte del patrimonio municipal y le permiten al gobierno decidir la inversión y sufragar los gastos que le implique su función. Lo importante de esta categoría es la información que puede revelarnos en cuanto a su capacidad de autonomía, del tamaño del aparato gubernamental municipal, de la intención del desarrollo en la medida de la dirección de la inversión pública. Un gobierno es autónomo en la razón en que obtenga mayores recursos propios que los derivados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Si un gobierno 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 mayores 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 el valor en términos binomiales de este indicador 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 otorgará un valor de 1. Así, habrá un tres para municipios con altas capacidad financiera en pro de la democratización; un 2 para aquellos de mediana capacidad y un 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 han debido a la centralización de la vida, el poco interés por desarrollar la autonomía regional y local. Cuando se desea

governar 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. Si a lo largo de este trabajo hemos sostenido que el ciudadano debe tener el ejercicio y goce de derechos para participar en la toma de decisiones, no sería concebible que no se apostara por descentralizar el ejercicio del poder, 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 y estén condicionados para 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, en consecuencia 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 tesis. No se desarrolla por estar explícita en el capítulo 2. La competitividad será el producto del número de partidos, formato de partidos y margen de victoria. Así es alta, mediana o nula con una escala de 3, 2 y 1 respectivamente.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

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 sigue:

Nivel	Formato	Escala
Competitivo	Multipartidista	3
	Bipartidista	2
	Partido y medio	1
No competitivo	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. Información ciudadana, aquí deberá hacerse uso de la técnica de la encuesta con un muestreo probabilístico, para conocer las fuentes de información que utiliza el ciudadano para saber sobre los asuntos de su preferencia, los políticos, los públicos.

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

De esta forma hemos descrito algunas categorías que consideramos importantes para el análisis, estudio, investigación, contribución, transformación de la democratización municipal. Por supuesto que por cada una de estas categorías se pueden realizar tratados y teorías, pero también es cierto que se requiere transformar la realidad y contribuir a disminuir la desigualdad social que ha generado un sistema que no ha dado el lugar que se merece al ciudadano en particular y al individuo en general como miembros de una sociedad que se organiza políticamente para lograr un bien común. El propósito de este capítulo es, como se dijo, sólo 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 concibiendo que la realidad la podemos explicar a través de posturas unicasales y lineales, porque la realidad es compleja y contradictoria.

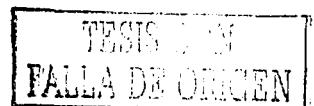
En muchas ocasiones, como lo puede ser esta, los estudios se limitan al trato de determinadas variables y explican el fenómeno de manera particular, porque hay circunstancias del contexto mismo que así lo circunscriben. El reto para la comunidad académica es la penetración ideológica para generar la 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. Que esa cultura conciba que la participación puede dar pie para sostener gobierno pero también facultad para removerlo y exigir sea honesto, eficaz y tenga capacidad para gobernar con respeto a quien le da la legitimidad para ejercer: el ciudadano.

Pasemos a revisar los retos que tenemos en materia de la praxis democratizadora que se localizaron en los municipios que fueron objeto de nuestro estudio.

4.3 Democratización Política y Social

Una vez que se hizo la comparación del nivel de democratización municipal entre el Estado de México y el de Morelos, detectamos que hay avances en materia electoral en ambos lugares. No así en materia de gestión pública, pues se nota que el avance 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 podemos ver una entidad federativa que tuvo que apresurar la apertura al reconocimiento de los derechos ciudadanos; es el caso de Morelos, en 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 dado que el sistema electoral de Morelos permite mayor pluralidad en la conformación del gobierno municipal; esto propicia la discusión, el debate, la



convivencia de la oposición, todos estos factores promueven la apertura al reconocimiento de la envergadura del derecho ciudadano.

En el Estado de Morelos se transitó a través de fuertes movilizaciones sociales, que fueron de alguna forma fácil de manipular y, en su momento, de organizar debido también al número pequeño de habitantes por comunidad.

Todos estos elementos, la presión de la opinión pública, la pluralidad reconocida por el sistema electoral, la movilización social y la disposición del gobierno del estado, provocaron una salida liberadora hacia el favorecimiento de los derechos civiles y políticos de los ciudadanos. Eso que inició como liberalización ve posibilidades de consolidar su paso a la democratización después de las elecciones de 1997, con un Instituto electoral ciudadanizado en pro de la democratización, con un nivel de competitividad alto que singulariza al Estado. Además, patentiza una alternancia en el poder en más de 20 de los 33 municipios de Morelos, dándose el mismo pueblo la oportunidad de convertir en realidad la posibilidad de preferencia con el castigo y el premio como recursos de la elección. El proceso electoral del año 2000, fue para el Estado de Morelos un referente de esa consolidación democrática, competitividad electoral, alternancia en diferentes lugares y órdenes de gobierno, necesidad de consensos por la filiación partidistas de los mismos gobernantes y mayor interés ciudadano.

La gestión pública, en consecuencia, se hace un poco más transparente, hay avances en esta materia, pero 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.

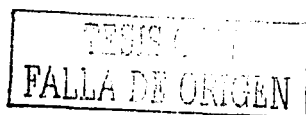
En el Estado de México, se encuentra una heterogeneidad en la vida municipal, así encontramos municipios que tienen una alta capacidad de gobierno con alta competitividad electoral, pero también encontramos casos en donde ni lo uno ni lo



otro. Respectivamente se tratan de algunos metropolitanos y algunos rurales. Igualmente se encuentran municipios con competitividad electoral alta pero con mala disposición a ser buenos gobiernos, estos casos son los de mayor frecuencia. No hay correspondencia en las arenas de la vida política, los actores políticos se han preocupado por la arena electoral pero no corresponden a las demandas y expectativas en la arena gubernamental. Esta diferencia traerá diferentes reacciones, una de las cuales 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 para responder a la comunidad, esto 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 del Estado de México, en gran medida se debe a los efectos centralizadores del poder, pues el Estado de México es un ejemplo de repetición del modelo centralizador del poder. El gobernador del Estado concentra la decisión y trata, por medio de la política clientelar y del corporativismo, el manejar la política del Estado. Los medios de comunicación locales tienen un compromiso con la sociedad para recuperar su credibilidad y regresarle su respeto. El tamaño del Estado es otro elemento que contribuye a la lentitud de la aplicación de los recursos para el desarrollo, son insuficientes para atender la creciente y veloz demanda de servicios y demás asuntos. Poca alternancia, poco espacio a la promoción de la pluralidad son causas de la baja o mediana democratización que logra el Estado de México.

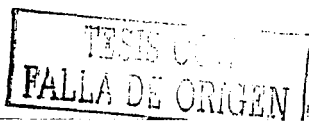
En general, entre los dos Estados del estudio se puede resumir que los municipios rurales son más pequeños y por tanto, su sistema electoral no tiene tanta influencia e impacto en la promoción del debate y la pluralidad en el gobierno municipal, situación contraria en los metropolitanos. En los municipios urbanos se nota un factor favorable hacia la gestión pero no es de manera general. Se nota en



todos los estratos 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 a la democratización municipal, reflexionamos que debemos promover, provocar y producir las siguientes condiciones mínimas, necesarias y deseables para una democratización integral en los municipios:

1. Otorgar la decisión de lo público al pueblo, reconocer el carácter de soberanía que radica en todo momento en el pueblo, en consecuencia regresarle ese derecho para que entre todos se validen las decisiones y se transparente el ejercicio gubernamental.
2. En una democracia el que manda, en consecuencia, debe obedecer. 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, pero 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, que esta decisión sea por mayoría y que pueda ejercerse en cualquier momento. Aquí cabría el debate sobre el polémico asunto de la temporalidad del gobierno municipal que en el ámbito nacional apunta hacia la prórroga del período, cuando lo que creemos que convendría sería la reducción del mismo pero con posibilidad de la reelección inmediata, en donde cabría la remoción o la 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 que se debe trabajar por la ampliación de la cultura política en una cultura cívica, trabajo que es de todos y en el que debemos invertir para salvar el futuro no sólo de los municipios sino incluso de nuestro país. No se puede seguir sosteniendo la idea y permitir la acción



de dar prioridad cosas o situaciones inferiores a la trascendencia de la educación y de la investigación, al colocar estos rubros como prioritarios en un presupuesto público, lo demás por añadidura.

Para lograr estas condiciones deseables es necesario que pensemos en la tendencia que debe favorecerse para prepararnos a estos escenarios. La tendencia democratizadora supone:

- Por necesidad, una mayor participación ciudadana que decida y controle el ejercicio del gobierno para que este sea eficiente, eficaz, honesto y tenga capacidad de gobierno.
- Se requieren menos decisiones cupulares y más búsqueda de consensos. Esto es cansado y tardado, pero en eso estriba la capacidad de gobierno.
- Necesario el acotamiento del poder de las autoridades, a través de la disminución de la figura del poder extraconstitucional, con 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, esto 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 absorbedores de presupuesto público.
- Repensar la prioridad y reestructuración del presupuesto público, para contemplar a la capacitación política que redunde en la generación de la cultura cívica que hemos aludido.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

154

CONCLUSIONES

- 1 -

El contexto internacional y la carrera por globalizar la vida ha sugerido que al interior de los estados se recupere el sentido del respeto a la libertad, bandera de la democracia. En consecuencia, en algunas naciones se comparte la idea y buscan reducir sus regímenes autoritarios en pro de reivindicar la ciudadanía como el medio y el fin de la organización sociopolítica. Unos países tienen más presión que otros y sus intereses son también diferentes, por lo tanto, las respuestas son heterogéneas.

En ese contexto, la comunicación se convierte en un elemento necesario para la gobernación. La tecnología ingresa a la comunicación para revolucionarla y acceder a ella con una inversión reducida de tiempo. Así se pone a disposición de "todos" la información, haciendo de este ejercicio una socialización que beneficia la transparencia de la manera de gobernar. Todo este proceso de una nueva relación entre gobernantes y gobernados exige al mismo tiempo una profesionalización de quien se convierte en autoridad y mayor compromiso social de quien es gobernado, para que con su actuación y participación se gobierne obedeciendo y no que se gobierne mandando aún contra *sensu* de la más mínima lógica de organización política y social.

Este cometido no sólo es del gobierno de las naciones, quienes deben actuar como si fueran súper seres, dotados omnipotencia. No, el compromiso es de todos, en todos los ámbitos y órdenes de gobierno. Nuestra propuesta, a lo largo de esta investigación es considerar la oportunidad que se ofrece cuando se estudia a una nación a partir de la estructura de sus subculturas, de sus ámbitos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

subnacionales, porque de esta forma se enfatizará la condición y potencia (fortalezas y debilidades, oportunidades y limitaciones) que puede producirse a partir del reconocimiento de la realidad particular de cada integrante o elemento de la nación en los mismos términos estudiados: subculturas o subnacionales.

- 2 -

Nuestra investigación apuntó hacia la democratización como ese proceso que busca reducir el autoritarismo, dar apertura a los derechos reales de los ciudadanos, mayor participación ciudadana en la toma de decisiones. Limitamos el estudio a espacios subnacionales como son los municipios, por considerar a estos como la célula de la organización política, social, económica y cultural del país. El municipio es la organización comunal que circunscribe a un grupo humano en un territorio determinado, identificados y unidos por lazos de familiaridad, tradición o vecindad, para hacer más cercano el cumplimiento de sus propósitos comunes. Por eso sostenemos que el municipio se convierte en la piedra angular del desarrollo económico, político, social y cultural de la nación. El respeto a sus vicisitudes y apoyados en ellas se puede impulsar el despegue que tanto se ha deseado para México. No es a partir de la política nacional como única que avancemos en el trato de este asunto.

Por suponer que la democracia es el régimen que vincula correspondencia entre actos de gobierno y las aspiraciones de los ciudadanos, estudiamos este proceso en el municipio mexicano en los Estados de México y Morelos, para que a partir de este estudio comparativo encontráramos algunas pistas que nos conduzcan, con reserva de las dimensiones, a proponer alternativas para el desarrollo democrático. Al mismo tiempo que pensamos que la democracia es un estadio al cual se llega a través de un proceso de constante construcción de la interacción de actores. En este sentido, la democracia no sólo es elección, también es participación en la toma de decisión del gobierno, en lo referente a los asuntos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

públicos. En lo estatal, es obligación de quien gobierna conducir la política, pero en lo público debe haber interacción.

Se ha notado que hay mayor disposición a la interacción en los gobiernos que se constituyen a partir de un sistema electoral con dominante de representación proporcional. La reforma política de 1977 y la de 1983, a través de las cuales se propone la inclusión de la representación proporcional en la integración de los ayuntamientos, vinieron a impulsar el reconocimiento de las minorías en la toma de decisiones, pero fueron superadas en aquellos estados en donde se adoptó el sistema de representación proporcional para la integración de ayuntamientos como regla esencial y no complementó. Esta circunstancia es más propicia para la inclusión y el reconocimiento de la pluralidad política y social.

- 3 -

La democracia auspicia la libertad como el eje de acción de gobierno y pueblo. Ya Robert Dahl ha destacado que un gobierno democrático debe ofrecer sin distinciones una igualdad de oportunidades para formular sus preferencias, manifestarlas y recibir igualdad de trato, todo esto sustentado en el uso y goce de las libertades o garantías institucionales. La libertad se discute y se logra, sin embargo, la igualdad para que los ciudadanos logren enfrentar y hacer valer sus derechos, dista de las conquistas formales en materia de libertades. La igualdad legal existe a través del diseño de las libertades, empero, el goce de esa se limita por las diferencias sociales que se estructuran en un sistema económico y no son mediadas con sabiduría por el sistema político. Esas diferencias se muestran cuando hablamos de tipologías de localidades y al interior de estas localizamos 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 es en donde se reproducen las

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

diferencias entre unos y otros miembros de una comunidad. De nada sirve que los derechos civiles y políticos estén consagrados y reconocidos si no existe la posibilidad de ejercerlos por déficit económico.

- 4 -

Los contrastes económicos son una realidad en los municipios, estos 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, pero sobre todo en la social, en la capacidad del gobierno. Con esta estela se revisó la democratización municipal a partir de los estratos constituidos por la clasificación antes dicha que en ambos estados se puede realizar. Asimismo se dividió el estudio en dos partes, la democratización política enfocada a los asuntos electorales y de competitividad en la lucha por acceder al gobierno municipal; por otra parte, la democratización social que se forma a partir de la gestión pública que se ejerce cuando el partido o partidos se convierten en gobierno y establecen una vinculación con los gobernados distinguiéndose ésta por la disposición a la promoción de una participación ciudadana, de un gobierno plural y capaz.

- 5 -

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

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Nuestro estudio lo iniciamos con el supuesto que la democratización política municipal está asociada al sistema electoral municipal, situación que comprobamos dado que en un sistema con dominante de representación proporcional o de consenso, se logra mayor la democratización política y la social. En un sistema de consenso hay mayor competitividad electoral y la toma de decisiones es a través de consenso y no producto de la mayoría. Esta situación mejora el ejercicio del gobierno, facilitando la participación ciudadana y la mejorando la capacidad 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, un sistema de mayoría ofrece una mayoría fabricada al ganador, aún cuando su propuesta no haya convencido a la mayoría absoluta. En este sentido, el sistema de mayoría es favorable para la desproporcionalidad, la cual es contraria a una equidad democrática en donde la pluralidad política y social son evidentes.

Así se demostró nuestra hipótesis en sentido de que el Estado de Morelos en donde el sistema electoral es con dominante de representación proporcional favorece el número de partidos competitivos, dando así una competitividad alta en los municipios del Estado y generando un campo propicio para la democratización en el ámbito municipal. Ese sistema con dominante de representación proporcional promueve la disminución de la desproporcionalidad en la constitución de los ayuntamientos morelenses, reconociendo la pluralidad social forma gobiernos municipales más plurales favorables a la discusión y a la participación en los municipios, ambas situaciones elementales para el buen gobierno o la capacidad de gobernar.

La variable independiente sistema electoral, compuesta por competitividad electoral y nivel de representación, son favorables a la variable dependiente democratización alta cuando hay dominante de representación proporcional.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La variable independiente capacidad de gobernar con participación ciudadana es favorable en su asociación a la variable dependiente democratización en sistemas electorales con dominante de representación proporcional porque 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, dado que mejor proyecta la reducción de la concentración de poder y disminuye la desproporción en la constitución del cabildo. En el sistema electoral con dominante de mayoría relativa, no es contundente la competitividad electoral y más vinculación se nota que guardan los aspectos ecológicos o de geografía con el nivel de competitividad.

El sistema con dominante de representación proporcional del Estado de Morelos busca que se refleje la pluralidad social, situación que se logra con mayor certeza y aún más cuando la circunscripción electoral es grande. El sistema electoral con dominante de mayoría relativa del Estado de México buscó dar espacio a las minorías en el cabildo o decisiones del gobierno municipal. Esto sí se logra parcialmente porque es poco el espacio que se le da a la minoría en relación con lo que logra el partido que gana la elección que en promedio es arriba del 60% del cabildo.

- 6 -

Esta 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 se reduce el abismo de la representación y la desproporcionalidad es menor.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

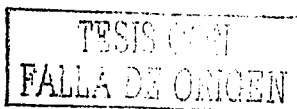
La candidatura es vista de manera diferente en el Estado de Morelos que en el Estado de México, a pesar de que en Morelos se proponga una planilla de elección por el principio de mayoría relativa al presidente y al síndico, el elector sabe que su decisión puede formar un cabildo, dado que su voto no se pierde sino que, según el tamaño de la circunscripción, decide la pluralidad del cabildo. En el Estado de México busca el elector elegir al presidente municipal dado que este, aunque se presente al proceso electoral con una planilla, al triunfar tiene asegurado el gobierno porque se lleva el 60% del cabildo cuando menos.

