



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MÉXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

CAMPUS ARAGÓN

PROPUESTA DE REFORMA JURIDICA A LA
ESTRUCTURA DEMOCRATICA DEL MUNICIPIO
DE CIUDAD NEZAHUALCOYOTL

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
MARTHA SORIANO VELASCO

ASESOR: LIC. FERNANDO PINEDA NAVARRO

MÉXICO

2004



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Gracias a **DIOS** por la oportunidad de darme la vida para culminar este momento, y por permitirme estar con las personas que más aprecio en la vida.

AGRADEZCO A MIS **PADRES FRANCISCO SORIANO MIGUEL y MARINA VELASCO GARCÍA** por su amor, esfuerzo, consejos y dedicación en mi educación, así como les doy gracias por ser un ejemplo para mi, porque sin ellos no hubiera logrado lo que he realizado, y que para mi es suficiente con saber que están conmigo los quiero mucho.

Doy gracias a mis hermanos **FRANCISCO, GABY y ERIC**, por estar a mi lado apoyándome en los momentos buenos y malos y saber que cuento con ellos en todo

Gracias por todos **mis familiares, amigos, amigas y por todas aquellas personas** que de una forma u otra me han apoyado en cada etapa de mi vida, gracias por existir.

A MI ASESOR el **LIC. FERNANDO PINEDA NAVARRO**, al haber auxiliado en el presente trabajo con sus conocimientos.

GRACIAS A LA **UNAM**, que como institución permitió que muchos como yo logran el sueño de terminar una carrera profesional haciéndolo una realidad.

A LA **ENEP ARAGÓN** porque en sus aulas se transmitieron varios conocimientos por parte de los profesores que han dedicado gran parte de su vida a la formación profesional de los alumnos.

PROPUESTA DE REFORMA JURÍDICA A LA ESTRUCTURA DEMOCRÁTICA DEL MUNICIPIO DE CIUDAD NEZAHUALCOYOTL.

INTRODUCCIÓN

CAPITULO 1. EVOLUCIÓN HISTÓRICO-INSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO MEXICANO

PÁGINA

1.1. Época prehispánica	1
1.2. Época Colonial	7
1.3. Época independiente	11
1.4. La Reforma	15
1.5. El Porfiriato	16
1.6. La Revolución Mexicana	18
1.7. México contemporáneo	22
1.7.1 La Reforma Municipal	22
1.7.2 Aspectos Generales de la problemática municipal actual	26

CAPITULO 2. CONCEPTUALIZACIÓN BÁSICA

2.1. Aspectos generales del Municipio	30
2.1.1. Concepto de Municipio	30
2.1.2. Tesis que explican el surgimiento del municipio	36
2.2. La representación democrática en el entorno actual	41
2.2.1 Mecanismos de representación indirecta	46
2.2.2. Mecanismos de representación directa	51
2.2.2.1 Plebiscito	51
2.2.2.2. Referéndums	54
2.2.2.3. Otras formas de participación directa	56
2.3. El proceso de reforma democrática en México	57

CAPITULO 3. ANÁLISIS DE LA PROBLEMÁTICA DEL MUNICIPIO MEXICANO EN MATERIA DEMOCRÁTICA

3.1. El municipio y la crisis del sistema de partidos en México	61
3.2. El problema de la representación popular en los Ayuntamientos	
Posturas doctrinarias	66
3.3. El municipio en el entorno de la reforma democrática	74

3.4. Estudio de la necesidad de nuevos sistemas de representación ciudadana	78
--	----

CAPITULO 4. PROPUESTAS RELATIVAS A LA DEMOCRATIZACIÓN DEL MUNICIPIO DE CIUDAD NEZAHUALCOYOTL

4.1. Datos contextuales	84
4.2. Problemática	88
4.3. Propuesta de Reformas al artículo 115 Constitucional	95
4.4. Propuesta de reformas a la Ley Orgnánica Municipal del Estado de México y al Bando Municipal de Ciudad Nezahualcoyotl	96

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

Si bien el "nuevo Federalismo", se ha venido manejando en el discurso político desde el sexenio de 1988-1994 y su necesidad fue reconocida de lleno en un plan nacional de desarrollo 1995-2000, debe de aceptarse que este es un tópico inconcluso hasta la fecha, en tanto que toda reexpresión del sistema federal debe, en todo caso, desmontar las estructuras más retrógradas y autoritarias que obstaculizan el desarrollo autónomo y democrático.

En la actualidad, siguen en vigencia múltiples problemáticas vinculadas así a la autonomía municipal en sus diferentes planos, como el ejercicio del poder político en el seno de los ayuntamientos.

Los puntos de vista vertidos en lo referente a la reconstrucción democrática del municipio mexicano son diversos y abarcan diferentes ámbitos: se ha acusado en múltiples ocasiones, la injusta repartición del erario público, estructurándose incluso cuerpos teóricos complejos como el "federalismo tributario"; asimismo, se ha señalado a la ingerencia de órdenes superiores de gobierno (federal y estatal), en el poder decisonal de los ayuntamientos como una de las causas esenciales del rezago democrático en el orden municipal.

Sin embargo, los mecanismos para impulsar el desarrollo democrático de los ayuntamientos en una perspectiva orgánica (es decir, "desde adentro" de los propios

municipios) han sido objeto de un evidente soslayo así por la doctrina como por la legislación.

El problema del rezago democrático en los Municipios se vinculan directamente con una añeja paradoja de la democracia que se hizo patente desde la gestación de los Estados liberales: la de la representación.

Un paradigma de la teoría democrática (en el cual va implícita la esencia misma del concepto propio de democracia) es el que nos indica que todo gobierno debe representar los intereses de la comunidad en su conjunto o al menos los de la mayoría de los integrantes de ésta.

La anterior formula estandarte del constitucionalismo y base teleológica de los Estado liberales se encontró sin embargo con diversos factores que acabaron por complejizar su consecución. Estos factores, de carácter fundamentalmente histórico-social, pueden sintetizarse en dos rubros fundamentales:

- a) La pérdida de credibilidad por parte de la comunidad en el sistema de partidos políticos, y;
- b) El redimensionamiento de la sociedad civil, fenómeno que se manifestó en prácticamente todos los regímenes democráticos a partir de la década de los ochenta.

El sistema de partidos pierde credibilidad entre otras cosas, debido al anquilosamiento ideológico y a la creación de élites, que desembocó finalmente en vicios políticos tales como el corporativismo y los sistemas de gobierno basados en la no alternancia del poder político.

Por otra parte, diversas coyunturas históricas, redimensionaron, como se ha dicho, el papel de la sociedad civil que paso de ser un simple grupo de presión a una verdadera corriente de opinión con presencia auténtica de las estructuras políticas actuales.

En México, el cisma entre la concepción tradicional de la sociedad civil y su configuración actual puede ubicarse en 1988, ante la clara perspectiva de la alternancia del poder en sus más altos escalafones. Fue precisamente a partir de dicha coyuntura cuando comenzó a construirse la reforma democrática que, ni con mucho se limita sólo a modificaciones sustanciales en el marco jurídico electoral, sino que concierne a la democratización de todos y cada uno de los niveles de gobierno previstos en nuestra Constitución.

A nivel municipal, por ejemplo, se detectan problemáticas bien delimitadas vinculadas también con el efecto de la representación democrática. El municipio mexicano en la actualidad, acusa una desproporcionada distribución del poder, cuya gravedad se incrementa en tanto que la entidad municipal en la célula constitucional de organización política.

Lo anterior nos lleva a inferir que los aspectos más profundos de la reforma democrática nacional, deben darse en los niveles más básicos del gobierno, como es el caso del municipio.

En este orden de ideas, se vuelven prioritarias reformas jurídico-formales que tiendan a la eliminación de los vicios políticos de la representación en el seno de los ayuntamientos: el reacomodo de los mecanismos de participación directa de la comunidad en los actos decisionales de gobierno es una alternativa.

Lo anterior se reafirma si consideramos que el municipio tiene que ver con la ciudadanía, es decir, es el órgano de los intereses locales que están más cercanos al ciudadano, y es el órgano mediante el cual organiza su gobierno, lo es también de las aspiraciones sociales de la población local en contra de los ataques, privilegios y abusos de otros poderes. Es decir, el municipio es, o al menos así debería ser para el ciudadano, el órgano que equilibra el poder hegemónico con el poder ciudadano.

La problemática de la democracia municipal se vincula también de forma directa con la falta de representatividad de los intereses ciudadanos por parte de los funcionarios del ayuntamiento que en muchas ocasiones se limitan a potestar intereses sectoriales o de élite: en este sentido, las demandas ciudadanas no sólo carecen de representación, sino también de un cauce adecuado.

La falta de representatividad de los órganos municipales se hace más notoria en aquellos municipios con amplia extensión territorial, que constituyen un mosaico

de zonas e intereses políticos, económicos y culturales, como en el caso de ciudad Nezahualcoyotl, México.

En el municipio de ciudad Nezahualcoyotl, ubicado al oriente de la ciudad de México, es uno de los más extensos y densamente poblados del territorio nacional. Con cerca de 1.5 millones de habitantes, esta localidad cuenta con una amplia gama de sectores poblacionales con características diversas.

Sin embargo, esta diversidad no se hace manifiesta en las esferas del gobierno municipal. Siguiendo las formulas tradicionales adoptadas por los partidos políticos para la asignación de candidatos a los puestos de elección popular, la representación plural de los intereses ciudadanos pasa a un segundo plano. Lo anterior ha llevado a ciudad Nezahualcoyotl a una de las crisis de representación más notorias de su historia.

El presente trabajo propone algunas medidas tendientes a optimizar los mecanismos de representación en el municipio objeto de estudio cuyos beneficios podría hacerse extensivos al resto de los municipios mexicanos. Para tales fines, el trabajo se estructura formalmente del modo siguiente:

En el capítulo primero se revisan los antecedentes históricos del municipio mexicano, iniciando en la época precortesiana y concluyendo en la contemporánea, haciendo una referencia genérica a los principales problemas actuales de la institución municipal en nuestro medio.

En el apartado segundo se presenta una conceptualización teórica del municipio, estudiando las diversas posturas doctrinarias que explican su origen y evolución. Se analizan, asimismo, los conceptos básicos de los medios alternativos de participación ciudadana en la toma de decisiones políticas.

En el capítulo tercero se analizan los elementos que constituyen la problemática del municipio mexicano actual, realizando una aproximación teórica a las posibles soluciones.

Finalmente, en el apartado cuarto se presentan una serie de alternativas para incrementar y mejorar los flujos de participación ciudadana al interior del municipio de ciudad Nezahualcoyotl, México, cuya elección se realizó considerando los elementos enunciados con antelación.

El trabajo en su conjunto tiene como finalidad realizar una aportación, si bien sencilla a los trabajos que se ocupan de replantear la estructura democrática de los municipios en el marco de la transición democrática del estado mexicano.

CAPÍTULO 1

EVOLUCIÓN HISTÓRICO-INSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO MEXICANO

1.1. Época prehispánica

Aunque la doctrina suele afirmar que la historia del municipio en México comienza formalmente durante la época de la Colonia, diversos estudios sociojurídicos entre los que destaca por su amplitud el desarrollado por el maestro Moisés Ochoa Campos, demuestran que, aún en el marco de las culturas prehispánicas, se contaba con un sistema de organización política, social y económica cuya célula era una manifestación del concepto teórico de *municipio agrario o natural*, denominada por los antiguos mexicanos como *calpulli*.

Según el historiador Enrique Semo, los *calpullis* eran unidades sociales que conjuntaban las características propias de las tribus y los clanes, en las cuales se encontraba la base, tanto de la organización política como del sistema de producción prehispánicos; este autor afirma:

“...El *calpulli* era ante todo una comunidad de personas que vivían juntas y podía incluir a todos los habitantes de un pueblo o a una parte de ellos...También las ciudades mayores estaban divididas en *calpullis*...”¹

¹ Semo, Enrique. Historia del capitalismo en México. Edit. ERA. México. 1997. p. 61

La dinámica de estas células de organización, era similar tanto en el Imperio Azteca como en el Maya. Se partía del principio de que las tierras eran propiedad del Estado, cuyas autoridades delegaban el *usufructo* de las mismas a grupos de personas unidas por un linaje común: a este grupo correspondía avecindarse en las tierras asignadas al *calpulli* así como la realización de actividades agrícolas (fundamentalmente el cultivo y el pastoreo). La retribución que por dicho usufructo debía rendir el *calpulli* al gobierno central era la tributación en especie de los productos obtenidos.

Acerca de la estructura social y política del *calpulli*, señala Aguirre Beltrán que:

“...El *calpulli* era el sitio ocupado por un linaje, es decir, por un grupo de familias emparentadas por lazos de consanguinidad, cuyo antepasado divino [...] era el mismo. Por ello, cada *calpulli* tenía un dios particular, un nombre y una insignia particular, y lo que para nuestro objeto tiene mayor significación, un gobierno también particular...”²

De lo expuesto, puede glosarse que el *calpulli*, ,no obstante a tener una amplia similitud conceptual con el clan o la tribu (que *per sé* no constituyen antecedentes directos del municipio), se encontraba dotado de ciertos rasgos distintivos que lo aproximaban de forma substancial al concepto occidental del municipio; estos rasgos, son, a grosso modo, y atendiendo a la exposición del

² Cit. por Ochoa Campos, Moisés. La reforma municipal. Edit. Porrúa, México. 1990. p. 33

Doctor Burgoa Orihuela: "...su autonomía interior... y ...su actividad económica autárquica..."³, elementos que se analizan en las siguientes líneas:

a) *Autonomía interior:*

A diferencia de otras formas antiguas de organización como la *gens* y el *clán*, el *calpulli* exigía que el núcleo social ocupase, con fines de permanencia un territorio determinado. Las relaciones establecidas entre sus miembros iban, no obstante, más allá de los simples lazos o vínculos de vecindad; los unía un pasado común, un cierto acervo de creencias religiosas, un conjunto de costumbres y formas de trabajo comunitario, en síntesis, toda una serie de patrones culturales observados homogéneamente por todos sus miembros.

En función de estos vínculos, cobraba también forma la organización política del *calpulli*: el gobierno central (el Imperio) respetaba la *autarquía* política del *calpulli* que, de acuerdo con sus usos y costumbres nombraba a sus propias autoridades y establecía sus propias normas de convivencia social; a su vez, los vínculos con el gobierno central se reducían a la tributación y al respeto de las instituciones estatales superiores. La forma de gobierno interior de los *calpullis* revistió, en todo momento, una significativa autonomía respecto a las disposiciones políticas del centro y su forma esencial fue la del Concejo, tal y como ocurría en los municipios occidentales:

³ Burgoa Orihuela Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Edit. Porrúa, México, 2000, p. 908

“...En el calpulli, la alianza de familias determinó fatalmente una forma de gobierno: la del concejo [...] Él era la expresión del poder social, a la manera de los concejos municipales...”⁴

La existencia de una forma de gobierno propia y autónoma respecto a los designios del poder central, constituye, por ende, uno de los principales argumentos que sustentan que el *calpulli* es antecedente directo del municipio en nuestro país.

b) Actividad económica autárquica:

Los *calpullis* detentaban, como uno de sus principales rasgos, la autosuficiencia económica. Sus miembros ejercían libremente el usufructo de las parcelas que se le asignaban y aunque existen indicios de que al interior de los *calpullis* existían diferencias de clase, puede afirmarse que su estructura económica era suficiente para sufragar las necesidades de todos sus miembros. La intervención del gobierno central del Imperio en la economía de los *calpullis* se limitaba, en todo caso, a exigir de éstos el tributo que les correspondía.

La autonomía política y la autarquía económica de los *calpullis*, dieron a estas instituciones una cohesión asombrosa que persistió, en buena medida, durante fases posteriores de la evolución histórica de nuestro país:

⁴ Ochoa Campos Moisés, OP, CIT, p. 33

“...Estas unidades sociales demostraron tener una cohesión y capacidad de sobrevivencia extraordinarias. Resistieron los embates de la Conquista, la despoblación y la expansión de la gran propiedad privada, resurgiendo una y otra vez de sus propias ruinas...”⁵

Otro elemento de coincidencia entre el *calpulli* y la institución municipal de Occidente, lo fue su estructura política basada en la figura del Concejo. Éste se integraba por los jefes de las diferentes familias que formaban el núcleo comunitario que eran, generalmente ancianos. Entre las principales funciones de este *Concejo de Ancianos* se encontraba la de nombrar los principales cargos políticos, entre los que destacaban:

a) *El teachcauh* o “pariente mayor” que se encargaba, fundamentalmente, de administrar y supervisar el funcionamiento productivo del *calpulli* y de representarlo ante otras tribus o linajes. Según Ochoa Campos, sus tareas específicas pueden equipararse a las del presidente municipal y eran, entre otras, administrar:

- ⇒ El régimen comunal agrario;
- ⇒ El trabajo de los miembros del *calpulli*;
- ⇒ El producto de las tierras;
- ⇒ Cuidar el orden y la impartición de justicia.

⁵ Semo. OP. CIT, p. 61

El cargo se ejercía por toda la vida y no era hereditario: cuando el *teachcauh* moría, el Concejo elegía otro de acuerdo a los usos y costumbres del grupo social.

- b) *El tecuhtli* que era, en términos generales, el jefe militar del *calpulli*. Su elección respondía a sus hazañas previas en el campo de batalla. Siendo un cargo que se ejercía de por vida, tampoco era hereditario;
- c) *Los tequitlatos*, encargados de dirigir el trabajo comunal;
- d) *Los calpizques*, funcionarios encargados de recaudar los tributos;
- e) *Los tlayacanques* o cuadrilleros;
- f) *Los sacerdotes o médicos hechiceros*;
- g) *Los tlacuilos* que hacían las veces de escribanos tanto en asuntos públicos como privados; y,
- h) *Los topiles* que ejercían las funciones de gendarmería y cuidaban, por tanto de la seguridad pública.

