

FORMULAS PARA DISMINUIR EL AUTORITARISMO EN LOS MUNICIPIOS MICHOACANOS

Héctor Chávez Gutiérrez
Héctor Pérez Pintor¹

a) La conformación de los ayuntamientos en la actualidad

En distintas ocasiones se ha dicho románticamente que el municipio es la célula de la democracia; por considerarse que al ser la instancia de gobierno más cercana a los gobernados es la que conoce de mejor forma las necesidades o intereses de estos, así como la que estos sienten como más propia de ellos. Vamos, es el nivel de gobierno que el ciudadano percibe como más inmediato, pues la actividades municipales, como la recolección de basura, el agua, el bacheo, la limpieza de la ciudad en general, por mencionar solamente algunas de estas, impactan cotidianamente entre la población.

Se trata de un gobierno, que aunque normalmente no se perciba así, es plural, por lo que tiene que ver con su conformación, al menos con lo que tiene que ver con su marco legal michoacano, pero que en general se repite en la mayor parte de las entidades del país.

De acuerdo con el artículo 11 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán, los ayuntamientos son “órganos colegiados deliberantes y autónomos electos popularmente de manera directa; constituyen el órgano responsable de gobernar y administrar cada Municipio y representan la autoridad superior en los mismos”.

En este artículo citado se pueden encontrar algunos aspectos dignos de comentarse; en primer termino los ayuntamientos son instituciones colegiadas, es decir plurales, deliberantes, donde se discuten y se formulan propuestas, que gozan de autonomía (concepto siempre escurridizo, pues en su acepción clásica, tomada de Juan Bodino, es concebido como aquel poder sobre el cual

¹.- Miembros del Centro de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

no hay ningún otro, por lo que en este sentido la supuesta soberanía municipal no sería absoluta y estaría en primer termino acotada por el poder del estado en donde se ubique y segundo termino, pero más importante, la que se sustenta en el poder del estado mexicano).

Por eso la autonomía debe entenderse en un sentido estrecho, como la capacidad de tomar sus propias decisiones, más allá de las políticas que el gobierno estatal, como el más inmediato, pueda tomar. La forma en que se reglamenta vialidad, se recolecta la basura, se priorizan las obras públicas, el plan municipal de desarrollo es asunto que compete exclusivamente a los ayuntamientos.

Y no es gratuito engarzar esta noción de una soberanía acotada por parte de los municipios en relación con el gobierno federal; esto, porque como es sabido, desde la conformación de la cámara de diputados federal en 1997, el poder de los presidentes se ha visto limitado por la creciente decisión del poder legislativo de hacer uso de sus funciones, que durante la etapa del sistema de partido hegemónico no hizo uso; en el caso de los gobernadores, esta situación es incluso anterior (cabe hacer la mención que el primer gobierno estatal dividido fue el que surgió de las elecciones estatales de Michoacán de 1989, donde de los 24 diputados locales 12 se eran del partido oficial y el resto de la oposición). Esta limitación de los niveles de poder, que se da en el plano federal y estatal, ha tardado en hacerse sentir en el nivel municipal, al menos aun no en Michoacán.

Todos los ayuntamientos michoacanos se conforman por un presidente, un solo sindico y un número variable de regidores, de acuerdo al tamaño, población e importancia del municipio; todos los anteriores electos mediante el clásico métodos de planillas, que son votadas cada tres años.

Cabe señalar, que como es conocido, esta composición no es uniforme, pues varía de estado en estado, pues en algunos se puede elegir hasta tres síndicos y un número mayor de regidores al contemplado por la legislación estatal, presentándose en algunas entidades incluso la figura del vicepresidente municipal.²

².-García Contreras, Manuel. La evolución histórica del municipio en México y Michoacán. Tesis para obtener el grado de Licenciado en Historia por la Facultad de Historia de La Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Morelia, 2006, p.102. Aunque debe señalarse en este

A estos funcionarios electos por planillas hay que agregar un número adicional de regidores electos bajo el supuesto de la representación proporcional, pero siempre en número pequeño, pues nunca igualan a los del principio de mayoría; lo que hace que los regidores plurinominales en la práctica únicamente tengan capacidad deliberativa, más no de toma de decisiones, en el mejor caso pueden influir, pero no ganar por sí una votación, pues el mecanismo de conformación de los municipios está ideado de forma tal que garantice la mayoría absoluta de la planilla ganadora.

En este contexto que cobra sentido lo dicho por José Arturo Rodríguez Obregón, que:

“Por más pluralidad política que se manifieste en las elecciones municipales, por más elevado que sea el grado de competitividad partidista expresado en las urnas, los sistemas electorales terminan haciendo de los ayuntamientos el monopolio de un partido político, reproduciendo de esta manera las condiciones que favorecen gobiernos presidencialistas. Resulta inadmisibles y preocupante que la institución considerada como la célula básica de nuestro sistema político y de nuestra administración pública siga funcionando con la lógica del viejo sistema político”.³

Esta mayoría en los ayuntamientos por parte del partido que haya obtenido el mayor número de votos en las elecciones, puede parecer buena en términos de gobernabilidad, pero es nociva desde el punto de vista de representatividad, al crear la falsa impresión de que la organización política que gobierna tiene el respaldo abrumador por parte de la población, cuando de acuerdo a la dinámica política del estado, la mayoría de los ayuntamientos michoacanos están gobernados por presidentes y sus planillas, que triunfaron con menos del 50% y sin embargo su peso en el cabildo se encuentra muy por encima de ese porcentaje.

dato aportado por el autor se refiere a 1926 y estaba regulado por el Reglamento interno del ayuntamiento de Morelia, siendo en ese momento histórico los regidores electos y estos, de entre ellos, elegían al presidente municipal y, en este caso, al vicepresidente municipal.

³. Rodríguez Obregón, José Arturo. “Los sistemas electorales y la democratización de los ayuntamientos en México. El caso de los municipios sonorenses” en Valencia Carmona, Salvador (Coor). El municipio en México y en el mundo Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2005, p.750.

A últimas fechas el ayuntamiento panista de Morelia, ha aprobado medidas cuestionadas por distintos sectores de la ciudad, que mediante movilizaciones sociales evitó su concreción; fueron los casos de proyectos como el del estacionamiento subterráneo en la Plaza de San Francisco y el del túnel que da acceso hacia Jesús del Monte, que son ejemplos de los anteriores cuestionamientos.

La actitud del alcalde, en el caso del estacionamiento subterráneo, era de que se construiría a como diera lugar, pese a dictámenes periciales por autoridades en la materia, como es el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), vertidas en sentido contrario; la argumentación del titular del ejecutivo municipal se apoyaba en que era una determinación tomada por el ayuntamiento y como parte de los planes de desarrollo.

Como se ha dicho, el ayuntamiento en su integración actual no permite la existencia de contrapesos a la autoridad del presidente municipal, pues en el caso de Morelia, que es donde básicamente nos hemos venido apoyando para el presente análisis, este se compone además de él, por el síndico, así como siete regidores del partido ganador; por su parte el Partido Revolucionario Institucional (PRI) cuenta con tres regidores de representación proporcional⁴ y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) con dos por la misma vía, que sumados son cinco, frente al bloque panista de nueve.

Si traducimos estos números, tenemos que el PAN tiene 9 nueve votos de 15 posibles, con lo que tiene asegurada la mayoría, aun y cuando ganó el ayuntamiento moreliano con un porcentaje de alrededor del 40%.

“Considerando las nuevas condiciones de pluralidad político social, las nuevas condiciones de alta competitividad partidista electoral, es totalmente injustificado y antidemocrático que un partido político monopolice el ayuntamiento, cuando la voluntad ciudadana no le dio ese privilegio”.⁵

Lo anterior sucede en la mayoría de los ayuntamientos y no nada más en el de Morelia, sino que es algo común en todos los municipios del estado y del país, donde se aplica el sistema mixto de integración, que en el mismo artículo 115

⁴.- Debe señalarse que en realidad el PRI cuenta sólo con dos, pues el tercer regidor es del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), quien para la elección estatal 2005-2007 llegó en alianza con el tricolor.

