

LA CONSTRUCCIÓN DE UNA CULTURA POLÍTICA MUNICIPAL DEMOCRÁTICA

SUMARIO: I. *Introducción: La cultura política como variable independiente y dependiente.* II. *El nuevo institucionalismo y la transición.* III. *Algunas propuestas para el diseño institucional municipal que conformen una nueva cultura política democrática.*

I. INTRODUCCIÓN: LA CULTURA POLÍTICA COMO VARIABLE INDEPENDIENTE Y DEPENDIENTE

¿Cómo podemos tener una cultura democrática municipal? o ¿Cómo podemos construirla? ¿Es posible influir en su construcción?

Contestar estas preguntas implica previamente responder a otras previas, como ¿qué es cultura política? Sin mayores desarrollos, podemos decir que una cultura política es la suma de actitudes, reacciones y expectativas que adoptan los ciudadanos ante los fenómenos políticos, respecto a las instituciones y procesos que tienen que ver con el acceso y la distribución del poder. La cultura política de las sociedades no es similar. Para algunos, depende del desarrollo de las sociedades¹ o de las características del régimen político.²

La clasificación de Almond y Verba sobre la cultura política y centrada en el desarrollo social, distingue entre:

a) La cultura política parroquial, propia de las sociedades tradicionales en donde los individuos están vagamente conscientes de sus derechos y obligaciones frente a las instituciones y al sistema político. Se tiene escasa información del sistema político, una relación distante frente a él y escasamente crítica.

b) La cultura política de súbdito o subordinada pertenece a sociedades más desarrolladas. Sin embargo, en ella, los gobernados, más

1 Almond, Gabriel y Sidney Verba, *La cultura cívica. Estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*, Madrid, Fundación Fomento de Estudios Sociales y Sociología Aplicada, 1970.

2 Linz, Juan, "Totalitarian and Authoritarian Regimes", *Handbook of Political Science*, vol. 3: Macropolitical Theory, Massachusetts, Addison-Wesley Publishing Company, 1975.

que ciudadanos son súbditos, es decir, no conscientes de sus derechos. Se involucran con los productos del sistema, pero no con la formulación y estructuración de las decisiones y las políticas públicas.

c) La cultura política participativa es la de las sociedades desarrolladas. Los ciudadanos tienen conciencia del sistema político, se interesan en él, contribuyen a su operación e influyen en la formulación de las políticas públicas.

Por su parte, la distinción de Linz, más que detenerse en el desarrollo socioeconómico y cultural de las sociedades, se preocupa por las características del régimen y su impacto en la cultura política. El régimen es la organización formal e informal del poder político que determina cómo y quién accede y controla el poder político. Es la naturaleza del régimen la que preponderantemente condiciona la cultura política, sin que ello implique una minimización a los procesos sociales, pues éstos también afectan a las características del régimen.

Los regímenes pueden ser democráticos o no democráticos. Un régimen democrático posee al menos los siguientes elementos: elecciones periódicas, competidas y limpias (democracia pluralista o competida entre las elites), sufragio universal, respeto a los derechos de las minorías y existencia real del Estado de derecho. Los regímenes democráticos favorecen una cultura política participativa, extendida, un involucramiento con la política y un sentido de la obligación para con la comunidad, la convicción de que se puede influir sobre las decisiones públicas, y un alto orgullo de los ciudadanos por su sistema político.

A su vez, los regímenes no democráticos son: totalitarios, posttotalitarios, autoritarios y sultanistas. En todos ellos, las vías de acceso al poder no dependen, al menos no fundamentalmente, de la voluntad de los ciudadanos.

Los regímenes totalitarios son aquellos donde no existe ningún tipo de oposición o disidencia en la clase gobernante, no hay partidos de oposición, y todas las esferas de la vida de los gobernados, aun las privadas, están controladas por las estructuras estatales. Los ejemplos más acabados de este tipo de régimen han sido la ex-uniión soviética y el régimen nazi. La cultura política de estos regímenes se caracteriza en sus primeras etapas por el alto grado de ideologización de las masas, no hay pluralidad política alguna, y la legalidad y las políticas públicas emanan del líder o del comité central del partido hegemónico, sin que los gobernados puedan cuestionarlas.

Los regímenes posttotalitarios son consecuencia de la liberalización de un régimen totalitario. En ellos se aceptan formas de tolerancia

y de disidencia, aunque no en la forma de partidos políticos. La ideología absolutista y excluyente del régimen totalitario se modifica y se incorporan fuertes dosis de pragmatismo. Los gobernados siguen estando fuera de las decisiones políticas.

Un régimen sultanista se fundamenta en las cualidades carismáticas del líder y en el ejercicio despótico del poder. Son regímenes con escasos elementos del Estado de derecho, de baja institucionalización. Lo público y lo privado se fusionan. Existen niveles altísimos de manipulación y glorificación del líder. Sus características son la arbitrariedad, el patrimonialismo y la sumisión absoluta de los gobernados al déspota.