•

Tal y como puede observarse, los *calpullis* contaban con una meticulosa estructura política y administrativa que determinó, en gran medida su subsistencia a pesar de las coyunturas adversas del entorno. La sólida estructura que alcanzaron los *calpullis* sobre todo en la zona centro del país, facilitó, según Semo, las labores de colonización efectuadas por los españoles y determinó, en gran medida, la estructura municipal de períodos subsecuentes de la historia:

“...La autarquía y la autosuficiencia desarrollada de las comunidades agrarias del centro explica también, en parte, la estabilidad del dominio español que en esta región se consumó en menos de cinco años: como en el Oriente antiguo, las comunidades aceptaron la sustitución de un despotismo [tributario] a otro, en la medida en que el nuevo *se erigía en defensor de su persistencia...*”⁶

1.2. Época Colonial

El municipio era una institución ampliamente arraigada en España durante los años de la Conquista. Durante todo el período que había transcurrido de la Edad Media, el Estado Nacional Español se había valido de la institución municipal para fundar (e incluso refundar) sus villas y ciudades; la influencia del municipio romano-visigótico, así como los buenos resultados que había obtenido la Corona hispana en su proceso de expansión, dotaban al municipio de un enorme prestigio en el plano político.

Este prestigio de la institución municipal sería aprovechado en los mejores términos por Hernán Cortés, quien, habiendo iniciado su empresa de conquista definitiva de la Nueva España en rebeldía respecto a las órdenes del gobernador de Cuba, Diego de Velázquez (y, en consecuencia de la propia Corona española),

⁶ Semo, OP. CIT. pp. 63-64

buscó legitimar su incursión en los nuevos territorios a través de la fundación de municipios.

Fue así como la primera tarea que cumplió Cortés al incursionar de manera definitiva en los *nuevos* territorios consistió en fundar, en las playas de Chalchihuecan, el Municipio de la Villa Rica de la Veracruz, cuya acta de constitución data del 10 de julio de 1519. En el acta constan los primeros nombramientos del Ayuntamiento efectuados por el propio Cortés. Se nombraron dos alcaldes (Alonso Hernández Portocarrero y Francisco de Montejo); cuatro regidores (Alonso Dávila, Pedro y Alonso de Alvarado y Gonzalo de Sandoval) y un Alguacil General y Procurador General (Juan de Escalona).

Tras el acto solemne de constitución del Ayuntamiento, Cortés renuncia ante éste (el Ayuntamiento) al cargo de jefe del ejército que comandaba siendo nombrado como Capitán del Ejército y Justicia Mayor. El acta depositaba en el Ayuntamiento la potestad de la Corona, dejando ver con claridad que el Municipio sería, a la postre, la principal fórmula de los procesos de Conquista y Colonización de la Nueva España.

Posteriormente, Cortés funda otros municipios como el de Puebla, Coyoacán, Temixtlán (en el actual Estado de México), San Miguel, Perote, San Francisco de Campeche, Mérida, Acapulco y Ciudad de México entre muchos otros. En los años subsecuentes a 1521, en que cae la Ciudad de México Tenochtitlan, la

fundación de municipios es sumamente prolífica y se extiende a todo el territorio de la Nueva España.

Con la finalidad de ordenar los procesos de Conquista y Colonización, Cortés dicta las primeras disposiciones en materia municipal conocidas como las "Ordenanzas de Cortés de 1524 y 1525"⁷. Mediante estas Ordenanzas, se trataba de dictar los primeros lineamientos para dotar de un sentido de permanencia a las nuevas villas y ciudades:

"...En estas Ordenanzas, Cortés organiza la vida política administrativa del municipio, trata de fortalecer los vínculos de vecindad, obligando a los vecinos del municipio a establecerse de forma permanente, pues como es bien sabido los españoles que llegaban lo que querían era enriquecerse y regresar pronto a su tierra..."⁸

En este sentido, las Ordenanzas de Cortés no sólo establecían los órganos de gobierno de los municipios de la Nueva España (dos alcaldes con jurisdicción civil y criminal, cuatro regidores, un procurador y un escribano) sino que introducían la obligación de los colonos de permanecer cuando menos ocho años avecindados en el territorio correspondiente, so pena de perder todo lo adquirido en la Nueva España.

⁷ Robles Martínez, Reynaldo. El Municipio. Edit. Porrúa. México. 1993. p. 59

⁸ Idem

En años subsecuentes, la Corona española cobró conciencia de que, para facilitar la Conquista resultaba necesario retomar las estructuras preexistentes de organización social de los pueblos indígenas quienes habían mostrado cierta renuencia a acatar el modelo del Municipio español. Fue así como con fecha 6 de agosto de 1555, Carlos V, dictó una ordenanza que rezaba:

“...Ordenamos y mandamos [...] que las leyes y buenas costumbres que antiguamente tenían los indios para su buen gobierno y política, y sus usos y costumbres observadas y guardadas después de que son cristianos y que no se encuentren con nuestra sagrada religión y las que han hecho y ordenado de nuevo se guarden y ejecuten; y siendo necesario por la presente las aprobamos, con tanto que Nos podamos añadir lo que fuéremos servidos, y nos pareciere que conviene al servicio de Dios nuestro Señor...”⁹

A raíz de dicha Ordenanza, surgen, en la Nueva España, los llamados “Cabildos de Indios” en los cuales, no obstante al introducirse las figuras españolas del alcalde y los regidores, se dispone que dichos cargos deben ejercerse por indígenas y no por ciudadanos españoles. En 1618, Felipe III estableció que los cabildos de Indios para poblaciones pequeñas debían tener un alcalde y un regidor en tanto que en las poblaciones grandes debían existir dos alcaldes y cuatro regidores. Las funciones de estos cabildos eran sumamente restringidas en comparación a las correspondientes a los cabildos Españoles y se

⁹ Cit. por Burgoa. OP. CIT. p. 909

limitaban, esencialmente a la administración de los bienes que correspondían a la Corona y al cuidado del orden en el núcleo comunitario; carecían en absoluto de funciones del orden legislativo.

Los cabildos Españoles, en cambio, tenían una amplia gama de atribuciones que iban desde las meramente administrativas (administración de hospitales, obras públicas, desagüe, monumentos, etc.) hasta las legislativas (dictar leyes y ordenanzas para la regulación de las relaciones vecinales) y las judiciales (resolución de causas civiles y penales).

Durante los siglos que duró la Colonia, el Municipio se constituyó en la base de la organización política del Estado novohispano. Diversos estudios señalan que la institución municipal fue además la fuente principal de la disidencia política, que a la postre provocaría la insurrección independentista de 1810. Al declive del siglo XVIII, los Ayuntamientos fueron constituyéndose en importantes trincheras del pensamiento liberal: desde ellos, criollos como Primo de Verdad y Ramos comenzaron a impulsar, si bien de forma discreta el movimiento independentista; desde ellos, los sectores disidentes comenzaron a organizar la pugna política que concluiría con la caída del régimen colonial y el inicio del México Independiente.

1.3. Época Independiente

En pleno proceso de declive del período Colonial (4 de diciembre de 1786) y en observancia de la fuerza política que habían cobrado los Ayuntamientos a lo largo y ancho de la Nueva España, la Corona dictó la llamada Ordenanza de Intendentes, por la cual se creaban doce *provincias-intendencias*, cada una de ellas encabezada por un Intendente que venía a hacer las veces de intermediario entre los municipios y el gobierno central.

Las intendencias venían a limitar substancialmente la autonomía política de los municipios, con miras a evitar la formación de *cotos* de poder en los territorios colonizados. Según Robles Martínez, "...la expedición de la Ordenanza de Intendentes de 1786 obedeció en lo político, al propósito de concentrar las instituciones de gobierno dentro de un régimen que impidiera toda tendencia particularista y asegurara el dominio español de la Nueva España, inspirada en el sistema político francés de la época; al mismo tiempo que mermaba la autoridad de los virreyes, limitaba la de los ayuntamientos..."¹⁰

La Ordenanza de Intendentes vendría a ser un detonador de la lucha independentista. Los sectores criollos que ocupaban cargos en los Ayuntamientos, bajo el influjo del liberalismo francés, jugarían un papel primordial en el proceso de insurrección que cobraría vida a partir de 1810.

La Constitución de Cádiz de 1812, dictada en plena pugna por la Independencia, introducía un nuevo sistema político que rescataba algunas de las

¹⁰ Robles Martínez. OP. CIT. pp. 73-74

atribuciones de los municipios. Robles Martínez sintetiza en el siguiente párrafo, las disposiciones del Ordenamiento gaditano que venían a *vivificar* a la institución municipal:

“...Existencia del Ayuntamiento en todo lugar que excediese de mil almas (art. 310); número de regidores de acuerdo al número de habitantes (art. 311); sistema de elección popular directa (art. 312); ejercicio de la función por un año (art. 312); no reelección relativa (art. 316)...”¹¹

Sin embargo, la nueva Constitución introducía también la figura de los “Jefes Políticos”, cuyas atribuciones eran en gran medida similares a las de los Intendentes toda vez que tenían injerencia directa en asuntos torales de la vida municipal al poder intervenir en la aplicación de leyes y reglamentos municipales y en la elección de los miembros del Ayuntamiento.

Debido al triunfo de la Independencia, la Constitución de Cádiz tuvo vida efímera en nuestro país; sin embargo, su influencia se dejaría sentir con claridad durante las primeras décadas del México Independiente, toda vez que ni los Puntos Constitucionales de Rayón ni la Constitución de Apatzingán de 1814 establecían una regulación específica y detallada sobre el Municipio.

La influencia gaditana se dejó sentir incluso en la Constitución Federalista de 1824, que establecía que todo poblado con más de 4,000 habitantes habría de

¹¹ Ibidem, p. 75

tener un Ayuntamiento integrado por alcalde y regidores que debía renovarse de forma anual. Las funciones del Ayuntamiento se limitaban a resolver conflictos de menor cuantía dentro de su circunscripción y a administrar la cosa pública. Sin embargo, el mismo Ordenamiento introducía la figura de los *prefectos* que eran representantes del gobierno central, a quienes (cual si se tratase de “jefes políticos”), los funcionarios del Ayuntamiento debían rendir cuentas de forma anual.

Esta tendencia adversa a la autonomía municipal seguiría vigente en nuestro país durante los años subsecuentes. A partir de la Constitución de 1824, y en el marco de la pugna entre conservadores y liberales, el sistema de organización municipal entraría en un franco estado de crisis, tal y como apunta el Doctor Burgoa:

“...Durante el siglo XIX y a partir de la Constitución Federal de 1824 en que [...] se creó el Estado Mexicano, el municipio no sólo decayó políticamente hasta casi desaparecer, sino que en el ámbito de la normatividad constitucional apenas se le mencionó por las leyes fundamentales y documentos jurídicos emanados de las corrientes federativas y liberales...”¹²

La caída de la institución municipal se hizo aún más clara en el contexto de la Constitución Centralista de 1836, la que, no obstante a recoger los principios de

¹² Burgoa, OP. CIT. p. 914

existencia del municipio y de elección democrática de los miembros del Ayuntamiento, retomaba de sus predecesoras las figuras de los prefectos que podían, además ser reelegidos por los *gobernadores departamentales*, instancias intermedias entre las entidades federativas y el gobierno central. Esta deficiencia regulatoria en materia municipal, persistiría en el marco de las Bases Orgánicas de 1843 y se prolongaría incluso durante la época de la Reforma, tal y como se analizará en el siguiente punto.

1.4. La Reforma

Con fecha 15 de mayo de 1856, el gobierno liberal elaboró el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana cuya finalidad era fijar las bases del gobierno mientras se promulgaba una nueva Constitución. Este documento preconstitucional al que se pretendió impregnar de un sentido liberal, vuelve a mencionar al Municipio omitiendo, sin embargo pormenorizar las bases de su estructura y dejando a los gobernadores la atribución de determinar las reglas para la implantación de las municipalidades. Esta omisión persistiría en el proyecto de Constitución de 1856 impulsado por la propia facción liberal.

La Constitución Federal de 1857 no obstante a establecer, en su artículo 72 fracción IV la existencia de los municipios, delega a los gobiernos de las Entidades Federativas, la función de ordenar todo lo relativo al régimen municipal. Esta "nueva" omisión, propició que los gobernadores de los Estados ejerciesen,

de forma directa el control sobre las municipalidades a través de prefectos, sub-prefectos y jefes políticos.

Por su parte, el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, dictado por Maximiliano de Habsburgo en 1865 retomaba también la figura del prefecto, cuya asignación correspondía al propio emperador.

La reinstauración definitiva del orden constitucional en 1867 no mejoraría el posicionamiento político de los municipios. La prevalencia de las instancias "controladoras" de la actividad política municipal se prolongaría durante todo el período de Reforma extendiéndose incluso al porfiriato. Aragón Salcido afirma que la subsistencia de las prefecturas y jefaturas políticas durante la Reforma ahogaron tajantemente: "...toda posibilidad de desarrollo autónomo para los municipios..."¹³

1.5. El porfiriato

La llegada de Porfirio Díaz a la presidencia de la República, vino a significar un auténtico golpe político a la autonomía municipal disfrazado, no obstante, bajo el ropaje de legalidad que le otorgaba una Constitución, cuya regulación en la materia resultaba, como se ha dicho, claramente deficiente.

¹³ Aragón Salcido, María Inés. El Municipio en México. ¿Bases normativas o reglamentos autónomos?, Secretaría* de Gobernación, México, 1998, p. 27

Durante su prolongada estancia en la silla presidencial, Díaz no sólo utilizó al municipio para extender su influencia política a cada rincón del país sino que limitó, a su arbitrio las posibilidades de participación en la vida política nacional a amplísimos sectores poblacionales. A través de los jefes políticos nombrados por los gobernadores de los Estados (todos ellos a su servicio) controló en un cien por ciento las actividades desarrolladas en las municipalidades y favoreció la expansión del latifundismo.

Ochoa Campos expone sucintamente la influencia que el porfiriato ejerció en el régimen municipal mexicano al afirmar que: "...durante el porfiriato, el régimen de las jefaturas políticas ahogó por completo la vida municipal..."¹⁴

En una línea análoga, el tratadista Daniel Moreno afirma que el régimen de jefaturas políticas *anuló* facticamente a los municipios al minar totalmente su autonomía política; afirma textualmente, que a los municipios:

"...Se les anuló a través de los partidos, distritos y prefecturas, con un centralismo mayor ya que el gobierno central nombraba sus propios delegados [...] Los prefectos políticos fueron de los personajes más odiados durante el porfiriato. El odio que despertaron tales funcionarios

¹⁴ Ochoa Campos, OP. CIT, pp. 273-274

fue uno de los motivos inmediatos de la Revolución, la cual consagró, entre sus principales postulados, la implantación del municipio libre [...]”¹⁵

En el porfiriato, como en ningún otro período histórico, se hicieron tangibles las múltiples contradicciones que existían en cuanto a la regulación constitucional del municipio mexicano; el hecho de que la instauración del municipio libre haya sido una de las principales premisas revolucionarias nos habla, por otra parte, de la importancia real que detenta esta institución en la conformación de nuestra sociedad.

1.6. La Revolución Mexicana

La reivindicación de la institución municipal fue, desde luego, uno de los elementos centrales de la pugna revolucionaria de 1910. Así lo apunta el Doctor Burgoa Orihuela cuando afirma:

“...Si una de las lacras del porfiriato fue la existencia de las mencionadas jefaturas que se posibilitaron jurídicamente merced a la preterición del municipio en que incurrió la Constitución de 57, era lógico y fácticamente necesario que su abolición y la restauración del régimen municipal fuesen los principales objetivos políticos de los movimientos precursores de la Revolución Mexicana de 1910...”¹⁶

¹⁵ Moreno, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano, Edit. Porrúa, México, 1999, p. 367

¹⁶ Burgoa, OP. CIT. p. 916

Entre los movimientos precursores de la Revolución del 10, que enarbolaban la necesidad de instaurar el municipio libre en el orden constitucional mexicano, destacó el *magonismo*, toda vez que, en 1906 el Programa Manifiesto del Partido Liberal Mexicano elaborado por los hermanos Flores Magón, establecía como puntos básicos: "...la supresión de los jefes políticos" así como: "...la reorganización de los municipios que han sido suprimidos..." y el "...robustecimiento del poder municipal..."¹⁷

Al triunfo electoral de Francisco I. Madero también sucedieron una serie de manifestaciones políticas que acusaban al nuevo presidente de incumplir las promesas relativas a la instauración del municipio libre. Entre estas destacó el *Plan de la Empacadora* también llamado *Plan Orozquista* que exigía "...la independencia y autonomía de los ayuntamientos para legislar y administrar sus arbitrios y fondos", así como la supresión general de "...los cargos de jefes políticos cuyas funciones serán desempeñadas por los presidentes municipales..."¹⁸

Fue así, como paulatinamente, la cuestión municipal fue ocupando un lugar prominente dentro de la plataforma política de Venustiano Carranza quien, en múltiples ocasiones, aún antes de ocupar la primera magistratura del país, se

¹⁷ Robles Martínez, OP. CIT. p. 85

¹⁸ Ibidem, p. 86

pronunció a favor de un municipio fuerte y autónomo capaz de constituirse célula efectiva de la organización política nacional.

Aún en el periodo preconstitucional, Carranza promulgó una serie de leyes tendientes al robustecimiento del régimen municipal. Estos ordenamientos, que marcarían, en gran medida las líneas rectoras de la regulación del municipio en la Carta Magna de 1917 fueron:

- Ley del Municipio Libre;
- Ley Orgánica del artículo 109 de la Constitución de 1857;
- Ley que faculta a los Ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementerios;
- Ley sobre Organización Municipal en el Distrito y Territorios Federales

Las ideas carrancistas sobre el municipio libre se vertieron en el proyecto presidencial de artículo 115 para la Carta Magna presentado ante el Congreso Constituyente de Querétaro que rezaba a la letra:

"...Art. 115. Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el Municipio libre, administrado cada uno por ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el Gobierno del Estado..."

Sin embargo, la adopción formal del municipio libre como forma de organización política y la supresión de los intermediarios entre el Ayuntamiento y los gobiernos estatales, no resultaron suficientes para el pleno del Congreso, que adicionó tres fracciones en materia de régimen municipal, quedando el texto aprobado del modo que sigue:

Art. 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

- I. Cada Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado;
- II. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales,y;
- III. Los municipios serán investidos con personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelegidos en su encargo más de cuatro años [...] ¹⁹

Si bien el texto originario del artículo 115, vino a modificar substancialmente tanto la apreciación general como la estructura política de la institución municipal, cabe anotar que quedaron aún gran cantidad de lagunas regulatorias que se han ido subsanando paulatinamente a través de cambios y *addendas* legislativas en un proceso continuo e ininterrumpido al que hoy llamamos *reforma municipal* y que se refiere en el siguiente apartado.

