

# LOS SISTEMAS ELECTORALES Y LA DEMOCRATIZACIÓN DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES EN MÉXICO. EL CASO DE LOS MUNICIPIOS SONORENSES

José Arturo RODRÍGUEZ OBREGÓN

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Los gobiernos municipales en México*. III. *Los sistemas electorales municipales*. IV. *La reforma de los sistemas electorales*. V. *Comentarios finales*. VI. *Bibliografía*.

## I. INTRODUCCIÓN

Es indiscutible que durante los últimos años nuestro país ha modificado de manera importante gran parte de sus instituciones políticas. En efecto, y de manera gradual, el sistema de partido hegemónico, y con él el mismo sistema político autoritario, fueron cediendo ante la creciente pluralidad político-social que demandaba su presencia en los espacios institucionales. La vía electoral del cambio por la que apostamos fue rindiendo sus frutos: mayor competitividad partidista-electoral, alternancia partidista en los ayuntamientos y posteriormente en los poderes ejecutivos, y una conformación plural en los órganos legislativos federales y estatales. En estos dos ámbitos de gobierno aparecieron los llamados gobiernos divididos,<sup>1</sup> posibilitando una nueva relación entre los poderes públicos. Se generaron, pues, condiciones favorables para ponerle límites a las excesivas facultades que los depositarios de los poderes ejecutivos habían veni-

<sup>1</sup> En su acepción general, por gobierno dividido se entiende el gobierno en el cual el partido político que tiene el Poder Ejecutivo carece de la mayoría absoluta de los integrantes del órgano Legislativo, o en una de sus cámaras, si se integra por dos. Véase el estudio introductorio de Alonso Lujambio, en Lujambio, Alonso (ed.), *Poder Legislativo. Gobiernos divididos en la Federación mexicana*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Instituto Federal Electoral-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1996.

do ejerciendo, mismas que se sostenían en la existencia de un sistema de partido hegemónico y en la disciplina partidista. Esto, como ya sabemos, anuló la función de contrapeso de los órganos legislativos, originando con ello gobiernos de tipo presidencialista.<sup>2</sup>

En los municipios también la preeminencia de los ejecutivos (presidentes municipales) en los ayuntamientos ha sido una constante histórica, lo cual es más grave aún si consideramos que por mandato constitucional éstos deben ser los máximos órganos de gobierno.

Desafortunadamente, y dado los sistemas electorales que se practican en la gran mayoría de los municipios del país, es imposible generar en ellos esas condiciones que pudieran impulsar gobiernos y administraciones públicas más democráticas, representativas e incluyentes. 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.

Estamos conscientes de que el sistema electoral no es el único factor que obstaculiza la democratización de los gobiernos municipales, pero sí de que su reforma es un primer paso importantísimo para posibilitarla.

En el presente trabajo tomamos como estudio de caso los sistemas electorales que se practican en los municipios del estado de Sonora, que con algunas variantes también se practican en otros 26 estados de la República.

## II. LOS GOBIERNOS MUNICIPALES EN MÉXICO

De acuerdo con el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el ayuntamiento es el órgano de gobierno

<sup>2</sup> Aquí seguimos la tipología de gobiernos del constitucionalista Maurice Duverger, para quien el presidencialismo es una deformación del régimen presidencial, y que se caracteriza por el debilitamiento de los poderes del Parlamento y por una hipertrofia de los poderes del presidente. Véase Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, 1987. Para el caso mexicano pueden verse las obras ya clásicas, *El sistema político mexicano. Las posibilidades de cambio* y *El presidencialismo mexicano*, de Daniel Cosío Villegas y Jorge Carpizo, respectivamente.

del municipio, que debe estar integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine, y quienes serán electos de manera popular y directa. El número de integrantes de los ayuntamientos y los sistemas por los cuales se eligen es materia de las Constituciones, leyes electorales y leyes orgánicas municipales de las entidades federativas.