Los regímenes autoritarios, por su parte, sean civiles o militares, se caracterizan por su pluralismo político limitado y no responsable, por ciertos comportamientos políticos, por su movilización política casi inexistente, a no ser porque el régimen la impulse al necesitarla, y el poder reside en un líder o en un grupo pequeño que no depende para su acceso y mantenimiento en el poder de las elecciones sino de otras variables o reglas políticas. Si existen elecciones, éstas suelen tener finalidades distintas a las que son propias de las democracias.

La teoría de los regímenes de Linz destaca que la cultura política no es una variable independiente producida por generación espontánea. La cultura política en sus notas más trascendentes es reflejo del régimen político, y éste es una suma de instituciones que tienen por propósito no sólo determinar quién y cómo se accede al poder sino también sentar las bases de la legitimación u obediencia al sistema político, y de fomentar ciertas actitudes, reacciones y expectativas de los ciudadanos ante sus elites y a los procesos políticos: Por lo que la cultura política es principalmente consecuencia de la forma en la que se organizan las instituciones.

II. EL NUEVO INSTITUCIONALISMO Y LA TRANSICIÓN

México vive un proceso de transición a la democracia que aún no sabemos cómo concluirá. El régimen político ciertamente no posee en estos momentos las características distintivas de los regímenes autoritarios, pero tampoco las de un régimen plenamente democrático. El proceso de apertura política o de liberalización que vivimos desde 1977, que en ocasiones se acelera, puede conducir a un proceso real de democratización. Éste tendrá lugar, tanto por el esfuerzo

de múltiples organizaciones sociales y partidos como por la forma en la que se plasmen las nuevas reglas, es decir, las nuevas instituciones y organizaciones. La cultura política nacional tendrá características democráticas plenas si las reglas así lo permiten. Por eso es tan importante analizar la cultura democrática a partir del enfoque institucional.

Este nuevo institucionalismo subraya la relativa autonomía de las instituciones políticas respecto a las fuerzas sociales y económicas. Es un intento teórico muy reciente que se da en la totalidad de las ciencias sociales y económicas³ para situar en el lugar que corresponde a las instituciones dentro del análisis político y económico. El nuevo institucionalismo nos viene a decir que las instituciones no son una mera superestructura o reflejo de la sociedad y la economía. Las instituciones moldean e influyen en las relaciones económicas y sociales.

Lo anterior, que puede ser evidente, por ejemplo, para los cultivadores de la ciencia jurídica, no lo era para politólogos⁴ o economistas. En la mayoría de las teorías contemporáneas de la política, las instituciones políticas tradicionales como las cámaras legislativas,

³ El Estado se ve ahora como un auténtico conformador y moldeador de la sociedad. Los trabajos decisivos son Evans, Rueschemeyer, Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In*, Cambridge University Press, 1985. Para perseguir los términos de este nuevo debate véase *American Political Science Review*, vol. 82, núm. 3, 1988; y más recientemente el artículo de T. Mitchell, "The Limits of the State: Beyond Statist Approaches and their Critics", *APSR*, vol. 85, núm. 1, 119, así como los comentarios al mismo en *APSR*, vol. 86, núm. 4, 1992.

⁴ Vallespín, Fernando, "Viaje al interior de un gremio. De los politólogos y su proceloso objeto", *Claves*, Madrid, núm. 40, marzo de 1994, pp. 28-36. En este artículo Vallespín explica el estado actual de la ciencia política caracterizado por la ausencia de referentes. Apoyándose en Almond elabora un esquema de las principales escuelas o tendencias. El cuadro combina el factor ideológico "izquierda-derecha" con el enfoque metodológico fuerte-débil. A la "izquierda-débil" incluye a los herederos de la vieja teoría crítica (Adorno, Horkheimer, Marcuse), preocupados sobre todo por desvirtuar al ingenuo empirismo positivista y por resaltar la inextricable vinculación entre teoría y práctica política. También se incluye en este grupo lo que queda de las otras tribus marxistas más ortodoxas, representadas por autores como Perry Anderson, Goran Therborn o Philip Slater, que ante todo se centran en reivindicar el componente de clase política y la imposibilidad de separar la actividad científica de la política. Por último, habría que ubicar aquí también a la "teoría de la dependencia" de un Fernando Cardoso. En la izquierda dura entrarían estos mismos grupos, pero valiéndose ya de una metodología más seria, dirigida a cuantificar y poner a prueba las hipótesis elaboradas a partir de sus principios ideológicos. Se utiliza las formalizaciones matemáticas. La derecha débil, la integrarían fundamentalmente los neoconservadores, destacando entre todos ellos los straussianos. Los discípulos de Leo Strauss que poseen un indiscutible poder en el ámbito de la teoría política norteamericana. La derecha fuerte está en la escuela del *public choice*.