1.7. México contemporáneo

1.7.1. La Reforma Municipal

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue, desde un principio, depositario de los más altos ideales de la justa revolucionaria de 1910. Sin embargo, el paso de los años reveló la necesidad de realizar sendos ajustes legislativos que fuesen pormenorizando la estructura política y funcional de la institución municipal, robusteciendo al Municipio ante las premisas de descentralización administrativa que fueron apareciendo paulatinamente.

Es así como inicia el proceso de Reforma Municipal que se prolonga incluso hasta la actualidad y que, según lo expuesto por Ochoa Campos, tiene un

¹⁹ Canchola Herrera, Jesús. Triptico Constitucional Mexicano, Cárdenas Editor, México, 1994, p. 137

carácter integral que atañe a todas y cada una de las esferas de la vida de los municipios del país. La regulación del municipio, como la relativa a todas las instituciones políticas del Estado Mexicano, tiene un carácter perfectible, es decir, debe ir adecuándose a las grandes transformaciones coyunturales del país.

En este sentido, el fenómeno de la Reforma Municipal se ha ido dando a través de los múltiples cambios que se han introducido al citado numeral 115 de la Carta Magna, entre las cuales reviste especial importancia el efectuado en virtud de decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 3 de febrero de 1983. Con la finalidad de ofrecer un panorama amplio y sencillo de la reforma municipal, en el cuadro 1 se presenta una relación detallada de dichas reformas señalando los principales aspectos regulatorios contemplados por el legislador:

TABLA 1. RELACIÓN CRONOLÓGICA DE LA REFORMA MUNICIPAL

FECHA DE PUBLICACIÓN EN EL D.O.F.	ÁMBITOS DE LA VIDA MUNICIPAL IMPLICADOS	FINALIDAD DE LA REFORMA	ELEMENTOS JURÍDICO FORMALES INTRODUCIDOS (OBJETO DE LA REFORMA)
29 de abril, 1933	Político	Robustecer la estructura democrática de los Ayuntamientos	Se establece la no reelección inmediata de los miembros del Ayuntamiento
12 de febrero, 1947	Político	Ampliar la participación ciudadana en los procesos electorales del Municipio	Se instituye el voto femenino en las elecciones municipales
17 de octubre, 1953	Político	Ajustar el ordenamiento a otras reformas constitucionales	Se deroga el contenido de la reforma anterior al establecerse en el artículo 34 Constitucional el sufragio universal ciudadano
6 de febrero, 1976	Político y social	Robustecer las atribuciones del Municipio en aspectos estratégicos del desarrollo	Se adicionan las fracciones IV y V, estableciéndose la competencia concurrente de los tres niveles de gobierno para intervenir en la planeación de los asentamientos humanos, legislando y reglamentando según correspondiera
6 de diciembre, 1977	Político	Optimizar los mecanismos de participación democrática en los Municipios	Se introduce el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos en municipios con más de trescientos mil habitantes
3 de febrero, 1983	Político, social y económico	Adecuar la estructura y atribuciones del	Se regula la suspensión y desaparición de ayuntamientos y el establecimiento de concejos municipales por las

		Municipio a las necesidades de descentralización política del Estado Mexicano	legislaturas locales. Se fijan las fuentes de ingresos municipales. Se reitera la facultad reglamentaria de los municipios. Se enumeran los servicios públicos a cargo de los municipios. Se deja a la legislatura local la aprobación de la ley de ingresos y el presupuesto de ingresos de los municipios otorgando a estos la atribución de elaborar su propio preesupuesto de egresos.
17 de marzo, 1987	Juridico	Explicitar las características del régimen municipal	Se reserva el artículo 115 en todas sus fracciones al Municipio. Lo relativo a las Entidades Federativas pasa al artículo 116

Cabe anotar que, no obstante a que la Reforma Municipal emprendida por el Estado Mexicano, desde la década de los treinta ha diversificado y robustecido considerablemente el régimen político, jurídico y económico del municipio, a la fecha sigue habiendo una gran cantidad de tareas pendientes derivadas, en su totalidad de las grandes transformaciones que ha venido experimentando nuestro país durante las últimas décadas.

1.7.2. Aspectos generales de la problemática municipal actual

De acuerdo con Ochoa Campos, los principales problemas del municipio mexicano actual pueden agruparse, fundamentalmente en dos categorías: los vinculados con aspectos económicos y los relativos a la actividad política. Ambas categorías se revisan, si bien a grandes rasgos, en las siguientes líneas.

a) Problemática económica

Durante los últimos años, el tema del *Federalismo Tributario* ha cobrado vigencia entre los principales debates políticos nacionales. Esta postura aboga, a *grosso modo* por un rediseño en la distribución de la renta pública a Estados y Municipios bajo el argumento de la excesiva concentración de recursos financieros en el Gobierno Federal que contrasta con los escasos recursos con

que cuentan los Ayuntamientos que en muchas ocasiones no les permiten siquiera el cumplimiento de sus funciones políticas y administrativas más básicas.

Es decir, los estudios actuales sobre la estructura y el funcionamiento de los municipios, afirman, que para que los Ayuntamientos cumplan con sus objetivos preestablecidos *ex lege* resulta prioritaria la descentralización efectiva de recursos. Este planteamiento se ha incorporado en múltiples ocasiones al discurso político sin que, a la fecha, puedan observarse resultados concretos. Olmedo Carranza se refiere al problema de la descentralización de recursos financieros a Estados y Municipios, en los términos que siguen:

“...La descentralización es una idea que está presente en nuestro país desde hace varios lustros. Se le ha presentado como un elemento fundamental para la modernización integral del país, en la medida en que contribuiría a distribuir equitativamente las competencias y los recursos del Estado entre Federación, Entidades Federativas y municipios; a acercar la toma de decisiones a los ámbitos mismos donde se generan las demandas sociales y que requieren una acción inmediata y eficaz; a aprovechar mejor los progresos tecnológicos [...] y a repartir el poder y la riqueza nacionales, que se han ido concentrando cada vez más [...]. Los propósitos son loables, pero la realidad es desalentadora...”²⁰

²⁰ Olmedo Carranza, Raúl. “Teoría y práctica de la descentralización y el Federalismo”, en Centro Nacional de Desarrollo Municipal. El Municipio en México, CEDEMUN-SEGOB, México, 1996, p. 26

La prevalencia de una excesiva concentración de las rentas (tributarias y no tributarias) en el gobierno federal representa *per sé* una contradicción con el sentido descentralizador de la reforma municipal y se constituye en uno de los principales problemas de nuestros municipios de cuya resolución dependerá que éstos cumplan cabalmente con los objetivos y finalidades que nuestra Carta Magna les atribuye de forma expresa.

b) Problemática política

La problemática política de los municipios mexicanos actuales no ha sido resuelta en su totalidad por las reformas introducidas sucesivamente al numeral 115 de la Carta Magna. Si bien el ordenamiento municipal vigente incluye importantes avances en cuanto a la representación democrática al interior de los Ayuntamientos (como lo es la vigencia del principio de representación proporcional), cabe apuntar que, debido a complejos fenómenos macropolíticos como la *crisis* actual del sistema de partidos y el proceso de reforma democrática del Estado mexicano, los sistemas de representación han sido en menor o mayor medida, rebasados.

La reforma democrática, entendida como un proceso tendiente a incrementar y optimizar los flujos de participación ciudadana en las decisiones públicas, ha sido un proceso gradual que, infortunadamente no ha llegado al ámbito municipal. En gran cantidad de nuestros Municipios, el sistema de partidos, no cubre las necesidades de participación política de la ciudadanía, resultando por tanto,

necesaria la introducción de nuevas figuras y mecanismos de participación acordes a la situación política actual de los Ayuntamientos. Por ser éste el tema principal de nuestra investigación, se retomará a profundidad en apartados subsecuentes.

CAPÍTULO 2

CONCEPTUALIZACIÓN BÁSICA

2.1. Aspectos generales del Municipio

2.1.1. Concepto de Municipio

El Municipio suele ser definido por la doctrina desde dos perspectivas fundamentales: a) Considerándolo como un grupo social; y, b) Considerándolo como una institución político-jurídica.

Bajo la primera óptica, el Municipio se cataloga como una forma de agrupación y organización de los ciudadanos de un país, enfatizándose, desde luego, el aspecto **comunitario** sobre el jurídico formal. Entre las definiciones más importantes de esta tendencia, encontramos las que se enuncian a continuación:

MARTIGNAC: "...El Municipio es la reunión de varios individuos o familias ligadas entre sí por el vínculo de muchos siglos de hábitos no interrumpidos, de propiedades comunes, de cargas solidarias y de todo lo que contribuye a formar una sociedad natural..."²¹

Esta definición retoma como elemento básico y toral de la constitución del municipio, las **relaciones de vecindad**, en virtud de las cuales, los miembros de

²¹ Cit. por Robles Martínez, OP. CIT. p. 139

una comunidad, detentan afinidad de costumbres, actividades, cultura, etc. En este sentido, la integración del municipio responde a determinantes de tipo histórico-social mas que a actos jurídico-formales.

En una línea similar, Cuesta afirma que: "...el municipio es una sociedad de familias e individuos unidos por el vínculo de la contigüidad de domicilio o habitación permanente y por las relaciones y necesidades comunes que de la misma se derivan..."²²

Dentro de esta misma tendencia se encuentra la definición emitida por el jurista e historiador Adolfo Posada, quien nos dice:

"...Lo característico del Municipio es la vecindad. Por eso podría decirse que el Municipio es el núcleo social de la vida humana total, determinado o definido naturalmente por las necesidades y relaciones de la vecindad; el municipio en efecto es esencialmente un núcleo de vecinos, o sea de personas que viven en un espacio contiguo, seguido, el cual se define según las condiciones reales de la vecindad..."²³

En la anterior definición se realiza el planteamiento de que la constitución política y formal del Municipio, nace del presupuesto insoslayable de que la comunidad referida cuenta con ciertos lazos sociológicos que se conjuntan en el

²² Idem

²³ Ibidem, p. 140

concepto de *vecindad*. Para esta tendencia es fundamental la hipótesis de que lo sociocultural se sobrepone a la organización política y al estamento jurídico-constitucional.

Aunque las definiciones transcritas señalan acertadamente a las relaciones de vecindad como un elemento toral de la organización municipal, cabe anotar, como una de sus principales ineficacias comunes, el hecho de que en la práctica política, el municipio no sólo se constituye por el vecinamiento permanente: existen casos, como el de la creación de *nuevos municipios*, en que las relaciones comunitarias son efecto y no causa de la constitución de la institución municipal por un acto de gobierno. Además, el acto jurídico-formal que declara su constitución es, en la actualidad, parte primordial de la existencia de un municipio; es decir, éste no puede definirse en exclusiva en virtud de su carácter de asociación de personas y familias, sino que además, debe tomarse en cuenta su institucionalización política y jurídica.

Así lo contemplan las siguientes definiciones que, desde nuestro punto de vista vienen a complementar y no a nulificar los alcances de los conceptos sociológicos vertidos con antelación:

Juan Palomar de Miguel, nos dice que el municipio es el: " ...Conjunto de personas asentadas en un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un ayuntamiento..."²⁴

Poniendo también énfasis en los aspectos jurídico-formales del municipio, Miguel de la Madrid Hurtado lo define como: "...la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa, activamente participativa que puede asumir la conducción de un cambio cualitativo que es el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral..."²⁵

Esta última definición aporta un nuevo elemento al considerar que la institucionalización (política y jurídica) del municipio tiene la finalidad de conducir al grupo social hacia su desarrollo integral, es decir, al aumento en los niveles de bienestar de la población asentada en la circunscripción territorial que corresponda. Este elemento definitorio nos da una idea de la trascendencia política de la institución municipal en el marco del Estado Republicano.

En una línea análoga, Reynaldo Pola afirma que el municipio: "...es una fracción territorial del Estado, distrito o territorio con sanción oficial, donde se hallan congregadas numerosas familias que obedecen las mismas leyes y están sujetas a la acción administrativa de un Ayuntamiento..."²⁶

²⁴ Palomar de Miguel, Juan. Diccionario para Juristas, Edit. Mayo, México, 1981, p. 895

²⁵ Madrid Hurtado, Miguel de la. Derecho Constitucional Mexicano. PRI-ICADEP, México, 1982, p. 58

²⁶ Cit. por Robles Martínez. OP. CIT. p. 140

Este autor enfatiza el aspecto de la organización político-administrativa con que debe contar una congregación de familias o vecinos para que ésta adquiera el carácter formal de municipio. La existencia del Ayuntamiento, como órgano colegiado de gobierno es en este sentido, un requisito *sine qua non* para distinguir al municipio de otras formas de organización social o comunitaria.

Reynaldo Robles Martínez nos ofrece una definición de municipio que sintetiza ambos enfoques: el sociológico y el jurídico-político, al afirmar que se trata de: "...una persona jurídica integrada por una asociación de vecindad asentada en una circunscripción territorial que es la base de la división política, administrativa y territorial de una entidad; constituye un nivel de gobierno con capacidad jurídica, política y económica, para alcanzar sus fines y autogobernarse, con sujeción a un orden jurídico superior..."²⁷

Robles Martínez refiere un aspecto básico de la definición de la institución municipal: su facultad para autogobernarse, que se identifica con la teoría del *Municipio Libre* la cual subyace, a su vez, en la tesis de que el municipio constituye un auténtico *orden de gobierno* en el marco del sistema federalista. Esta tesis, apoyada plenamente por nuestra Carta Magna (art. 115) define a la institución municipal como una forma de descentralización política de las funciones públicas, mediante la cual, las necesidades de la población pueden atenderse con mayor celeridad y exactitud de acuerdo a las condiciones sociogeográficas y económicas de cada localidad. Cabe señalar que la premisa del autogobierno

²⁷ Robles Martínez, OP. CIT. p. 143

municipal, no es compatible, en *stricto sensu* con el término "autonomía", toda vez que es condición inexcusable que el gobierno municipal actúe bajo la sujeción al ordenamiento constitucional federal, así como a los locales correspondientes a cada circunscripción territorial.

De las definiciones revisadas pueden extraerse los siguientes elementos comunes:

- a) El municipio es, esencialmente, un grupo social integrado por un número considerable de familias (población), asentadas en un territorio común;
- b) La base sociológica de su constitución se conforma, en todo caso, por las relaciones de vecindad establecidas entre los sujetos que conviven en la circunscripción territorial de que se trate;
- c) Sin embargo, el rasgo primordial que lo distingue respecto a otros tipos de asentamientos poblacionales, es la sanción por parte del Estado, de su facultad de autogobierno a través de un órgano colegiado llamado Ayuntamiento, en sujeción a las disposiciones generales de órdenes de gobierno superiores (federal y estatal);
- d) Su finalidad última es obtener el equilibrio de las relaciones sociales, así como impulsar el desarrollo social, cultural y económico de la localidad. Por tratarse del orden de gobierno primario en los Estados republicanos, constituye la base de la actividad política de un país determinado.

2.1.2. Tesis que explican su surgimiento

A lo largo de la historia, la doctrina ha elaborado diversas teorías sobre el origen de la institución municipal; aunque estas teorías se encuentran tácitamente contempladas en el anterior apartado, consideramos importante ahondar en cada una de ellas, a fin de brindar un panorama más amplio sobre la figura social, política y administrativa sobre la que versarán las propuestas principales del presente estudio.

A. TESIS SOCIOLOGICA

Al tenor de esta postura, se afirma que el municipio no se crea en virtud de un acto declarativo del Estado, sino que lo es, únicamente en función de su estructura social; es decir, se afirma que la organización municipal es aún anterior al Estado, en cualesquiera de sus formas.

La tesis sociológica, también llamada "corriente naturalista" concibe al municipio: "...como un producto natural de la actividad social y lo identifica históricamente con las primeras asociaciones con sustento normativo y de sobrevivencia..."²⁸ En este sentido, autores como Adolfo Posadas y Ochoa Campos, afirman que el municipio tiene un carácter sociológico antes que jurídico y que los primeros *municipios naturales* tienen su origen en la antigüedad, aún

²⁸ Aragón Salcido, OP. CIT. p. 45

antes de que existieran los primeros Estados Nacionales regidos por una Constitución.

El razonamiento esencial de esta tesis puede sintetizarse en las siguientes líneas del constitucionalista español Azcárate:

"...El Municipio es una sociedad natural anterior a la voluntad del Estado y de los individuos y, cuya existencia y relaciones necesarias con los círculos superiores tiene por tanto que reconocer, no crear, el Estado con los individuos..."²⁹

Bajo esta perspectiva, la aparición de una normatividad y una administración municipal, serían, en sí, efectos del desarrollo social natural del grupo comunitario; el mandato imperativo del Estado no originaría al Municipio sino que lo dotaría de un estamento jurídico en el marco del país de que se trate; sin embargo, etiológicamente, esta sanción estatal carecería de relevancia, bajo la consideración de que la institución municipal tiene un carácter preestatal. Así lo sostiene Fernando Albi cuando afirma:

"...La constitución de los municipios se remonta al origen de las sociedades. Las familias al principio dispersas en los vastos espacios del mundo primitivo, se reúnen obedeciendo a esa ley de la sociabilidad que está en la esencia misma del hombre [...] En seguida, por una consecuencia completamente natural, experimentan la necesidad de tener una administración interior, de darse

²⁹ Ibidem, p. 46

instituciones que puedan proteger los intereses y garantizar la seguridad de las personas, se explica así como la asociación municipal se encuentra en todos los pueblos civilizados, después esos municipios se unieron a otros y han formado naciones...³⁰

Aunque esta postura presenta algunos aciertos de gran relevancia conceptual para el municipio (como lo es, por ejemplo la importancia que se atribuye a las relaciones de vecindad entre sus pobladores), pueden detectarse algunas deficiencias e ineficacias, sobre todo al confrontar la tesis con la práctica jurídico-política de las naciones modernas y contemporáneas; entre éstas, destacan las que se listan a continuación:

- a) La tesis sociológica no ofrece una distinción satisfactoria del municipio respecto a otro tipo de asentamientos humanos sedentarios como la *gens*, el *clan* y la tribu;
- b) Asimismo, al atribuir plena autonomía a los municipios, niega o pasa por alto la inserción de éstos en el marco de un Estado Nacional, lo que es completamente incompatible con la teoría republicana de las instituciones políticas y los órdenes de gobierno;
- c) Soslaya el hecho de que la existencia de un municipio se encuentra supeditada a que la comunidad política cuente con un órgano de gobierno (Ayuntamiento) que vele por los intereses de las personas y establezca los vínculos necesarios para su mejor desempeño con órdenes superiores de gobierno como el federal y el estatal.