Las fórmulas de conversión de votos son combinadas en los dos Estados, sólo que se forma un dominante hacia la mayoría en el Estado de México y hacia la representación proporcional en Morelos. Toda la combinación de estos elementos, es importante en la definición de la competitividad electoral que se logra en los procesos electorales de 1996, 1997 y 2000 en los municipios de los Estados de México y Morelos.

- 7 -

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. De igual manera, se percibe mayor disposición a la participación en el Estado de Morelos que en el Estado de México, la concentración del poder y el formato dominante del régimen es desfavorable para el Estado de México, mientras que en Morelos la presión de la opinión pública y el



interés de la ciudadanía abrió el espacio en esta materia y ahora existe un marco institucional que presagia la participación ciudadana. En el Estado de Morelos se facilitan estas acciones porque su sistema electoral, hemos dicho, promueve y tolera la pluralidad política, entonces como consecuencia, se ensaya el debate y la participación.

Estas dos condiciones esenciales de una democratización, son lentas y en ocasiones oscurecidas 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.

- 8 -

La democratización social no tiene una asociación fuerte, estadísticamente hablando, con el sistema electoral. Sin embargo si es significativa dicha relación que se ubicó entre los municipios del estado de Morelos, los que 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 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; aun la idea patrimonialista no se puede desarraigar del ejercicio gubernamental. Es necesario concentrar toda capacidad para aumentar la eficiencia, la eficacia, promover y

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

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 un supuesto que no era el objetivo a demostrar en la presente tesis y que constituye una hipótesis para otra investigación, que es la alta asociación entre profesionalismo, nivel de instrucción alta con la tolerancia a la interacción y la búsqueda de consensos.

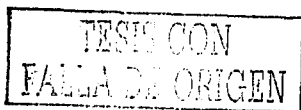
El nivel de competitividad electoral se ve obviado cuando el gobierno municipal prefiere la centralización del poder en manos del presidente municipal, cuando no permite la pluralidad, cuando no busca el nexo con sus gobernados, cuando oculta el manejo de los recursos, cuando hace mal uso del poder para servirse de él o para atacar a sus adversarios.

La actitud de los gobernantes es decisiva para el cambio de gestión, la introducción del enfoque de *governance* será oportuno para cambiar la forma autoritaria que se ejerce en la gestión. Esta introducción de *governance* debe hacerse de forma gradual y atendiendo a las vicisitudes de cada municipio y de sus gobernantes en cuanto nivel profesional se refiere.

La distancia que se plasma entre la democratización electoral y la social, llama la atención y debemos poner nuestro mejor esfuerzo para que la democracia se generalice y logre llegar al ejercicio del gobierno cada vez con mayores coberturas.

- 9 -

De igual forma existen asignaturas pendientes para que la democracia sea un mejoramiento de la calidad de vida. Mientras que se sigan sosteniendo e impulsando la polarización en la economía, no se verá concluida la tarea de la



democracia. La distribución justa y equitativa del ingreso es asignatura que requiere una atención urgente. Aquí los gobiernos locales pueden colaborar en esta tarea; para tal acción requieren de dos condiciones: capacidad de gobierno y una ciudadanía con cultura cívica.

Los partidos políticos, por supuesto que tienen la obligación de colaborar en este pendiente pues ellos, por ley, deben contribuir 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 y tampoco es suficiente. La interacción con respeto de competencias debe ser el centro de atención de la vida pública.

La democratización municipal requiere de un replanteamiento de las identidades locales, los partidos políticos así como los demás actores políticos les incumbe flexibilizar su postura de ser órganos nacionales y responder a las circunstancias que el contexto socio histórico y económico les impone a cada municipio. La participación y el debate son indispensables en el proceso de la ampliación de los derechos políticos de los ciudadanos para promover mejor nivel de vida.

- 10 -

La existencia de un acuerdo de los partidos que tenga incidencia en los gobiernos locales y en específico en la calidad de vida, no puede esperar.

Los acuerdos que proyecten a un municipio deben estar vinculados a través de las fuerzas políticas del municipio y de la región. Obviar esta realidad equivale a tener pactos eventuales que lejos de favorecer, desgastan a la vida regional y municipal, ocasionando la pérdida de credibilidad en la política. Ahora se piensa y cree más en otros factores y cada vez menos en la política, cuando ésta debe ser el centro de la acción pública y estatal, pues el Estado es la organización política de lo

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

social. Si se pierde el carácter político del Estado, equivaldría a aceptar la aniquilación del Estado.

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

- 11 -

La sociedad civil y la organización de ésta son trascendentales en la formación de la democratización municipal. Empero, la sociedad civil también está siendo vista en algunas ocasiones, como el espacio que atiende lo que el Estado o el gobierno abandona. La sociedad civil es efecto de la organización social, pero no debe tomar en sus manos los asuntos que le competen al gobierno, 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.

En la extensión de la cultura política participativa enfoca su principal anhelo de éxito la sociedad civil, situación que es necesaria para la consolidación de la democracia. Sobre todo, el trabajo estriba en la disminución de las diferencias sociales para que no se identifique a la democracia con el sistema de las diferencias sociales, con el de la pobreza, con la marginación. Al contrario, lo que busca la sociedad civil es hacer frente a estas inequidades de los sistemas económicos que se han manifestado en lugares en donde las economías no son fuertes y hay ausencia de sociedad civil como un cuerpo organizado.

TESIS ORIGINAL
FALLA DE ORIGEN

Al inicio de la investigación planteamos unas preguntas que nos sirvieron como referentes para la problematización, una de ellas, la más importante se estableció con la preocupación de saber cuál de los dos sistemas electorales era más efectivo para crear competitividad alta en las elecciones y cuál era mejor para conformar un gobierno que respondiera con mayor corresponsabilidad a su población. Ésta fue la guía de nuestra investigación, la preocupación por definir la existencia de una diferencia entre los dos sistemas.

A lo largo de este andar investigativo, encontramos que con efecto cumplimos lo que deseábamos demostrar, el sistema electoral con dominante de representación proporcional o de consenso es mejor en la formación de la competitividad, porque el voto ciudadano se dirige hacia el objetivo de formar un gobierno plural, a sabiendas de que su voto no se perderá, por el contrario, servirá para integrar ese gobierno. No así en el sistema con dominante de mayoría relativa, en donde con mucha facilidad, el voto ciudadano se puede perder al no ser suficiente para formar un gobierno plural.

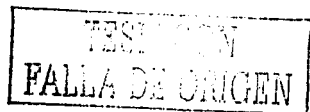
Se sostuvo con evidencia y argumentación que un sistema de consenso forma un sistema multipartidista con mayor facilidad, esto compromete al gobierno al debate y al reconocimiento de otras fuerzas políticas. Así las cosas, es favorable a un gobierno que está comprometido con su pueblo, ya que éste le estableció la misma pluralidad para no concentrar el poder en un partido. En un sistema de consenso, el gobierno no está en manos de un sólo partido político que por sí garantice el acuerdo de sus propuestas, por el contrario, requiere del debate y de la posibilidad de la persuasión para conseguir el triunfo en sus propuestas. Esto es garantía de un gobierno que no obvie las necesidades de su pueblo por encima de la adhesión política o ambición de carrera política que tenga el presidente municipal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En un gobierno de mayoría relativa, se favorece al bipartidismo, dejando afuera de las decisiones de gobierno a las demás fuerzas políticas a las que la sociedad les otorga su voto. El sistema de mayoría que tiene institucionalizado el Estado de México, se convierte en insuficiente y ya no es garantía de una sociedad plural. La sociedad no encuentra canales adecuados para hacer valer su deseo, su propuesta, su demanda, porque se encuentra con un gobierno que se puede formar con la simple mayoría relativa, por encima de la representación proporcional constituida por partidos que juntos pudieron haber obtenido más votos que el partido que gobierna. El partido ganador, por tener asegurada la decisión de su cabildo con un 60% de votos a su favor, no se ve obligado a promover el debate.

Se concluye que en un sistema de consenso hay mayor disposición a ser buen gobierno en relación con uno de mayoría. Sin embargo, las diferencias no son sustanciales, sólo se focalizan en un diseño institucional que es insuficiente para poner en práctica la participación ciudadana en la toma de decisiones. Los obstáculos que se manifiestan tienen que ver con formas de clientelismo y corporativismo más evidentes en el Estado de México que en el de Morelos. Esas formas garantizan el control y la subordinación de la ciudadanía a los intereses de algunos por encima de los propios.

Se aprecia que en el Estado de Morelos es más evidente la participación ciudadana espontánea a través de las ayudantías municipales, constituidas como verdaderos centros de cuarto poder. Estas ayudantías cuentan con el apoyo de su población o localidad con el propósito de solventar sus necesidades que los aquejan, se organizan para respaldar o exigir si es el caso, a su representante y gestionar las correspondientes acciones para atender sus demandas. Esto no se aprecia en el Estado de México, aunque también se localizan algunos casos de participación espontánea. El problema de este tipo de participación es la fugacidad de la misma, no es duradera, sólo se le observa mientras está presente la



demanda, una vez resuelta esta se muere la organización social que promovió la participación.

Dentro del ámbito de la democracia, consideramos que como consecuencia de nuestros hallazgos, el gobierno de consenso es la mejor forma para gobernar democráticamente. El consenso alienta el debate y la participación, dos condiciones necesarias en una vida democratizadora, porque sin la intervención de los sujetos y el debate de las propuestas no se puede afirmar la existencia de un aire democrático. En donde no hay propuestas, no se encuentran las alternativas de elección y por tanto, se limita al ciudadano a ejercer sus preferencias de forma libre y real. Esto es más factible en un gobierno de consenso, en donde la preocupación no es la decisión por mayoría sino la persuasión para generar acuerdos. Los acuerdos así originados son más duraderos y benéficos para la población y su desarrollo.

Como parte de una conclusión general, se afirma que la democratización estudiada en los dos ámbitos, en el político y en el social, encuentran cierta diferencia de nivel en ambas. La democratización política centrada en las elecciones y la formación del gobierno por la vía electoral, resulta con niveles aceptables y alentadores, pues cada vez se manifiesta una mayor competitividad electoral en los municipios. El capítulo dos es evidencia de esto, la búsqueda de la competitividad es cada vez con miras de consolidación, formando bipartidismo o multipartidismo según condiciones y sistemas electorales como bien ya quedó apuntado. En materia de democratización social o del nivel de gestión pública con enfoque de *governance*, se distingue una clara falta de integración de la ciudadanía en las cosas públicas y del gobierno. Es notoria la ausencia de un gobierno que tenga capacidad para gobernar en términos de la *governance*, con eficiencia, eficacia, rendición de cuentas, participación ciudadana, honestidad y clara intención de promover los valores políticos en la gestión. Sólo se percata una diferencia pequeña en gobiernos de consenso pero no impactan al nivel que lo hace la competencia electoral.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Esta situación, es una asignatura pendiente tanto para el gobierno, gobernados como estudiosos de estos fenómenos, dado que estos últimos debemos contribuir en la investigación de los factores que inciden en la gestión de los municipios, con las reservas de estudio que implican las diferentes tipologías de ellos, para proponer mecanismos que refuercen la democratización social.

Un trabajo de esta naturaleza no estará acabado porque son bastantes los factores como retraso en el municipio, sin embargo, la unión de esfuerzos y la generación de ideas pueden encontrar las alternativas correspondientes para establecer mejores formas de vida en las localidades políticas primarias. Con el deseo de iniciar esta tarea, trataremos de enriquecer estas ideas a partir del universo de recomendaciones que se ofrezcan para éste trabajo y así poder integrar mejor una forma de analizar los problemas municipales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ANEXO CERO

REFERENCIA METODOLÓGICA OBSERVADA EN EL LEVANTAMIENTO DE LA ENCUESTA

Para levantar la encuesta sobre participación ciudadana que coadyuvara a la obtención de información que precisara los datos del nivel de participación ciudadana que tienen los habitantes de los municipios de los Estados de México y de Morelos, se observó el siguiente procedimiento.

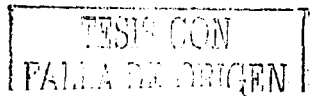
La población a investigar es aquella que cuenta con mayoría de edad, porque es el requisito para ser considerado como ciudadano; además que contara con credencial de elector, que viviera en el municipio en cuestión. De preferencia que fuera de estado civil casado o en su caso, que se asumiera como jefe(a) de familia.

Por lo tanto, el criterio de inclusión consistió en que si era mayor de edad, jefe(a) de familia, si contaba con credencial de elector y vivía en la vivienda visitada era tomado en cuenta. De lo contrario se aplicaba un criterio de exclusión.

La muestra a integrar se calculó en un total de 1200 cuestionarios para igual número de ciudadanos distribuidos en los diferentes municipios que fueran seleccionados de conformidad con el muestreo que a continuación se describe. Distribuidos en 50% para cada Estado objeto de estudio.

El muestreo a utilizar para la encuesta de participación ciudadana, considerando que el lugar de residencia tiene diferencia entre los municipios que integran a cada uno de los estados en cuestión, se partió por un estudio de estratos en donde un grupo de municipios formaron un estrato atendiendo al nivel de urbanidad que los caracteriza. De tal forma se integraron cuatro estratos: rurales, semiurbanos, urbanos y metropolitanos. Estos estratos se integraron en cada uno de los Estados en estudio: México y Morelos.

A partir de la formación de estratos, se seleccionó a un municipio por lo menos, que fuera representativo del estrato, la selección se hizo por medio de un muestreo aleatorio simple (MAS), en donde se sorteó al municipio que representaría al estrato. En el caso del Estado de México, en los tres primeros estratos se seleccionó a dos municipios dado el tamaño de la entidad. Una vez seleccionado por MAS al municipio, en éste se trabajó por conglomerados, es decir, por etapas, tomando en cuenta las localidades que conforman al municipio



seleccionado, para escoger de él, cuando menos dos localidades que contrastaran la situación del modo de vida social y económica de sus habitantes.

En todos los casos se optó porque la cabecera municipal se integrara a la encuesta, más las dos localidades seleccionadas por MAS. Después de tener el nombre de las localidades seleccionadas por MAS, se hizo una selección de las viviendas en donde se debería de aplicar el cuestionario diseñado para medir el nivel de participación ciudadana municipal.

Para la determinación del número que correspondería a cada municipio y dentro de esta a cada localidad se recurrió a la aplicación del muestreo probabilístico proporcional al tamaño.

En ese sentido, nuestros estadísticos obtenidos en la encuesta tendrán un sesgo menor dado que parten de un estrato y su selección inmediata o por etapas fue hecha a través de un muestreo irrestricto o aleatorio simple.

El marco muestral utilizado fue variado dependiendo del momento del muestreo. Es decir, en la formación de estratos se utilizó como marco muestral a la lista de municipios clasificados de conformidad a la urbanidad que el gobierno estatal tiene con aplicación de variables de población, servicios primarios, secundarios, vías de comunicación, centros de salud y similares. Posteriormente, el marco muestral fue constituido por el nombre de las localidades que integran a los municipios seleccionados en el estrato. Así, en la siguiente etapa de muestreo, el marco muestral fueron las manzanas y viviendas que integran a las localidades seleccionadas por MAS, de donde se seleccionaron viviendas por MAS para levantar la encuesta.

Entonces, las unidades de muestreo fueron los municipios a partir de estratos y de los municipios se muestrearon localidades para finalmente llegar a las viviendas en donde se localiza el ciudadano a quien nos interesa cuestionar.

El nivel de confianza con el que se integra la muestra responde a una probabilidad del 95%, el error estándar de estimación por el muestreo es del 4%, con esto se confirma el tamaño de la muestra igual a 600 unidades por Estado.

La unidad de observación es idéntica a la unidad de análisis dado que el jefe de familia nos aporta información acerca de la participación que como ciudadano ejerce y considera con respeto a la autoridad.

Las variables a rescatar son: sexo, ocupación, religión, el tipo de participación ciudadana que promueve o es sujeto de, la opinión que tiene con respecto a la toma de decisiones y su pertenencia o no a organizaciones ciudadanas.

Finalmente, el tamaño de la muestra quedó integrado como se indica a continuación. Cabe precisar que existió cerca del 10% de elementos extra, que se

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

consideran holgura por el caso de que en el trabajo de verificación se eliminaran algunos encuestados.

ESTADO	ESTRATO	MUNICIPIO	INDICE DE MARGINACIÓN*	NÚMERO DE ENCUESTAS
MÉXICO	RURAL	ECATZINGO	-0.30 MEDIO	43
		TEPETLIXPA	-0.81 BAJO	62
	SEMIURBANO	IXTLAHUACA	-0.09 ALTO	80
		TLALMANALCO	-1.5 MUY BAJO	75
	URBANO	IXTAPALUCA	-1.5 MUY BAJO	106
		TEXCOCO	-1.5 MUY BAJO	100
	METROPOLITANO	NAUCALPAN	-1.7 MUY BAJO	134
			600	
MORELOS	RURAL	JONACATEPEC	-0.5 MEDIO	45
		ZACUALPAN	-0.2 MEDIO	45
	SEMIURBANO	TLALTIZAPAN	-0.8 BAJO	80
		XOCHITEPEC	-0.8 BAJO	80
	URBANO	CUAUTLA	-1.3 MUY BAJO	120
		TEMIXCO	-1.1 BAJO	103
	METROPOLITANO	CUERNAVACA	-1.8 MUY BAJO	127
			600	

- Fuente: Sistema Nacional de Información Municipal. CD de SEGOB-CNDM, 2000.