el sistema legal y el Estado, e igualmente instituciones económicas tradicionales como la empresa, habían visto disminuida su importancia en comparación con el lugar que ocupaban en las teorías anteriores de politólogos de finales del siglo pasado y de inicios de éste.⁵

Si bien el concepto de institución nunca ha estado ausente de la ciencia política teórica, la visión básica que ha caracterizado a las teorías de la política desde aproximadamente 1950 ha sido: *a*) contextual, proclive a ver la política como una parte integral de la sociedad, menos inclinada a diferenciar la política del resto de la sociedad;⁶ *b*) reduccionista, proclive a considerar los fenómenos políticos como las consecuencias agregadas del comportamiento individual y no como los resultados de las estructuras organizativas y a las reglas del comportamiento adecuado;⁷ *c*) utilitaria, porque ha visto a la acción como el producto de un calculado interés propio, sin considerar que los actores políticos responden a obligaciones y deberes;⁸ *d*) funcionalista en el sentido de preocuparse exclusivamente por mecanismos eficientes para el logro de equilibrios y sin atender

5 Como J. W. Burgess o W. W. Wiloughby, de economistas como Thorstein Veblen o John R. Commons y de sociólogos como Max Weber; March, James G. y Johan P. Olsen, "El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política", *Zona Abierta*, Madrid, núms. 63-64, 1993.

6 El contextualismo o la política subordinada a fuerzas exógenas. Los politólogos tradicionalmente han tratado a las instituciones y al Estado como factores importantes para el ordenamiento y comprensión de la vida colectiva (Heller, 1933). Los politólogos modernos no lo han visto así: la política reproduce como un espejo su contexto (Easton, 1968). Tal es el caso de las teorías sobre la estratificación social. En estas teorías se da por supuesto que clase, geografía, clima, etnia, lenguaje, cultura, condiciones económicas, demografía, tecnología, ideología y religión son cosas que afectan todas a la política, pero ninguna se ve significativamente afectada por ella.

7 Reduccionismo o las consecuencias del comportamiento micro. Hay algunos modernos desarrollos teóricos de la ciencia política que suponen que la mejor manera de comprender los fenómenos políticos es como consecuencias agregadas del comportamiento entendido desde el individuo o el grupo.

8 Utilitarismo. La acción como toma de decisiones calculadas. La vida es caracterizada como toma deliberada de decisiones. Las elecciones brotan de dos anticipaciones sobre el futuro. La primera es una anticipación sobre las consecuencias futuras inciertas de acciones actuales posibles. Esta suposición da lugar a un énfasis sobre el poder de la información y de los expertos y sobre la importancia de las fuentes de información fidedignas e imparciales. En sus versiones políticas, las teorías de la elección suponen que, como promedio, los votantes votan inteligentemente en relación con sus intereses, que los representantes políticos forman coaliciones sensatas, y que las naciones pactan voluntariamente alianzas que, como promedio, mejoran su situación. La segunda anticipación es una anticipación acerca de las inciertas preferencias futuras de un decisor hacia los posibles resultados futuros. En cualquier teoría de la elección deliberada, la acción depende de los valores del decisor. Puesto que las consecuencias del interés deben realizarse en el futuro, es necesario anticipar, no sólo qué sucederá, sino también cómo recibirá el decisor esas experiencias cuando las experimente.

seriamente las posibilidades de adaptación deficiente y no univocidad en el desarrollo histórico;⁹ e) instrumentalista porque la toma de decisiones y la distribución de recursos han sido sus preocupaciones centrales y no los modos en que la vida política se organiza en torno al despliegue de significados mediante símbolos, rituales y ceremonias.¹⁰

De esta manera, el nuevo institucionalismo sostiene la interdependencia entre las instituciones políticas y sociales. Es una perspectiva epistemológica que se apoya en postulados como los siguientes: 1) El Estado no sólo se ve afectado por la sociedad, sino que también la afecta a ella; 2) La democracia política no sólo depende de las condiciones económicas y sociales, sino también del diseño de instituciones políticas; 3) La oficina burocrática, la comisión parlamentaria y el tribunal de apelación son escenarios para la lucha de las fuerzas sociales, pero son también conjuntos de procedimientos estandarizados y estructuras que definen y defienden intereses. Son actores políticos por derecho propio; 4) Una parte del nuevo institucionalismo evoca otro viejo tema del pensamiento político, la idea de que la política crea y confirma interpretaciones de vida: a través de la política, los individuos se desarrollan a sí mismos, desarrollan sus comunidades y el bien público. La política es considerada como una forma de educación, como un escenario para el descubrimiento, la elaboración y la expresión de significados, para el establecimiento de concepciones compartidas u opuestas de la experiencia, de los valores y de la naturaleza de la existencia. Es simbólica, no en el sentido más próximo a nosotros de símbolo como recurso de los poderosos para confundir a los débiles, sino más cerca del sentido de símbolo como instrumento de orden interpretativo.