³⁰ Cit. por Robles Martínez. OP. CIT. p. 18

Los anteriores aspectos tratan de ser subsanados por la tesis jurídica, cuyos principales postulados se revisan a continuación.

B. TESIS JURÍDICA

En el polo opuesto a la *corriente naturalista* se encuentra la *tesis jurídica* que niega absolutamente la existencia de municipios *naturales*, al afirmar que el municipio puede existir sólo si su constitución trae aparejado un acto de sanción por parte del Estado. Esta tesis parte de la premisa de que no todo agrupamiento social organizado y con relaciones de vecindad preexistentes conforma, en *stricto sensu* un municipio propiamente dicho; para que un municipio sea considerado como tal, es necesario que éste: 1) Se encuentre sujeto a la potestad de órganos superiores de gobierno; y, 2) Que sus miembros se apeguen a una normatividad de orden general para el Estado nacional en que se ubique.

Uno de los principales artífices de esta tendencia es el Doctor Ignacio Burgoa quien afirma que el surgimiento del municipio es un acto *ex profeso* y *ex lege* derivado de la facultad de *imperium* de un Estado Nacional, ya que de otra forma podría hablarse de agrupaciones políticas que no necesariamente revisten la forma ni la estructura de la institución municipal:

“...el municipio implica en esencia, una forma jurídico-política según la cual se estructura a una determinada comunidad asentada sobre el territorio de un Estado.

Sus elementos se equiparan formalmente a los de la entidad estatal misma. Pues, como ella tiene un territorio, una población, un orden jurídico, un poder público y un gobierno que lo desempeña. Si estos tres últimos elementos, y primordialmente sin el jurídico, no puede concebirse teóricamente, ni existir fácticamente el municipio...³¹

La principal ventaja de esta postura doctrinaria es que detenta un mayor apego a la realidad política contemporánea que la tesis sociológica. Su inconsistencia más notoria es la desestimación absoluta de la importancia que guardan las relaciones de vecindad en la estructura de la institución municipal.

C. TESIS ECLÉCTICA

Tratando de cubrir las ineficacias de las dos tendencias doctrinarias enunciadas con antelación, surge un nuevo grupo de tesis eclécticas que conjuntan elementos, tanto de la vertiente naturalista como de la jurídica. En términos generales, la tesis ecléctica reconoce la importancia de las relaciones de vecindad en el concepto del municipio, el cual, no obstante, no cobra ése carácter sino hasta la realización de un acto de Estado que lo crea o que, en su caso, lo reconoce. En esta tesis se ubican los estudios del maestro Tena Ramírez quien afirma que:

“...Es a la legislación local a la que corresponde fijar las condiciones que ha de satisfacer una comunidad de personas agrupadas normalmente en familias para

³¹ Burgoa, OP. CIT. p. 873

merecer la categoría de municipalidad [...] Una vez satisfechas estas condiciones y reconocida su existencia por la autoridad, surge el municipio con la personalidad jurídica que *ipso iure* le otorga la Constitución Federal...”³²

Puede afirmarse que, en nuestro medio, son precisamente las posturas eclécticas las que más se ajustan a la realidad política, económica y jurídica. Como es consabido, la mayor parte de los municipios mexicanos tienen remotas raíces históricas (que datan incluso de la época precolonial) y han cobrado forma y personalidad jurídica a lo largo de la evolución de nuestras Leyes Fundamentales. Es decir, la constitución *natural* de los municipios es, en la mayor parte de los casos, sucedánea a su promulgación como entidades con personalidad jurídica y capacidades de autogobierno. Por lo tanto -al menos en el caso de nuestro país- son las tesis eclécticas las que ofrecen una mejor explicación sobre el origen de la institución municipal.

2.2. La representación democrática en el entorno actual

Dado que el objeto principal del presente trabajo versa en la diversificación de los sistemas de representación democrática al interior de los municipios mexicanos, en el presente apartado se presenta una aproximación al concepto político-jurídico de la representación popular así como una revisión detallada de su tipología.

³² Cit. por Robles Martínez, OP. CIT. p. 22

En *lato sensu*, se entiende por representar, al hecho de "...actuar en nombre o por cuenta de otro [...], hacer las veces de otra persona o colectividad..."³³. Sin embargo, al tenor de la teoría del Estado, el término adquiere otras connotaciones mucho más complejas que se remontan a los postulados esenciales del Estado liberal.

La filosofía política liberal, que tiene sus raíces en la obra de estadistas como John Locke y Juan Jacobo Rosseau, fundamentaba sus postulados en el abatimiento de los Estados totalitarios (monárquicos) y su consecuente substitución por gobiernos republicanos de constitución tripartita (es decir, divididos para su ejercicio en tres Poderes), contruidos con base en el ejercicio de un orden bien definido de garantías o *derechos fundamentales* del hombre y desde luego en la elección de los funcionarios a cuyo cargo quedaría la dirección del destino político y económico del grupo social.

Este modo de concebir la actividad política, presuponía la celebración de un *pacto o contrato social* entre gobernados y gobernantes, en virtud del cual, los primeros delegaban a los segundos el ejercicio de la función pública en todas sus vertientes, quedando, el sector gobernante obligado a velar por el bienestar de los ciudadanos que integraban el conglomerado social. Como parte esencial de dicho *pacto o contrato social* se encontraba la actividad electoral, a través de la cual los ciudadanos, en ejercicio del sufragio popular, designarían democráticamente a

³³ Fuente, Carlos de la. (coord). Pequeño diccionario Larousse en color. Edit. Larousse, México, 2001, p. 874

aquellos sectores que los *representarian* en la toma de decisiones coyunturales relativas al manejo y administración de la *cosa pública*.

Es así, como el sistema de partidos y la actividad electoral se convirtieron, a la postre (con el triunfo de las dos grandes Revoluciones liberales del siglo XVIII), en los mecanismos constitucionales para consolidar la *representación indirecta*, como base para el ejercicio de la Democracia en las nacientes repúblicas de corte liberal.

A través del ejercicio de esta *democracia indirecta* se pretendía: a) Que los intereses de cada sector ciudadano hallasen cabida en el marco del aparato político-estatal; y, b) Establecer una serie de contrapesos al ejercicio arbitrario y discrecional de la autoridad pública. Se consideraba, asimismo, que la representación, constituía el mecanismo *ad hoc* para hacer valer los postulados democráticos en sociedades cada vez más complejas en que el ejercicio de la *democracia directa* era prácticamente imposible. Así lo apuntan Luis Salazar y José Woldenberg al referirse a los orígenes políticos de la *representación popular*:

“...Históricamente, la representación surge ante la imposibilidad de ejercer realmente la democracia directa en comunidades numerosas y complejas. Ante la imposibilidad de que cada ciudadano incida directamente en la política sin intermediarios, se crean las instituciones representativas, cuya fuente es la voluntad ciudadana [...] Pero esa necesidad se convierte en virtud porque quiere decir que

gobernantes y legisladores actúan en representación de los ciudadanos y que a éstos se deben...”³⁴

La instauración de la democracia indirecta en el estamento constitucional de las Repúblicas liberales a principios del siglo XIX, marcaría contundentemente el desarrollo subsecuente de la actividad política mundial. Los sistemas de partidos políticos fueron robusteciéndose y extendiéndose, consolidándose como los medios más viables para acotar el ejercicio de la autoridad pública y para hacer valer los intereses del público ante los órganos instituidos de gobierno. Sin embargo, a la postre, y debido, en esencia a la creación de grupos de élite y núcleos de interés sectorial al interior de los partidos, el sistema de representación fue deteriorándose de forma considerable, hecho que se hizo notorio especialmente a partir de la década de los sesenta del siglo XX en que la sociedad comenzó a buscar nuevos canales de expresión política a través de las organizaciones de la sociedad civil, impulsando lo que posteriormente se conocería como *procesos de transición o reforma democrática*.

Los procesos de transición democrática, que, según Nohlen, persiguen, en su conjunto, "...la obtención de una cultura política en la que la democracia no sea concebida exclusivamente desde la perspectiva de las elecciones sino que vaya enfocada al ajuste de las estructuras políticas que permita la participación efectiva

³⁴ Salazar, Luis y Woldenberg, José. Principios y valores de la Democracia. Instituto Federal Electoral, México, 1995, p. 46

de los ciudadanos en las decisiones de gobierno...³⁵, han originado, a nivel general, la necesidad de modificar substancialmente los mecanismos de participación ciudadana con la finalidad de subsanar las lagunas e ineficacias actuales del sistema de partidos.

Los procesos de transición democrática (que en países como el nuestro se prolongan incluso hasta la actualidad), han traído consigo una modificación substancial del concepto de Democracia. De acuerdo con las ideas de autores como Robert L. Dahl y Norberto Bobbio, Agustín Basave establece que, entre los principales elementos del concepto contemporáneo de democracia, destacan los siguientes:³⁶

- Garantizar al ciudadano su activa participación política;
- Permitir la manifestación regular y ordenada de la opinión pública;
- Evitar el despotismo de los gobernantes; y,
- Posibilitar los virajes y reajustes convenientes y oportunos.

En dicho contexto, la necesidad de integrar mecanismos de participación ciudadana directa que vengán a complementar los alcances de los preexistentes sistemas de partidos, se convierte en una prioridad. La modernidad de las estructuras democráticas de un país, depende, en buena medida, de las

³⁵ Nohlen, Dieter. Reforma democrática en América Latina, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994, p. 16

³⁶ Cfr. Basave, Agustín. "Estructura y sentido de la democracia", en Barros Horcasitas, José Luis (coord.) Transición a la democracia y reforma del Estado Mexicano, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, 1991, p. 296

posibilidades con que cuenta la ciudadanía para tener *injerencia directa* en la conducción del país, ante un sistema de representación que hoy en día, resulta ya insuficiente ante las nuevas necesidades sociales:

“... En las sociedades democráticas [...] la participación ciudadana es la pareja indispensable de la representación política [...] Ambas se necesitan mutuamente para darle significado a la democracia...”³⁷

En los siguientes puntos se revisan, a *grosso modo* las características estructurales básicas tanto del sistema de representación indirecta (sistema de partidos políticos), como los mecanismos de participación directa de la ciudadanía en las decisiones de gobierno, con la finalidad de realizar una mayor aproximación al objeto central del presente trabajo.

2.2.1. Mecanismos de representación indirecta

En los Estados liberales contemporáneos, la representación ciudadana toma su cauce, indefectiblemente, a través de la instauración constitucional de los sistemas de partidos políticos. Para establecer el modo en que los partidos llevan a cabo sus funciones de representación ciudadana es necesario realizar algunas precisiones conceptuales.

³⁷ Merino, Mauricio. La participación ciudadana en la democracia, Instituto Federal Electoral, México, 1995, p. 29

Los partidos políticos son, en términos generales, "...organizaciones estables que solicitan el apoyo social a su ideología y programas políticos para competir por el poder y participar en la orientación política del Estado..."³⁸ y actúan bajo un marco de legalidad que tiende a garantizar que sus principios de doctrina y planes de acción sean auténticamente representativos de sectores amplios de la comunidad nacional. Estas reglas de representación y competencia democrática constituyen lo que hoy conocemos como "sistema de partidos", es decir: "...el espacio de competencia leal entre los partidos, orientado hacia la obtención y el ejercicio del poder público..."³⁹

A través del sistema de partidos, varias facciones políticas organizadas y sancionadas por la potestad estatal pretenden, por la vía de la competencia electoral, obtener posiciones estratégicas en la estructura del Estado para conducir, bien parcial o totalmente el destino político de un país, entidad o circunscripción territorial determinada. Los cargos a los que los miembros de los partidos políticos pueden acceder a través de la actividad político-electoral varían substancialmente de un sistema político a otro; sin embargo, éstos pueden enunciarse en los siguientes rubros:

1. Presidente de la República (y Vicepresidente en los sistemas políticos semi-presidencialistas);
2. Gobernadores de los Estados o Entidades Federativas;

³⁸ Berlín Valenzuela, Francisco. El Derecho Electoral Mexicano. Edit. Porrúa, México, 1994, p. 27

³⁹ Valdés, Leonardo. Sistemas electorales y de partidos. Instituto Federal Electoral, México, 1995, p. 29

3. Miembros del Parlamento o Poder Legislativo (Diputados o Senadores en los sistemas *unicamerales*, y ambos en el caso de los sistemas *bicamerales*);
4. Alcaldes o Presidentes Municipales;
5. Cargos edilicios en las municipalidades (regidores y síndicos, según la estructura constitucional del Estado de que se trate)

Es decir, en un sistema republicano, cualesquiera que sea su estructura funcional u organizativa, los procesos electorales abren la posibilidad de que los miembros de los partidos legalmente estatuidos alcancen posiciones en prácticamente todos los órdenes de gobierno. Es presupuesto elemental de este sistema, el que los partidos detentan la representación efectiva de amplios sectores comunitarios, por lo que, bajo condiciones de equidad competitiva y legitimidad de los principios y plataformas de estos institutos del orden público, la ciudadanía ve representados sus intereses en el conjunto del aparato estatal.

Idóneamente, los partidos políticos, en tanto que instancias de representación ciudadana deben cubrir una serie de funciones, entre las que destacan las siguientes:⁴⁰

- Instancias de control democrático sobre el ejercicio de la función pública en sus diversas vertientes;

⁴⁰ Cfr. Valdés, Leonardo, OP. CIT. pp 28-29

- Organizadores de la opinión pública y transmisores de la misma ante los órganos de Estado; y,
- **Canales de comunicación entre los gobernados y sus gobernantes.**

Bajo dicha concepción, el sistema de partidos fungió, durante muchos años, como el basamento del ejercicio democrático en las Repúblicas modernas. Su éxito estribó, esencialmente, en que representaba una fórmula que conjuntaba demandas sociales con gobernabilidad; es decir, las necesidades comunitarias tomaban un cauce que permitía, además erradicar todo tipo de inestabilidad en el sistema político. Los partidos políticos se constituyeron así, en elemento insoslayable de los Estados modernos, tal y como lo afirma Berlín Valenzuela:

“...La realidad de los partidos y su influencia en la vida política de las sociedades modernas es un hecho, que los hace ver como algo consubstancial a cualquier sistema de gobierno, por lo que son [...] omnipresentes, pues, apenas se puede citar un Estado en el que no haya al menos un partido político...”⁴¹

Sin embargo, la estabilidad del sistema de partidos se vería sujeta, con el paso de los años, a un proceso de desgaste debido fundamentalmente al alejamiento de estos institutos de los designios y demandas populares y a la asunción de nuevas funciones (protección de intereses de élite), desvinculadas completamente de los fines de representación para los que fueron creados.

⁴¹. Teoría y praxis política electoral, Edit. Porrúa, México, 1992, p. 55

Mauricio Merino, parafraseando al politólogo italiano Norberto Bobbio se refiere a la crisis actual del sistema de partidos del modo que sigue:

"...Norberto Bobbio, por ejemplo, ha escrito que la verdadera democracia de nuestros días ha dejado de cumplir algunas promesas que se formularon en el pasado y ha culpado a los partidos políticos de haberse convertido en una de las causas principales de esa desviación [...] Pero antes que él, otros intelectuales ya habían advertido sobre la tendencia de los partidos a convertirse en instrumentos de grupo más que en portadores de una amplia participación ciudadana..."

La crisis del sistema de partidos que comenzó a hacerse evidente con las manifestaciones políticas de la sociedad civil en la década de los sesenta (que representaban en sí, la búsqueda de nuevos canales de participación política ante la insuficiencia de los previamente estatuidos), ha dado lugar incluso a posturas extremas que niegan radicalmente la eficacia de los sistemas de representación a través de los partidos, como la que Rafael Segovia expresa en las líneas siguientes:

"...El partido ha dejado de ser efectivo, ya no es necesario...La representación se puede dar por otros lados; la representación podemos limitarla estrictamente a votar cada cinco, tres o dos años, dependiendo del caso. Es decir, votar por unos partidos que nos son cada vez más desconocidos..."⁴²

⁴² Segovia, Rafael, Ponencia, en Rincón Gallardo, Gilberto (coord.) Partidos políticos y sociedad civil, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, México, 1995, p. 30

La crisis de representatividad de los partidos políticos ocuparía, a la postre y hasta la actualidad, un importante lugar entre los principales debates de la transición democrática a nivel mundial. El problema ha derivado en la búsqueda de nuevos canales de expresión y participación ciudadana: la fórmula más invocada por los diversos estudios políticos y jurídicos de la transición democrática es, precisamente la necesidad de integrar al marco normativo de las diversas esferas gubernamentales, sistemas o mecanismos de participación directa que complementen los alcances cada vez más restringidos de la representación. Entre estos sistemas revisten especial importancia el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular, a los que se hace referencia en el siguiente apartado.

2.2.2. Mecanismos de participación directa

Las formas de ejercicio de la democracia directa se definen formalmente como: "...aquellas actividades legales emprendidas por ciudadanos que están directamente encaminadas a influir en la selección de los gobernantes y/o en las acciones tomadas por ellos..."⁴³ Las principales prácticas de participación directa que se han desarrollado en la teoría política contemporánea son: a) El plebiscito; b) El referéndum; y, c) La iniciativa popular

2.2.2.1. Plebiscitos

El término *plebiscito* tiene su origen en la antigua Roma, en que su connotación se identificaba con la *ley de la plebe*, es decir, una disposición o conjunto de estas

⁴³ Merino, Mauricio, OP. CIT. p. 30

aprobada directamente por los plebeyos a petición de su tribuno. Esta ley contaba con las características de: a) Nacer directamente de la voluntad popular; b) Tener sólo influencia en un sector poblacional específico (los plebeyos).

Registrado por la historia como el primer mecanismo de participación directa de los gobernados en la conformación de ordenamientos jurídicos, el plebiscito adquirió especial relevancia durante la Edad Media en que los habitantes de las primeras villas y municipios, solían participar, de forma directa en la toma de decisiones que implicaban una probable afectación de sus intereses. Los asuntos sometidos a plebiscito eran entonces diversos (la elección de autoridades y jueces, la participación o no de la localidad en un conflicto armado, el destino que habría de darse a las cosechas, etc.)