El levantamiento de la encuesta fue posible gracias al trabajo y colaboración de los estudiantes de la carrera de Ciencias Políticas y Administración Pública en la Unidad Académica Profesional Amecameca de la Universidad Autónoma del Estado de México, todos ellos estudiantes del noveno semestre de la generación 1997-2002..

El levantamiento de la encuesta se realizó para el Estado de México en los días del 3 al 7 de diciembre de 2001 y para el Estado de Morelos se aplicó en los días 7 al 11 de Enero de 2002.

Probablemente por haberse aplicado en días hábiles la presencia de las mujeres fue mayor a la de los hombres y la ocupación es más centrada en actividades respectivas.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ENCUESTA SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Objetivo: Este cuestionario tiene como propósito conocer la disposición y nivel de la participación que el ciudadano manifiesta sobre los asuntos públicos. Esta información será utilizada con un interés exclusivamente académico, dado que es parte de una tesis de maestría.

Municipio _____ Localidad _____ edad _____ sexo: 0 mujer, 1 hombre,
 Ocupación: 1 ama de casa, 2 comerciante, 3 estudiante, 4 profesionista,
 5 empleado, 6 campesino, 7 obrero, 8 otro.
 Nivel de estudios: 0 no tiene, 1 básico,, 2 medio superior, 3 superior, 4 posgrado.
 Religión: 1 católica, 2 mormones, 3 testigos de Jehová, 4 otra.

1. ¿Cómo considera que es el trabajo del gobierno municipal?

4. excelente	3. muy bueno	2. bueno	1. malo	0. nulo
--------------	--------------	----------	---------	---------

2. ¿La ciudadanía es consultada para realizar obras municipales?

0. no	1. si	8. no sabe	9. no contestó
-------	-------	------------	----------------

3. ¿Usted conoce cuanto es lo que recibe el municipio por aportación federal para obras?

1. si	0. no
-------	-------

4. ¿Usted conoce cantidades de dinero sobre el presupuesto municipal?

1. si	0. no
-------	-------

5. ¿Qué papel debe desempeñar el ciudadano en los asuntos de su localidad o municipio?

10. Participar en actividades del gobierno	6. Participar electoralmente	4. Participar en la religión .	2. Sólo en la vida privada	1. No hacer nada
7. Participar en organizaciones no gubernamentales	5. Participar en un partido político	3. Informarse		8. No lo sé
				9. No contestó

6. ¿Usted participa en algún partido político?

1. si	0. no
-------	-------

7. ¿Usted pertenece a alguna organización política?

1. si	0. no
-------	-------

8. ¿Usted pertenece a alguna organización religiosa?

1. si	0. no
-------	-------

9. ¿Usted pertenece a alguna organización social?

1. si	0. no
-------	-------

10. ¿Usted pertenece a alguna organización cultural?

1. si	0. no
-------	-------

11. ¿Usted pertenece a alguna organización deportiva?

1. si	0. no
-------	-------

12. ¿Ha participado en algún comité vecinal o de participación ciudadana?

1. si	0. no
-------	-------

13. ¿Para usted la participación ciudadana es?

14. ¿Qué es para usted la política?

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ANEXO UNO

SOBRE EL CRITERIO DE CLASIFICACIÓN DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MÉXICO, ENCUANTO 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 A. | 5. ALMOLOYA DE JUÁREZ | 6. ALMOLOYA DEL R. |
| 7. AMANALCO | 8. AMATEPEC | 9. AMECAMECA |
| 10. APAXCO | 11. ATENCO | 12. ATIZAPAN |
| 13. ATLACOMULCO | 14. ATLAUTLA | 15. AXAPUSCO |
| 16. AYAPANGO | 17. CALIMAYA | 18. CAPULHUAC |
| 19. COATEPEC | 20. COCOTITLAN | 21. COYOTEPEC |
| 22. CUAUTITLAN | 23. CHAPA DE MOTA | 24. CHAPULTEPEC |
| 25. CHIAUTLA | 26. CHICOLAPAN | 27. CHICONCUAC |
| 28. DONATO GUERRA | 29. ECATZINGO | 30. HUEHUETOCA |
| 31. HUEYPOXTLA | 32. ISIDRO FABELA | 33. IXTAPAN DE LA S |
| 34. IXTAPAN DEL ORO | 35. IXTLAHUACA | 36. JALTENCO |
| 37. JILOTEPEC | 38. JILOTZINGO | 39. JIQUIPILCO |
| 40. JOCOTITLAN | 41. JOQUICINGO | 42. JUCHITEPEC |
| 43. LERMA | 44. MALINALCO | 45. MELCHOR OCAM |
| 46. MEXICALCINGO | 47. MORELOS | 48. NEXTLALPAN |
| 49. NOPALTEPEC | 50. OCOYOACAC | 51. OCUILAN |
| 52. ORO, EL | 53. OTUMBA | 54. OTZOLOAPAN |
| 55. OTZOLOTEPEC | 56. OZUMBA | 57. PAPALOTLA |
| 58. POLOTITLAN | 59. RAYON | 60. SAN ANTONIO I |
| 61. SAN MARTÍN DE LAS P. | 62. SAN MATEO ATENCO | 63. SAN SIMÓN G. |
| 64. SANTO TOMAS | 65. SOYANIKUILPAN DE J. | 66. SULTEPEC |
| 67. TEJUPILCO | 68. TEMAMATLA | 69. TEMASCALAPA |
| 70. TEMASCALCINGO | 71. TEMASCALTEPEC | 72. TEMOAYA |
| 73. TENANCINGO | 74. TENANGO DEL AIRE | 75. TENANGO DEL V |
| 76. TEOLYUCAN | 77. TEOTIHUACAN | 78. TEPETLAOXTOC |
| 79. TEPETLIXPA | 80. TEPOTZOTLAN | 81. TEQUIXQUIAC |
| 82. TEXCALTITLAN | 83. TEXCALYACAC | 84. TIZOYUCA |

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- | | | |
|--------------------|----------------------|----------------------|
| 85. TIANGUISTENCO | 86. TIMILPAN | 87. TLALMANALCO |
| 88. TLATLAYA | 89. TONATICO | 90. TULTEPEC |
| 91. VALLE DE BRAVO | 92. VILLA DE ALLENDE | 93. VILLA DEL CARBON |
| 94. VILLA GUERRERO | 95. VILLA VICTORIA | 96. XALATLACO |
| 97. XONACATLAN | 98. ZACAZONAPAN | 99. ZACUALPAN |
| 100. ZINACANTEPEC | 101. ZUMPAHUACAN | 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 tiene una población de más de 150 mil y menos de 500 mil habitantes:

- | | | |
|---------------|----------------------------|---------------------|
| 1. CHALCO | 2. COACALCO DE B. | 3. HUIQUILUCAN |
| 4. IXTAPALUCA | 5. METEPEC | 6. METEPEC |
| 7. PAZ, LA | 8. SAN FELIPE DEL PROGRESO | 9. TECAMAC |
| 10. TEXCOCO | 11. TULTITLAN | 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. ATIZAPAN DE ZARAGOZA | 2. CHIMALCHUACAN | 3. CUAUTITLAN IZCALLI |
| 4. TOLUCA | | |

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

- | | | |
|-----------------|--------------|-------------------|
| 1. ECATEPEC | 2. NAUCALPAN | 3. NEZAHUALCOYOTL |
| 4. TLALNEPANTLA | | |

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ANEXO DOS
RESULTADOS ESTADÍSTICOS ELECTORALES
 Elecciones de ayuntamientos en Morelos 1997

Nº	municipio	1º lug	2º lug	n.p	formato	m.v	competitividad
1	Amacuzac	PRI	PRD	1.99	bipartidista	0.07	alta
2	Atlatlahuacan	PRI	PRD	1.55	dominante	0.28	mediana
3	Axochiapan	PRI	PRD	1.98	bipartidista	0.04	alta
4	Ayala	PRI	PAN	2.78	multipartidismo	0.08	alta
5	Coatlan del R.	PRI	PRD	1.75	partido y medio	0.17	mediana
6	Cuautla	PRD	PRI	1.82	partido y medio	0.2	mediana
7	Cuernavaca	PAN	PRI	3.38	multipartidismo	0	alta
8	E. Zapata	PAN	PRI	2.61	multipartidismo	0.04	alta
9	Huitzilac	PRI	PCM	3.01	multipartidismo	0.04	alta
10	Jantetelco	PRI	PCM	2.29	multipartidismo	0.16	alta
11	Juitepec	PRD	PRI	3	multipartidismo	0.08	alta
12	Jojutla de J	PRD	PRI	1.94	bipartidista	0.12	mediana
13	Jonacatepec	PRD	PRI	1.59	dominante	0.23	mediana
14	Mazatepec	PRD	PRI	1.56	dominante	0.27	mediana
15	Miacatlan	PRI	PAN	2.89	multipartidismo	0	alta
16	Ocuituco	PRI	PAN	2.7	multipartidismo	0.05	alta
17	Puente de Ixtla	PRI	PRD	2.69	multipartidismo	0.02	alta
18	Temixco	PRI	PRD	2.84	multipartidismo	0.11	alta
19	Temoac	PRD	PRI	1.85	bipartidista	0.11	mediana
20	Tepalcingo	PRD	PRI	2.13	bipartidista	0.03	alta
21	Tepoztlán	PRD	PRI	1.22	muy dominante	0.44	nula
22	Tetecala	PRD	PRI	2.16	bipartidista	0.06	alta
23	Tetela del V.	PRI	PRD	2.43	multipartidismo	0.04	alta
24	Tlalnepantla	PRI	PT	1.02	muy dominante	0.74	nula
25	Tlaltizapan	PRD	PRI	1.59	dominante	0.23	mediana
26	Tlalquitenango	PRI	PRD	2.05	multipartidismo	0.15	alta
27	Tlayacapan	PRI	PRD	1.83	bipartidista	0.11	mediana
28	Totolapan	PRI	PRD	1.34	dominante	0.35	nula
29	Xochitepec	PRI	PCM	2.35	multipartidismo	0.22	mediana
30	Yautepec	PRD	PRI	2.41	bipartidista	0	alta
31	Yecapixtla	PRD	PRI	1.99	bipartidista	0.08	alta
32	Zacatepec H.	PRD	PRI	2.26	bipartidista	0.09	alta
33	Zacualpan A.	PCM	PRD	2.64	multipartidismo	0.07	alta
34	Total de la entidad	PRI	PRD	2.96	multipartidismo	0.01	alta

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Elecciones de ayuntamientos en Morelos 2000

Nº	municipio	1º lug.	2º lug	N.P.	formato	m.v	competitividad
1	Amacuzac	APM	PRI	2.29	bipartidista	0.04	alta
2	Atlatlahuacan	PVEM	PRI	2.54	multipartidista	0.02	alta
3	Axochiapan	PRI	APM	2.13	multipartidista	0.19	alta
4	Ayala	PRI	APM	2.29	bipartidista	0.05	alta
5	Coatlan del R.	PRI	APM	2.18	bipartidista	0.04	alta
6	Cuautla	PRI	APM	3.34	multipartidista	0.01	alta
7	Cuernavaca	PAN	PRI	1.4	dominante	0.33	nula
8	E. Zapata	PAN	PRI	2.13	multipartidista	0.13	alta
9	Huitzilac	PAN	PRI	3.01	multipartidista	0.07	alta
10	Jantetelco	PRI	PVEM	3	multipartidista	0.03	alta
11	Jiutepec	PAN	PRI	1.64	dominante	0.3	nula
12	Jojutla de J	PAN	PRI	2.48	multipartidista	0.05	alta
13	Jonacatepec	PRI	PCM	2.53	multipartidista	0.15	alta
14	Mazatepec	APM	PRI	2.48	multipartidista	0.09	alta
15	Miacatlan	PRI	APM	2.78	multipartidista	0.02	alta
16	Ocuituco	PRI	APM	3.81	multipartidista	0.06	alta
17	Puente de Ixtla	PRI	PAN	2.25	multipartidista	0.15	alta
18	Temixco	PAN	PRI	1.71	dominante	0.26	mediana
19	Temoac	PRI	APM	2.88	multipartidista	0.02	alta
20	Tepalcingo	APM	PRI	2.44	multipartidista	0.05	alta
21	Tepoztlán	APM	PAN	3.57	multipartidista	0.01	alta
22	Tetecala	PRI	PVEM	2.52	multipartidista	0.1	alta
23	Tetela del V.	PRI	APM	2.75	multipartidista	0.05	alta
24	Tlalnepantla	PRI	APM	1.92	bipartidista	0.02	alta
25	Tlaltizapan	APM	PRI	2.65	multipartidista	0.03	alta
26	Tlalquilenango	PRI	APM	2.44	multipartidista	0.02	alta
27	Tlayacapan	APM	PRI	1.61	dominante	0.23	mediana
28	Totolapan	PRI	APM	3.49	multipartidista	0.01	alta
29	Xochitepec	PAN	PRI	1.74	bipartidista	0.18	mediana
30	Yautepec	PRI	PAN	3	multipartidista	0.05	alta
31	Yecapixtla	APM	PRI	2.62	multipartidista	0.02	alta
32	Zacatepec H.	PAN	PRI	2.72	multipartidista	0.11	alta
33	Zacualpan A.	PCM	PDS	1.01	muy dominante	0.86	nula
34	Total de la entidad	PAN	PRI	2.59	multipartidista	0.09	alta

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Elecciones para ayuntamientos en México 1996

Nº	municipio	1º lug.	2º lug	n.p	formato	mv.	competitividad
1	ACAMBAY	PRI	PAN	1.84	bipartidista	0.14	MEDIANA
2	ACOLMAN	PRD	PRI	1.42	dominante	0.31	NULA
3	ACULCO	PRI	PAN	1.56	dominante	0.23	MEDIANA
4	ALMOLOYA DE ALQUISIR	PRI	PAN	1.99	bipartidista	0.05	ALTA
5	ALMOLOYA DE JUAREZ	PRI	PRD	2.24	multipartidista	0.16	ALTA
6	ALMOLOYA DEL RIO	PRI	PAN	1.75	partido y medio	0.24	MEDIANA
7	AMANALCO	PRI	PRD	1.7	dominante	0.44	NULA
8	AMATEPEC	PRI	PRD	1.45	dominante	0.29	NULA
9	AMECAMECA	PRI	PAN	3.25	multipartidista	0.03	ALTA
10	APAXCO	PAN	PRI	1.53	dominante	0.27	MEDIANA
11	ATENCO	PRI	PRD	2.58	multipartidista	0.02	ALTA
12	ATIZAPAN	PRI	PC	1.35	dominante	0.38	NULA
13	ATIZAPAN DE ZARAGOZA	PAN	PRI	2.19	multipartidista	0.14	ALTA
14	ATLACOMULCO	PRI	PAN	1.47	dominante	0.32	NULA
15	ATLAUTLA	PRD	PRI	1.86	partido y medio	0.18	MEDIANA
16	AXAPUSCO	PRI	PAN	1.76	partido y medio	0.21	MEDIANA
17	AYAPANGO	PRI		2.29			
18	CALIMAYA	PRD	PRI	2.7	multipartidista	0.01	ALTA
19	CAPULHUAC	PRD	PRI	3.02	multipartidista	0.05	ALTA
20	COACALCO	PAN	PRI	2.28	multipartidista	0.09	ALTA
21	COATEPEC DE HARINAS	PRI	PC	1.53	dominante	0.27	MEDIANA
22	COCOTITLAN	PVEM	PRI	2.77	multipartidista	0.04	ALTA
23	COYOTEPEC	PAN	PRI	2.26	multipartidista	0.13	ALTA
24	CUAUTITLAN	PAN	PRI	1.73	bipartidista	0.2	MEDIANA
25	CUAUTITLAN IZCALLI	PAN	PRI	2.15	multipartidista	0.15	ALTA
26	CHALCO	PRI	PAN	2.87	multipartidista	0.09	ALTA
27	CHAPA DE MOTA	PRI	PAN	1.91	bipartidista	0.12	MEDIANA
28	CHAPULTEPEC	PRI	PPM	1.89	partido y medio	0.2	MEDIANA
29	CHIAUTLA	PRI	PRD	2.2	multipartidista	0.16	ALTA
30	CHICOLOAPAN	PRI	PRD	2.31	bipartidista	0.05	ALTA
31	CHINCONCUAC	PRD	PRI	3.44	multipartidista	0.04	ALTA
32	CHIMALHUACAN	PRI	PRD	2.51	multipartidista	0.14	ALTA
33	DONATO GUERA	PRI	PAN	1.22	muy dominante	0.49	NULA
34	ECATEPEC	PRI	PAN	3.25	multipartidista	0.07	ALTA
35	ECATZINGO	PRI	PRD	1.89	bipartidista	0.09	ALTA
36	HUEHUETOCA	PAN	PRI	1.98	bipartidista	0.09	ALTA
37	HUEYPOXTLA	PRD	PRI	1.81	bipartidista	0.14	MEDIANA
38	HUIXQUILUCAN	PRI	PAN	2.67	multipartidista	0.08	ALTA
39	ISIDRO FABELA	PRD	PRI	1.53	dominante	0.26	MEDIANA