En cuanto a su funcionamiento como órganos colegiados, los ayuntamientos deben tener en la deliberación su principal método o proceso para la toma de decisiones. Así lo contemplan esas leyes, como es el caso de la Constitución Política de Sonora.<sup>3</sup>

En un órgano colegiado realmente democrático, la deliberación significa que en los procesos decisionales se consideren los diferentes puntos de vista que existen en su interior. Como lo afirma Michelangelo Bovero, “La decisión es democrática —es el fruto de un juego democrático— cuando en el momento deliberativo que la *antecede* han participado con las mismas oportunidades de valoración y de persuasión recíproca los representantes de todas las opiniones políticas”.<sup>4</sup>

En cuanto al ayuntamiento, lo anterior significa que todos sus integrantes, sin importar su afiliación partidaria, incluidos aquellos regidores que no pertenecen al partido político del presidente municipal, que es el partido que tiene la hegemonía política, deben también participar en el proceso decisional. Se debe pues asumir la libertad valorativa postulada por Max Weber, evitando así que una de las partes asuma la verdad absoluta. Como lo explica Enrique Serrano Gómez: “...la libertad valorativa exige un grado de objetividad (que no tiene nada que ver con neutralidad) que me permita reconocer los límites de mi posición, así como también los derechos y las razones de las otras posturas”.<sup>5</sup> También Karl Popper, rechazando la verdad absoluta, propuso el racionalismo crítico para aproximarnos a la verdad por medio de la discusión crítica, un racionalismo

<sup>3</sup> En su artículo 130, dicha Constitución prescribe que: “Los Ayuntamientos serán órganos colegiados deliberantes, integrados por un Presidente Municipal, un Síndico y los Regidores que sean designados por sufragio popular, directo, libre y secreto”.

<sup>4</sup> Bovero, Michelangelo, *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, Madrid, Trotta, 2002, p. 65. Las cursivas son del autor.

<sup>5</sup> Serrano Gómez, Enrique, *Legitimación y racionalización. Weber y Habermas: la dimensión normativa de un orden secularizado*, Madrid, Anthropos y Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, 1994, p. 16.

imbuido por la idea de que la otra persona tiene derecho a que lo escuchen y a defender sus argumentos.<sup>6</sup>

Sin embargo, en la práctica ni los regidores del partido dominante ni los de los otros partidos políticos tienen una participación consciente y una actitud de persuasión recíproca. Por la disciplina que asumen los regidores del mismo partido del presidente municipal hacia éste, sólo 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. Al respecto, Tonatiuh Guillén afirma que “La capacidad efectiva del presidente municipal para concentrar el proceso de decisiones en un ayuntamiento en esencia no proviene de la propia institución,... En cuanto capacidad de decisión, su contenido es eminentemente político, es decir, relativo a la subordinación, imposición o ejercicio de poder sobre otros actores, en este caso sobre los regidores del cabildo”.<sup>7</sup>

Mientras los ayuntamientos sigan siendo instituciones de perfil monopartidario, el presidente municipal seguirá siendo la figura preeminente y la voz cantante del quehacer político en el municipio. Algo que ante las nuevas realidades políticas carece de todo fundamento, como lo veremos más adelante.

### III. LOS SISTEMAS ELECTORALES MUNICIPALES

Los sistemas electorales<sup>8</sup> que se practican en las elecciones municipales en nuestro país, los podemos clasificar en dos tipos:

<sup>6</sup> Véase Miller, David (comp.), *Popper. Escritos selectos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.

<sup>7</sup> Guillén López, Tonatiuh, “Los municipios y el presidencialismo en México”, en *Diálogo y Debate de Cultura Política*, México, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, año 1, núm. 2, julio-septiembre de 1997, pp. 121 y 122.

<sup>8</sup> Para una información completa y detallada sobre los sistemas electorales puede verse Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

### A. Sistema electoral mixto, con dominante mayoritario

Con este sistema electoral, que es el que predomina en los municipios mexicanos, los titulares de la mayoría de los cargos de los ayuntamientos —presidencia municipal, sindicatura(s) y la mayor parte de las regidurías— se eligen por la fórmula de mayoría relativa,<sup>9</sup> a través de planillas. El resto de los regidores, la menor parte de ellos, se elige con alguna fórmula de representación proporcional, por medio de listas cerradas y bloqueadas.<sup>10</sup>

Los porcentajes de los integrantes de los ayuntamientos que se eligen en las planillas es variable, dependiendo del número de regidores,<sup>11</sup> y va desde el 61 por ciento hasta el 87 por ciento.<sup>12</sup>

Qué significan esos datos porcentuales? Que en los municipios incluidos en esos casos, los de 27 estados, el partido político que obtenga la mayor cantidad de votos, sin importar el porcentaje que éstos representan del total de la votación registrada en la elección, ya tiene garantizado el control del ayuntamiento. Y es precisamente esta situación la que permite seguir reproduciendo gobiernos presidencialistas y el centralismo en la administración pública municipal. 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.