A pesar de la importancia que llegaron a tener los plebiscitos en el Medioevo, ésta se vio substancialmente reducida con la instauración de los sistemas representativos, quedando prácticamente en el olvido durante muchos años. El plebiscito como forma de participación directa no sería retomado sino hasta que se dieron los primeros visos del declive del sistema de partidos, durante los años sesenta del siglo XX, cobrando nuevamente importancia en la esfera jurídico-formal de los distintos países hasta los albores de la transición democrática, hacia principios de los años ochenta.

En términos generales, el plebiscito se entiende como el: "...procedimiento por el que se somete a la aprobación directa de todos los ciudadanos con derecho a

voto una decisión propuesta por los gobernantes...⁴⁴. Sin embargo, en la actualidad, y con la finalidad de distinguirlo de otra forma de participación directa (el referéndum), la teoría política ha modificado su concepto, limitando su objeto a proponer: a la sociedad la elección entre dos posibles alternativas.⁴⁵

Mediante el plebiscito (que en el marco de la transición democrática se ha convertido en una práctica insoslayable por parte del Estado), el sector gobernante pone a consideración de los ciudadanos (puede tratarse de un país, entidad federativa o municipio), un asunto de interés general planteando dos o más opciones para su resolución, con una instrumentación muy similar a la empleada en los procesos electorales (previa identificación, casillas y boletas) respetándose, desde luego el principio del sufragio secreto.

Un ejemplo de instrumentación del plebiscito, puede ser el siguiente:

El Estado "X" de la Federación "Y", cuenta con dos ciudades, muy distantes entre sí, en las cuales se concentra la mayor parte de la actividad económica. Se reconoce que el construir una nueva carretera entre ambas plazas representaría un beneficio a largo plazo para todo el Estado; sin embargo, dicha obra requeriría una inversión de recursos que disminuiría otras partidas presupuestales. Por ser un asunto de interés general, el Ejecutivo Estatal decide realizar un plebiscito en el cual se plantean a la ciudadanía las siguientes opciones: a) Iniciar con celeridad la construcción de la nueva carretera; o, b) Postergar la construcción de dicha obra para el próximo ejercicio presupuestario.

⁴⁴ Palomar de Miguel, OP. CIT. p. 1036

⁴⁵ Cfr. Arteaga Nava, Elisur. Derecho Constitucional Mexicano, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002 y Merino, Mauricio. OP. CIT. p. 37

Los asuntos que pueden ser resueltos por la vía plebiscitaria pueden variar substancialmente de un sistema político a otro. Sin embargo, según Merino, la instauración de esta práctica en un Estado democrático presupone que pueden someterse a él, prácticamente todos los asuntos de interés general. Aunque el plebiscito no ha adquirido en nuestro medio un *estatus* constitucional, en la actualidad es una de las figuras más debatidas en el marco de la agenda nacional para la reforma del Estado.

2.2.2.2. Referéndums

Si el plebiscito abre la posibilidad de que los ciudadanos participen de forma directa en la toma de decisiones políticas dotadas de trascendencia e interés general en un país, entidad federativa o municipio, el *referéndum* constituye una alternativa para que la ciudadanía tome participación activa en la elaboración de leyes que pudiesen, en un momento dado afectar o beneficiar sus intereses.

Orozco Gómez define al referéndum como: "...el derecho del pueblo a intervenir en la formulación o sanción de las leyes o en algunas etapas de ellas, tanto en el orden constitucional, administrativo o legislativo..."⁴⁶. En una línea análoga, Juan Palomar de Miguel nos dice que el referéndum es: "...la consulta

⁴⁶ Orozco Gómez, Javier. Derecho Electoral Mexicano. Edit. Porrúa, México, 1993, p. 64

que se hace a los electores de un país para que ratifiquen lo que votaron sus representantes...⁴⁷

Con una instrumentación similar a la correspondiente a los procesos electorales y al plebiscito, el referéndum puede abarcar varias esferas del Derecho, a saber: Constitucional, Legislativo o Administrativo, sin embargo, en función de las características estructurales del sistema político de que se trate, las materias pueden extenderse a todo el aparato jurídico de un Estado o circunscripción territorial. Orozco Gómez nos ofrece un cuadro que relaciona las principales características del referéndum, que se transcribe a continuación:⁴⁸

TABLA 2. CARACTERÍSTICAS DEL REFERÉNDUM

1. Materia	<ul style="list-style-type: none"> • Constitucional • Legislativo • Administrativo • Puede extenderse a todo el aparato jurídico
2. Tiempo	<ul style="list-style-type: none"> • Sucesivo • Preventivo • Programático
3. Eficacia	<ul style="list-style-type: none"> • Constitutivo (forma leyes o las aprueba) • Abrogativo (abroga leyes)
4. Fundamento jurídico	<ul style="list-style-type: none"> • Obligatorio • Facultativo (dependiendo del sistema político)
5. Eficacia jurídica	<ul style="list-style-type: none"> • De consulta (sin fuerza jurídica plena) • De ratificación (con fuerza jurídica plena)
6. Por sus alcances (puede ser:)	<ul style="list-style-type: none"> • Total (en referencia a toda una Ley u ordenamiento)

⁴⁷ Palomar de Miguel, OP. CIT. p. 1156

⁴⁸ Fuente: Orozco Gómez, OP. CIT. p. 64

	<ul style="list-style-type: none"> • Parcial (sólo una parte de la Ley u Ordenamiento)
7. Por su ubicación (puede ser:)	<ul style="list-style-type: none"> • Postlejem (posteriormente a la aprobación de la Ley) • Antelejen (previo a la aprobación de la ley)

A diferencia del plebiscito, el referéndum, puede darse en todas las esferas de gobierno dependiendo de la estructura del sistema político. En nuestro medio, el referéndum carece también de un estatus constitucional.

2.2.2.3. Otras formas de participación directa

A. LA INICIATIVA POPULAR

Este mecanismo de participación directa se define como "...una función de naturaleza pública, ejercida como un derecho por una parte del cuerpo electoral, tendiente a presentar un proyecto de ley, para que sea discutido por el legislativo o convocar una consulta popular..."⁴⁹

Mediante este sistema, cualesquier ciudadano o grupo organizado de estos, cuenta con la facultad de presentar iniciativas al Congreso para su estudio y revisión. Íntimamente vinculada con el derecho de petición, la iniciativa popular pretende, de alguna manera, subsanar las ineficacias del trabajo legislativo

⁴⁹ Orozco Gómez, OP. CIT. p. 65

regular. Según Mauricio Merino, "...la iniciativa popular abre la posibilidad de que los ciudadanos organizados participen directamente en el proceso legislativo y en la forma de actuación de los poderes ejecutivos [...] Constituye también una especie de seguro en contra de la tendencia a la exclusión partidista y parten, en consecuencia, de un supuesto básico: si los representantes políticos no desempeñan su labor con suficiente amplitud, los ciudadanos pueden participar en las tareas legislativas de manera directa..."⁵⁰

Este mecanismo de participación directa reviste importancia primordial en los actuales procesos de transición democrática, dado que a través de él, los ciudadanos de cierta circunscripción política pueden jugar un papel activo en la creación o en la realización de ajustes al marco normativo. Puede darse en todas las materias regulatorias y desde luego, en todos los órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal).

Los anteriores mecanismos de participación directa serán retomados en la parte concluyente y propositiva de la presente investigación, enfatizando la importancia de su aplicación en la esfera municipal.

2.3. El proceso de reforma democrática en México

El proceso electoral federal de 1988 es considerado por gran cantidad de autores políticos y cronistas como el punto de partida de la **reforma democrática del Estado Mexicano** cuyos efectos se prolongan hasta nuestros días. La base

⁵⁰ Merino, Mauricio. OP. CIT. p. 38

de la anterior aserción es que, en dicho proceso electoral se observó, como nunca antes la **posibilidad real de la alternancia en el poder político**; es decir, que un sector ajeno al partido de Estado llegase a ocupar los cargos fundamentales del estamento gubernamental, entre éstos, evidentemente, la presidencia de la República.

En el plano formal, el triunfo electoral colocó al candidato del Partido Revolucionario Institucional, Carlos Salinas de Gortari, en la presidencia de la República; sin embargo, amplios sectores poblacionales acusaron una serie de irregularidades en cuanto a la probidad del proceso, alegando la existencia de un presunto fraude electoral en perjuicio del candidato del Frente Democrático Nacional, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano. Sin embargo, más allá de los resultados de los comicios, la importancia real de la coyuntura descrita, estriba en el hecho de que las movilizaciones sociales que se derivaron de las elecciones revelaron que la sociedad mexicana manifestaba, como nunca antes, su falta de credibilidad hacia los sistemas de representación preexistentes, exigiendo con ello, la búsqueda de nuevos canales de participación democrática.

Ante dichas circunstancias, el Estado hubo de reconocer:

- La necesidad de modificar los lineamientos de la actividad político-electoral mediante la creación de *reglas del juego* más claras y que abriesen los procesos electorales a una mayor transparencia y probidad;

- El hecho de que los sistemas vigentes de participación resultaban ya insuficientes ante la vastedad y complejidad de las demandas e intereses ciudadanos; y,
- La necesidad de democratizar "a fondo" las estructuras políticas de los diversos órdenes de gobierno del Estado Mexicano (Federal, Estatal y Municipal).

Si bien la primera respuesta a las nuevas necesidades del entorno político fue la reforma jurídico-electoral que a la postre daría su forma actual al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), al tiempo, diversos estudios políticos apuntarían hacia el hecho de que el ajuste de las estructuras normativas de los procesos electorales no era suficiente para satisfacer las necesidades que en la materia se presentaban a lo largo y ancho del país. Paulatinamente se llegó a la conclusión de que una auténtica transición política debía incorporar, además, las reformas necesarias para eficientar la participación de los ciudadanos en los asuntos del orden público. Tal y como afirma Merino:

"...las elecciones no agotan la democracia. En los regímenes de mayor estabilidad democrática no sólo hay cauces continuos que aseguran al menos la opinión de los ciudadanos sobre las decisiones tomadas por el gobierno, sino múltiples mecanismos institucionales para evitar que los representantes electos caigan en la tentación de obedecer exclusivamente los mandatos imperativos de sus partidos..."⁵¹

⁵¹ Merino, OP. CIT. p. 37

En este orden de ideas, puede afirmarse que la instauración de mecanismos de participación directa en todos los órdenes o esferas de gobierno, es un elemento toral de la transición democrática, ocupando un lugar especial en la agenda política nacional de principios del siglo XXI.

CAPÍTULO 3

ANÁLISIS DE LA PROBLEMÁTICA DEL MUNICIPIO MEXICANO EN MATERIA DEMOCRÁTICA

3.1. El municipio y la crisis del sistema de partidos en México

La alternancia en el poder en los Ayuntamientos mexicanos no es un fenómeno nuevo. Los primeros triunfos electorales de la oposición se dieron precisamente en ése orden de gobierno desde fines de la década de los cincuenta en que el Partido Acción Nacional, llegó a ocupar la alcaldía de varios municipios del norte de la República. Estos triunfos aislados fueron multiplicándose, si bien paulatinamente a lo largo de las siguientes dos décadas y ya en los ochenta se habían conformado como una auténtica tendencia electoral (muchos municipios del norte y particularmente de Nuevo León se ostentaban para esos años como tradicionalmente "panistas"). Sin embargo, el hito generador de la multiplicación de Ayuntamientos opositores al PRI fue justamente el proceso de reforma democrática al que nos hemos referido en capítulo anterior.⁵²

Actualmente, más de cuatrocientos municipios del país (casi el 20% del total) son gobernados por partidos distintos al PRI, lo que equivale al hecho de que alrededor del 50% de la población es gobernada, desde el ámbito municipal por éstos institutos políticos. Asimismo, el triunfo electoral del PAN en las elecciones

⁵² Cfr. Morales Garza, Martagloria. " Democracia municipal en México", en Vega Hernández Rodolfo (coord.). Municipio. Instituto de Administración Pública de Querétaro. A.C., México. 1997, p. 179

del año 2000, ha venido a reafirmar la tendencia a la pluralidad en los gobiernos municipales.

Es decir, puede afirmarse, de forma inequívoca que la *democracia electoral* es una realidad en el ámbito municipal. Sin embargo, cabría aún al respecto cuestionar si, dicha susceptibilidad a la alternancia ha coadyuvado en los hechos a resolver las complejas problemáticas que aquejan a nuestros municipios. Podría, en este sentido, emitirse preguntas tales como: ¿en qué medida los Ayuntamientos plurales resuelven los aspectos primordiales de la representación ciudadana en la esfera municipal? O, planteado en otros términos, ¿en qué medida los efectos de la crisis general de representación que aqueja a nuestro sistema de partidos se ha hecho extensiva al nivel de los Ayuntamientos?

Es cierto que cada vez es mayor el número de presidentes municipales de partidos diversos al PRI (especialmente del PAN y del PRD) y que la misma tendencia puede observarse en cuanto a los síndicos y regidores, con lo que se tienen, en buena parte del país, Ayuntamientos *formalmente democráticos*; y sin embargo no puede soslayarse el hecho de que, bajo el actual orden jurídico: "...De todas formas, la ciudadanía delega la representación política en unos representantes de partido..."⁵³. En consideración de la antes citada *pérdida real de representatividad* de los partidos, el escenario actual nos presenta, como nunca antes la confrontación entre dos variables fundamentales: el pluralismo político de

⁵³ Corro Labra, Olaf. "Mecanismos para el fortalecimiento democrático municipal", en Centro de Desarrollo Municipal. La autoridad municipal y su compromiso con el desarrollo. Secretaría de Gobernación México, 1994, p. 90

los Ayuntamientos *versus* la eficacia representativa y gestiva de dichos órganos de gobierno municipal.

Los partidos políticos eligen y postulan sus candidatos para presidente municipal, síndicos y regidores de entre sus cuadros, proyectando la posibilidad que éstos tienen de salir triunfantes en la contienda electoral. Mas, si bien es cierto que el voto juega en este sentido un papel *legitimante* (los ciudadanos votan por el partido y candidato que consideran más *representativo* de los intereses comunitarios), también lo es que cuando este candidato accede al poder público representado en la figura del Ayuntamiento, se distancia en menor o mayor medida de sus electores: se encuentra comprometido, en primer lugar, con el partido que avaló su candidatura; a lo largo de su campaña ha adquirido compromisos con ciertos sectores, muchas veces ajenos a las principales problemáticas del colectivo social; y se integra, finalmente a un cuerpo colegiado de gobierno que muchas veces es más "arena" de disputas entre partidos y facciones, que un órgano deliberativo y representativo de los intereses y problemas de la comunidad.

La democracia electoral en los municipios no resuelve, por ende, en su totalidad los problemas de representación en ese orden de gobierno, toda vez que la tendencia de los partidos a concentrar el poder, implica, necesariamente, un abandono de asuntos comunitarios torales. La anterior no es una afirmación apriorística: baste observar la poca atención que muchos Ayuntamientos suelen

poner es aspectos relevantes del desarrollo social y económico de los municipios.

Al respecto, el Doctor Olmedo Carranza apunta:

“...La democracia electoral, donde el ciudadano ejerce su poder para elegir representantes [...] no asegura el desarrollo económico y social de la nación. En otras palabras, la democracia electoral no se transforma necesariamente en desarrollo de las fuerzas productivas y en mayor bienestar social. Los últimos tres lustros nos muestran como en toda América Latina, la democracia electoral ha avanzado de forma importante, pero al mismo tiempo, el desarrollo económico y el desarrollo social [...] han experimentado un serio retroceso...”⁵⁴

Si bien es cierto que los problemas económicos y sociales del municipio tienen, las mas de las veces raíces polisémicas (es decir, son varios los factores que inciden en éstos), es necesario señalar en ellos la fuerte influencia de los mecanismos preestablecidos para la representación democrática: la concentración del poder en los partidos ha sido, en los hechos, un dique para el saneamiento de la función pública en el que, idóneamente deberían tener participación e influencia los miembros del colectivo social; en este sentido, la participación ciudadana en la gestión municipal se revela como un importante contrapeso al ejercicio arbitrario y elitista de la función pública municipal. Al respecto, el Maestro Miguel Bazdresch apunta:

⁵⁴ Olmedo Carranza, Raúl. “Pobreza, participación y gobierno comunal”, en Vega Hernández, OP. CIT. p. 191

"...La democracia, como forma de conducir la política supone la intervención de los ciudadanos en la gestión de asuntos públicos y eso demanda del gobierno dos exigencias: una, la administración pública compartida con los ciudadanos y la evaluación permanente de los ciudadanos de los resultados de la gestión. Estas exigencias suscitan suspicacia en los partidos políticos pues cuestionan la centralidad y exclusividad del gobierno representativo. Los gobiernos locales, sin importancia del partido político de origen defienden la capacidad exclusiva de decisión del gobierno elegido en contienda democrática, sin darle un lugar en la gestión, sólo en la opinión, a los ciudadanos. Así, son reactivos a la gestión pública compartida..."⁵⁵

La lectura objetiva de la estructura democrática de los Ayuntamientos nos señala, por ende: a) Que, dada la crisis estructural por la que atraviesa el sistema mexicano de partidos políticos, los criterios de representación efectiva en los municipios mexicanos se han visto disminuidos cualitativamente, dándose un alejamiento fáctico entre gobierno y ciudadanos; b) Que, con tal motivo, los ciudadanos de los municipios suelen verse supeditados a una suerte de "partidocracia" que no atiende algunos de los problemas más importantes del colectivo social; c) Que bajo dicha estructura caracterizada por la concentración del poder público en los partidos políticos, los ciudadanos se ven imposibilitados de acotar y evaluar el ejercicio de la función pública; d) Que, por tanto, resulta necesario buscar mecanismos y métodos para que los ciudadanos participen activamente en la vida política de su comunidad.

⁵⁵ Bazdresch Parada, Miguel. "Gobierno abierto al ciudadano", en Cabrero, Enrique (coord.) Innovaciones en gobiernos locales. Centro de Desarrollo Municipal. Secretaría de Gobernación, México, 2002, p. 456

3.2. El problema de la representación popular en los Ayuntamientos.

Posturas doctrinarias

Los problemas relativos a la representación popular en el seno de los Ayuntamientos han estado presente a lo largo de toda la historia moderna de nuestro país. Primero, bajo el yugo del sistema de partido único fueron instrumentos serviles a los intereses del régimen en turno y, posteriormente, ya en el marco de la reforma democrática, se convirtieron en órganos supeditados a las pugnas existentes entre los diversos actores políticos. En todo caso, los Ayuntamientos han sido *representativos* sólo en un plano formal, conforme a los designios y movimientos de la democracia electoral sin llegar a una representación efectiva, real y tangible de los intereses de los ciudadanos de las entidades municipales.

La necesidad de establecer mecanismos para incorporar a la ciudadanía a la atención de los principales problemas sociales y económicos de los municipios, ha sido reconocida de forma general, no sólo por la doctrina política y jurídica sino también (y he ahí una comprobación de la relevancia del tema), por el propio Estado. A pesar de que existen, hasta la fecha, importantes disensos entre la teoría y las prácticas jurídicas que tienden a democratizar al municipio mexicano, la mayor parte de los estudios al respecto convergen en la idea de que **el punto de partida para mejorar los flujos de representación a nivel municipal, es la sociedad civil**. Si hablamos de la *sociedad civil* como el elemento que así la

doctrina como la práctica municipal consideran como el elemento clave para redefinir el rumbo democrático del municipio, es menester definirla.

Mauricio Merino equipara el concepto de *sociedad civil* al de *participación ciudadana*. Según este autor, las características principales de esta forma de expresión de la ciudadanía, son las siguientes:

1. Se distingue de otras formas de acción política colectiva como la rebelión y la revolución, por encontrarse dentro de un marco de derecho: "La participación ciudadana...exige al mismo tiempo...la aceptación previa de las reglas del juego democrático y la voluntad libre de los individuos que deciden participar: El Estado de derecho y la libertad de los individuos"⁵⁶
2. Su existencia deriva de la cultura cívica es decir, del derecho legítimo de la libre asociación de ciudadanos para un fin común;
3. En cuanto a su tipología, puede ser individual, en el caso de que alguna persona decidiese participar por una sola ocasión aportando algo a una causa común, o social, siempre que el participante se integrase al grupo con la finalidad de seguir una línea sistemática de acción política;
4. Se fundamenta en un principio de acción política en oposición al *modus operandi* de los espectadores pasivos;

⁵⁶ Merino, M, Op. Cit. p. 31

5. Es, en todo caso un medio alternativo para el ejercicio de la Democracia en su acepción contemporánea, bajo el principio de que las elecciones no agotan la participación ciudadana. Al decir de Mauricio Merino: "La mejor participación ciudadana en la Democracia, en suma, no es la que se manifiesta siempre y en todas partes, sino la que se mantiene alerta; la que se propicia cuando es necesario impedir las desviaciones de quienes tienen la responsabilidad del gobierno, o encauzar demandas justas que no son atendidas con la debida profundidad"⁵⁷

En estrecha correlación con los elementos anteriores, Gilberto Rincón Gallardo afirma que la sociedad civil: "...la forman ciudadanos que se constituyen en actor colectivo para relacionarse con el Estado" y "se origina bajo el influjo de las leyes del mercado, pero sus nexos ideológicos y culturales la colocan en una proyección política por la necesidad de agregar intereses; sin embargo se caracteriza hoy por el apartidismo"⁵⁸

El autor caracteriza a las sociedades civiles como "apartidistas" lo que recalca su carácter de oposición a los criterios tradicionales de representación política determinada, entre otros muchos factores, por la crisis actual del sistema de partidos.

⁵⁷ Ibidem p. 40

⁵⁸ Rincón Gallardo, G Op. Cit. p. 10

Otra definición nos dice que la sociedad civil es "el conjunto de instituciones creadas por distintos sectores sociales para organizar su participación en la vida política" y que por lo tanto: "la sociedad civil son instituciones cuyo origen está en la sociedad y no en su gobierno"⁵⁹ .

De alta significancia y haciendo también énfasis en el carácter contradictorio del surgimiento de la actuación de las organizaciones de la sociedad civil es la aproximación conceptual ofrecida por Gramsci, quien dice que: " la sociedad civil no es un todo inorgánico; la sociedad civil es un conjunto de expresiones y organizaciones con autonomía e identidad, que si bien no siempre preceden al Estado, existen y se instituyen al margen de éste y sólo por excepción adquieren un estatuto público"⁶⁰

Citaremos, por último, la definición de sociedad civil del Doctor Robert Lechner, quien la califica "como una especie de alusión genérica a lo que podría llamarse acción colectiva no estatal"⁶¹

La libre agrupación de los ciudadanos en la sociedad civil es en sí, un indicio de la evolución de las estructuras democráticas de un país y representa una reacción a la insuficiencia de los mecanismos preestablecidos de participación. Su influencia en las sociedades contemporáneas es hoy, un hecho incuestionable, tal y como apunta Jorge Villalobos:

⁵⁹ Ibidem. p. 36

⁶⁰ Ibidem p. 56

⁶¹ Rincón Gallardo, Op. Cit. p. 67

“...En medio del conjunto de situaciones adversas que enfrentamos, el creciente interés y participación voluntaria de cada vez mayor número de ciudadanos por su comunidad, es uno de los signos más esperanzadores de que sí podemos construir formas de sociedad que ofrezcan oportunidades de desarrollo para todos. Así lo muestra el sorprendente crecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil en las últimas décadas y su activa y a veces determinante presencia como actores sociales, fenómeno que es inédito pero que empieza a trascender fronteras...”⁶²

Aunque la sociedad civil es una figura amplia que ha sido el eje de la transformación democrática de gran cantidad de naciones y cuya importancia se extiende a todas y cada una de las esferas del gobierno republicano, el papel que juega o puede jugar en la democratización municipal es sobresaliente. El municipio, como se ha visto, tiene sus orígenes primarios en la **asociación vecinal**, es decir, se trata, en primera instancia, de una forma de agrupación ciudadana que, con posterioridad llega a adquirir un estatus jurídico-formal. Como efecto lógico de ello tenemos que es precisamente en la entidad municipal donde las interacciones sociales entre los miembros del colectivo social se dan de forma más espontánea y directa. De ahí la viabilidad de que, ante la prolongada crisis de los sistemas representativos tradicionales, la sociedad civil se integre a la toma de decisiones políticas relevantes para el bienestar de la comunidad.

⁶² Villalobos Grzybowicz, Jorge. “El tercer sector en México: una visión general”, en Tercer sector. Reflexiones y perspectivas. Op. Cit. p. 3

Las tendencias democratizadoras del municipio, coinciden en la idea de que la mejor fórmula para abatir la excesiva concentración de poder político en los partidos es el ejercicio conjunto y coordinado de la función pública entre el gobierno estatuido (el Ayuntamiento) y los ciudadanos. Tal y como apunta Bazdresch al referirse a los medios alternativos para democratizar a las entidades municipales:

“...Sin la participación de la sociedad civil organizada hoy no se puede entender la tarea de gobernar y tampoco los cambios políticos y sociales que tienen lugar en el país. La sociedad civil es ahora más que nunca un espacio diferente del gobierno, de los partidos políticos y del mercado, cuya acción propicia en muchos casos la realización de mejoras materiales, culturales y en la vida pública orientada a cultivar la democracia. Es una novedad provocada por los cambios en la concepción del Estado moderno, los cambios en la acción de ese mismo Estado y, principalmente, por la tenaz lucha de ciudadanos convencidos de la posibilidad de cambios estructurales en la sociedad para mejorar la calidad de vida, la justicia social y el bienestar de todos los mexicanos...”⁶³

La premisa de conjuntar, en el nivel municipal las acciones del Ayuntamiento con las de la sociedad civil ha desatado una acalorada polémica en la que toman parte, desde luego, los partidos políticos, que se muestran reticentes a *cogobernar* con la sociedad civil, bajo el argumento de que ello implicaría lesionar la estructura constitucional misma del Estado mexicano. Sin embargo, a tales argumentos se opone la hipótesis de que la participación de los ciudadanos en la gestión pública

⁶³ Bazdresch. OP. CIT. p. 455

municipal fortalece, desde luego, la capacidad de gestión del gobierno y ayuda a abatir el uso discrecional y arbitrario del poder público:

“...cuando la comunidad participa junto al gobierno, el municipio adquiere una identidad más fuerte, está en mejores condiciones de negociar frente a otras instancias del gobierno federal o estatal para obtener recursos que permitan atender las demandas concretas...”⁶⁴

De lo anterior puede glosarse que el establecimiento de mecanismos para la concurrencia de la sociedad civil en funciones primarias de gobierno municipal: a) Coadyuvaría al abatimiento de los problemas endógenos (internos) del municipio en cuanto a la representación popular; b) Fortalecería la imagen pública del municipio ante instancia de gobierno diversas (federales y estatales), contribuyéndose así a la descentralización que, como se sabe, es una de las premisas elementales del nuevo federalismo mexicano; c) No se atentaría contra la estructura constitucional del municipio, toda vez que no implicaría la supresión de la democracia electoral, sino que sumaría a ésta la democracia participativa (ambos tipos de democracia no se anulan la una a la otra, sino que se complementan).

Por otra parte, cabe anotar que la tendencia general a *ciudadanizar* el ejercicio de ciertas funciones públicas, no ha sido pasada por alto en la praxis municipal mexicana; sin embargo, y debido a la reticencia de los partidos hacia el

⁶⁴ Ziccardi, Alicia. “Gobiernos locales: problemas de la representación y participación ciudadana”, en CEDEMUN. *La autoridad municipal...* OP. CIT. p. 96

cogobierno con la sociedad civil, los alcances de dicha *ciudadanización* han sido magros, en el mejor de los casos. En el marco del proceso integral de transición del Estado mexicano, en muchos municipios se han creado *Comités de Participación Ciudadana*, cuya finalidad es la atención subsidiaria por parte de la ciudadanía, de ciertos asuntos (generalmente limitados y de objeto transitorio) que, valga decirlo, no son vinculatorios con las necesidades estructurales del municipio.

Los Comités de Participación Ciudadana han adquirido un estatus jurídico en gran cantidad de Leyes Orgánicas Municipales, así como en los Bandos de los distintos municipios. Estos Comités, las más de las veces "...buscan resolver una demanda concreta: reparar o ampliar la escuela de su barrio, instalar el drenaje o el agua potable en su calle, construir el camino que les hace falta para llegar a su casa o a su parcela, organizar el taller de costura para incorporarse a la maquiladora, etc..."⁶⁵

Sin embargo, la estructura funcional de tales Comités no implica una reformulación estructural de los flujos de participación ciudadana. Su origen se vincula más con los programas de "subsidiariedad" para la realización de obra pública (como el PRONASOL impulsado durante el sexenio salinista a nivel federal), que con un auténtico afán de dar a la sociedad civil mayor injerencia en las decisiones trascendentales de la gestión municipal. Además, los Comités

⁶⁵ Olmedo Carranza, Raúl. "Hacia el cuarto orden de Estado y de Gobierno: La Comuna", en Secretaría de Gobernación. El Municipio en el umbral del Nuevo Milenio, SEGOB-CEDEMUN, México, 1999, p. 30

suelen actuar de forma aislada, atendiendo únicamente problemas específicos y en la actualidad no es poco común que un Comité se enfrente con otro, originándose una nueva suerte de conflicto político que en nada ayudan a resolver los problemas del colectivo social:

“...la participación social por la vía de comités no necesariamente beneficia a la comunidad y hasta puede perjudicarla en la medida en que los intereses de los diferentes comités se contraponen o simplemente se mantienen aislados, independientes y sin conexión los unos con los otros...”⁶⁶

Otra desventaja de la participación social a través de Comités es que éstos han demostrado ser fácilmente “politizables”; si bien pueden surgir de la organización espontánea de ciudadanos que persiguen un fin común, al tiempo, es común que establezcan nexos vinculatorios con algún partido, lo que implica una pérdida, en menor o mayor grado de su autonomía gestiva. Los estudios municipales actuales no desdeñan la experiencia aportada por los Comités, acusando, sin embargo su insuficiencia para cubrir las vastas demandas de participación ciudadana que se presentan cotidianamente en nuestros municipios.

3.3. El Municipio en el entorno de la reforma democrática

La democracia municipal es un tema nuevo en nuestro país; la larga hegemonía priísta hizo pensar, en varios momentos históricos que toda reforma en

⁶⁶ Ibidem, p. 31

la estructura democrática de las entidades municipales era mero discurso; pocos fueron los aportes de la teoría en dicho contexto. Sin embargo, el proceso de transición democrática iniciado en 1988, tuvo como efecto que tópicos tradicionalmente olvidados como el federalismo y el gobierno municipal volviesen a cobrar importancia en la agenda política nacional. La apertura a la democracia electoral en los municipios, reveló, como nunca, la necesidad de estudiar a detalle, la relación entre autoridad municipal y ciudadanía. Así lo señala el Maestro Aziz Nassif al anotar:

"...En México es relativamente nueva la preocupación por los gobiernos municipales, o por la participación de la sociedad en este nivel de gobierno. Es posible que el interés vaya de la mano del aumento de la competencia electoral y de la alternancia de partidos en dicho nivel gubernamental. La frontera es sutil, pero importante: cuando el municipio era un simple eslabón del aparato priísta, sus formas de gobierno estaban supeditadas al gobernador en turno y las posibilidades de participación social estaban enmarcadas en un patrón doble de obediencia regulada y de disciplina e interés partidarios. La complejidad de los ayuntamientos no pasaba por formas plurales de interacción social. El supuesto es que hoy existe un cambio, y el punto de partida para analizarlo es que la relación de la ciudadanía con su ayuntamiento es un fenómeno nuevo y complejo que requiere de enfoques e instrumentos diversos..."⁶⁷

Llama la atención el hecho de que, en el marco de la transición democrática del Estado Mexicano para el caso específico del municipio, existe un consenso

⁶⁷ Aziz Nassif, Alberto. "Municipio y transición política: una pareja en formación", en Merino, Mauricio (coord.) En busca de la democracia municipal. El Colegio de México, México, 1995, pp. 207-208

doctrinario en el sentido de que la democracia electoral no es suficiente para reconstruir la estructura política de esta esfera de organización social. Ello se debe, en esencia, a la aceptación tácita de que los partidos no brindan ya la representación suficiente a las causas e intereses ciudadanos. El manejo faccioso y sectario de los Ayuntamientos por los partidos, ha creado un ambiente de incertidumbre y desconfianza por parte de los ciudadanos que hoy como nunca pugnan por tener una participación activa en la vida política de su comunidad.

Dicho en otras palabras, la demanda de una *democracia participativa* ha superado incluso a la *democracia electoral* en ciernes en el ámbito municipal. El antes citado *cogobierno* entre la autoridad municipal y la sociedad civil es inconcebible si ambos tipos de democracia no se complementan:

"...En la democracia electoral el ciudadano sólo participa para elegir a sus gobernantes [...] Pero en la democracia participativa se trata de que la propia comunidad decida sobre lo que hay que hacer en cada caso concreto, cada día. La democracia electoral y la democracia participativa se complementan. Se elige al gobierno cada tres o seis años, pero ese gobierno debe hacer partícipe a la comunidad tanto en la toma de decisiones sobre cada proyecto concreto como en la programación, ejecución, el control y la evaluación de dicho proyecto. Es en el municipio donde la democracia electoral y la democracia participativa se armonizan y forman la unidad del gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo..."⁶⁸

⁶⁸ Olmedo Carranza, OP. CIT. p. 30

La búsqueda de mecanismos para la complementación de ambos tipos de democracia, es, hoy en día, el *quid* para la reestructuración de la entidad municipal. Los intentos que se han realizado hasta la fecha en ése sentido, revelan que tales mecanismos deben reunir, cuando menos, las siguientes características:

- La participación ciudadana debe darse de forma organizada, sin que ello implique la politización de las distintas tentativas de organización de la sociedad civil; es decir, debe darse a partir de la voluntad espontánea de los ciudadanos y los actores políticos previamente estatuidos (los partidos) deben mantenerse al margen de esta organización;
- Debe tender a refirmar la autonomía municipal mediante la acción sinérgica Ayuntamiento-Sociedad Civil, y mantenerse al margen de los intereses de la Federación o los gobiernos estatales;
- Debe incluir mecanismos concretos para que los puntos de vista de la sociedad civil cuenten con poder decisonal y no sean, como hasta ahora, simples opiniones;
- Deben sustentarse en la acción coordinada de ciudadanos y autoridad, con la finalidad de evitar conflictos entre ambos órdenes;
- Deben establecerse *ex lege* con la finalidad de que su práctica se de en un marco de legalidad y, en su caso, de obligatoriedad.

3.4. Estudio de la necesidad de nuevos sistemas de participación ciudadana

La ineficacia funcional y representativa de los Comités de Participación Ciudadana, tangible en los últimos años, ha conllevado la búsqueda de nuevos mecanismos para tangibilizar la democracia participativa en los municipios del país. Las posturas al respecto son muy diversas: existen aquellas que proponen la creación de un *gobierno vecinal* paralelo y complementario al institucional (que el Doctor Raúl Olmedo denomina "gobierno comunal" o "comuna"⁶⁹) y otras que proponen la introducción al marco legal de los municipios de medidas concretas para incrementar la injerencia de los ciudadanos en las principales decisiones políticas de la comunidad municipal.

La primera postura (creación del gobierno vecinal o comunal) propone interesantes modificaciones al modo de hacer la política en los municipios. Parte de la idea de crear unidades orgánicas vecinales (de estructura aún no claramente determinada), con *órganos directivos propios*, que actúen como instancias mediadoras entre la ciudadanía y el Ayuntamiento. Si bien es cierto que, de llevarse a la práctica este modelo se lograría una mejora cualitativa en los flujos de participación, es necesario señalar que su instauración podría implicar un desfase de la gestión municipal que en casos extremos podría llevar a la ingobernabilidad. Los factores que hacen inviable esta postura, son, a *grosso modo*, los siguientes:

⁶⁹ Ibidem, p. 19

- No propone bases para la creación de las unidades orgánicas vecinales ni para la conformación de sus órganos dirigentes;
- Carece también de bases y mecanismos concretos para la interacción entre el *gobierno de la comuna* y el Ayuntamiento de donde pueden derivar asperezas y conflictos entre los dos "órdenes" de gobierno;
- Implicaría un soslayo de la democracia electoral y atentaría desde luego contra la estructura constitucional del municipio mexicano.