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

40	IXTAPALUCA	PRI	PAN	2.33	multipartidista	0.13	ALTA
41	IXTAPAN DE LA SAL	PRI	PAN	1.9	bipartidista	0.15	MEDIANA
42	IXTAPAN DEL ORO	PRI	PPM	1.93	partido y medio	0.24	MEDIANA
43	IXTLAHUACA	PRI	PAN	1.23	muy dominante	0.46	NULA
44	JALATLACO	PRI	PRD	1.22	muy dominante	0.44	NULA
45	JALTENCO	PRI	PAN	1.6	dominante	0.27	MEDIANA
46	JILOTEPEC	PRI	PAN	1.62	dominante	0.23	MEDIANA
47	JILOTZINGO	PRI	PAN	1.99	bipartidista	0.08	ALTA
48	JIQUIPILCO	PRD	PRI	2.13	bipartidista	0.05	ALTA
49	JOCOTITLAN	PRI	PAN	1.18	muy dominante	0.51	NULA
50	JOQUICINGO	PRD	PRI	1.62	dominante	0.22	NULA
51	JUCHITEPEC	PRI	PPM	2.24	multipartidista	0.13	ALTA
52	LÉRMA	PAN	PRI	2.03	bipartidista	0.1	ALTA
53	MALINALCO	PRI	PAN	1.4	dominante	0.4	NULA
54	MELCHOR OCAMPO	PAN	PRI	2.33	bipartidista	0.09	ALTA
55	METEPEC	PRI	PAN	2.65	multipartidista	0.1	ALTA
56	MEXICALTZINGO	PRI	PRD	1.95	bipartidista	0.09	ALTA
57	MORELOS	PRI	PAN	1.54	dominante	0.29	MEDIANA
58	NAUCALPAN	PAN	PRI	2.15	multipartidista	0.13	ALTA
59	NEXTALPAN	PRI	PAN	2.13	bipartidista	0.01	ALTA
60	NEZAHUALCOYOTL	PRD	PRI	3.14	multipartidista	0.05	ALTA
61	NICOLAS ROMERO	PAN	PRI	1.77	bipartidista	0.19	MEDIANA
62	NOPALTEPEC	PRI	PRD	1.63	dominante	0.24	MEDIANA
63	OCOYOACAC	PRI	PAN	2.32	multipartidista	0.09	ALTA
64	OCUILAN	PRI	PRD	1.95	bipartidista	0.15	MEDIANA
65	EL ORO	PAN	PRI	2.23	bipartidista	0.04	ALTA
66	OTUMBA	PRI	PAN	2.66	multipartidista	0.07	ALTA
67	OTZOLOAPAN	PRD	PRI	2.02	bipartidista	0.01	ALTA
68	OTZOLOTEPEC	PRD	PRI	1.7	bipartidista	0.18	MEDIANA
69	OZUMBA	PRD	PRI	2.4	multipartidista	0.05	ALTA
70	PAPALOTLA	PAN	PRI	1.69	partido y medio	0.18	MEDIANA
71	LA PAZ	PRD	PRI	2.4	multipartidista	0.08	ALTA
72	POLOTITLAN	PRI	PRD	1.81	partido y medio	0.2	MEDIANA
73	RAYON	PRI	PAN	2.19	bipartidista	0.06	ALTA
74	SAN ANTONIO LA ISLA	PRI	PAN	1.75	partido y medio	0.21	MEDIANA
75	SAN FELIPE DEL PROGR	PRI	PAN	1.78	bipartidista	0.16	MEDIANA
76	SAN MARTIN DE LAS P.	PAN	PRI	1.63	dominante	0.27	MEDIANA
77	SAN MATEO ATENCO	PRD	PRI	2.24	multipartidista	0.07	ALTA
78	SAN SIMON DE GUERRER	PRI	PRD	1.18	muy dominante	0.48	NULA
79	SANTO TOMAS	PRI	PAN	2.65	multipartidista	0.1	ALTA
80	SOYANIQUILPAN DE JUA	PRI	PAN	1.65	partido y medio	0.2	MEDIANA
81	SULTEPEC	PRI	PAN	1.36	dominante	0.34	NULA

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

82	TECAMAC	PAN	PRI	1.88	bipartidista	0.15	MEDIANA
83	TEJUPILCO	PRI	PRD	1.96	bipartidista	0.1	ALTA
84	TEMAMATLA	PRI	PAN	2.18	multipartidista	0.12	ALTA
85	TEMASCALAPA	PAN	PRI	1.96	bipartidista	0.11	MEDIANA
86	TEMASCALCINGO	PRI	PRD	2.11	bipartidista	0.06	ALTA
87	TEMASCALTEPEC	PRI	PAN	1.38	dominante	0.38	NULA
88	TEMOAYA	PRI	PAN	1.42	dominante	0.39	NULA
89	TENANCINGO	PAN	PRI	1.46	dominante	0.29	NULA
90	TENANGO DEL AIRE	PRD	PRI	1.95	bipartidista	0.11	MEDIANA
91	TENANGO DEL VALLE	PAN	PRI	2.18	bipartidista	0.01	ALTA
92	TEOLOYUCAN	PRD	PRI	2.94	multipartidista	0.07	ALTA
93	TEOTIHUACACN	PRD	PRI	1.73	partido y medio	0.19	MEDIANA
94	TEPETLAOXTOC	PRD	PRI	2.14	bipartidista	0	ALTA
95	TEPETLIXPA	PRI	PC	2.23	multipartidista	0.12	ALTA
96	TEPOTZOTLAN	PAN	PRI	1.87	bipartidista	0.19	MEDIANA
97	TEQUIXQUIAC	PRI	PAN	1.31	dominante	0.44	NULA
98	TEXCALTITLAN	PRI	PRD	1.78	bipartidista	0.13	MEDIANA
99	TEXCALYACAC	PRD	PRI	1.99	bipartidista	0.02	ALTA
100	TEXCOCO	PRD	PRI	1.77	partido y medio	0.19	MEDIANA
101	TEZOYUCA	PRI	PAN	1.74	partido y medio	0.2	MEDIANA
102	TIANGUISTENCO	PRI	PAN	2.32	multipartidista	0.15	ALTA
103	TIMILPAN	PRI	PAN	2.03	bipartidista	0.05	ALTA
104	TLALMANALCO	PRD	PRI	2.05	bipartidista	0.13	ALTA
105	TLANEPANTLA	PAN	PRI	2.76	multipartidista	0.04	ALTA
106	TLATLAYA	PRI	PRD	1.36	dominante	0.34	NULA
107	TOLUCA	PRI	PAN	2.58	multipartidista	0.02	ALTA
108	TONATICO	PRD	PRI	2.02	bipartidista	0.02	ALTA
109	TULTEPEC	PRD	PAN	2.95	multipartidista	0.05	ALTA
110	TULTITLAN	PRI	PRD	3.2	multipartidista	0.03	ALTA
111	VALLE DE BRAVO	PAN	PRI	1.52	dominante	0.27	MEDIANA
112	VILLA DE ALLENDE	PRI	PAN	1.19	muy dominante	0.48	NULA
113	VILLA DEL CARBON	PAN	PRI	1.93	bipartidista	0.07	ALTA
114	VILLA GUERRERO	PRI	PC	2.66	multipartidista	0.02	ALTA
115	VILLA VICTORIA	PRI	PRD	1.37	dominante	0.39	NULA
116	XONACATLAN	PRD	PRI	2.31	bipartidista	0	ALTA
117	ZACAZONAPAN	PRI	PRD	1.22	muy dominante	0.43	NULA
118	ZACUALPAN	PRI	PAN	1.84	bipartidista	0.19	MEDIANA
119	ZINACANTEPEC	PRI	PAN	1.87	partido y medio	0.2	MEDIANA
120	ZUMPAHUACAN	PRI	PRD	1.65	dominante	0.21	MEDIANA
121	ZUMPANGO	PRD	PRI	2.41	bipartidista	0.02	ALTA
122	V.DE CHALCO SOL.	PRI	PAN	2.69	multipartidista	0.15	ALTA
	TOTAL	PRI	PAN	2.81	multipartidista	0.07	ALTA

TESIS CON
FALLA DE CIRCUN

Elecciones municipales del Estado de México 2000

nº	municipio	1º lug.	2º lug	n.p	formato	m.v	competitividad	
1	ACAMBAY	PRI	PAN	1.8	bipartidista	0.15	mediana	
2	ACOLMAN	PRD	PRI	1.9	bipartidista	0.18	mediana	
3	ACULCO	PRI	PAN	1.6	dominante	0.28	mediana	
4	ALMOLOYA DE ALQUISIR	PRI	PAN	1.8	partido y medio	0.2	mediana	
5	ALMOLOYA DE JUAREZ	PAN	PRI	2.2	bipartidista	0.02	alta	
6	ALMOLOYA DEL RIO	PRD	PRI	2.5	multipartidista	0.02	alta	
7	AMANALCO	PRI	PAN	1.7	dominante	0.25	mediana	
8	AMATEPEC	PRI	PRD	1.4	dominante	0.32	nula	
9	AMECAMECA	PRD	PRI	2.4	bipartidista	0.13	alta	
10	APAXCO	PAN	PRI	2.3	multipartidista	0.16	alta	
11	ATENCO	PRI	PAN	2.6	multipartidista	0.16	alta	
12	ATIZAPAN	PRI	PAN	2.9	multipartidista	0.12	alta	
13	ATIZAPAN DE ZARAGOZA	PAN	PRI	1.5	dominante	0.3	nula	
14	ATLAGOMULCO	PRI	PAN	1.9	partido y medio	0.22	mediana	
15	ATLAUTLA	PRI	PRD	2.7	multipartidista	0.05	alta	
16	AXAPUSCO	PAN	PRI	2.5	bipartidista	0	alta	
17	AYAPANGO	PRI	PAN	2.4	multipartidista	0.19	alta	
18	CALIMAYA	PRI	PRD	2.2	multipartidista	0.21	mediana	
19	CAPULHUAC	PRD	PRI	2.5	multipartidista	0.05	alta	
20	COACALCO	PAN	PRI	1.8	partido y medio	0.22	mediana	
21	COATEPEC DE HARINAS	PAN	PRI	2	bipartidista	0.15	mediana	
22	COCOTITLAN	PRD		6	2.2	multipartidista	0.15	alta
23	COYOTEPEC	PRI	PAN	2.8	multipartidista	0.04	alta	
24	CUAUTITLAN	PAN	PRI	2.5	multipartidista	0.03	alta	
25	CUAUTITLAN IZCALLI	PAN	PRI	1.5	dominante	0.28	mediana	
26	CHALCO	PRI	PAN	3.1	multipartidista	0.04	alta	
27	CHAPA DE MOTA	PAN	PRI	1.9	bipartidista	0.1	alta	
28	CHAPULTEPEC	PRI	PAN	2.2	multipartidista	0.15	alta	
29	CHIAUTLA	PCD	PRI	2.5	multipartidista	0	alta	
30	CHICOLAPAN	PRD	PRI	2.6	multipartidista	0.05	alta	
31	CHINCONCUAC	PRI	PT	3.7	multipartidista	0.02	alta	
32	CHIMALHUACAN	PRI	PRD	2.8	multipartidista	0.06	alta	
33	DONATO GUERA	PRI	PRD	1.8	bipartidista	0.17	mediana	
34	ECATEPEC	PAN	PRI	2.7	multipartidista	0.09	alta	
35	ECATZINGO	PRI	PRD	1.5	dominante	0.27	nula	
36	HUEHUETOCA	PRI	PAN	2.4	bipartidista	0.01	alta	
37	HUEYOXTLA	PRD	PRI	2.1	bipartidista	0.07	alta	
38	HUIXQUILUCAN	PAN	PRI	2.1	bipartidista	0.14	alta	
39	ISIDRO FABELA	PRD	PRI	2.5	multipartidista	0.03	alta	
40	IXTAPALUCA	PRI	PAN	2.3	multipartidista	0.13	alta	
41	IXTAPAN DE LA SAL	PRI	PAN	1.7	dominante	0.24	mediana	
42	IXTAPAN DEL ORO	PRD	PRI	1.7	partido y medio	0.15	mediana	
43	IXTLAHUACA	PRI	PAN	1.7	partido y medio	0.2	mediana	

TESIS CON
FALLA EN EL ENLACE

44	JALATLACO	PRI	PAN	1.6	dominante	0.23	mediana
45	JALTENCO	PRI	PAN	2.8	multipartidista	0.08	alta
46	JILOTEPEC	PRI	PAN	1.8	bipartidista	0.13	mediana
47	JILOTZINGO	PRI	PAN	2.3	bipartidista	0.07	alta
48	JIQUIPILCO	PRI	PRD	2.3	multipartidista	0.14	alta
49	JOCOTITLAN	PRI	PAN	2.2	bipartidista	0.05	alta
50	JOQUICINGO	PRI	PT	2.7	multipartidista	0.06	alta
51	JUCHITEPEEC	PRI	PCD	1.8	partido y medio	0.29	mediana
52	LERMA	PAN	PRI	3	multipartidista	0.03	alta
53	MALINALCO	PRI	PAN	2.4	bipartidista	0.01	alta
54	MELCHOR OCAMPO	PAN	PRI	2.8	multipartidista	0.02	alta
55	METEPEC	PAN	PRI	2.2	bipartidista	0.08	alta
56	MEXICALTZINGO	PT	PRI	3.7	multipartidista	0.02	alta
57	MORELOS	PRI	PAN	1.5	dominante	0.27	mediana
58	NAUCALPAN	PAN	PRI	1.8	partido y medio	0.21	mediana
59	NEXTLALPAN	PRI	PAN	2.4	bipartidista	0.07	alta
60	NEZAHUALCOYOTL	PRD	PAN	2.7	multipartidista	0.11	alta
61	NICOLAS ROMERO	PAN	PRI	2	bipartidista	0.1	alta
62	NOPALTEPEC	PRI	PT	2.4	multipartidista	0.06	alta
63	OCOYOACAC	PAN	PRI	1.7	dominante	0.21	mediana
64	OCUILAN	PRI	PRD	1.9	bipartidista	0.14	mediana
65	EL ORO	PRI	PAN	2.5	multipartidista	0.13	alta
66	OTUMBA	PRD	PRI	2.4	multipartidista	0.04	alta
67	OTZOLOAPAN	PRI	PRD	1.8	bipartidista	0.12	mediana
68	ÓTZOLOTEPEC	PRD	PRI	2.8	multipartidista	0.05	alta
69	OZUMBA	PRI	PAN	3.6	multipartidista	0.08	alta
70	PAPALOTLA	PRD	PRI	3.1	multipartidista	0	alta
71	LA PAZ	PRD	PRI	2.8	multipartidista	0.01	alta
72	POLOTITLAN	PRI	PAN	2.1	bipartidista	0.13	alta
73	RAYON	PRI	PAN	2.5	multipartidista	0.06	alta
74	SAN ANTONIO LA ISLA	PRI	PAN	2.9	multipartidista	0.1	alta
75	SAN FELIPE DEL PROGR	PRI	PAN	1.9	bipartidista	0.14	mediana
76	SAN MARTIN DE LAS P.	PAN	PRI	2.1	multipartidista	0.2	alta
77	SAN MATEO ATENCO	PRI	PRD	4.3	multipartidista	0.03	alta
78	SAN SIMON DE GUERRER	PRI	PRD	1.1	muy dominante	0.59	nula
79	SANTO TOMAS	PAN	PRI	2.4	multipartidista	0.04	alta
80	SOYANIQUILPAN DE JUA	PRI	PAN	2	bipartidista	0.03	alta
81	SULTEPEC	PRI	PAN	1.7	bipartidista	0.16	mediana
82	TECAMAC	PAN	PRI	1.7	dominante	0.21	mediana
83	TEJUPILCO	PRI	PRD	1.7	dominante	0.23	mediana
84	TEMAMATLA	PRI	PAN	2.3	multipartidista	0.16	alta
85	TEMASCALAPA	PAN	PRI	2.3	multipartidista	0.07	alta
86	TEMASCALCINGO	PRI	PAN	1.7	dominante	0.3	nula
87	TEMASCALTEPEC	PRI	PAN	2.2	bipartidista	0.04	alta
88	TEMOAYA	PRI	PRD	2	multipartidista	0.19	alta
89	TENANCINGO	PRI	PAN	2.3	multipartidista	0.12	alta
90	TENANGO DEL AIRE	PRI	PRD	3	multipartidista	0.06	alta
91	TENANGO DEL VALLE	PRI	PAN	1.8	bipartidista	0.18	mediana
92	TEOLOYUCAN	PAN	PRI	3.9	multipartidista	0.03	alta