⁵. Rodríguez. Op.cit....p.753.

constitucional, especificando que los cabildos deben de conformarse mediante las formulas de mayoría y de representación proporcional, que es una forma que permite que todas las fuerzas políticas tengan representación, voz y voto en las decisiones municipales, pero esto es únicamente en el papel, puesto que la forma en que hasta ahora se han constituido los gobiernos locales no da espacio para poder restringir el poder de los presidentes municipales, pues para ser realistas, la circunstancia de que los regidores de mayoría lleguen a su cargo cobijados a la sombra del presidente municipal, que es la cabeza de la planilla, los convierte en leales servidores, hacia la figura a la cual finalmente deben su posición.

“Por la disciplina que asumen los regidores del mismo partido hacia éste, solo actúan como comparsa, en tanto que los regidores de los otros partidos, siempre en una posición minoritaria en el ayuntamiento, simple y sencillamente son relegados del proceso a través del mayoriteo. Así, es el presidente municipal quien concentra en su persona la toma de decisiones, dejándole al ayuntamiento la función de formalizarlas”.⁶

De ahí que resulta conveniente la búsqueda de mecanismos diferentes para la elección de los ayuntamientos, propiciando que se produzca una relación más directa entre votos y fuerza de los partidos en los municipios.

b) Formulas alternativas para conformar ayuntamientos

Algo debe de hacerse, hasta hoy la idea de poderes limitados parece ser una constante que avanza y que hace que los presidentes y gobernadores, vean limitado su poder, en gran medida al contar con contrapesos, es decir legislaturas, que no son estrictamente de su signo político partidista y con los cuales es necesario negociar, cabildear, pensar las propuestas para que estas puedan avanzar. Una iniciativa del ejecutivo hoy no tiene la garantía de verse concretada en una ley, pues hay otro poder que esta en posibilidades de revisar sus iniciativas, así como de revisar sus actos de gobierno.

⁶. Ibid...p.752.

Pero esto, como ya se ha ido revisando, no se repite en el nivel básico de gobiernos, el más cercano a los ciudadanos, donde las presidencias municipales siguen siendo bastiones de un autoritarismo municipal.

Por eso, para superar esta condición es necesario recurrir a la ingeniería constitucional y electoral, para buscar nuevas formulas, que permitan que los ayuntamientos escuchen más la creciente pluralidad social y política de los mexicanos y de los michoacanos en particular; esto permitiendo que los regidores dejen de ser los funcionarios menores y sumisos, como hasta ahora han venido actuando o bien, con un proceso de elección que permita hacer de los cabildos cajas de resonancia del multipartidismo y no solo instituciones de gobierno calzadas en una camiseta de monocolor político y de oídos cerrados a otras visiones de gobierno.

Una primera posibilidad es sí se dejara de elegir a los regidores por planilla, junto con el presidente municipal y el sindico, acudiendo que los primeros se eligieran por zonas o distritos municipales, compitiendo contra aspirantes de otros partidos, se permitiría la revitalización de esas figuras hasta ahora anónimas, discretas y desconocidas, que siempre son opacadas por la elección del ejecutivo municipal.

Este mecanismo favorecería que cada regidor electo por sus meritos, su campaña, su propuesta, su personalidad o su partido, tuviera un peso propio, que no estaría basado en el del presidente municipal, pues no llegaría escudado en este; lo anterior le permitiría a los regidores un mayor margen de autonomía frente al ejecutivo municipal, pues su cargo sería obtenido mediante sufragios emitidos a su favor y no por canal del presidente municipal. Cada quien obtendría su triunfo por votos propios, en campañas paralelas, pero diferentes.

Se conservaría la elección tanto del presidente municipal, como del síndico en una elección general a nivel municipal, lo que a su vez ayudaría a que el síndico fuera una figura con reconocimiento o capacidad para el gobierno, pues al ir junto con el titular de la presidencia. Es claro que no quedaría sumido en el anonimato que ahora lo envuelve al ser parte de una planilla marcada con el signo del presidencialismo municipal.