De otra parte, encontramos la tendencia a incorporar, al marco jurídico de los municipios, mecanismos para el ejercicio de la democracia semidirecta. Estos estudios no sólo cuentan con un sustento teórico, sino que además, los mecanismos que proponen han sido sujetos a pruebas prácticas en distintos municipios del país, con resultados variables. Entre las principales medidas que han sido estudiadas dentro de esta tendencia, destacan las siguientes:

- *Asambleas Populares Municipales*

Este mecanismo consiste en citar periódicamente (mensual, trimestral o semestralmente), a los ciudadanos del municipio (o de una región específica del mismo), a una *asamblea abierta* en la que ellos deben deliberar sobre la realización de determinada obra pública o bien para plantear algún problema de importancia mayor o para elegir algún representante. Su instrumentación es

parecida a la de un cabildo abierto, con la única diferencia de que su finalidad es sólo realizar una aproximación al parecer de la población sobre el asunto o asuntos que se someten a su consideración. Miguel Bazdresch reporta que la aplicación de este mecanismo de democracia semidirecta, tuvo buenos resultados en algunos municipios de Jalisco y Michoacán⁷⁰, en que la participación fue nutrida y entusiasta. Como una de sus desventajas se señala, la falta de fuerza jurídica de las deliberaciones, lo cual le resta seriedad e importancia como sistema de participación popular.

- *Planeación participada del desarrollo municipal*

Este mecanismo puede darse bajo dos formas. La primera, mediante la realización de consultas en las diversas regiones del municipio para obtener una idea de las demandas que deben incorporarse al Plan de Desarrollo Municipal (instrumentación muy similar a la de los Planes Nacionales de Desarrollo 1995-2000 y 2001-2006). La segunda, con mucho mayor apego a la democracia semidirecta, se da mediante la creación de Consejos Democráticos Municipales, a los que concurren representantes de las diversas regiones del municipio elegidos directamente; dichos representantes participan directa y activamente en la función de planificación. La experiencia de Cuquío, Jalisco, resulta sumamente ilustrativa de los buenos alcances que puede tener este mecanismo de participación ciudadana.

⁷⁰ Ciudad Guzmán, Cuquío. Gómez Farias, Magdalena, Zapotiltic, Churintzio, Villa Jiménez y Zacapu. Cfr. Bazdresch, OP. CIT. p. 43

- *Elección directa de delegados municipales*

Tradicionalmente la elección de delegados municipales ha correspondido al Presidente Municipal y al Ayuntamiento en su conjunto en el mejor de los casos. Este mecanismo se sustenta en la elección directa de dichos funcionarios por parte de los ciudadanos. Su principal ventaja es que garantiza una auténtica representación regional de los intereses ciudadanos ante el Ayuntamiento, en tanto que su desventaja esencial es la susceptibilidad de que estos comicios ciudadanos se politicen por la influencia de los partidos presentes en la localidad.

- *Cabildos abiertos*

La celebración de cabildos abiertos ha estado prevista siempre en el plano jurídico formal. Su instrumentación es, a grandes rasgos, la siguiente:

“...Las sesiones de cabildo se hacen públicas y los ciudadanos pueden participar en diversas formas: proponen asuntos, dan opiniones, ofrecen datos acerca de los problemas municipales, toman posición, etc...”⁷¹

Aunque los cabildos abiertos fueron pensados, desde sus orígenes como un mecanismo para que los ciudadanos participasen activamente en los asuntos públicos de mayor importancia su instrumentación suele ser deficiente y limitada

⁷¹ Bazdrisch, OP. CIT. p. 43

debido, en esencia, a dos factores: a) La amplia gama de asuntos de conocimiento exclusivo del Ayuntamiento; b) El hecho de que, en su celebración, los puntos de vista de los ciudadanos suelen ser considerados únicamente como puntos de vista u opiniones.

A diferencia de los mecanismos anteriormente revisados, los Cabildos Abiertos no han reportado buenos resultados, dado que en ellos impera la desorganización y en múltiples casos, la apatía de los ciudadanos:

"...La experiencia reciente de los cabildos abiertos está escasamente documentada, y por la información con que contamos parece que no ha sido exitosa, en el sentido de que la ciudadanía no participa en ellos o decrece su participación en la medida en que desaparece la efervescencia electoral..."⁷²

La inoperancia de los cabildos abiertos se debe, fundamentalmente, a la complejidad que paulatinamente han adquirido los municipios. Su obsolescencia, no obstante, puede ser suplida por la toma de decisiones por la vía plebiscitaria.

- *Atención periódica y directa de demandas ciudadanas*

Este mecanismo consiste en asignar un día a la semana, a la atención directa de las demandas ciudadanas por parte de los funcionarios del Ayuntamiento. Ejemplo de este mecanismo son los llamados "Miércoles Ciudadanos",

⁷² Morales Garza, OP. CIT. p. 186

instaurados por primera vez en el municipio de León, Guanajuato, en 1996. Las ventajas de esta medida no están debidamente referenciadas, sin embargo, consideramos que no se trata, en sentido estricto de una innovación importante en la vida democrática municipal, toda vez que la atención brindada en los “Miércoles Ciudadanos” debería brindarse de forma continua e ininterrumpida, ya que de lo contrario sería inexplicable la existencia de los órganos de gobierno municipal.

- *Votación de asuntos municipales por plebiscito y referéndum*

Tanto el plebiscito como el referéndum, constituyen auténticos pilares de la democracia semidirecta contemporánea. Su instauración en el ámbito municipal puede considerarse como imprescindible, toda vez que a través de estas figuras pueden suplirse las funciones pensadas otrora para los cabildos abiertos.

A las anteriores medidas habría que sumar la necesidad de crear *instancias u órganos de control ciudadano* a nivel municipal. Estos órganos, constituidos en su totalidad por ciudadanos “apartidistas” y de reconocida calidad moral, deberían encargarse del seguimiento detallado de los objetivos y tareas del desarrollo municipal, así como de realizar la fiscalización de las cuentas públicas municipales. Esta medida, inédita aún en nuestro país, sería, inequívocamente, un mecanismo *ad hoc* para oponer al ejercicio de la función pública los contrapesos que exige la democracia actual.

CAPÍTULO 4

PROPUESTAS RELATIVAS A LA DEMOCRATIZACIÓN DEL MUNICIPIO DE CIUDAD NEZAHUALCÓYOTL

4.1. Datos contextuales (justificación)

Las raíces históricas de Ciudad Nezahualcóyotl se remontan al México Prehispánico, en que la localidad (entonces muy reducida) se adscribía políticamente al Imperio Texcocano. Aunque la importancia de la localidad en el contexto nacional fue marginal durante gran parte de nuestra historia, la conformación del Valle de México como centro político y económico del país, como el máximo polo de asentamiento demográfico, fue determinando que, paulatinamente, Ciudad Nezahualcóyotl fuese creciendo de forma substancial.

Durante las década de los cincuenta, la población de la localidad fue multiplicándose substancialmente, lo que condujo a que el 3 de abril de 1963 se crease formalmente el Municipio de Ciudad Nezahualcóyotl perteneciente al Estado de México.

Ciudad Nezahualcóyotl se encuentra enclavada en la parte oriental del Valle de México limitando al norte con el Municipio de Ecatepec; al noroeste con la Delegación Gustavo A. Madero del Distrito Federal; al oriente con los Municipios

de Los Reyes la Paz y Chimalhuacán y al Poniente con las Delegaciones de Iztapalapa e Iztacalco, del Distrito Federal.

Inicialmente, su extensión fue de 62.44 kilómetros cuadrados, cifra que aumentó ante el crecimiento de la localidad en 1990 a 63.44 con las aportaciones territoriales de los municipios colindantes.

Sus índices poblacionales han aumentado de forma cualitativa con el paso del tiempo. En tanto que en 1960 contaba con una población de sólo 73,915 habitantes con una densidad poblacional de 1,192.18 habitantes por kilómetro cuadrado. En la actualidad cuenta con casi millón y medio de habitantes y su densidad poblacional es de, aproximadamente 19,204.11 habitantes por kilómetro cuadrado. Se trata, por tanto de uno de los veinte municipios más poblados del país.⁷³

Aunque en los años próximos a su creación formal, el municipio en comento contaba con amplias áreas dedicadas a la agricultura, con el paso de los años, estas fueron paulatinamente substituidas por núcleos de población urbana. Sin embargo, la conformación socio-geográfica de Ciudad Nezahualcóyotl es multiforme ya que en esta confluyen una gran cantidad de colonias de índole y necesidades muy diversas.

⁷³ Cfr. García Luna, Margarita. Nezahualcóyotl. Monografía Municipal, Instituto Mexiquense de Cultura, México, 2000. p. 29

Administrativamente, Ciudad Nezahualcóyotl pertenece a la Región III, Texcoco, subregión II del Estado de México. El municipio se conforma políticamente del modo que sigue:

- a) Cabecera municipal, sita en Ciudad Nezahualcóyotl;
- b) Delegación administrativa Neza II;
- c) Delegación Administrativa Carlos Hank González

Actualmente cuenta con 85 colonias distribuidas en cuatro sectores (Centro, Oriente, Norte y Poniente). Debido así al gran número de colonias con que cuenta, como a la vasta superficie de su territorio, Ciudad Nezahualcóyotl es un auténtico mosaico de intereses y demandas poblacionales. Asimismo, la problemática municipal varía de forma importante entre los sectores que conforman al municipio, e incluso entre las colonias adscritas a un mismo sector. Sin embargo, puede afirmarse que los principales problemas que enfrenta la localidad en su conjunto, son las siguientes:

- A) Deficientes servicios públicos, sobre todo en lo que se refiere al suministro de agua potable y alumbrado público. En algunas zonas el alcantarillado y el drenaje son deficientes y existen algunas colonias (sobre todo del sector oriente), que carecen incluso de pavimentación;
- B) Inundaciones: La propia disposición geográfica del municipio en estudio (se trata de una planicie cercana al lecho de lo que fuera el Lago de Texcoco), así como el deficiente sistema de alcantarillado provoca que las

inundaciones sean un problema constante en prácticamente todos los sectores de la localidad;

C) Pobreza: Los altos índices de pobreza constituyen el principal problema a resolver en Ciudad Nezahualcóyotl y ante el cual han resultado insuficientes los programas emprendidos en ése sentido tanto por el gobierno federal como por el estatal. Se estima que actualmente existen más de 500,000 desempleados en la localidad, es decir, cerca del 50% de la población. Además, tal y como señala García Luna: "...Durante las últimas dos décadas el problema de pobreza se ha agudizado lesionando de manera preponderante a las familias de escasos recursos y con poca o nula preparación académica o capacitación para el trabajo..."⁷⁴

D) Alcoholismo y drogas, que se hacen presentes principalmente, en los sectores y colonias con mayor rezago económico (no se reportan cifras concretas al respecto);

E) Insuficiencia de los servicios médicos: A pesar de que Ciudad Nezahualcóyotl cuenta con una amplia red hospitalaria de instituciones públicas como el IMSS, el ISSSTE, el ISSEMYM, el ISEM y el DIF, la cobertura de servicios médicos cubre apenas al 40% de la población, ello en consideración de que existe un gran número de habitantes que por ser desempleados o subempleados, carecen de servicios de seguridad social;

F) Inseguridad pública, problema que se manifiesta cotidianamente en prácticamente todas las regiones y sectores de la circunscripción municipal;

⁷⁴ García Luna, OP. CIT. p. 37

G) Rezago educativo: Según datos reportados en 1997 por el INEGI, en Ciudad Nezahualcóyotl hay cerca de 35,000 analfabetas, entre hombres y mujeres. Aunque se cuenta con un total de 727 escuelas de todos los niveles educativos, sólo el 35% de la población alcanza a concluir la educación básica debido, sobre todo, a las difíciles condiciones de subsistencia que orillan a los alumnos a desertar.

Como puede observarse, la problemática que aqueja al municipio en estudio es vasta y compleja. Los problemas estructurales de la localidad (pobreza, marginación social, altos índices de morbilidad, incremento sostenido de la delictividad, etc.) no han logrado resolverse, no obstante que la democracia electoral es una realidad en el ámbito municipal. En el siguiente punto se analiza la problemática concreta que aqueja a Ciudad Nezahualcóyotl considerando tanto su espectro político, como las peculiares características de su marco jurídico.

4.2. Problemática

A) Espectro político de Ciudad Nezahualcóyotl

Desde su constitución formal en 1963 hasta el año de 1997, Ciudad Nezahualcóyotl fue gobernado, como la mayor parte de los municipios del país, por el PRI. Durante ese prolongado periodo, la presencia de la oposición en los sucesivos Ayuntamientos fue insignificante por lo que el debate sobre los asuntos

públicos era nulo. Las decisiones políticas eran tomadas desde el "centro" (el gobierno federal) y acotadas (en el mejor de los casos) por el gobierno estatal. Es decir, el rasgo característico de la vida política de Ciudad Nezahualcóyotl hasta antes de 1997, fue la inmovilidad.

Sin embargo, las elecciones locales de noviembre de 1996 vendrían a ser un parteaguas en el proceso político del municipio que nos ocupa. El triunfo del PRD en los comicios para Presidente Municipal fue contundente: sobre un padrón de cerca de 900,000 electores, dicho partido obtuvo 102,000 votos superando ampliamente a su contrincante más cercano, el PRI (86,730 votos). Cabe anotar que el fenómeno que vino a obscurecer dichos comicios fue el alto índice de abstencionismo, el cual nos habla de una ciudadanía incrédula en los partidos y en consecuencia, en la democracia electoral.

En las siguientes elecciones locales celebradas el 2 de julio de 2000, el PRD refrendó su triunfo electoral al obtener un total de 200,854 votos.

Sin embargo, estos "alentadores signos" de avance democrático, no lo fueron tanto en el ámbito de la vida comunitaria. En realidad, el cambio de color en los puestos de elección popular, no modificó el *modus operandi* o el *saber hacer* de la política; los Ayuntamientos perredistas, desde 1997 (año en que comenzaron a gobernar), "cerraron filas", ante los embates continuos de la oposición. Por un lado, el nuevo partido en el poder tuvo que enfrentar, desde un principio, las vicisitudes del pluralismo en los distintos órganos de gobierno: de una parte

estaba la confrontación con el gobierno estatal, y por el otro, con el gobierno federal, encabezados ambos por el PRI.

En este contexto, que se prolonga hasta la actualidad (con la variante significativa de que el partido que encabeza el gobierno federal es otro), parece predominar el objetivo de "perpetuarse" en el poder, más que el de impulsar una reconstrucción de las estructuras representativas del municipio. De 1997 a la fecha, los principales problemas a nivel municipal prevalecen en prácticamente las mismas condiciones que antes de la alternancia; los canales de participación de la sociedad civil son *de facto* los mismos que ya existían durante las administraciones priistas y prácticas tales como el manejo de la función pública con fines meramente electorales y la ausencia de controles ciudadanos sobre los funcionarios del Ayuntamiento, siguen presentes.

Magros han sido, pues, a la fecha, los alcances de la democracia electoral en el municipio que nos ocupa; parece confirmarse, al menos parcialmente la hipótesis del Doctor Dieter Nohlen en el sentido de que toda reforma democrática es incompleta y parcial, si esa democracia no alcanza un nivel societal y cultural⁷⁵, yendo más allá de la mera "democracia de partidos", cuyas limitaciones son una realidad cada vez más evidente para la comunidad nacional.

B) Marco jurídico de la participación ciudadana

⁷⁵ Nohlen, Dieter. La reforma democrática. Alcances y limitaciones. Instituto Federal Electoral, México, 1995, pp. 19-21

Bajo el actual contexto, y tomando en consideración las múltiples dimensiones que abarca el proceso de reforma democrática nacional, sería poco objetivo atribuir a los múltiples problemas que aquejan a la democracia municipal una base etiológica exclusivamente jurídica. Los problemas de la democracia no se resuelven por decreto, es cierto; sin embargo los hechos han demostrado que el cambio en la estructura de la norma es antecedente (no exclusivo, por supuesto) del cambio estructural de la política. Como ejemplo de ello baste recordar que la alternancia en la presidencia de la República no hubiese podido darse, si a las elecciones de 2000 no hubieran antecedido sendas reformas jurídicas (promulgación del COFIPE) e institucionales (creación y posterior ciudadanización del Instituto Federal Electoral).

En la actualidad, la participación ciudadana en la vida política del municipio, no cuenta con un marco constitucional. El artículo 115 de la Carta Magna, nada establece sobre la democracia participativa y sustenta, desde luego, la primacía del Ayuntamiento sobre cualesquier otra forma de organización social.

En el ámbito local, tenemos que la Ley Orgánica Municipal del Estado de México (en adelante, LOMEM) prevé, como instancias de participación, a los ya mencionados Comités o Consejos de Participación Ciudadana.

El fundamento para la implementación de los Consejos se encuentra contenido en el artículo 72 de la citada LOMEM, que reza a la letra: "...Para la gestión,

promoción y ejecución de los planes y programas municipales en las diversas materias, los ayuntamientos podrán auxiliarse de consejos de participación ciudadana municipal...". Como puede observarse, los Consejos son, por definición, órganos auxiliares del Ayuntamiento y no instancias de colaboración; su existencia y estructura dependen, en gran medida del propio Ayuntamiento; así lo reafirma el numeral 76 de la misma Ley, que establece que: "...Los miembros de los consejos podrán ser removidos, en cualquier tiempo por el ayuntamiento, por justa causa con el voto aprobatorio de las dos terceras partes..."

Asimismo, el artículo 73 de la LOMEM establece que los Consejos se integran por cinco vecinos del municipio, con sus respectivos suplentes; uno de ellos es el presidente, otro el secretario, otro el tesorero y los dos restantes, vocales. Los cargos anteriores se asignan por elección directa en el municipio y el nombramiento lo extiende el propio Ayuntamiento.