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

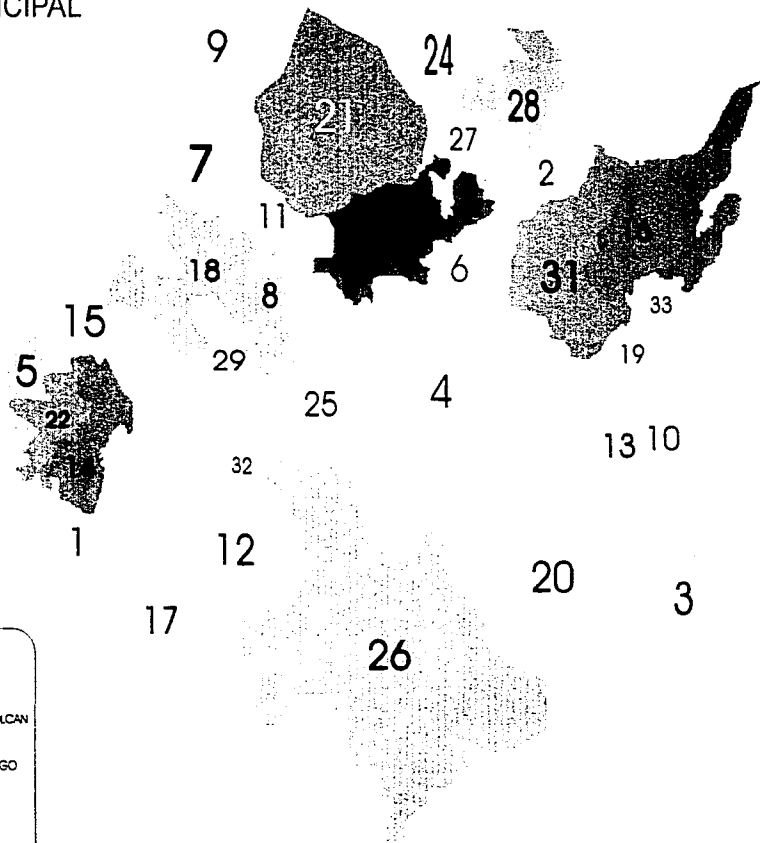
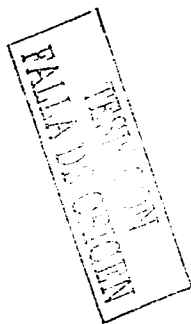
93	TEOTIHUACACN	PRD	PRI	1.9	bipartidista	0.19	mediana
94	TEPETLAOXTOC	PRD	PRI	2.5	multipartidista	0.01	alta
95	TEPETLIXPA	PRI	PAN	1.9	bipartidista	0.19	mediana
96	TEPOTZOTLAN	PAN	PRI	2.6	multipartidista	0.07	alta
97	TEQUIXQUIAC	PAN	PRI	2	bipartidista	0.08	alta
98	TEXCALTITLAN	PRI	PRD	2	bipartidista	0.02	alta
99	TEXCALYACAC	PRD	PRI	2.2	bipartidista	0.01	alta
100	TEXCOCO	PRD	PRI	2.4	multipartidista	0.05	alta
101	TEZOYUCA	PRD	PRI	3.4	multipartidista	0.02	alta
102	TIANGUISTENCO	PRI	PAN	2.1	multipartidista	0.16	alta
103	TIMILPAN	PAN	PRI	2.1	bipartidista	0.01	alta
104	TALAMANALCO	PRI	PRD	3	multipartidista	0.09	alta
105	TLANEPANTLA	PAN	PRI	1.4	dominante	0.35	nula
106	TLATLAYA	PRD	PRI	2	bipartidista	0.03	alta
107	TOLUCA	PAN	PRI	2.2	bipartidista	0.07	alta
108	TONATICO	PRI	PRD	2.3	multipartidista	0.02	alta
109	TULTÉPEC	PRI	PRD	3.3	multipartidista	0.01	alta
110	TULTITLAN	PAN	PRI	2.2	bipartidista	0.14	alta
111	VALLE DE BRAVO	PRI	PAN	3.5	multipartidista	0.02	alta
112	VILLA DE ALLENDE	PRI	PRD	1.9	partido y medio	0.16	mediana
113	VILLA DEL CARBON	PAN	PRI	2.5	multipartidista	0.01	alta
114	VILLA GUERRERO	PRD	PRI	1.7	partido y medio	0.2	mediana
115	VILLA VICTORIA	PRI	PAN	1.3	dominante	0.42	nula
116	XONACATLAN	PRI	PRD	3.7	multipartidista	0.05	alta
117	ZACAZONAPAN	PRD	PRI	1.9	bipartidista	0.08	alta
118	ZACUALPAN	PRI	PAN	1.6	dominante	0.27	nula
119	ZINACANTEPEC	PAN	PRI	2.1	bipartidista	0.07	alta
120	ZUMPAHUACAN	PRI	PRD	1.4	dominante	0.33	nula
121	ZUMPANGO	PRI	PAN	2.6	multipartidista	0.16	alta
122	V.DE CHALCO SOL.	PRI	PRD	2.7	multipartidista	0.09	alta
	TOTAL	PAN	PRI	2.7	multipartidista	0.04	alta

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

MAPA 1
ESTADO DE MEXICO
DIVISION MUNICIPAL

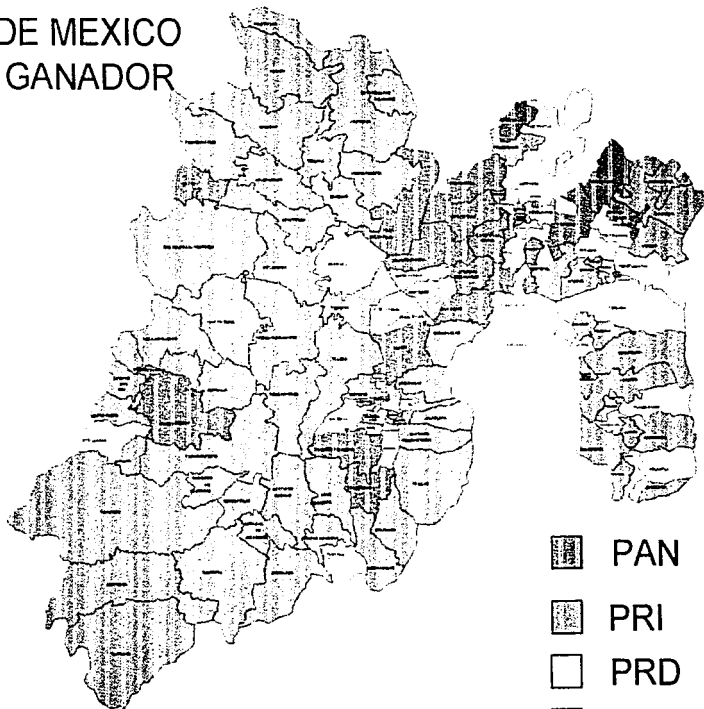






MAPA 2
ESTADO DE MORELOS
DIVISIÓN MUNICIPAL



- | | |
|--------------------|----------------------|
| 1 AMACUZAC | 18 TEMBICO |
| 2 ATILAHUACAN | 19 TEMOAC |
| 3 AXIOCHAPAN | 20 TEPALCINGO |
| 4 AYALA | 21 TEPOTZILAN |
| 5 COATLAN DEL RIO | 22 TETECALA |
| 6 CUAUTLA | 23 TETELA DEL VOLCAN |
| 7 CUERNAVACA | 24 TLALNEPANTLA |
| 8 EMILIANO ZAPATA | 25 TLALIZAPAN |
| 9 HUITILAC | 26 TLAXQUINTENANGO |
| 10 JANITTELCO | 27 TLAYACAPAN |
| 11 JIUTEPEC | 28 TOTOLAPAN |
| 12 JOJUTLA | 29 XOCHITEPEC |
| 13 JONACATEPEC | 30 YAUTEPEC |
| 14 MAZATEPEC | 31 YECAPITLA |
| 15 MACATLAN | 32 ZACATEPEC |
| 16 OCUTLICO | 33 ZACUALPAN |
| 17 PUENTE DE OXTLA | |

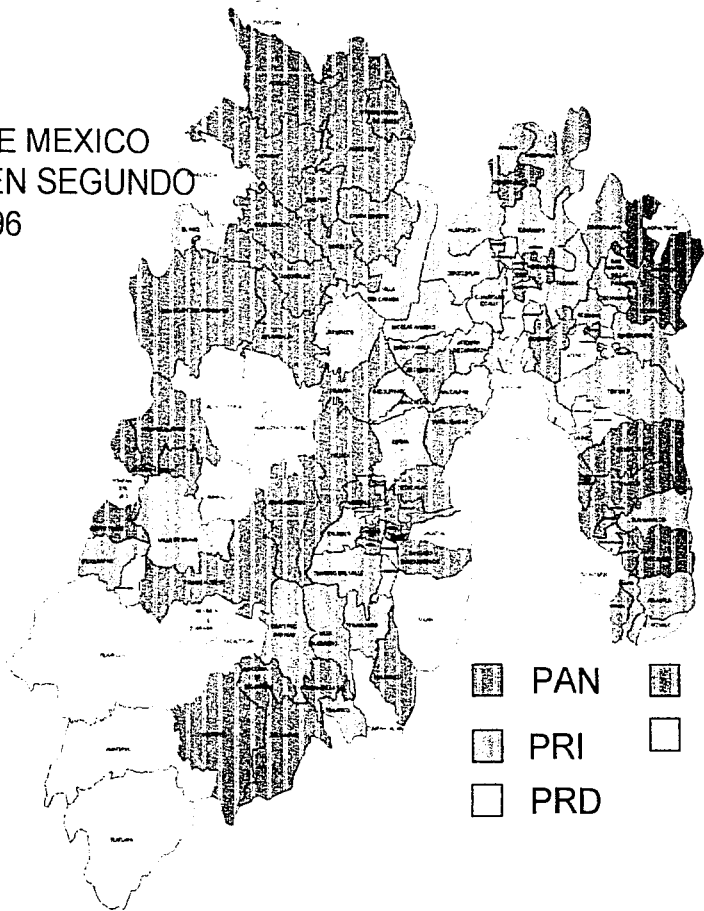
MAPA 3
ESTADO DE MEXICO
PARTIDO GANADOR
1996








-  PAN
-  PRI
-  PRD
-  PVEM

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

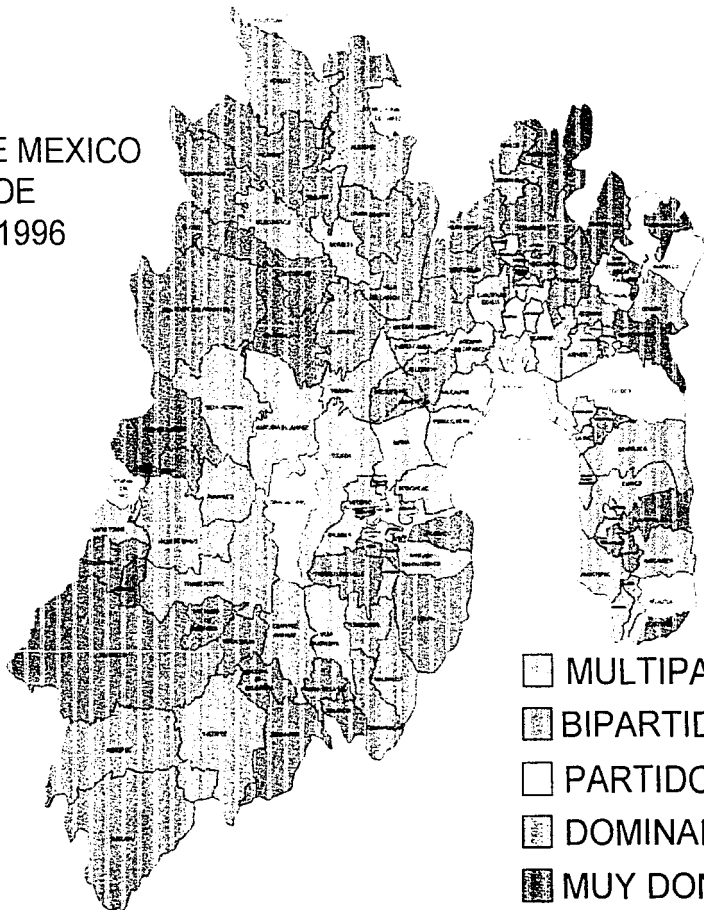
MAPA 4
ESTADO DE MEXICO
PARTIDO EN SEGUNDO
LUGAR 1996



- | | | | |
|---|-----|---|-----|
|  | PAN |  | PC |
|  | PRI |  | PPM |
|  | PRD | | |

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

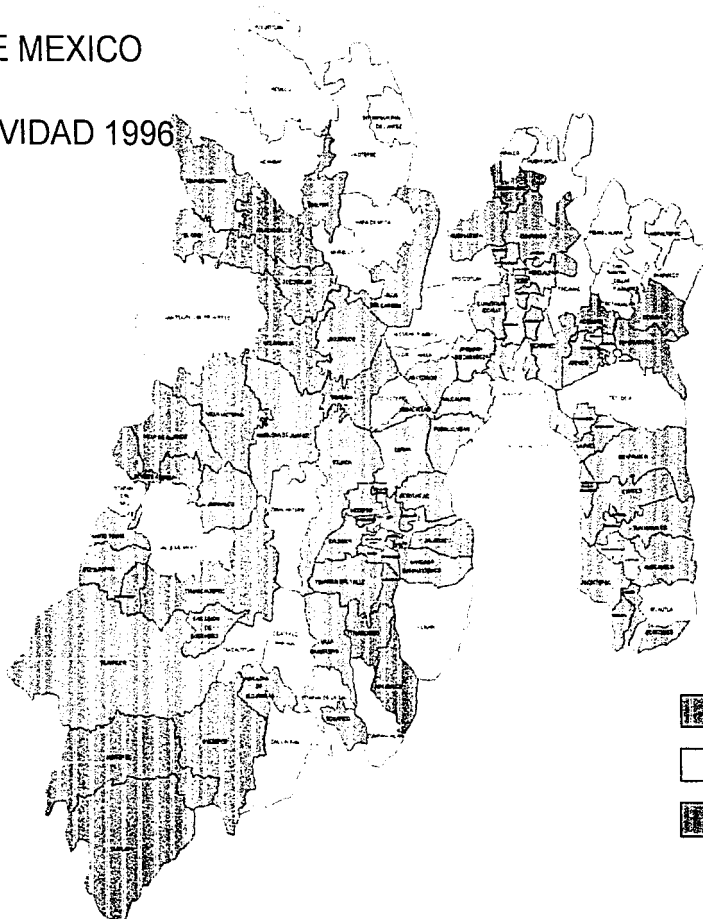
MAPA 5
ESTADO DE MEXICO
FORMATO DE
PARTIDOS 1996



- MULTIPARTIDISTA
- ▨ BIPARTIDISTA
- ▤ PARTIDO Y MEDIO
- ▧ DOMINANTE
- ▩ MUY DOMINANTE

TESIS CON
ORIGEN

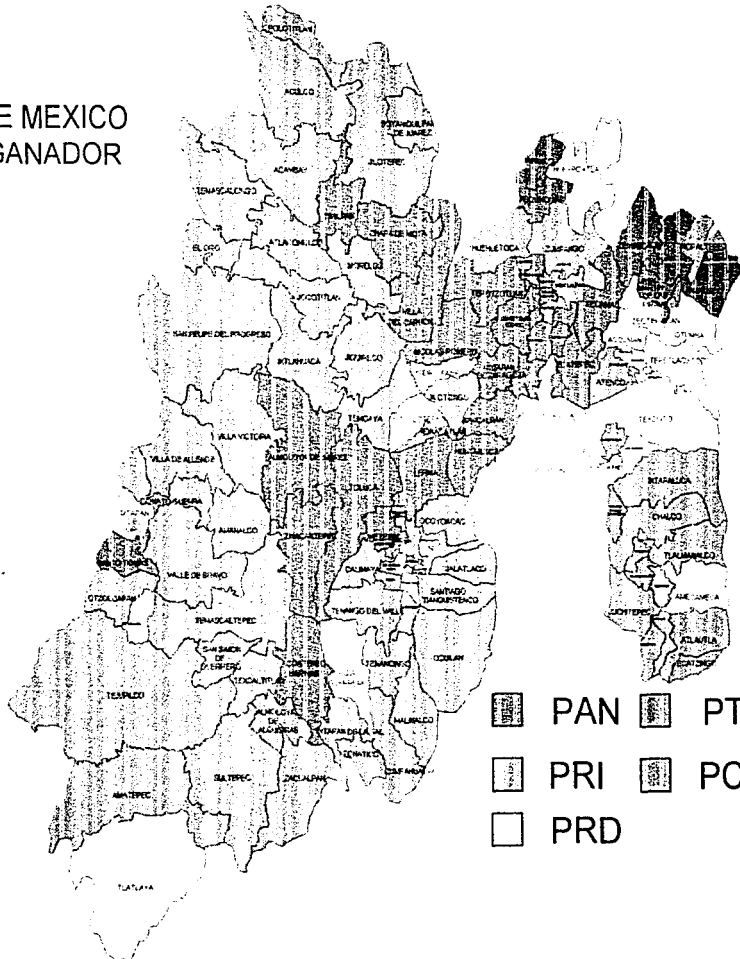
MAPA 6
ESTADO DE MEXICO
NIVEL DE
COMPETITIVIDAD 1996