9 Funcionalismo. Un proceso histórico eficiente es un proceso que se encamina rápidamente hacia una solución única en función de las condiciones ambientales existentes, las cuales son, por tanto, independientes del curso histórico. La presuposición de la eficiencia histórica es un lugar común, aunque por lo general no explícito, en gran parte de la ciencia social moderna. Se basa en la tendencia al equilibrio. No obstante, no se puede garantizar que la historia sea eficiente. El equilibrio podría no existir. Incluso si hay equilibrio, es fácil que el proceso histórico sea lo suficientemente lento en relación con el ritmo de cambio en el entorno como para que el equilibrio del proceso no pueda alcanzarse antes de que el entorno, y por tanto el equilibrio, hayan cambiado.

10 Instrumentalismo. Sostiene que para conseguir determinados objetivos se vale recurrir a estrategias o procedimientos aunque no se cumplan o sigan. Por ejemplo, se sabe que la contratación de expertos confiere legitimidad a las políticas, asociar actuaciones impopulares con símbolos populares resulta convincente. El control sobre los símbolos es una base del poder, igual que el control sobre otros recursos, y el uso de símbolos es parte de una lucha por resultados políticos.

1. *Institución y organización*

Las instituciones son: 1) un conjunto de pautas para la actividad organizativa mediante las cuales los seres humanos rigen su vida material en el espacio y en el tiempo, y 2) son un conjunto de sistemas simbólicos a través de los que los seres humanos se sirven para categorizar esa actividad y dotarla de significado.¹¹

Para Douglas North, las instituciones son las reglas del juego en una sociedad, o, más formalmente, las limitaciones diseñadas por los seres humanos que dan forma a la interacción humana.¹² Dichas instituciones establecen el marco de competencia político y económico y proporcionan las vías para el desarrollo social e individual. A través de ellas constituimos las guías para saludar a los amigos, comparar naranjas, vender un inmueble, votar, acceder a la educación o la salud. Establecen tanto incentivos como limitaciones, y sin un mínimo de ellas, la vida social y económica sería imposible. Las instituciones moldean las preferencias de los individuos y los intereses de las organizaciones.

Las instituciones poseen una característica política fundamental: generan en los individuos y en las organizaciones lógicas que las hacen potencialmente contradictorias y por tanto conflictivas. Esto último hace imprescindible un trabajo de ingeniería social para reducir en la medida de lo posible las contradicciones, buscando la coherencia y los equilibrios institucionales adecuados. Además, las instituciones están en cambio permanente en las sociedades, de ahí que los actores tengan que amoldarse continuamente a las nuevas reglas para no ver afectados sus intereses.

Las instituciones pueden ser creadas mediante distintos actos de voluntad, como los constitucionales o legislativos, o bien, ser producto del desarrollo evolutivo. Existen tanto instituciones formales como informales. El punto de encuentro entre ambas es que se trata de reglas del juego a través de las cuales los individuos y organizaciones interactúan.

Las organizaciones, por su parte, son entidades que tienen un propósito y que han sido concebidas por sus creadores para maximizar la riqueza, el ingreso u otros objetivos definidos por las opor-

11 Friedland, Roger y Robert Alford, "La sociedad regresa al primer plano: símbolos, prácticas y contradicciones institucionales", *Zona Abierta*, Madrid, núms. 63-64, 1993, p. 156.

12 North, Douglass C., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, México, 1993, p. 13.

tunidades que brinda la estructura institucional de la sociedad.¹³ Las organizaciones incluyen cuerpos políticos, como los partidos políticos, las cámaras legislativas, los ayuntamientos, etcétera; cuerpos económicos, como las empresas, los sindicatos, cooperativas; cuerpos sociales, como las iglesias, clubes; educativos, como las escuelas y universidades. Las organizaciones han sido creados para aprovechar las oportunidades del marco institucional, por lo que persistentemente están produciendo demandas a la modificación de las reglas, a menos que éstas les favorezcan.

2. *Los enfoques centrados en las instituciones*

Analizar la política desde las instituciones entraña principalmente ver cómo éstas influyen en los grupos, en las clases y en las organizaciones sociales y estatales que participan en lo público. Las instituciones —y aquí cabe decirlo— no lo son todo, influyen en la sociedad, pero también la sociedad influye en ellas.

Los enfoques centrados en el individuo o en la sociedad poseen defectos. Las teorías apoyadas en la primacía del individuo tienden en el límite, a convertirse en enfoques inacabados, solipsistas y voluntaristas en los que la totalidad del mundo se renegocia en cada interacción social. Las teorías que dan primacía a la sociedad son proclives a un funcionalismo estructural en el que la sociedad tiene una relación determinista con individuos y organizaciones. Por su parte, las teorías basadas en las instituciones también tienen defectos que deben ser señalados. El más importante de ellos es la tendencia a exagerar, sobre todo, en las que ven en el Estado el actor principal, la existencia de un poder omnipresente y desencarnado que permite a las elites imponer la disciplina y las pautas sociales sin ningún control por parte de individuos o grupos.