En el numeral anterior se observa que la intención del legislador es, en efecto, dotar a los Consejos de una estructura auténticamente democrática, lo que se contradice con las atribuciones previstas para éstos órganos que son, en términos del numeral 74:

- I. Promover la participación ciudadana en la realización de los programas municipales;
- II. Coadyuvar para el cumplimiento eficaz de los planes y programas municipales aprobados;

- III. Proponer al ayuntamiento las acciones tendientes a integrar o modificar los planes y programas municipales:
- IV. Participar en la supervisión de la prestación de los servicios públicos;
- V. Informar una vez cada tres meses a sus representados y al ayuntamiento sobre sus proyectos, las actividades realizadas y, en su caso, el estado de cuenta de las aportaciones que se encuentren a su cargo...”

Las anteriores atribuciones de los Consejos revelan, a todas luces, que su instrumentación es insuficiente para el cumplimiento de ciertas funciones de control y vigilancia de la función pública. Aunque su existencia es justificable por la necesidad de establecer criterios de corresponsabilidad en la gestión municipal, consideramos que deben existir además, otras instancias de control ciudadano, como la que referiremos en el punto siguiente de esta investigación.

Por su parte, el Bando Municipal de Ciudad Nezahualcóyotl 2000-2003 (que es prácticamente una transcripción de su predecesor vigente en el periodo 1997-2000), hace sólo una somera referencia a los citados Consejos, remitiendo a las disposiciones que al respecto establece la LOMEM. El artículo 32 del Bando reza a la letra:

“...Los Consejos de Participación Ciudadana son organismos auxiliares y autónomos del Ayuntamiento y se establecen por determinación del Gobierno Municipal, en las colonias y fraccionamientos del municipio, en los términos previstos por los artículos 72, 73, 74, 75 y 76 de la Ley

Orgánica Municipal del Estado de México, el presente Bando Municipal y su Reglamento...”

Asimismo, el artículo 31 del Bando Municipal regula otra forma de participación ciudadana: las Comisiones Vecinales cuyas funciones son: “...elaborar planes, programas, estudios, recomendaciones y cualquier otra actividad similar que tienda a hacer más eficiente el cumplimiento de los fines del Municipio...”. Resalta a la vista el hecho de que estas Comisiones son únicamente instancias consultivas sin la menor injerencia en la toma de decisiones de gobierno; cabe anotar además que si bien el Bando establece que las Comisiones Vecinales se crean a iniciativa de los vecinos, éstas deben ser “valoradas” por el Ayuntamiento. Luego entonces, si el Ayuntamiento opone alguna objeción a su existencia, éstas, sencillamente, no pueden crearse.

Por otro lado, el artículo 19, fracción I, inciso j del mismo Bando faculta a los vecinos del municipio para “participar en consultas públicas”, sin que se abunde, en ninguno de sus artículos, los presupuestos para la celebración de los actos plebiscitarios.

Tomando en cuenta las múltiples inconsistencias regulatorias que prevalecen respecto a la participación ciudadana en el municipio en estudio, en los apartados siguientes se presentan algunas propuestas de reformas jurídicas con la finalidad de hacer más eficientes tales flujos de interacción entre ciudadanía y gobierno municipal.

4.3. Propuesta de reformas al artículo 115 Constitucional

Con la finalidad de dotar de un estatus constitucional a la participación ciudadana en los municipios, proponemos una adición al artículo 115 fracción I, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que incorpore la mención del papel subsidiario que deben jugar las organizaciones ciudadanas no partidistas en el gobierno municipal. De tal forma que el texto de dicha fracción quedaría del modo que sigue (el texto propuesto se señala en negritas):

“ ARTÍCULO 115: Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá alguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. **Las legislaturas locales y los ayuntamientos preverán dentro de las leyes orgánicas y los bandos municipales, respectivamente, los medios por los que la sociedad civil puede participar en la planificación del desarrollo municipal, así como en la toma de decisiones de interés general para la comunidad.**

Consideramos que la anterior disposición vendría a llenar un vacío legislativo cuya atención no puede ser ya objeto de soslayo. Bajo dicho precepto, tanto los Congresos Estatales como los propios Ayuntamientos se verían en la obligación de revalorar la importancia de la participación ciudadana, dando así los primeros pasos hacia la democracia participativa municipal.

4.4. Propuesta de reformas a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y al Bando Municipal de Ciudad Nezahualcóyotl

En consideración, tanto de las inconsistencias señaladas en el marco jurídico de la participación ciudadana como de las necesidades que en este rubro se presentan para el caso específico de Ciudad Nezahualcóyotl proponemos las siguientes medidas regulatorias:

- a) Democratización de las Comisiones de Planeación para el Desarrollo Municipal estableciendo que sus miembros deben ser electos por la ciudadanía y no impuestos por el Ayuntamiento; para tal efecto se propone una reforma al artículo 82 de la LOMEM;
- b) Establecimiento *ex lege* de la obligación del Ayuntamiento de realizar plebiscitos cuando fuere a tomarse una decisión que involucre asuntos del interés general; para lo cual se propone la adición de un párrafo *in fine* al artículo 24 del Bando Municipal;

- c) Establecimiento *ex lege* de una contraloría ciudadana encargada de vigilar el desarrollo de las funciones del gobierno municipal y de fiscalizar la aplicación de recursos públicos; ello mediante la creación de un artículo 32 Bis en el Bando Municipal.

Las anteriores propuestas son referidas, por separado, en las líneas siguientes:

- a) Democratización de las Comisiones de Planeación para el Desarrollo Municipal

El texto actual del artículo 82 de la LOMEM, regula la existencia de las Comisiones de Planeación para el Desarrollo Municipal (en adelante, CPDM) encargadas de crear e instrumentar las políticas de desarrollo en ése orden de gobierno. Sin embargo, bajo el texto vigente, la designación de sus miembros recae en el ayuntamiento, cuando ésta debiera corresponder a la ciudadanía, dada la importancia de las funciones que desempeñan las CPDM.

El texto actual del numeral descrito, reza a la letra:

“...Artículo 82: La Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal, se integrará con ciudadanos distinguidos del Municipio, representativos de los sectores público, social y privado, así como de las organizaciones sociales del municipio, también podrán incorporarse a miembros de los consejos de participación ciudadana...”

El texto propuesto para este artículo es el siguiente:

“ Artículo 82: La Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal se integrará por ciudadanos del municipio representativos, en la misma proporción, de los sectores público, social y privado. El número de sus miembros variará conforme a las consideraciones específicas de cada ayuntamiento y serán designados por elección directa de los ciudadanos en los plazos que resulten pertinentes “

Consideramos que la anterior medida no sólo responde a la esencial premisa de democratizar la planeación del desarrollo municipal, sino que además es viable, dado los buenos resultados que ha mostrado en otros municipios.

b) Establecimiento *ex lege* de los plebiscitos:

Bajo su texto actual, el Bando Municipal habla del derecho de los vecinos del municipio de participar en consultas públicas. Sin embargo no existe una referencia específica a dichas consultas, ni a aquellos asuntos que debieran atender. Por ello se propone la adición de un párrafo *in fine* al artículo 24 del Bando Municipal que se refiere a las facultades y obligaciones de los ayuntamientos. El párrafo propuesto debiera insertarse después de la última fracción del artículo, y decir:

Es obligación del ayuntamiento convocar la realización de plebiscitos, cuando se tratase de resolver asuntos que pudiesen afectar el interés general. Los resultados del plebiscito deberán ser publicados oportunamente en el municipio y su observancia tendrá carácter obligatorio.

c) Establecimiento *ex lege* de una contraloría ciudadana

El establecimiento de órganos ciudadanos o autónomos de control, es una de las medidas democratizadoras que más se invocan cuando se trata de oponer contrapesos efectivos y veraces al ejercicio arbitrario de la función pública. Refiere al respecto el licenciado Ortiz Pinchetti, que: "...este tipo de órganos de control ciudadano debiesen existir en todas las esferas de gobierno, federal, estatal y municipal..."⁷⁶

Desde nuestro punto de vista, la contraloría ciudadana debería ser un elemento estructural de los municipios mexicanos, toda vez que a través de ella podría garantizarse no sólo el correcto desempeño de los objetivos de la planeación del desarrollo municipal, sino además la aplicación transparente de recursos públicos, evitándose así el cada vez más frecuente uso fraudulento de

⁷⁶ Ortiz Pinchetti, Agustín. Fiscalizar para mejorar. Instituto Federal Electoral. México, 1995, p. 16

los mismos. Para tal efecto proponemos la creación de un artículo 32 Bis en el Bando Municipal, que establezca textualmente lo siguiente:

Es de interés público la creación de la Contraloría Ciudadana Municipal, integrada por diez ciudadanos de reconocida calidad moral y con los conocimientos técnicos necesarios para desempeñar eficientemente sus funciones. Este órgano se encargará de supervisar el cumplimiento de los objetivos planteados en el Plan de Desarrollo Municipal y de fiscalizar la aplicación de los recursos públicos por parte de los funcionarios del ayuntamiento. Sus integrantes deben ser designados por elección directa de los ciudadanos mediante planillas presentadas por las organizaciones de la sociedad civil del municipio y su funcionamiento se sujetará a las disposiciones reglamentarias creadas para tal efecto

Por su importancia en la democratización municipal, la estructura, atribuciones y procedimientos de trabajo de la Contraloría Ciudadana, debieran detallarse en un Reglamento Ex-Profeso creado por los miembros del Ayuntamiento escuchando la opinión de especialistas en la materia y de miembros de las organizaciones de la sociedad civil.

Creemos que las ventajas comunes a las anteriores propuestas son, en términos generales, las siguientes:

- Tienden a equilibrar la democracia electoral y la participativa que, como se ha visto, es uno de los elementos axiales de la transición democrática;

- Coadyuvarían a reducir la excesiva concentración del poder público municipal en grupos cerrados, ajenos a los intereses reales de la ciudadanía;
- Establecerían contrapesos al ejercicio arbitrario de la función pública y a prácticas de corrupción en el ámbito municipal;
- No conculcan la estructura constitucional del Estado Mexicano por lo que su implementación no implicaría un desequilibrio en cuanto a gobernabilidad.

Cabe por último señalar que, si bien estas propuestas fueron diseñadas *especialmente* para el Municipio de Ciudad Nezahualcóyotl, bien podrían hacerse extensivas a otras entidades análogas, puesto que la necesidad de democratizar a la institución municipal es un fenómeno de carácter general.

CONCLUSIONES

PRIMERA: La institución municipal tiene añejas raíces históricas en nuestro país, toda vez que éstas se remontan a la primera forma de organización social de los aztecas: el calpulli. Posteriormente, el municipio (en su concepción romano-visigótica) constituiría la célula social por la que cobró forma el proceso de conquista.

Durante el prolongado periodo colonial, el gobierno municipal prevaleció en las figuras del cabildo español y el cabildo de indios. Lo anterior demuestra que el municipio en México, antes que una organización política fue una forma de organización social sustentada en los vínculos vecinales mismos que han determinado su resistencia ante los embates de sistemas políticos eminentemente centralizados.

SEGUNDA: El municipio fue cobrando la forma en que hoy lo conocemos desde los primeros años del México independiente. La constitución de 1824 dio preponderancia a la institución municipal al adoptarse el federalismo como sistema de organización política; la persistencia de la institución municipal a pesar de las pugnas intestinas entre conservadores y liberales es una prueba más de su fortaleza y, desde luego, de que el municipio constituye, la forma primaria (y natural) de asociación política en nuestro país;

TERCERA: Aunque el modelo federal sustentado por la constitución de 1857 (producto del triunfo definitivo de la fracción liberal) previa ya la consideración del Municipio como la unidad orgánica del Estado mexicano el advenimiento del

Porfiriato vino a representar dique para el desarrollo municipal. En ese periodo, el centralismo volvió a hacer estragos en los municipios. Entre las hipótesis más difundidas sobre el origen del movimiento revolucionario de 1910, se encuentran las que afirman que el descontento social contra la dictadura porfirista surge precisamente de los municipios que se habían visto afectados por el autoritarismo y la linealidad política del gobierno encabezado por Díaz. Desde entonces pudo ubicarse el hecho de que las crisis de l estado mexicano han sido en buena medida, producto del rezago del municipio.

CUARTA. Considerando lo anterior, el legislador de 1917, no dudó en otorgar al municipio una importancia que antes no se le había atribuido. Se consideró, por vez primera, al municipio libre como la unidad orgánica del estado, dotándole de múltiples facultades que le permitiesen constituirse como una auténtica esfera autónoma de gobierno. Sin embargo, los acontecimientos históricos posteriores (especialmente el advenimiento del régimen de partido hegemónico), vinieron a nulificar los alcances de la institución municipal como orden primario de gobierno;

QUINTA: Bajo la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional, los municipios y sus órganos colegiados de gobierno, se convirtieron en instrumentos serviciales al régimen. Su autonomía era meramente formal y, salvo en casos aislados, todos los municipios del país eran gobernados por el partido "de estado". Ello fue minando, de forma paulatina a la institución municipal. Muchos años tendrían que pasar para que esta esfera de gobierno volviese a cobrar importancias entre los principales asuntos de la agenda política nacional;

SEXTA: El proceso de reforma democrática nacional que tuviera sus orígenes remotos en el movimiento de contracultura de 1968, que alcanzase su pináculo a raíz de los comicios federales de 1988 prepararía el camino para la democracia electoral. Fue precisamente a partir de esas elecciones, cuando la oposición comenzó a obtener de forma sistemática triunfos electorales en el ámbito municipal. En años recientes, no sólo se consolidó la plena alternancia política, sino que el municipio volvió a ubicarse entre los principales temas nacionales;

SÉPTIMA: Aunque en los albores del proceso de reforma democrática, se pensó que la democracia electoral sería la panacea para reconstruir al Estado mexicano al cabo del tiempo se observó, que los cauces preexistentes, de representación política eran insuficientes, para consolidar una auténtica democracia. El desgaste de las estructuras representativas se debió, ante todo, a la crisis estructural del sistema de partidos que se hizo patente en todos los órdenes de gobierno, pero de forma muy especial, en el municipio;

OCTAVA: La entrada de los municipios a la plena competitividad electoral, provoca, aun en la actualidad, que los partidos que llegan al poder, "cierren filas" en torno a sus intereses electorales y que exista, por tanto, un alejamiento entre las causas, demandas ciudadanas y su gobierno. Con el tiempo se ha demostrado que la democracia electoral no es suficiente para reconstruir al municipio, sino que hace falta instaurar modelos y estrategias que incrementen la participación de la

ciudadanía en la toma de decisiones y el control de los asuntos públicos de mayor interés para el colectivo social;

NOVENA: La problemática relativa a la participación ciudadana en la esfera municipal se ha hecho tangible en ciudad Nezahualcoyotl, a pesar de que en este municipio, la alternancia electoral es una realidad desde las elecciones locales de 1996. los magros (y en ocasiones inexistentes) avances del municipio en cuanto a la atención y resolución de sus problemas elementales, nos hablan, desde luego, de que la democracia electoral no ha sido suficiente, y de la necesidad de buscar medios alternativos para incrementar la participación ciudadana en el control y la realización de la gestión municipal; lo que conlleva a crear diferentes problemas ocasionados por la falta de representación entre la ciudadanía y el Estado, dificultades tales como deficientes servicios públicos, pobrezas, insuficiencia de los servicios médicos, inseguridad pública, rezago educativo, entre otros.

DÉCIMA: Tomando en consideración la anterior problemática, consideramos necesario, en primera instancia, reformar el artículo 115 Constitucional, para legitimar desde el Código fundamental, la participación ciudadana en la esfera municipal. Asimismo, y observando las peculiares condiciones y problemática del municipio objeto de estudio (Ciudad Nezahualcoyotl), se propone: a) Reformar el numeral 82 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México para democratizar las Comisiones de Planeación del Desarrollo Municipal; b) La incorporación expresa de la vía plebiscitaria para la toma de decisiones del interés público, mediante la adicción de un párrafo final del artículo 24 del Bando Municipal del ciudad

Nezahualcoyotl; c) La creación de una contraloría ciudadana para supervisar el cumplimiento de los objetivos de desarrollo municipal y fiscalizar la aplicación de recursos públicos, ello mediante la creación de un nuevo artículo (32 bis) en el Bando Municipal referido.

Consideramos que las principales ventajas de estas propuestas son: a) atienden a la peculiar problemática del municipio objeto de estudio, b) no conculcan la estructura constitucional del Estado Mexicano, por lo que no implicarían un desfasamiento de la gobernabilidad; c) Con estudios previos, pueden extenderse a otros municipios del país.

Bibliografía básica

1. Burgoa, Ignacio.Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 1997
2. Cisneros Farías, Germán.El Municipio como estructura de poder:hacia una reforma electoral, Universidad Autónoma de Nuevo León, México, 1982
3. Colín Sánchez, Mario.El Municipio Libre, Gobierno del Estado de México, México, 1980
4. Hernández Gaona, Pedro.Derecho Municipal, UNAM, México, 1991
5. Martínez, Pedro M. "El Municipio:descentralización y democracia", en Gestión y Estrategia, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, Num. 5 Abril de 1988
6. Merino, Mauricio (coord).En busca de la Democracia Municipal, El Colegio de México, México, 1994
7. Ochoa Campos Moisés.La Reforma Municipal, Porrúa, México 1995
8. Orduña Rebollo, Enrique.Democracia directa municipal:Consejos y Cabildos Abiertos, Federación Española de Municipios y Proincias, España, 1994
9. Quintana Roldán, Carlos.Derecho Municipal, Porrúa, México, 1995
10. Rendón Huerta Barrera, Teresita.Derecho Municipal, Porrúa, 1990.
11. Ruiz Massieu, José Francisco.Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios, Porrúa, 1986
12. Ruiz Massieu, José Francisco.Marco jurídico del Municipio, Centro de Estudios Municipales, México, 1984
13. Rincón Gallardo, Gilberto (coord.)Partidos Políticos y Sociedad Civil, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, México, 1995.
14. Tena Ramírez, Felipe.Leyes Fundamentales de México, Porrúa, México, 1992.
15. Zuccherino, Ricardo.Teoría y práctica del Derecho Municipal, De Palma, Buenos Aires, 1986

LEGISLACIÓN

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Sista, México, 2000
2. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, PAC, México, 2000
3. Bando Municipal del Municipio de Ciudad Nezahualcóyotl, Gobierno del Estado de México, México, 2000
4. Ley Orgánica del Municipio de Ciudad Nezahualcoyotl, Gobierno del Estado de México, México 2000.
5. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Secretaria de Gobernación, México 1995.