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

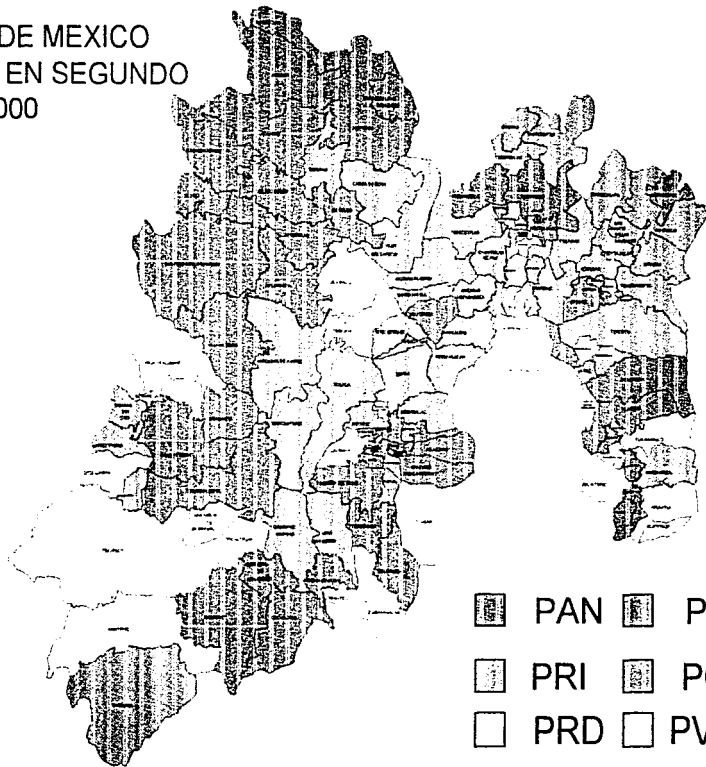
- NULA
- MEDIANA
- ▨ ALTA

MAPA 7
ESTADO DE MEXICO
PARTIDO GANADOR
2000



ESTADOS CON
FALLA DE ORIGEN

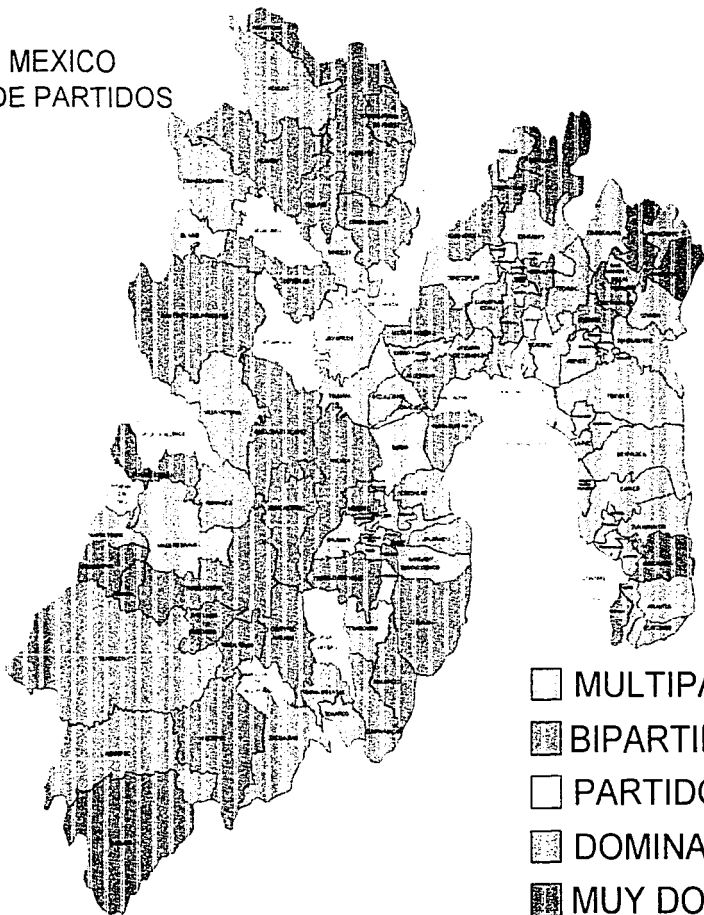
MAPA 8
ESTADO DE MEXICO
PARTIDO EN SEGUNDO
LUGAR 2000



TESIS CON
FALLA DE CATEGORÍA

- | | | | |
|--|-----|--|------|
| | PAN | | PT |
| | PRI | | PCD |
| | PRD | | PVEM |

MAPA 9
ESTADO DE MEXICO
FORMATO DE PARTIDOS
2000

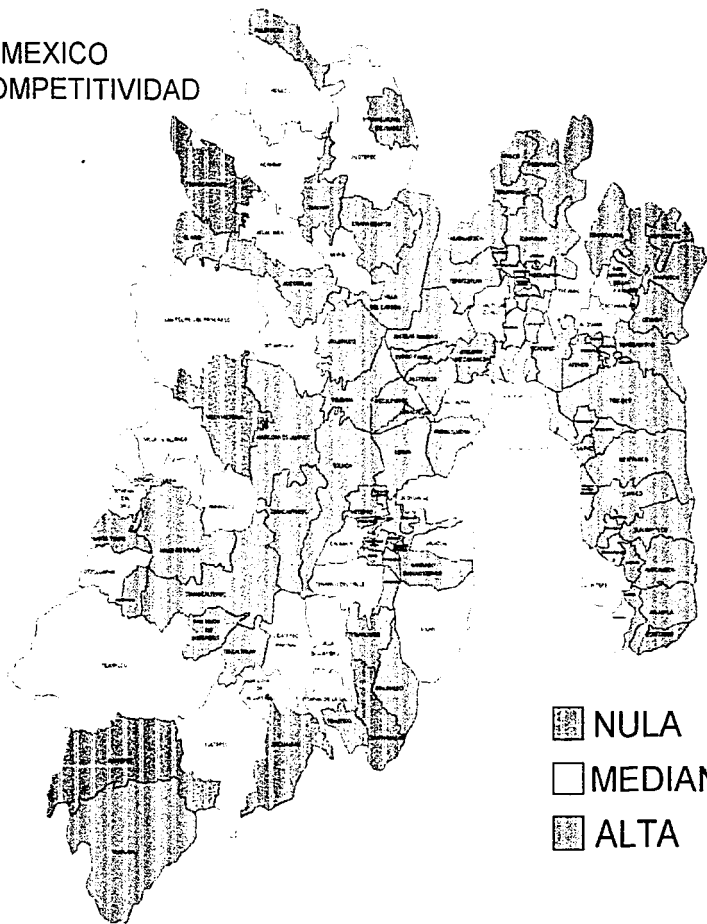


TIENE CON
FALLA DE ORIGEN

- MULTIPARTIDISTA
- BIPARTIDISTA
- PARTIDO Y MEDIO
- DOMINANTE
- MUY DOMINANTE

MAPA 10
ESTADO DE MEXICO
NIVEL DE COMPETITIVIDAD
2000

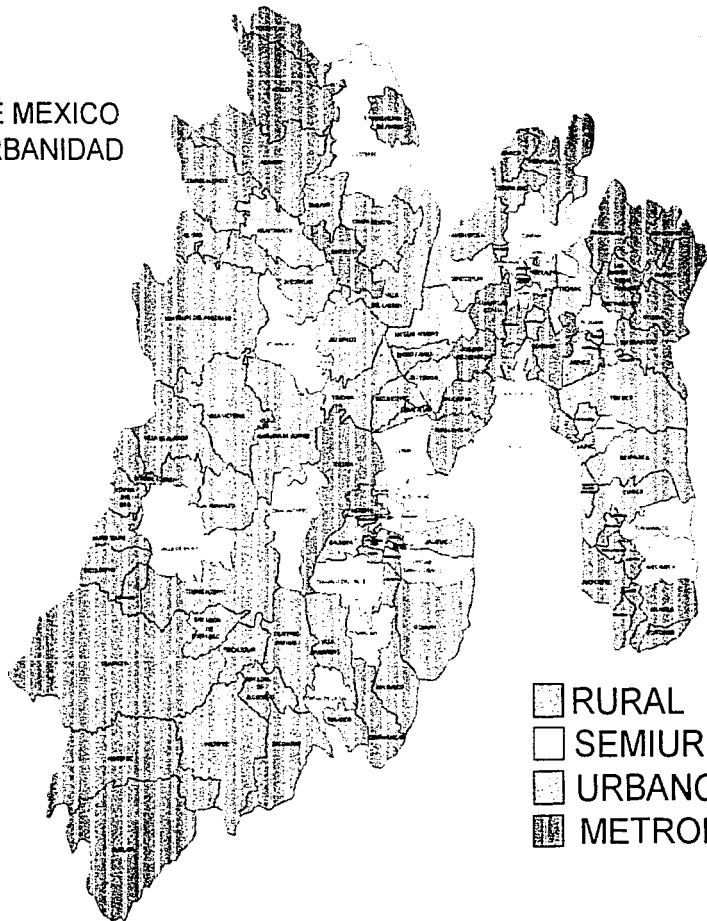
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN







-  NULA
-  MEDIANA
-  ALTA

MAPA 11
ESTADO DE MEXICO
TIPO DE URBANIDAD

TESIS OCY
FALLA DE ORIGEN

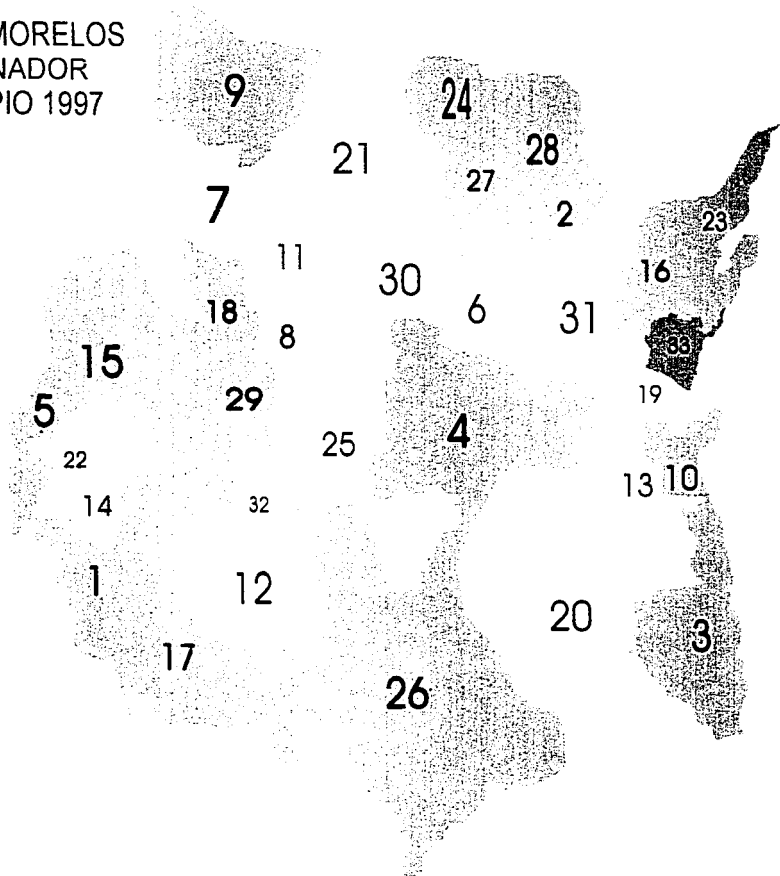


-  RURAL
-  SEMIURBANO
-  URBANO
-  METROPOLITANO

MAPA 12
 ESTADO DE MORELOS
 PARTIDO GANADOR
 POR MUNICIPIO 1997

TESTIS CON
 FALLA DE ORIGEN





- PRI
- PAN
- PRD
- PCM

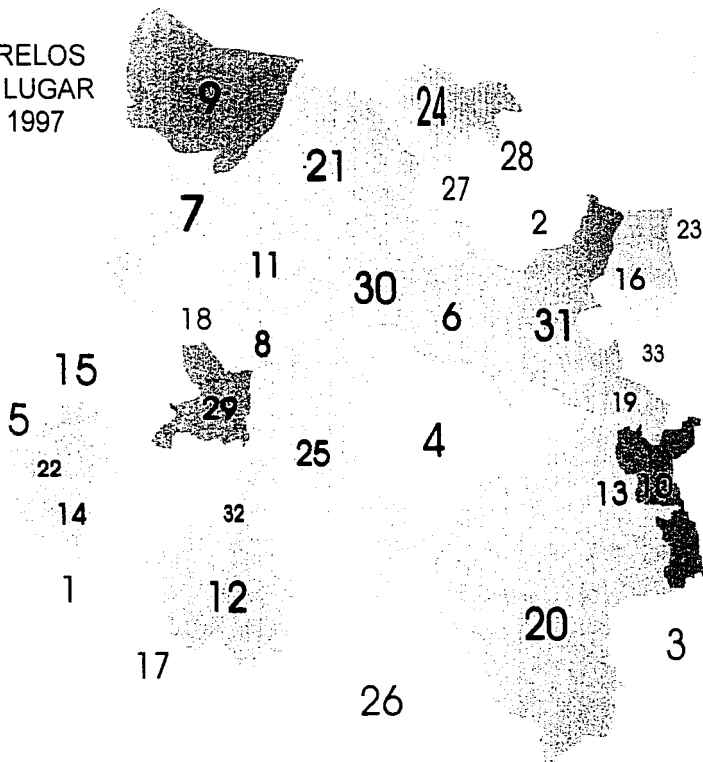


1834

MAPA 13
 ESTADO DE MORELOS
 PARTIDO EN 2^{DO} LUGAR
 POR MUNICIPIO 1997

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

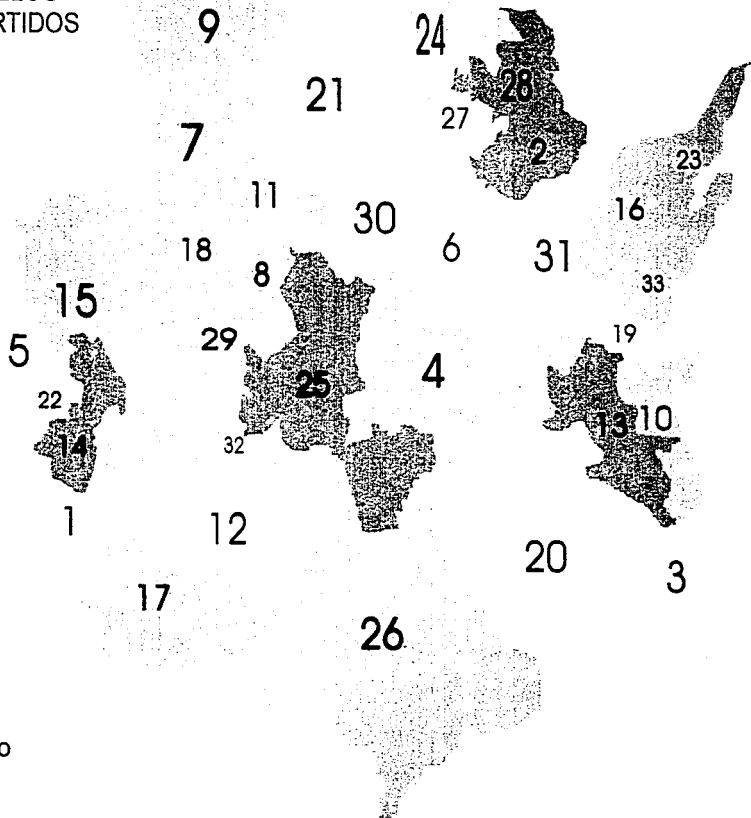
-  PRI
-  PAN
-  PRD
-  PCM
-  PT








183 M

MAPA 14
 ESTADO DE MORELOS
 FORMATO DE PARTIDOS
 1997

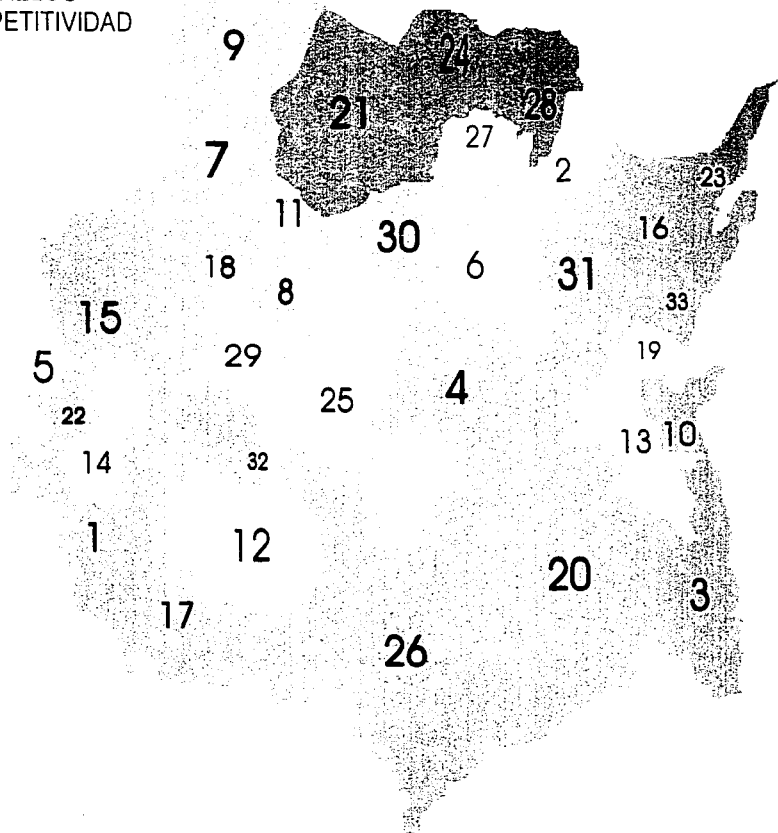
SISTEMA DE INFORMACIÓN
 POLÍTICA
 INSTITUTO FEDERAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS
 CENSO DE GOBIERNO 1997



-  Multipartidista
-  Bipartidista
-  Partido y medio
-  Dominante
-  Muy dominante