Para evitar los posibles efectos perversos de la teoría institucional es muy conveniente reconceptuarlas. Conocer las lógicas contradictorias que las instituciones tienen entre sí, establecer sus límites de cara a los individuos y grupos sociales, y precisar que han sido creadas para el beneficio individual y social, y que por tanto están en primer plano al servicio de la sociedad.

13 *Idem*, pp. 18 y 19.

3. *Los diseños institucionales municipales y la transición*

Si hay que volver a los análisis institucionales, sobre todo en el campo político, es obvio que se precisa saber cómo las actuales influyen en la vida política, y si no influyen en el sentido deseado, cómo construir nuevas instituciones que generen influencias y comportamientos distintos y queridos. De antemano es oportuno decir que los resultados buscados deben valorar la eficiencia, estabilidad y legitimidad democrática de cada institución presente. La eficacia, para saber si son funcionales las instituciones particulares al resto del sistema jurídico-político, y en relación con la realidad social y política. La estabilidad, para conocer su capacidad de respuesta a las demandas sociales, políticas y económicas. La legitimidad democrática, para determinar hasta dónde las actuales instituciones permiten el desarrollo y profundidad de los procedimientos de democracia liberal y su capacidad para garantizar y respetar los derechos humanos.

Si las actuales instituciones municipales no satisfacen los objetivos buscados y no responden a los criterios de valoración de antemano fijados, es conveniente redefinir el marco institucional y proponer nuevas instituciones que respondan a lo deseado. Además, resulta en la tarea de crear diseños el tener en cuenta que los distintos elementos o factores institucionales están interrelacionados y se afectan unos a otros. De tal manera que si tocamos alguno, estaremos irremediablemente trastocando a los demás.¹⁴ Por tanto, una adecuada reformulación institucional en lo político debe ser integral para que sea coherente. Las reformas institucionales parciales afectan el edificio institucional, qué duda cabe, pero suelen pecar de incoherencia.

En el caso de nuestro país, el rediseño municipal está ligado a la suerte de la transición a la democracia. Como la transición en México ha ido de la periferia al centro, es decir, de lo local a lo na-

¹⁴ Nino señala que "un sistema político es un todo integrado, cuyas diferentes piezas están imbricadas como las de un mecanismo de relojería [...] un sistema presidencialista, por ejemplo, opera de diferente manera según se combine con un sistema de representación proporcional o con otro sistema electoral, con un sistema bipartidista o pluripartidista, con un sistema de partidos poco disciplinados e integrados, o con partidos con fuerte integración y disciplina, con un parlamento unicameral o bicameral, con un régimen federal o unitario, con un contralor de constitucionalidad concentrado o difuso [...] por lo tanto, es todo el conjunto del sistema político lo que debe ser evaluado desde el punto de vista de su justificabilidad moral y funcional, y la descripción del sistema debe reflejar la interconexión de sus elementos componentes". Nino, Carlos Santiago, *Fundamentos de derecho constitucional. Análisis filosófico, jurídico y político de la práctica constitucional*, Buenos Aires, Astrea, 1992, p. 503.

cional, la redefinición y rediseño de instituciones municipales y estatales ha tenido una gran importancia. La preocupación de la oposición pero también del PRI, de tipo institucional, ha consistido, además de, en reformar la legislación electoral, en modificar el marco normativo e institucional de los estados y de los municipios. En estos ejercicios, siempre debe cuidarse la coherencia global entre las instituciones.

La cultura política democrática en los municipios, sin que se minimice el papel de la sociedad y de los movimientos sociales, dependerá mucho de la forma del diseño institucional futuro.

III. ALGUNAS PROPUESTAS PARA EL DISEÑO INSTITUCIONAL MUNICIPAL QUE CONFORMEN UNA NUEVA CULTURA POLÍTICA DEMOCRÁTICA

Entre los aspectos políticos habría que:

1. Repensar la naturaleza constitucional del municipio. Ciertamente con la reforma de 31 de diciembre de 1994, al artículo 105 de la Constitución, podemos ya sostener que el municipio es un poder, tal como cualquier entidad federativa o la Federación misma. En una reforma de fondo, el municipio no puede ser considerado más un organismo descentralizado por región, por las consecuencias jurídicas y políticas que de ello se deriva, entre ellas, porque se suele entender que los gobernadores y los órganos legislativos de los estados son superiores jerárquicos de las autoridades municipales, lo que limita la autonomía municipal, pues tradicionalmente se ha impedido que sus autoridades puedan mantener relación directa con las autoridades federales y con las de otros estados; además, y no es una cuestión menor, al no ser el municipio poder o haber duda sobre ello, su estructura y competencias legislativas y administrativas se subordinan totalmente a las otras esferas.