En el siguiente cuadro ejemplificamos con algunos municipios sonorenses la situación descrita.

<sup>9</sup> En algunos municipios de algunas entidades se prevé la existencia de un síndico de “representación proporcional”, que en realidad es de primera minoría. Solamente en el caso del estado de San Luis Potosí se contemplan sistemas electorales de mayoría absoluta para elecciones municipales.

<sup>10</sup> Las listas cerradas y bloqueadas no le permiten al elector acomodar posiciones de acuerdo con sus preferencias ni incluir otros candidatos.

<sup>11</sup> Lo que a su vez depende principalmente de la cantidad de población existente en el municipio.

<sup>12</sup> Para una referencia sobre los porcentajes de los integrantes de los ayuntamientos que se incluyen en las planillas, véase Rodríguez Obregón, José Arturo, *Sistemas electorales y democratización de los gobiernos municipales en México*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro, Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Querétaro-Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España, 1998.

**CUADRO 1**  
**PORCENTAJES DE VOTACIÓN Y DE REPRESENTACIÓN DE LOS PARTIDOS**  
**EN ALGUNOS AYUNTAMIENTOS SONORENSES (TRIENIO 2000-2003)**

Municipios	Porcentajes de votación y de representación de los partidos en los ayuntamientos*							
	PAN		PRI		PRD		OTROS	
	Vota- ción	Repres.	Vota- ción	Repres.	--	--	Vota- ción	Repres.
Aconchi	53.4	71.4	42.9	14.3	--		PT 2.7	PT 14.3
Bácum	26.1	14.3	33.3	14.3	40.1	71.4		
Cajeme	15.3	9.1	46.2	63.6	36.7	22.7	PT 1.5	PT 4.5
Fronteras	13.2	14.3	40.4	14.3			PT 44.4	PT 71.4
Granados	50.5	71.4	49.5	28.6				
Guaymas	42.9	63.6	40.2	22.7	9.2	9.1	PSD 4.6	PSD 4.5
Hermosillo	55.0	63.6	38.6	31.8	3.1	4.5		
Huatabambo	8.6	8.3	46.7	66.7	41.4	165.7	PAS 3.0	PAS 8.3

Fuente: Elaboración propia con información del Consejo Electoral del Estado de Sonora ([www.ceesonora.org.mx](http://www.ceesonora.org.mx)).

\* Sólo incluimos datos de partidos que obtuvieron representación política en los ayuntamientos.

Ni duda cabe que estos sistemas electorales encajan en los sistemas que el especialista Dieter Nohlen califica de elección mayoritaria extrema, que son aquellos sistemas que permiten que el partido ganador de la elección consiga una mayoría excesiva de puestos, que se vuelve cuestionable o disfuncional para un sistema democrático. En sus palabras: “Estos sistemas electorales son entonces parte componente de un aparato de dominación que ya no considera que la decisión electoral del pueblo

sea un criterio de ejercicio del poder y que no está dispuesto a poner el poder a disposición de tal decisión... Las elecciones pierden aquí su carácter democrático y solamente procuran una legitimación muy dudosa a la dominación de una clase o de un partido”.<sup>13</sup>

Esa excesiva desproporción entre porcentajes de votos y de representación política es resultado de los sistemas electorales. En el próximo cuadro encontramos los datos de la conformación de los ayuntamientos de los municipios de Sonora y el total de sus integrantes que se votan en las planillas.