Esto a su vez podría atenuar la influencia del presidente en la toma de decisiones, pues el sindico sería una personalidad que deberá ser conocido

entre la sociedad, pues al ir en formula, se supone que su capacidad de atraer votos por sí, será mayor que escondido en una planilla plagada de presidencialismo municipalista.

Si bien, es sabido que figuras del mismo partido suelen votar de manera solidaria y en común por las propuestas de su organización política, lo cierto es que también daría mayor autonomía en sus decisiones a estos funcionarios, de en razón de no deber ya su cargo a una figura de mayor jerarquía; por otra parte, al dividir el municipio en distritos, es susceptible que varios de los regidores elector por el principio de mayoría no sean del mismo partido del presidente, lo que podrían actuar como contrapeso al ejecutivo municipal.

Además, esto permitiría que se pudieran elegir regidores en las áreas rurales, que representarán estas áreas, pues con el esquema actual y con la cada vez mayor urbanización de los municipios urbanos, las posibilidades de que el campo se integre en planillas es mínimo; con el esquema de distritos, es casi seguro que alguno debería quedar dentro de los ámbitos rurales.

Otra forma sería introducir la representación proporcional plena, pues de esa manera cada municipio se formaría por un número de regidores que correspondería a cada partido y eso sería un freno para los abusos de poder en que puede llegar caer los presidentes municipales.

El moderno municipio mexicano y específicamente para el caso que nos incumbe, el michoacano, digámoslo, es demasiado poco representativo de la pluralidad contemporánea, situación que se agudiza conforme los municipios son más pequeños, pues a menor tamaño, menor número de regidores a repartir y por ellos, mayor desproporcionalidad, lo demostraremos con datos empíricos.

En los municipios michoacanos, que podríamos como clasificar como grandes, principalmente por el tamaño de su población, de acuerdo con el artículo 14 de la *Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo*, los cabildos se conforman por un presidente, un síndico y siete regidores de mayoría, todos mediante una planilla, así como cinco de representación proporcional, lo que en total hace que los ayuntamientos de este tipo se compongan de un total de 14 miembros; el detalle es que con el actual sistema de mayoría que impera y que premia a los partidos que obtienen el mayor número de votos, sea la cantidad que sea, automáticamente podrá tener el número suficiente de posiciones para

determinar por sí el rumbo del cabildo, del ayuntamiento y con ello de su población.

El partido que logra la mayoría, gana siete regidores, el sindico y el presidente, que son nueve, de los catorce votos que puede tener el cabildo; esto es el 64.28% de los votos, en tanto que el resto de la oposición, en conjunto, a 35.71%; si vemos la última elección municipal del 2005 en Morelia, tenemos que el Partido Acción Nacional (PAN), con el 40% de los votos, tiene una sobrerrepresentación, que llega a la cifra indicada para el ganador; en tanto el Partido Revolucionario Institucional (PRI), con un 34% de sufragios, sufre una subrepresentación, que lo deja con tres regidurías, que equivalen a 21.42%; el Partido de la Revolución Democrática (PRD), que se colocó en el tercer lugar, con 30% de votos, ve reducida aún más su representación en el ayuntamiento, pues solo le correspondieron 2 regidores, que se traducen en el 14.28% de cargos de elección popular en el municipio.

Si los anteriores datos muestran que los ayuntamientos grandes de Michoacán tienen un gran déficit, de representación equilibrada, esta crisis se atenúa en los municipios medianos y pequeño.

Poniendo como muestra y con base en los resultados electorales de las elecciones municipales del año 2001, revisaremos el caso de uno de los municipios medianos, los cuales además del presidente municipal y el sindico, se componen de 6 regidores de mayoría y hasta cuatro de representación proporcional, que en total arroja una cifra de 12 posiciones municipales electos mediante ambos principios.

De acuerdo con el anterior párrafo anterior, la planilla que logre más votos, gana de forma inmediata 8 cargos, que equivalen al 66.64% de la representación en el municipio; para los perdedores quedan 4 regidurías, que serían igual a 33.33%.

Sí este criterio se aplica a un caso concreto, el municipio de Jiquilpan en el 2001, que dio un total de 12,980 votos, donde la Coalición Unidos (CUM)⁷ por Michoacán triunfo con 6,243 sufragios, que representó el 48.09%, seguido por el Partido Revolucionario nacional, que logro captar 5257 votos, que en

⁷.- Coalición de partidos formada por el PRD, el Partido del Trabajo (PT), Convergencia, Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN) y el Partido Alianza Social (PAS).

términos porcentuales se tradujo en el 40.50% y el PAN 1480 votos, que eran el 11.40%.

Traducido en representación dentro del cabildo, se tiene que el primer lugar vio elevado su porcentaje hasta el 66.66% de los cargos en el ayuntamiento (es decir), cerca de una sobrerrepresentación de un 20% por encima de su votación real; en tanto que el segundo lugar, al que se le reconocieron tres regidores de representación proporcional, igual al 25% miembros dentro del municipio, con una subrepresentación de 15 puntos; y por el último, el tercer lugar, quedó con sólo un regidor, que es idéntico al 8.33% de fuerza en la toma de decisiones municipales, que también representa una subrepresentación.

La gravedad de la desproporción entre votos y representación es aún más notable en los ayuntamientos pequeños, donde además del presidente y del síndico, en la planilla ganadora entran cinco regidores de mayoría y tres de mal llamada representación proporcional; así que el partido triunfador tendrá el 70% de los votos en el municipio y los perdedores el 30%.

Resultados de la elección municipal en Jiquilpan en el 2001

	CUPM	PRI	PAN	Total
Votos	6,243 (48.09%)	5,257 (40.50%)	1,480 (11.40%)	12,980 (100%)
Representación en el ayuntamiento	8 (66.66%)	3 (25%)	1 (8.33%)	12 (100%)

8

Se pondrá el caso del municipio de Acuitzio, que en el 2001 registro 4261 votos, repartidos de forma muy apretada entre las tres agrupaciones que postularon candidatos en esa ocasión; el PRD y sus socios triunfaron con 1607 votos, el 37.71%, seguido del PRI, 1065 votos y un porcentaje del 24.99% y seguido muy de cerca por el PAN con 1049 sufragios, que le dio para alcanzar el 24.61%.

Así que el PRD tuvo el control del 70% del ayuntamiento, el PRI el 20% y el PAN sólo el 10%.

⁸.- Todos los cuadros son elaboración de los autores y los datos provienen de la obra: Instituto Electoral de Michoacán. Memoria del Proceso Electoral 2001. IEM, 2002, Anexo I-II.

Resultados de la elección municipal en Acuitzio en el 2001

	CUPM	PRI	PAN	Total
Votos	1607 (37.71%)	1065 (24.99%)	1049 (24.61)	4261 (100%)
Representación en el ayuntamiento	7 (70%)	2 (20%)	1 (10%)	10 (100%)

Así de esta forma, con los anteriores datos, se demuestra algo, en la elección de los ayuntamientos, no hay se eligen regidores de mayoría y representación proporcional, pues esta vista que esta última no existe, los datos en ese sentido son elocuentes; lo que hay son regidores de mayoría y de minoría, los datos son en ese sentido bastante elocuentes.

Porque digámoslo, el último reducto del autoritarismo mexicano, es aquel que se ha tomado como célula de la democracia, los ayuntamientos. Los ejecutivos federales y estatales tienen frenos en sus respectivas legislaturas, pero quien frena en sus decisiones a los presidentes municipales; nadie, pues los regidores que llegan del partido del presidente difícilmente votaran en su contra y los de oposición están condenados a ser durante todo el periodo para el que fueron electos a ser minoría.

¿Qué sucedería si se aplicara en Michoacán la representación proporcional pura para la elección de los ayuntamientos?..