2. Como consecuencia de lo anterior, es preciso definir el régimen político del municipio, ya sea presidencial o parlamentario. Si es presidencial para que los municipios cuenten con los tres poderes y los respectivos controles entre ellos. Si se estructuran bajo el sistema parlamentario será necesario que las reglas institucionales se ajusten a un modelo parlamentario democrático, principalmente en cuanto a la reelección inmediata de los munícipes, al sistema electoral y a los mecanismos de control parlamentario. En todo caso, deben estar determinadas las principales atribuciones del ayuntamiento, las del gobierno municipal, las del Poder Judicial municipal, las de sus ór-

ganos autónomos. Igualmente, la Constitución debe señalar los mecanismos de relación entre municipios, estados y Federación, mediante la introducción, entre otras instituciones y procedimientos del Senado estatal, que será el órgano de representación de los municipios ante la instancia estatal y federal. A nivel de legislación secundaria se echa de menos una ley reglamentaria del artículo 115 constitucional que detalle las líneas básicas de la Constitución en cuanto a los órganos municipales, como ya ha quedado dicho, pero también respecto a sus competencias políticas, administrativas, financieras y sociales, y detalle sus mecanismos de relación entre el resto de los poderes estatales.

3. Es conveniente que el sistema electoral para los municipios sea el de representación proporcional con algún umbral de acceso a los asientos en el ayuntamiento (*Sperrklausel*), dado que la experiencia nacional de conflictos municipales apunta a que los municipios mexicanos no pueden seguir gobernándose con reglas de suma cero, producto de la preponderancia del sistema electoral de mayoría en las contiendas locales. Es necesario entender que los sitios más sensibles de la política nacional son los municipios. La gobernabilidad del país descansa en ellos, y una de las vías más adecuadas para combinarla con democracia exige una concepción de representación proporcional que evite privilegiar al partido que en ese momento sea mayoritario, además de adicionar mecanismos constitucionales y jurídicos para permitir la conciliación y la concertación entre las fuerzas políticas municipales. Los estudiosos del tema han señalado que una causa poderosísima de conflicto político en los municipios reside en la conformación del sistema electoral municipal, principalmente en las planillas de mayoría.

Es tan profunda la diversidad de los sistemas electorales municipales que los estados han manejado el mandato de la representación proporcional establecido en la Constitución en el artículo 115, fracción VIII, de forma tan diversa, que en algunos de ellos la presencia de regidores o munícipes de la oposición es mínima. Institucionalmente y por los ordenamientos locales se ha obstaculizado el desarrollo de los sistemas proporcionales. Nos parece que para solucionar esas diferencias es necesario tomar conciencia de lo fundamental que resulta para la mayoría de los municipios del país, un sistema electoral de representación proporcional y un régimen parlamentario municipal que entre otras modificaciones permita la reelección inmediata de los munícipes. Continuar trasladando el esquema presidencial

al ámbito municipal seguirá fomentando el conflicto y la ingobernabilidad del país.

4. Las competencias municipales deben ser aumentadas. Entre otras con la posibilidad de que el ayuntamiento no sólo expida reglamentos sino leyes para el ámbito municipal. Se habla de leyes y no de reglamentos municipales, por las siguientes razones: se le da al municipio realmente un nivel de poder público; se acrecienta su autonomía respecto a las autoridades estatales y federales; pueden desplegar los municipios sus capacidades de innovación en el diseño institucional; el reglamento en nuestro sistema de fuentes tiene una categoría inferior que por sí mismo hace parecer los poderes de los ayuntamientos como inferiores respecto a los de las legislaturas locales; y, en fin, las leyes municipales serían el reflejo de que las primeras y más inmediatas instancias de comunicación entre ciudadanos y gobierno tienen la misma dignidad y poderes formales que las últimas instancias y órganos de la Federación. Una consecuencia de lo dicho obliga a que los ayuntamientos del país tengan el derecho de iniciativa legal regulado para otros órganos y funcionarios en el artículo 71 de la Constitución federal.

5. Los mecanismos de intervención política de los órganos estatales a los municipales deben ser limitados. El actual procedimiento de suspensión de ayuntamientos ni a nivel constitucional ni a nivel secundario logra determinar con claridad cuáles son las causales de procedencia. Si se desea mantener este mecanismo al igual que la declaración de desaparición de los ayuntamientos, al menos debe quedar precisada la diferencia entre ellos y las posibles causales que dan origen a ambos procedimientos. Los instrumentos de suspensión y revocación de los municipios son atentarios de la autonomía municipal. En su lugar se deben prever otros, como la declaración de procedencia, tanto ante la legislatura local o en su caso del propio ayuntamiento, para que el Poder Judicial estatal o municipal, según sea el caso, entre al conocimiento de la posible responsabilidad del municipio. Si se adopta el sistema parlamentario municipal, las legislaturas locales no podrán transformarse en jueces porque el juicio político está reservado a los sistemas presidenciales. Sin embargo, a nivel municipal podría establecerse la moción de censura de los funcionarios municipales —los del gobierno— a cargo del ayuntamiento.

El mecanismo de intervención estatal que debe potenciarse para los conflictos entre los órganos internos en un municipio, o entre municipios de un estado, es el de las controversias constitucionales. El Tribunal Constitucional del estado, y no el Tribunal Superior del

estado, debe ser el órgano encargado de dirimir las disputas jurídicas al interior de un municipio o entre municipios. Los mecanismos políticos del artículo 115 constitucional, de la fracción I, párrafo tercero, no pueden ser la norma en un Estado de derecho democrático sino la excepción, y los mecanismos jurisdiccionales en la normalidad democrática son los que suelen y deben prevalecer.

6. Independientemente del sistema o régimen que se elija para el municipio: parlamentario o presidencial, es un imperativo potenciar sobre todas las instituciones municipales la del ayuntamiento. En efecto, el ayuntamiento tiene como órgano legislativo las funciones de legislar, controlar y orientar la acción del gobierno municipal. Los principales actos del gobierno municipal deben ser controlados por el ayuntamiento (el presupuesto, las obras, los servicios, los contratos, etcétera), con derechos para la oposición en el ayuntamiento para crear comisiones de investigación, para pedir informes al gobierno municipal, para proponer medidas alternativas. El ayuntamiento debe ser, pues, el órgano político por excelencia de un municipio. Lo señalado en el capítulo del Poder Legislativo en relación con las principales atribuciones de este poder deben tenerse por reproducidas aquí, y, con más razón, si el poder municipal sigue copiando los rasgos presidencialistas de la Federación o de los estados.

7. El municipio, como toda la administración estatal en México, exige un servicio civil de carrera. En la hipótesis municipal, la necesidad es más apremiante porque el primer contacto del gobernado lo tiene con las autoridades municipales, y de nada serviría tener un servicio civil a nivel federal o estatal, si la parte más sensible de la administración no se profesionaliza. Las reglas generales del servicio civil de carrera municipal tendrían que ser parte de la ley reglamentaria o del equivalente o equivalentes en el capítulo municipal del actual artículo 115 constitucional.

La importancia del servicio civil de carrera también es necesaria debido a la coordinación de las facultades coincidentes, coexistentes y concurrentes, pues cómo realizar una coordinación adecuada y justa para las partes, si la Federación o los estados desbordan con sus recursos humanos y capacidad técnica a los municipios? La participación municipal bajo este esquema se trasladaría también a toda decisión que afecte los intereses locales. Por ejemplo, los municipios directamente, colegiadamente, o por medio de los Senados locales, intervendrían en la elaboración y sanción de documentos como el Plan Nacional de Desarrollo.

8. Todo municipio precisa de un Poder Judicial propio, que no dependa administrativamente del Poder Judicial del estado respectivo. La independencia de los jueces municipales está en relación no sólo con los órganos de la entidad federativa sino principalmente en su vinculación con los otros órganos municipales: ayuntamiento y gobierno municipal. El Poder Judicial municipal, al igual que el federal o estatal, debe regirse por los principios señalados en el capítulo dedicado al Poder Judicial y contar con el mismo estatus personal con el que contarían los distintos jueces federales y locales. La competencia de este Poder Judicial municipal será la que derive de las leyes y reglamentos municipales, así como de las competencias y atribuciones municipales que la Constitución federal y la estatal contemplan, principalmente dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública municipal y los particulares, e impartir la justicia de paz.

9. Algunos de los órganos autónomos podrían funcionar no sólo a nivel estatal sino municipal. Tales órganos serían: las comisiones o defensorías de protección de los derechos del administrado municipal, el órgano electoral municipal, el órgano de cuentas municipal, y la comisaría municipal. Esta última, con la intención de que la seguridad ciudadana tuviera un tratamiento técnico e independiente de los intereses coyunturales de la política municipal. En todo caso debe terminarse con la práctica viciosa que existe en muchos estados que subordina permanentemente a la seguridad pública municipal al mando de los gobernadores de los estados.

10. De forma coherente, el tema de la coordinación intermunicipal: relaciones con la Federación, el estado y los restantes municipios, puede y de manera muy ágil resolverse con el Senado municipal. A este Senado, y a diferencia del de la República concurrirían representantes municipales con mandato imperativo, ya sea de los electores municipales, o como en el esquema federal alemán, entendiéndose como representantes de los ayuntamientos, los que en todo momento tendrían el derecho de removerlos. El Senado local coordinaría las atribuciones concurrentes con la Federación y el estado, y también mantendría relaciones de coordinación con senados locales de otros estados, y sería junto con el Legislativo local, el órgano encargado de enfrentar los problemas de metropolización o conurbación municipales.

11. Algunos han propuesto que los gobiernos estatales gestionen las competencias concurrentes, coincidentes y coexistentes. La gestión de las competencias en los estados sería básicamente municipal. Los

estados sólo administrarían sus competencias exclusivas, y en algunos casos, por la debilidad municipal y de manera transitoria, las concurrentes, mientras se dotara a un municipio específico de la capacidad humana y técnica que le permita realizar una gestión eficaz. De esta forma, los municipios serían los gestores naturales de la actividad administrativa del Estado mexicano, y los órganos federales con la concurrencia estatal y municipal, los encargados de legislar y establecer las bases generales de la actuación, pudiendo tener tanto estados como municipios una competencia legislativa derivada —sólo en materia concurrente, coexistente y coincidente— y subordinada a la legislación marco federal, pero ésta no podría aprobarse —como ya se indicó— si no media la sanción de los estados y de los municipios a través de sus respectivos senados.

12. Finalmente, en materia política, pero no por ello menos importante, debe indicarse que cualquier reforma municipal, empezando por la Constitución, debe advertir la actual realidad municipal en el país, y la abismal diferencia entre sus condiciones. La Constitución no puede dejar de reconocer al municipio indígena, y respetar, cuando así lo decida su población, los mecanismos de integración, participación y representación política de sus ciudadanos —sus usos y costumbres— siempre y cuando no se contravengan ciertos principios democráticos del futuro Estado mexicano. Además, la norma fundamental debe contemplar los instrumentos que señalen el paso de una forma de organización municipal a otra. En los municipios indígenas deben permitirse las candidaturas independientes y regularse adecuadamente la posible intervención de los partidos políticos.

La Constitución también debe alentar y precisar otras formas de organización municipal, como los cabildos abiertos, en donde los ciudadanos tienen derechos de participación, impugnación e interpelación a las autoridades municipales, y en realidad funcionan más con los métodos de la democracia directa que con la representativa, y son muy apropiados para las comunidades pequeñas. Esta idea de los cabildos abiertos debe ser aplicable en los municipios grandes para los órganos inframunicipales, como los agencias o delegaciones, en donde sus autoridades deben ser elegidas directamente por los ciudadanos, y éstos tener derechos de participación, aprobación e impugnación muy activos.

Desgraciadamente nuestra Constitución contempla exclusivamente un modelo municipal como si la realidad fuera homogénea. Las reformas a la Constitución precisan regular la existencia y funciona-

miento de otros modelos municipales, y la normación de mecanismos de coordinación para su apoyo institucional y económico, pues es sabido que los municipios indígenas, por ejemplo, son las comunidades más pobres del país. Dichas comunidades y las subdivisiones municipales deben contar con el derecho de iniciativa legal y reglamentaria municipal, el de hacer propuestas y el de impugnar las cuentas municipales.

Sobre la participación ciudadana, nuestras principales propuestas descansarían en los siguientes puntos:

1. La cercanía entre autoridades municipales y ciudadanos debe partir de una reformulación del servicio público municipal que comporte eficiencia y eficacia, y también debe ser realidad el otorgamiento de mayores mecanismos de democracia directa a los ciudadanos y organizaciones sociales, que impliquen el control ciudadano de los actos de autoridad. En particular, el control ciudadano debe versar sobre las adquisiciones municipales, la introducción de mecanismos como la iniciativa popular, el referéndum, la participación ciudadana en la elaboración y aprobación de los programas de obras y servicios, así como en el uso de suelo y el desarrollo urbano. Es decir, los ciudadanos tendrían los siguientes derechos: el derecho a la información sobre las cuentas y resoluciones municipales; el derecho de proposición sobre proyectos municipales; mecanismos de denuncia y de solicitud de investigación sobre los funcionarios municipales (malversación de fondos o desviación de los mismos); derecho de consulta; derecho al referéndum para la aprobación de las normas municipales más importantes; derecho de revocación de autoridades.

2. Los órganos de participación ciudadana o consejos ciudadanos se integrarían no por designación de las autoridades sino mediante elección directa de los ciudadanos para garantizar su representatividad y eliminar la injerencia de los órganos municipales de autoridad en la vida interna de los consejos. La función de tales órganos no sería como hasta ahora exclusivamente de consulta sino de vigilancia, seguimiento, evaluación, control e impugnación de la gestión de las autoridades municipales. En algunos casos será necesario su consentimiento para la aprobación de programas municipales, como el plan municipal, el programa de obras, los planes de uso de suelo, de seguridad pública, entre otros, con el fin de lograr la democratización de la gestión municipal.

3. Una cuestión fundamental que debe comentarse aquí, es la de la pobreza del país, y los escasos recursos municipales. Ciertamente, a mediano plazo, se reduciría con un cambio en la concepción del

federalismo hacendario. En el corto plazo es necesario que la Constitución prevea medidas de apoyo, ya sea a través de participaciones especiales y subvenciones para alentar la inversión en esas zonas, así como para capacitar en educación a sus recursos humanos.

Jaime F. CÁRDENAS GRACIA