### CUADRO 2

#### INTEGRANTES DE LOS AYUNTAMIENTOS SONORENSES Y PORCENTAJES DE ELLOS QUE SE VOTAN EN LAS PLANILLAS

Categorías (según población municipal)	Integrantes de los ayuntamientos*				Porcentaje de integrantes del ayuntamiento que se votan en las planillas
	Pte.	Síndico	Regidores de mayoría	Regidores de rep. prop.	
1) Hasta 30 mil habitantes	1	1	3	Hasta 2	71.4
2) Más de 30 mil y hasta 100 mil	1	1	6	Hasta 4	66.7
3) Más de 100 mil	1	1	12	Hasta 8	63.6

Fuente: Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora.

\* De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Municipal y el Código Electoral estatales, se podrá integrar a los ayuntamientos un regidor étnico propietario y su respectivo suplente en los municipios donde tengan su origen y se encuentren asentadas las etnias. Estos regidores deben ser designados conforme a los usos y costumbres de las etnias.

<sup>13</sup> Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales del mundo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981, p. 328.

Pero además de esa notable desproporción que genera el sistema electoral mixto con dominante mayoritario, que impide la representatividad política en los ayuntamientos, también facilita la supremacía del Ejecutivo municipal, debido a que desde la misma conformación de la planilla el candidato empieza a construir esa posición. Sobre esto, Tonatiuh Guillén nos dice que:

...la base del presidencialismo en los municipios comienza con el sistema de elección de los ayuntamientos por planillas. En la historia concreta que define a una planilla, en ese reducido plano de acuerdos y compromisos entre un limitado grupo de personas, se producen dos efectos de repercusiones decisivas en los gobiernos municipales: por un lado, el candidato a presidente construye su hegemonía y lealtades entre los miembros de la planilla; por el otro, los candidatos a regidores nunca tuvieron la oportunidad de definir una base de representación política propia, es decir, su dependencia política la establecen frente al candidato a presidente y no frente a la sociedad local.<sup>14</sup>

### B. Sistema electoral mixto, con dominante de representación proporcional

Con estos sistemas electorales, solamente el presidente municipal y el síndico se eligen aplicando la fórmula de mayoría relativa, a través de planillas, mientras que todos los regidores, son electos aplicando la fórmula de representación proporcional, a través de listas cerradas y bloqueadas.

CUADRO 3  
 MUNICIPIOS DEL ESTADO DE GUANAJUATO  
 EN LOS QUE SE PRACTICA ESE SISTEMA ELECTORAL

Municipios	Porcentajes de votación y de representación de los partidos en algunos ayuntamientos del estado de Guanajuato, año 2003*							
	PAN		PRI		PRD		Otros	
	Votación	Repres.	Votación	Repres.	Votación	Repres.	Votación	Repres.

<sup>14</sup> Guillén López, Tonatiuh, “El presidencialismo en los municipios”, *Noticias*, Querétaro, Qro., 7 de julio de 1996.

Ayala	28.3	27.3	28.4	27.3	37.9	45.4	--	--
Cuernavaca	37.7	47.1	23.0	17.6	24.0	23.5	PVEM 102	PVEM 11.8
Jojutla	19.3	18.2	29.0	45.4	19.5	18.2	CONV. 14.2 PVEM.. 7.4	CONV 9.1 PVEM 9.1
Tlaltizapán	24.2	44.4	20.2	11.1	22.8	22.2	CONV. 22.6	CONV 22.0

Fuente: Instituto Electoral del Estado de Guanajuato ([www.ieeg.org.mx](http://www.ieeg.org.mx))

\* Sólo incluimos datos de partidos que obtuvieron representación política en los ayuntamientos.

Como podemos notar de inmediato, y aun cuando el sistema electoral mixto con dominante de representación proporcional también produce una fuerte desproporción entre los porcentajes de votos y de representación política, no le otorga de manera automática al partido ganador de la elección el control del ayuntamiento, lo que incentiva una nueva forma de ejercicio político-gubernamental, ante la necesidad de que el partido que tiene la mayoría dialogue y negocie con regidores de otras fuerzas políticas para lograr las mayorías requeridas en las decisiones.

#### IV. LA REFORMA DE LOS SISTEMAS ELECTORALES

Si queremos que los ayuntamientos se conviertan en verdaderos órganos representativos y deliberativos, uno de los aspectos torales que tendrá que rediseñarse es el sistema electoral, siendo algunas las opciones que se presentan:

A) Que en los municipios en los que actualmente existen sistemas electorales mixtos, con dominante mayoritario, se aumente el número de regidores de representación proporcional, de tal manera que su número supere al de los integrantes de las planillas. Con estas modificaciones tendríamos un nuevo sistema electoral mixto con dominante de representación proporcional, ya que a diferencia de los que ya existen, como en los estados de Guanajuato, Morelos, Tlaxcala y Veracruz, un grupo de regidores sería electo en una planilla, junto con los candidatos a presi-

dente municipal y a síndico, por mayoría relativa. Los regidores de representación proporcional permitirían, de ser necesario, equilibrar o acercar los porcentajes de votos y de cargos a los partidos políticos. En caso de que el partido ganador quedara sobrerrepresentado,<sup>15</sup> esto no implicaría el control del ayuntamiento.

B) Que en la planilla sólo se incluyan los candidatos a presidente municipal y a síndico, y que el total de regidores se distribuya por el sistema de representación proporcional, como ya se hace en algunos estados.

C) Que los regidores que actualmente se eligen en la planilla, junto con el presidente municipal y el síndico, se elijan por separado, en distritos uninominales. Aquí también la distribución de los regidores de representación proporcional buscaría equilibrar los porcentajes de votos y de cargos de los partidos políticos.

A nuestro parecer, las dos últimas opciones son las que más favorecen a los ayuntamientos, ya que facilitan la pluralidad política y no le asignan automáticamente el control a un partido político, aunque hay que reconocer que con la última de ellas se abre también la posibilidad de que un grupo de regidores tengan contacto con los ciudadanos durante las campañas electorales, ya que necesariamente se acercaría a ellos en búsqueda del voto. Esto podría facilitar también una identificación gobernante-gobernados, y la creación a largo plazo de una nueva cultura política en los ciudadanos y en los mismos representantes populares. Quizá en cualesquiera de las dos opciones sea conveniente poner un tope máximo a la sobrerrepresentación política del partido ganador, con la finalidad de asegurar en el ayuntamiento una mayor representatividad, pues como lo considera el politólogo italiano Michelangelo Bovero: “...una democracia podrá considerarse como representativa en el doble sentido de tener un órgano en el que las decisiones colectivas sean tomadas por los representantes de los ciudadanos en el sentido jurídico, y de reflejar en los miembros de este órgano, de la manera menos distorsionada, los diversos grupos de opinión y de posiciones políticas presentes en la sociedad”.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> La sobrerrepresentación política significa que el porcentaje de representación de un partido político es superior a su porcentaje de votos.

<sup>16</sup> Bovero, Michelangelo, “Constitución y democracia”, en Rabotnikof, Nora; Velasco, Ambrosio, e Yturbe, Corina (comps.), *La tenacidad de la política*, México, UNAM, 1985, p. 140.

## V. COMENTARIOS FINALES

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.

Aun cuando en todo órgano colegiado de gobierno, como el ayuntamiento, debe ser representativo y debe fundamentar sus decisiones en un proceso deliberativo, mientras persista en ellos el dominio unipartidista, la nota característica del gobierno municipal seguirá siendo la centralización.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- BOVERO, Michelangelo, *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, Madrid, Trotta, 2002.
- CARBONELL, Miguel, *La Constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales*, México, UNAM, 2002.
- CARBONELL, José, *El fin de las certezas autoritarias. Hacia la construcción de un nuevo sistema político y constitucional en México*, México, UNAM, 2002,
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, “La construcción de una cultura política municipal democrática”, *El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio*, México, Gobierno del Estado de México-Universidad Autónoma del Estado de México, 1996.
- GUILLÉN LÓPEZ, Tonatiuh, *Gobiernos municipales en México. Entre la modernización y la tradición política*, México, Miguel Ángel Porrúa-El Colegio de la Frontera Norte, 1996.
- NOHLEN, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- OCHOA CAMPOS, Moisés, *La reforma municipal*, México, Porrúa, 1985.
- QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *Derecho municipal*, México, Porrúa, 1995.
- RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, *Derecho municipal*, México, Porrúa, 1985.

RODRÍGUEZ OBREGÓN, José Arturo, *Sistemas electorales y democratización de los gobiernos municipales en México*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro-Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Querétaro-Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España, 1998.