Apliquemos la formula para el caso de Jiquilpan, que ya hemos estudiado. El presidente y el síndico sería electos por el principio de mayoría en todo el territorio que abarca el municipio; pero el total de los 10 regidores sería por medio de un principio de representación proporcional puro.

Así, del total de votos emitidos en el 2001 en el municipio de Jiquilpan, que fueron 12,980 votos, el cociente para ganar cada regidor sería de 1298 votos; así que el partido que más votos logró tendría preferencia en su reparto. De esta forma la CUPM, que ganó con 6243 sufragios, lograría 4 regidurías, consumiendo en ello 5194 votos y quedándole un resto de 1049 votos.

El PRI, segunda fuerza, quedó con 5,257 votos, también lograría 4 regidurías en que gastaría 5,192 sufragios, restándole de su total solamente 65 votos.

Por su parte, el PAN, que sumó 1480 votos, cubriría el cociente una vez, por lo que se le asignaría un regidor y le restarían 182 votos.

De esta forma el reparto de los regidores quedaría en 4 para CUMP y PRI, uno para el PAN y restaría una por repartir, que debería ser para el partido con el mayor resto de votos, en este caso la CUMP, que con sus 1049 votos la alcanzaría y quedaría con cinco regidurías.

Los resultados aplicados la formula de representación proporcional en los ayuntamientos, para el caso de Jiquilpan, serían los siguientes:

Resultados de la elección municipal en Jiquilpan en el 2001 con representación proporcional pura

	CUPM	PRI	PAN	Total
Votos	6,243 (48.09%)	5,257 (40.50%)	1,480 (11.40%)	12,980 (100%)
Representación en el ayuntamiento	7 (58.31%)	4 (33.33%)	1 (8.33%)	12 (100%)

Si bien con la aplicación de la formula no se desvanece la desproporción de que favorece al partido ganador, si se atenúan; hay un principio de la representación proporcional, que a mayor numero de cargos en juego, mayor proporcionalidad en los resultados, esto se reflejara de mejor manera mientras mas regidurías estén en disputa. Eso quiere decir que en los municipios grandes es más factible una tendencia a una mayor proporcionalidad.

c) Breve conclusión.

Antes de que tuviera lugar la reforma electoral de este año, Michoacán tuvo la propia durante los primeros meses de este 2007, que afecto los periodos de los gobernadores, legisladores y municipios; se tocó también al Instituto Electoral de Michoacán, al Tribunal Estatal Electoral, entre otros aspectos de las normas electorales locales

Si un tema se les fue a los legisladores locales en la recién aprobada reforma electoral en el estado, que tuvo lugar en este año 2007, fue el de la

democratización al interior de los ayuntamientos, esa si hubiera sido una innovación de avanzada en México.

Aquí el debate será entre gobernabilidad, que un cabildo sobrerrepresentado por un solo partido podría garantizar, o el de la representación, donde cada partido este presente de acuerdo a su fortaleza y que podría ayudar a atemperar los excesos en que pueden caer gobernantes, que habiendo ganado por estrechos márgenes de votos, se pueden ver tentados a ejercer un gobierno autoritario, que al menos en los votos no les ha sido reconocido por la ciudadanía que se dio la tarea de salir a votar.

De esa forma los ayuntamientos michoacanos seguirán siendo opacos reflejos de la pluralidad política y social del México contemporáneo, al menos durante los próximos cuatro años.

Es muy adecuado lo que menciona Rodríguez Obregón, que si bien dirigido a los municipios de Sonora, pareciera que lo hizo teniendo en la mira a Michoacán, cuando afirma que:

“Es grave que el gobierno más cercano a los ciudadanos sea el gobierno menos representativo y menos democrático en su funcionamiento. Antes de pasar a discutir la reelección inmediata de nuestras autoridades municipales o de extender sus periodos de mandato, necesitamos propiciar condiciones que incentiven gobiernos democráticos y administraciones públicas transparentes e incluyentes”.⁹

⁹ . Idem...p.759.