MAPA 15
ESTADO DE MORELOS
NIVEL DE COMPETITIVIDAD
1997

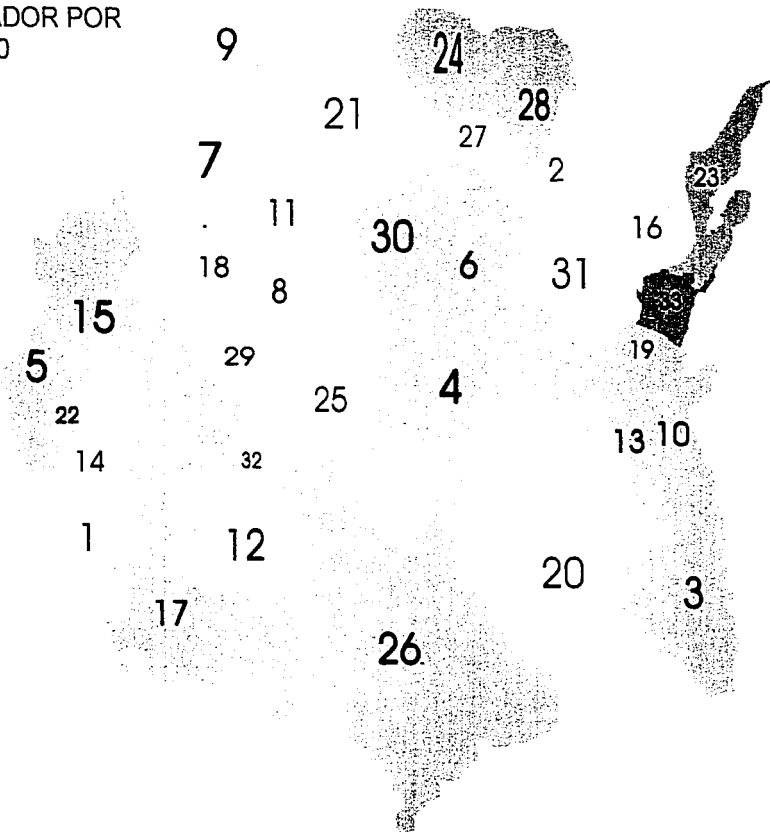
ESTADO DE MORELOS
TEJES CON
FAMILIA DE ORO



MAPA 16
 ESTADO DE MORELOS
 PARTIDO GANADOR POR
 MUNICIPIO 2000

TESIS CON
 FALLA DE CUBIEN

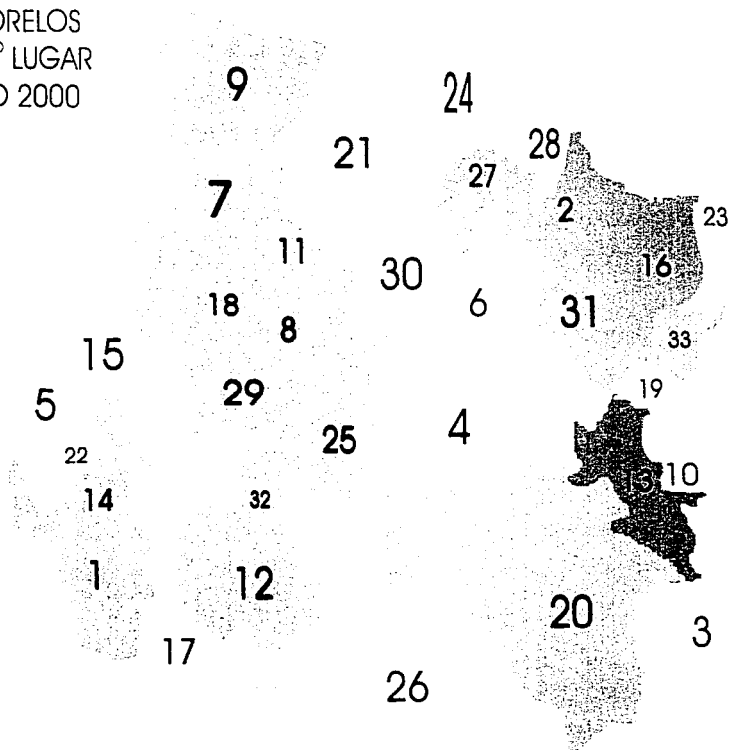
-  PRI
-  PAN
- APM
-  PCM
- PVEM
- UDO



MAPA 17
 ESTADO DE MORELOS
 PARTIDO EN 2^{DO} LUGAR
 POR MUNICIPIO 2000

NE. 10 7 7 7 7 7
 PAN
 100 SISEL

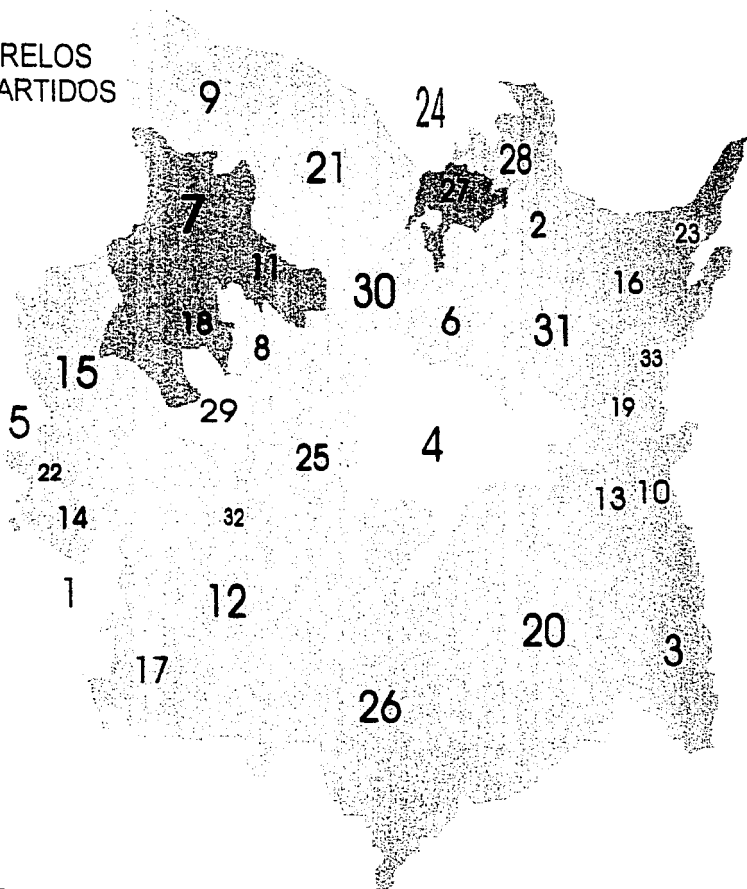
- PRI
- PAN
- APM
- PCM
- PVEM
- PDS







183 P

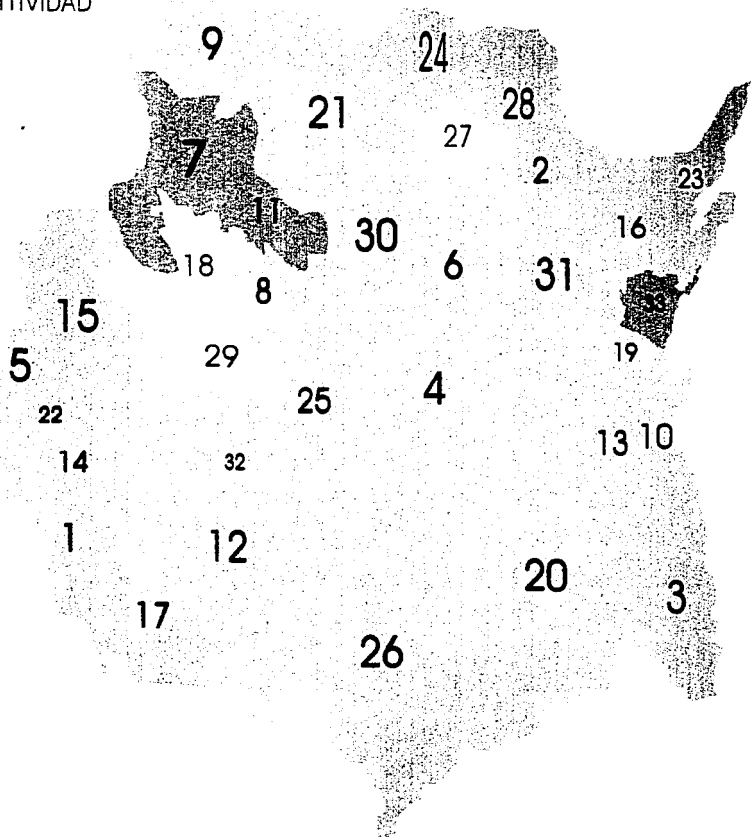
MAPA 18
ESTADO DE MORELOS
FORMATO DE PARTIDOS
2000

TESIS CON
FALLA DE CENEN






-  Multipartidista
-  Bipartidista
-  Dominante
-  Muy dominante

MAPA 19
ESTADO DE MORELOS
NIVEL DE COMPETITIVIDAD
2000

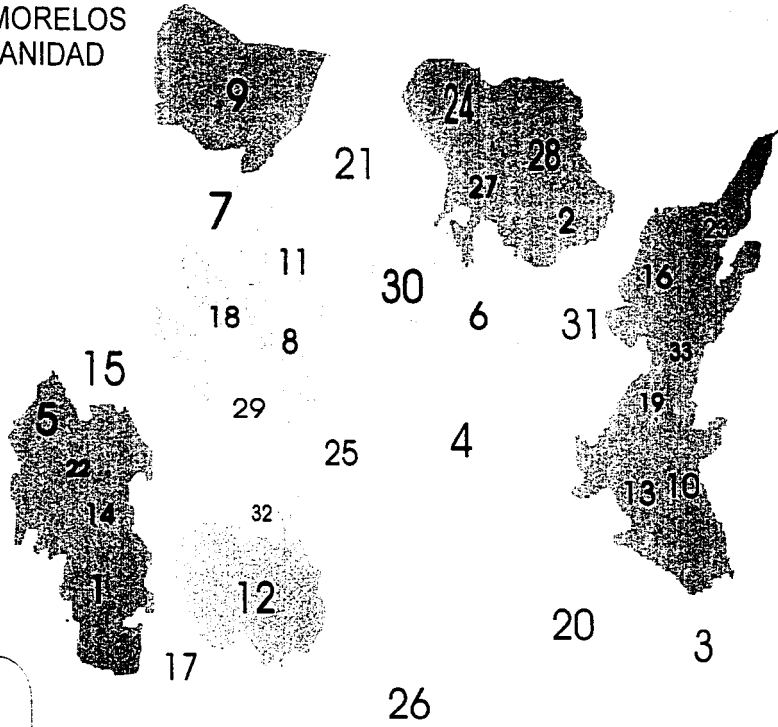
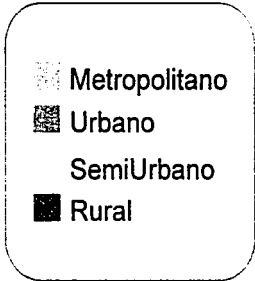


TESIS CON
EVALUACIÓN

-  Alta
-  Mediana
-  Nula

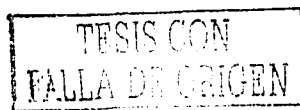
MAPA 20
ESTADO DE MORELOS
TIPO DE URBANIDAD

ESTADO DE MORELOS



FUENTES

- ABURTO Muñoz, Hilda. (1997). "Estado, régimen y sistema político (nuevas pautas para la administración pública mexicana). en *Revista de Administración Pública*, N° 96, INAP, México.
- AGUILAR Hernández, Felipe. (2000) *Moral pública en los procesos de buen gobierno*. Coedición de GEM, IAPEM, Plaza y Valdés, México, 2000.
- AGUILAR Villanueva, Luis. (2001). "Los perfiles de la Gobernación y Gestión Pública al comienzo del siglo XXI", en *Enlace*, Núm. 51, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 2001.
- ALANIS Boyzo, Javier. (1999). "La descentralización administrativa y financiera hacia las entidades federativas ¿Fortalecimiento del federalismo?" en *Revista Prospectiva* N° 10 de Agrupación Política Nueva, A.C. Año 4, Enero de 1999. México, 34-37 pp.
- ALTMAN, David y Castiglioni, Rossana. (2001). "¿De qué hablamos cuando hablamos de Gobernabilidad Democrática?" en *Prospectiva*, año 7, número 19 de Agrupación Política Nueva, A.C., noviembre 2001.
- ARENAS, Ernesto. (2000). *La transición política mexicana desde el Estado de México 1990-2000*. Editado por Colegio Mexiquense, México, 2000.
- ARZUAGA Magnoni, Javier Ariel. (1999). "Configuración territorial de la competitividad electoral en el Estado de México: un análisis de los años noventa." en *Quivera. Revista de estudios territoriales*, editada por la UAEM, año 1, número 1, marzo 1999.
- BARTOLINI, Stefano. (1996). "Metodología de la investigación política" en Pasquino Gianfranco (comp.). *Manual de ciencia política*. Editorial de Alianza Universidad textos, España, 1996.
- BENDIX, Reinhard. (1964). *Estado nacional y ciudadanía*. Amorrortu editores, Buenos Aires.
- BENSON, Oliver. (1974). *El laboratorio de ciencia política*. Amorrortu editores, Buenos Aires. 405 pp.
- BONNIN, C.J.B. (1983). "Principios de la administración" en *Revista de Administración Pública*. Edición especial en memoria del Maestro y Primer Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública: Gabino Fraga. INAP, México.



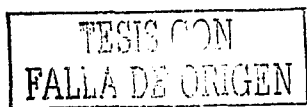
- BRIONES, Guillermo (1998). *Métodos y técnicas de investigación para las ciencias sociales*. 3ª. Edición. Editorial Trillas, México.
- CABRERO Mendoza, Enrique (coord.). (1996). *Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*. Coedición de Miguel Ángel Porrúa y CIDE. México, 630 pp.
- CABRERO Mendoza, Enrique. (1996) *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobierno locales*. (Con la colaboración de Rodolfo García del Castillo y Martha Gutiérrez Mendoza) Colección La ciencias Sociales. Coedición Miguel Ángel Porrúa y CIDE. México. 381 pp.
- CANAVOS C., George. (1985). *Probabilidad y estadística. Aplicaciones y métodos*. (Tr. Edmundo Urbina). Editorial Mc Graw Hill, México.
- CAIDEN, Gerald. (1996). "Revitalización de la administración pública" en *Revista de administración pública: ensayos sobre la nueva administración pública*. N° 91, INAP, México.
- CAMPOS Alvarez Tostado, Ricardo. (2001). "Gobernación y ética pública" en *Prospectiva*, año 7, número 19 de Agrupación Política Nueva, A.C., noviembre 2001.
- CAMPS, Victoria. (1997). "Ética del buen gobierno" en Giner y Sarasa (1997). *Buen gobierno y política*. Editorial Ariel, Madrid.
- CANSINO, César. (1997) *Democratización y liberalización*. serie de cuadernos de divulgación de la cultura democrática N° 14. IFE. México. 69 pp.
- CANSINO, César. (2000) *La transición mexicana 1977-2000*. Colección de estudios comparados. Centro de estudios de política comparada A.C. México. 368 pp.
- CÁRDENAS Gracia, Jaimes F. y Jacinto Faya Viesca (coords.). *La reforma político-electoral del Estado mexicano*. Revista AMEINAPE, N° 2 Querétaro, México, 1997.
- CHANES Nieto, José. (2000). *La Administración Pública en México. Nuestros clásicos. La obra de Luis de la Rosa*. Editado por el IAPEM, México.
- CISNEROS, Isidro H. (2000). "Ciencia Política" en Laura Baca Olamnedi y otros, *Léxico de la Política*. Coeditado por FLACSO, SEP-CONACYT, FUNACION HEINRICH BÖLL Y FCE, México.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- CORTES, Fernando y Rosa María Rubalcava (1987). *Métodos estadístico aplicados a la investigación en ciencias sociales. Análisis de asociación*. El Colegio de México, México.
- CRESPO, José Antonio, (2000). "La reforma electoral pendiente" en *Política y gobierno* Revista núm. 2, Vol. VII, segundo semestre de 2000, CIDE, México.
- CRUZ, César Nicandro. (2001). "Gobernabilidad y *governance* democráticas: el confuso y no siempre evidente vínculo conceptual e institucional" en *Prospectiva*, año 7, número 19 de Agrupación Política Nueva, A.C, noviembre 2001.
- CUNNILL, Nuria. (1991). *Participación ciudadana*. CLAD, Caracas.
- DAHL, Robert. (1992). *La democracia y sus críticos*. (Tr. Leonardo Wolfson). Ediciones Piados, España.
- _____ (1997). *Poliarquía. Participación y oposición*. (Tr. Julia Moreno San Martín). Segunda edición. Editorial Tecnos, Madrid, España.
- _____. (1998). *Un prefacio a la teoría democrática*. Ediciones Gernika, México.
- _____. (1999). *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Editorial Taurus, España.
- DAHRENDORF, Ralf (1980) "Effectiveness and legitimacy: on the governability of the democracies" en *Political Quarterly* 51. N° 4, October-December, 1980.
- DE LOS REYES Alvarado, Yolanda. (1997). "La participación social y la administración plural" en *Revista de Administración Pública*, N° 96, INAP, México.
- DELGADO Peña, José Alfredo. (1995). "La gestión municipal en una capital estatal: el caso de Toluca (1991-1993) en Alicia Ziccardi (coord). *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*. Coedición IIS-UNAM y Miguel Ángel Porrúa. México.
- DROR, Yehezkel. (1996). *La capacidad de gobernar. Informe al Club de Roma*. (Tr. Carmen Aguilar). Editado por FCE, México
- ELORZA Pérez-Tejada, Haroldop. (2000). *Estadística para las ciencias sociales y del comportamiento 2ª*. Edición. Oxford University Press, México.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

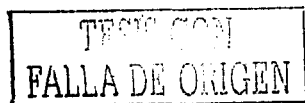
- EVERITT, Brian S. y Graham Dunn. (1998). *Applied multivariate data analysis*. Editado por Halsted Press, New York.
- FAYA Viesca, Jacinto. (1986). *Finanzas públicas*. 2a. ed. Editorial Porrúa. México, 461 pp.
- FERRÁN Aranaz, Magdalena (1996). *SPSS para Windows. Programación y análisis estadístico*. Editorial Mc Graw Hill, México.
- FREUND, John E. y Richard Manning Smith. (1993). *Estadística*. 4a. Edición. Editorial Prentice may Hispanoamericana, México.
- GARCÍA del Castillo, Rodolfo, (1999). *Los municipios en México. Los retos ante el futuro*. Colección Las ciencias sociales. Coedición Miguel Ángel Porrúa y CIDE. México, 295 pp.
- GARCÍA Ferrando, Manuel (1999). *Socioestadística. Introducción a la Estadística en Sociología*. Alianza Editorial, España.
- GLASER, William (1985). "Los mecanismos de la participación electoral" en Francois Chazel, Raymon Boundon y Paul Lazarsfeld *Metodología de las ciencias sociales. III. Análisis de los procesos sociales*. 2ª. Edición, Editorial Laia, Barcelona.
- GONZÁLEZ Casanova, Pablo (coord.). *Las elecciones en México, evolución y perspectivas*. Coeditado por Siglo XXI y el Instituto de investigaciones sociales de la UNAM.
- GUERRERO, Omar. (1999) *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*. Coedición Universidad Autónoma del Estado de México y Miguel Ángel Porrúa. México. 283 pp.
- GUERRERO Orozco, Omar. (1985), *Introducción a la administración pública*. Editorial Harla, México.
- _____. (1996). *Ciencia del Estado. Juan Enrique Von Justi*. Preparación y estudio introductorio de Omar Guerrero. Coeditado por 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. México.
- _____. (1999) "Management público, un concepto alusivo. Cuatro variaciones sobre el mismo tema" en *Revista de Administración Pública*, N° 100, INAP, México.



- _____ (2000). "Administración Pública" en Laura Baca Olamendi y otros. *Léxico de la Política*. Coeditado por FLACSO, SEP-CONACYT, Fundación Heinrich Böll y FCE, México.
- GUILLEN, Tonatiuh. (1996). *Gobiernos municipales en México: entre la descentralización y la tradición política*. Coeditado por COLEF y Miguel Angel Porrúa, México.
- HERNÁNDEZ Sampieri, Roberto y otros. (1998). *Metodología de la investigación*. 2a. Edición. Editorial McGraw Hill, México.
- IRACHETA Cenecorta, Alfonso Xavier. (1997) *Planeación y desarrollo. Una visión del futuro. Problemas y perspectivas del desarrollo y la urbanización en México y el Estado de México*. Plaza y Valdés editores. México. 260 pp.
- JONSON, Dallas E. (2000). *Métodos multivariados aplicados al análisis de datos*. (Tr. Brooks Cole Publishing Company). Editado por International Thompson Editores, México.
- LAZARFELD, Paul (1985). "Los efectos recíprocos de las variables estadísticas." en Francois Chazel, Raymon Boundon y Paul Lazarsfeld *Metodología de las ciencias sociales. III. Análisis de los procesos sociales*. 2ª. Edición, Editorial Laia, Barcelona
- LIJPHART, Arend. (1996). *Sistemas electorales y sistemas de partido. Un estudio de veintisiete democracias 1945-1990*. Centro de Estudios constitucionales, Madrid, 275 pp.
- _____ (1999). *Las democracias contemporáneas. Un estudio comparativo*. 4ª. Edición, Editorial Ariel, Barcelona.
- LINZ, Juan, J. (1996). *La quiebra de las democracias*. Alianza Universidad editorial. Madrid, España, 169 pp.
- LÓPEZ Cruz, Ángel. (1999). "La descentralización del gasto público: un imperativo para el desarrollo municipal" en *Revista Prospectiva* N° 10 de Agrupación Política Nueva, A.C. Año 4, Enero de 1999. México, 30-33 pp.
- LUJAMBIO, Alonso. (2000). *El poder compartido, un ensayo sobre la democratización mexicana*. Océano, México, 191 pp.
- MADRAZO, Jorge, (1985) "Reforma política y legislación electoral de las entidades federalivas" en González Casanova, Pablo, (Coord.) *Las elecciones en México, evolución y perspectivas*. Editado por Siglo XXI y el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, México.

TESIS CON
FALLA DE CONTEN

- Manual de Hacienda pública municipal* N° 10. (1989). Colección de manuales de administración y organización municipal. BANOBRAS-INAP. México, 137 pp.
- MANHEIM, Jarol B. y Richard C. Rich. (1999). *Análisis político empírico. Métodos de investigación en ciencia política.* (AR. Rosendo Gallego) Alianza Editorial, España.
- MASSÉ Narváez, Carlos E. y Eduardo Sandoval Forero. (1995) *Políticas públicas y desarrollo municipal. Problemas teórico-prácticos de la gestión pública y municipal.* Colegio Mexiquense, A.C. UAEM. México. 421 pp.
- MARSHALL, T.H. y Bottomore. (1998). *Ciudadanía y clase social.* Alianza editorial, Madrid, España.
- MARTÍNEZ Almazán, Raúl. (1996). *Las finanzas del sistema federal mexicano.* 2a. ed. corregida y aumentada. Libros de texto del INAP. Editorial del INAP. México, 353 pp.
- MARTÍNEZ Cabañas, Gustavo. (1995) *La administración estatal y municipal de México.* Cuarta edición. Libro de texto. INAP. México. 212 pp.
- MEJÍA Lira, José. (1994). "Problemática de las finanzas municipales" en José Mejía Lira, 1994, *Problemática y desarrollo municipal.* Plaza y Valdés. México. 83- 98 pp.
- _____ (1999). "Modernización de la administración pública mexicana" en *Revista de Administración Pública*, N° 100, INAP, México.
- MERINO Huerta, Mauricio, (1990). "El gobierno fuera del centro" en *Revista del Colegio.* N° 4, año II, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., México, octubre de 1990.
- _____ (coord.). (1994). *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano.* El Colegio de México, México.
- MEYER, Lorenzo. (1995) *Liberalismo autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano.* Editorial Océano México. México. 282 pp.
- MENDELHALL, William. (1982). *Introducción a la probabilidad y la estadística.* (Tr. Carlos Segami) Wadsworth International Iberoamericana. Estados Unidos de Norte América.



- MILLER, W.L. (1997). "Los métodos cuantitativos" en David Marsh y Gerry Stoker (coords) *Teoría y métodos de la ciencia política* (Tr. Jesús Cuellar Menezo). Alaienza Editorial, Madrid.
- MOLINAR Horcasitas, Juan. (1991). "Counting the number of parties: an alternative index" en *American political Science Review*, Vol. 85, No. 4, December.
- _____. (1993) *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*. 2ª. Edición. Editorial Cal y arena. México 265 pp.
- MORENO Espinosa, Roberto. (1992). *Origen y evolución del municipio en el Estado de México. Obra conmemorativa del V centenario del encuentro de dos mundos*. Gobierno del Estado de México, México, 355 pp.
- _____. (1996). *La administración estatal y municipal en el Estado de México en los procesos de globalización, apertura e intercambio*. Con la colaboración de Ma. de los Ángeles García Martínez y Refugio González Valdez. Editado por el IAPEM, México.
- _____. (1999) "La gestión pública: actualidad y prospectiva" en José Juan Sánchez González y Juan de Dios Pineda Guadarrama (coords), *Revista conmemorativa del Colegio. El Estado del Arte de la Administración Pública* , Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México.
- _____. (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" en *Revista IAPEM. Participación ciudadana* N° 41, IAPEM, México, Enero.marzo, 1999.
- MORLINO, Leonardo. (1996). "Las democracias" en Pasquino Gianfranco (comp.). *Manual de ciencia política*. Editorial de Alianza Universidad textos, España.
- MUÑOZ Petrarca, Victor Manuel. (2001). *Del autoritarismo a la democracia. Dos decenios de cambio político en México*. Coedición de la UNAM y Siglo XXI, México
- NOHLEN, Dieter. (1993) *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre la Reforma electoral*. UNAM. México.
- NOHLEN, Dieter. (1996) "Sistemas electorales y reforma electoral. Una introducción" en *La reforma del Estado. Estudios comparados*. UNAM, DGAJ de la Presidencia de la República. México

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

NOHLEN, Dieter. (1998) *Sistemas electorales y partidos políticos*. Segunda edición revisada y aumentada. Fondo de Cultura Económica. México. 471 pp.

_____, y otros (comps.) (1998b) *Tratado de derecho electoral comparado de América latina*. Coedición del Instituto interamericano de derechos humanos, Universidad de Heidelberg, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral y Fondo de Cultura Económica. México, 856 pp.

OCHOA Campos, Moisés. (1985) *La reforma municipal*. Tercera edición. Editorial Porrúa. México.

O'DONNELL, Guillermo y Schmitter, Philippe C. (1991). *Transiciones desde un gobierno autoritario. 4. Conclusiones tentativas sobre democracias inciertas*. México, Piados, 1991.

PACHECO Méndez, Guadalupe. (2000). *Caleidoscopio electoral. Elecciones en México 1979-1997*. Coeditado por IFE, UAM-X, FCE., México.

PANEBIANCO, Angelo. (1995). *Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos*. Editorial Alianza, España.

PARDO, María del Carmen. (1997). "La administración pública en tiempos de cambio político" en *Revista de Administración Pública*, N° 96, INAP, México.

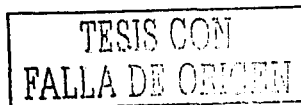
_____. (1994). "La gestión municipal ¿motor para el ejercicio democrático?" en MERINO Huerta, Mauricio, (1994). *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*. El Colegio de México, México.

PASQUINO, Gianfranco. (1997). "Gobernabilidad y calidad de la democracia" en Giner y Sarasa (1997). *Buen gobierno y política*. Editorial Ariel, Madrid.

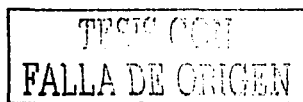
_____. (1999). *La democracia exigente*. Fondo de Cultura Económica, México.

PÉREZ González, Hugo. (1994). "Propuesta para el análisis de la estructura de las finanzas municipales: El caso de Tlaltlauquitepec, Pue. en José Mejía Lira, (1994), *Problemática y desarrollo municipal*. Plaza y Valdés. México. 111-154 pp.

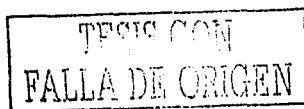
RAICH, Uri. (2001) *Impacts of expenditure decentralization on Mexican Local Governments*. Cuaderno de Trabajo, CIDE-DAP, México, 2001.



- RASMUSSEN, Shelley. (1992). *An introduction to statistics with data analysis*. Brooks Cole, California USA.
- RODRÍGUEZ, Victoria E. (1999). *La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*. (Tr. Eduardo L. Suárez). Editado por FCE. México.
- RODRÍGUEZ Obregón, José Arturo. (1998). *Sistemas electorales y democratización de los gobiernos municipales en México*. IAPQ, AMEINAP-España, Querétaro, México.
- SALAMANCA Guadarrama, Miguel (comp.) (2001). *Análisis comparativo en materia electoral, de las constituciones y legislación electoral de los estados de la república mexicana*. 2ª. Edición, IEEM, México, serie investigaciones jurídicas.
- SALAZAR, Luis y José Woldenberg. (1997) *Principios y valores de la democracia*. Serie de cuadernos de divulgación de la cultura democrática N° 1, tercera edición. IFE. México.
- SALAZAR Medina, Julián. (1992). *Elementos básicos de la administración municipal*. 2a. edición. UAEM. Toluca, México. 256 pp.
- SALAZAR Medina, Julián, Samuel Espejel Diazgonzález y Luis Inostroza Fernández. (1990) *Desarrollo, Administración y Planeación municipal. La experiencia del Estado de México*. UAEM, UAM, IAPEM. México. 395 pp.
- SÁNCHEZ, José Juan. (1999), "Los nudos históricos de la administración pública" en *Revista de Administración Pública*, N° 100, INAP, México.
- SÁNCHEZ González, José Juan. (1999b), "Situación actual de la ciencia administrativa" en José Juan Sánchez González y Juan de Dios Pineda Guadarrama (coords), *Revista conmemorativa del Colegio. El Estado del Arte de la Administración Pública*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México.
- (2002) *Gestión pública y governance*. IAPEM, México, 2002.
- SANCHEZ Ramos, Miguel Ángel y Rafael Cedillo Delgado (coords). (2000). *El proceso electoral mexicano '99*. Editado por UAEM, México.
- SARTORI, Giovanni. (1991). *Teoría de la democracia*. Tomo I y II. Alianza Editorial.



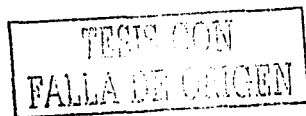
- SARTORI, Giovanni. (1995). *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. (Tr. Roberto Reyes M) Fondo de Cultura Económica. México. 227 pp.
- SARTORI, Giovanni. (1997) *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*. Segunda edición ampliada. (Tr. Fernando Santos Fontenla). Alianza editorial. Madrid, España. 450 pp.
- SAUCEDO Sánchez, José Alberto. (1997). *Hacia el federalismo fiscal. La reforma del sistema de asignación de participaciones federales a los estados*. Premio del INAP 1996. INAP. México, 195 pp.
- SIEGEL, Sydney y N. John Castellan (1998). *Estadística no paramétrica aplicada a las ciencias de la conducta*. 4ª. Edición. Editorial Trillas, México.
- TUFTE R., Edward (1977). *Data analysis for politicians and policy*. Prentice-Hall, USA.
- UVALLE Berrones, Ricardo. (1994) *Los nuevos derroteros de la vida estatal*. IAPEM. 144 pp.
- UVALLE Berrones, Ricardo. (1997) *Las transformaciones del Estado y la Administración pública en la Sociedad contemporánea*. IAPEM UAEM. México. 214 pp.
- UVALLE Berrones, Ricardo. (1999). "Condiciones, tiempo y procesos de la reforma del Estado Mexicano." en *Revista de Administración Pública*, N° 100, INAP, México.
- VALDÉS, Leonardo. (1995) *Sistemas electorales y de partido*. Serie de cuadernos de divulgación de la cultura democrática N° 7. IFE. México.
- VALDÉS, Leonardo. *Las consecuencias políticas de las reformas electorales en México: 1978-1991*. Tesis para optar por grado de doctor en ciencias sociales con especialidad en sociología. Colegio de México. México.
- WORLD BANK, (1991) *Managing development: the governance dimension. Discusion paper*. Washington, D.C., 1991.
- ZEISEL, Hans, (1997). *Dígalo con números*. 3ª. Edición. Fondo de Cultura Económica, México.
- ZICCARDI, Alicia. (1991). *Ciudades y gobiernos locales en AL en los noventa*. Coedición de Miguel Ángel Porrúa, FLACSO, Instituto Mora. México.



- _____. (1994). "Gobiernos locales: problemas de la representación y la participación ciudadana" en *La autoridad municipal y su compromiso con la democracia*. Secretaría de Gobernación, México.
- _____. (1994b). "Gobiernos locales entre la globalización y la ciudadanía (Reflexiones sobre las transformaciones recientes en el D.F.) en Lucía Álvarez (comp.) *Participación social y cambio institucional en el DF*. IIH-UNAM.
- _____. (1995) *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*. Coedición IIS-UNAM, Miguel Ángel Porrúa. México.
- _____ y Saltalamacchia H. (1998). *Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas*. IIS-UNAM. México.
- _____. (1998 b) *Gobernabilidad y participación ciudadana*. Editorial Miguel Angel Porrúa- IISUNAM, México.
- _____. (2000). "Ciudadanos y vecinos" en *Revista Universidad*, N°. 595, UNAM, México.
- ZIPPER, Ricardo Israel y María Eugenia Morales Contreras. (1994) *Ciencia Política*. Comité de publicaciones científicas de la Universidad de Chile y la Editorial Universitaria. Chile. 268 pp.

LEYES

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Ed. Porrúa. México, 2000.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México*. IEEM. México, 2000.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos*. IEE Morelos. México, 1999.
- Código Electoral del Estado de México*. IEEM. México, 2000.
- Código Electoral para el Estado de Morelos*. IEE Morelos. México, 1999.
- Código Electoral para el Estado de Morelos*. IEE Morelos. México, 1997.
- Ley de organizaciones políticas y procesos electorales del Estado de México*. México, 1993.
- Ley de organizaciones políticas y procesos electorales del Estado de México*. México, 1990.
- Ley de organizaciones políticas y procesos electorales del Estado de México*. México, 1987.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de México*. GEM. México, 2000.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos*. Gobierno del Estado de Morelos, Consejería jurídica. 2000.



DOCUMENTOS

Memoria procesos electorales 1996. IEEM, México, 1997.

Memoria procesos electorales 2000. IEEM, México, 2001.

Memoria proceso electoral Morelos 1997. IEE Morelos, México, 1997.

Memoria proceso electoral Morelos 2000. IEE Morelos, México, 2000.

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

INTERNET

<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.uaemex>

<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/losnuevos.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/sqg/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/nacion2/cndad5-1.htm#democracia>

<http://iteso.mx>

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN