

CAPÍTULO IV

ENFOQUE SOCIOLÓGICO DEL PROCESO ELECTORAL MUNICIPAL

I. Heterogeneidad del problema	131
II. Prolegómenos electorales en los municipios	135
III. Hacia una contienda municipal contemporánea	139
IV. Los primeros triunfos de la oposición en México	148
V. Geografía electoral	151
VI. La verdadera lucha en las elecciones municipales	153
VII. La negociación política-electoral en los estados de importancia	159
VIII. La polaridad del conflicto municipal	162
IX. Insurgencia municipal	163
X. Abstencionismo	164
XI. La nueva realidad política y su incidencia en las elecciones municipales	167

CAPÍTULO IV

ENFOQUE SOCIO LÓGICO DEL PROCESO ELECTORAL MUNICIPAL

I. HETEROGENEIDAD DEL PROBLEMA

Hemos visto en el capítulo segundo la dificultad que representa ofrecer un panorama jurídico pormenorizado del proceso electoral municipal, debido a la diversidad de matices y formas institucionales adoptadas en el sistema federal, de ahí que sólo hayamos presentado el marco general. Por otro lado, al estar convencidos que no se puede comprender en su exacta dimensión al proceso en estudio si sólo ofreciéramos el esquema formal, juzgamos que era necesario abordarlo bajo una óptica interdisciplinaria, para de esta manera confrontar la norma con la realidad y así no quedarnos en una mera investigación teórica sin ninguna aplicación práctica.

Este esquema de investigación nos lleva a que proyectemos, así sea también de manera general, algunas pinceladas sobre lo que los sociólogos y los estudiosos de la ciencia política han vertido en relación a estas elecciones, lo que implica que realicemos algunas consideraciones en torno a la problemática que esto representa.

Para Adriana López Monjardín, hablar de las luchas por los ayuntamientos como de un frente particular de los movimientos sociales, plantea problemas complejos y exige, de entrada, cuestionar el objeto de estudio. Se impone un primer reconocimiento; se trata del estudio de lo heterogéneo. No sólo en cuanto al mosaico histórico-social que conforma México, sino también en tanto al carácter diverso que asumen los combates en los municipios.¹⁸⁶

En efecto, resultado de esta heterogeneidad, se pregunta la socióloga anteriormente referida, ¿cómo justificar entonces, un análisis que englobe a los indígenas triquis de San Juan Copala, Oaxaca y a los tzotziles de Simojovel, Chiapas, que se levantan contra las autoridades municipales identificadas con los caciques y los finqueros junto con los pobladores de las zonas metropolitanas del estado de México y de Nuevo León, que exigen

¹⁸⁶ En *La lucha por los ayuntamientos una utopía viable*, México. Siglo XXI, 1986 pp. 13-14; así también véase Loaeza, Soledad, "Los partidos y el cambio político en México", en *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 74, octubre-diciembre de 1991, p. 391.

la introducción de servicios públicos o denuncian a los alcaldes corruptos? ¿Cómo pasar de Juchitán y Alcozauca, donde los pueblos ensayan el autogobierno, hasta San Luis Potosí y Chihuahua, donde la derecha y los empresarios apoyan la movilización de las masas? ¿Cómo buscar el sentido de los levantamientos de los tamaulipecos, en defensa de sus candidatos parmistas? ¿Cómo encontrar la relación entre quienes descubren incrédulos y desconcertados la injusticia del fraude y aquellos que ante el mismo hecho reconocen, una vez más, el carácter represivo del Estado?¹⁸⁷

La respuesta no resulta fácil, porque si al contrastar las diversas regiones del país las diferencias sociopolíticas son muy marcadas, en ocasiones hasta en un mismo estado se presentan contrastes asombrosos. Tal es el caso de Quintana Roo con municipios rurales integrados por una comunidad indígena de profundas raíces tradicionales y culturales como es la zona maya (representada por los municipios de Lázaro Cárdenas, José María Morelos y Felipe Carrillo Puerto); un municipio en frontera con una de las regiones actualmente más conflictivas del continente (Othón P. Blanco, cuya cabecera municipal Chetumal, es la capital de Quintana Roo); dos municipios cuyas cabeceras están aisladas del resto de su territorio (Cozumel e Isla Mujeres), y uno más, peculiar por el fenómeno migratorio que presenta con la tasa de crecimiento más alta del país y una penetración cultural que obstaculiza su integración al resto del estado (Benito Juárez, cuya cabecera municipal, ciudad Cancún, es un pujante polo de desarrollo turístico, receptor del 10% de las divisas que por este concepto percibe México).¹⁸⁸

Por todo ello en verdad resulta a todas luces complicado optar por un método analítico que englobe a todas estas variantes en que puede desenvolverse el proceso electoral municipal, si aunamos a esto la disparidad presupuestal el panorama se complica todavía más, pues las diferencias hacendarias entre los municipios es sorprendente; así, mientras una minoría se preocupa por definir la política en que se han de invertir los recursos municipales, otros que son la mayoría no encuentran la manera de cubrir su exiguo presupuesto.

Desafortunadamente esta situación no es nueva, baste recordar a Antonio Mori,¹⁸⁹ quien señala que en 1978 el 67% de los municipios reportó ingresos anuales entre 100 y 250 mil pesos (de los viejos pesos) y el 30% no captó un centavo por concepto de contribuciones. De 604 millones de

¹⁸⁷ *Ibi dem.*

¹⁸⁸ Véase Castro, María Cristina, "La reforma municipal en Quintana Roo y los problemas internos de la estructura de los ayuntamientos", en *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas México*, año 1, núm. 2, mayo-agosto de 1986 p. 741.

¹⁸⁹ Cfr. "¿Quién mato al federalismo? Municipios fantasmas", en *Nexos México*, núm. 35, noviembre de 1986.

pesos que repartió el gobierno federal en 1975 para apoyar el desarrollo municipal, sólo recibieron aportación tres estados (Veracruz, México y Quintana Roo). En 1980 se destinaron al Distrito Federal 55 mil millones de pesos, mientras que los 31 estados de la federación restantes se repartieron 18 mil millones.

La disparidad económica es una gran evidencia en el plano nacional, no se diga en una sola entidad. Ejemplo de ello lo constituyó el Estado de México, en 1980, en la distribución de las participaciones federales y estatales, cuya suma fue de cerca de 2 mil millones de pesos, el gobierno de Jorge Jiménez Cantú destinó el 58% sólo a cinco municipios: Naucalpan, Toluca, Ecatepec, Nezahualcóyotl y Tlanepantla; en tanto, cerca de 70 municipios disponían apenas de tres millones de pesos anuales cada uno, y los 46 restantes municipios de esa entidad manejaban presupuestos que fluctuaban entre los 600 y 900 mil pesos anuales; es decir, la gran mayoría (96%) de los 121 municipios recibía sólo el 42% del presupuesto estatal.¹⁹⁰

Más recientemente en el sexenio del licenciado Salinas de Gortari, en el discurso de clausura del Encuentro Nacional de Presidentes Municipales Priistas celebrado en Veracruz, señaló la necesidad del fortalecimiento de las finanzas municipales, consideró que hasta ahora las fuentes locales de ingresos no han sido suficientemente aprovechadas por los estados.¹⁹¹

Para reafirmar dicha aseveración, el Ejecutivo Federal recordó que hay países en el continente americano que recaudan alrededor del 2% por origen predial, 2% del ingreso nacional, pero en México no llegamos ni al 0.5%.¹⁹²

Ante esta perspectiva, los investigadores Arreola Ayala y López Monjardín coinciden en el sentido de descartar por insuficientes, dos soluciones extremas: el análisis de la estructura económica de la región en que se desarrolla el conflicto electoral, y los matices que le imprimen las definiciones ideológicas de los partidos involucrados. No porque ambos aspectos no contribuyan de manera significativa a clarificar el problema, sino porque de ellos no puede derivarse la naturaleza de los grupos contendientes y el tipo de aspiraciones que los conducen al movimiento.¹⁹³

Las luchas municipales se desarrollan explícitamente en el ámbito de la política, pero también resulta riesgoso aproximarse a ellas privilegiando este plano —nos dice López Monjardín— porque al destacar las contiendas electorales o el repudio —fuera del proceso electoral— a las formas en que

¹⁹⁰ Información obtenida de Melgar Adalid, Mario, "Desarrollo económico de los municipios", en *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983, pp. 353-364.

¹⁹¹ *El Nacional*, México, 18 de agosto de 1993, p. 3.

¹⁹² *Ibidem*.

¹⁹³ Véase Arreola Ayala, Álvaro, "Elecciones municipales", en *Las elecciones en México*, México, Siglo XXI, 1985, p. 331; y López Monjardín, en *op. cit.*, p. 14.

se ejerce el poder, podría oscurecerse o soslayarse la dimensión social que da contenido preciso a la confrontación política.

En razón de estas consideraciones se requiere de una vinculación dialéctica con el estudio del conflicto para conocer el sentido de las relaciones sociales, expresadas en la formación de grupos políticos, económicos y caciquiles, y las divergencias que suelen mantener éstas en determinados momentos frente al Estado central.¹⁹⁴

Independientemente de la dificultad que reviste adoptar tal o cual perfil exegético, la complejidad de intereses en nuestro país hace que la distribución del poder regional se encuentre hoy en día en una situación confusa para el análisis electoral, sobre todo si recordamos que cada seis meses se realizan elecciones municipales en cuando menos un estado de nuestro país. Asimismo, en gran medida los estudios de la realidad nacional no han sido ajenos a la marginación de los municipios, que se refleja en la escasa atención que les han dedicado los investigadores "en tanto problema específico, aunque los más diversos campos de las ciencias sociales estén atravesados por la presencia inquietante y casi ubicua de la pequeña institución, cuya complejidad aún no ha sido develada y reclamada, cada vez más, del quehacer científico".¹⁹⁵

Por toda esta problemática utilizamos los métodos histórico y comparativo, a fin de presentar solamente una panorámica general de las elecciones municipales, que nos dé visos de los distintos contextos políticos y sociales, así como de la forma en que se han desarrollado a lo largo de nuestro devenir histórico. Para lograr tal objetivo, partimos de la etapa porfirista en la cual las posiciones municipales más que apegadas a una estructuración normativa se alcanzaban por los designios de un individuo (Díaz) o por el uso de la fuerza. Teniendo presente esta forma de quehacer político, a continuación reseñamos brevemente la praxis política inmediata a la caída del general Díaz a fin de comprender las circunstancias que dieron origen al importante instituto político que con el nombre de Partido Nacional Revolucionario (PNR) habría de trastocar el funcionamiento integral del sistema político mexicano.

Consideramos de gran trascendencia el análisis de esta etapa, ya que con la conformación del PNR un nuevo rumbo operaría en el Estado mexicano, múltiples y variadas repercusiones se verían reflejadas en las luchas electorales, éstas ya no serían armadas sino institucionales en el seno del mismo partido.

194 Así lo expresa Martínez Assad, Carlos, "Regionalismo viejo, regionalismo nuevo", en *Azcapotzalco*, México, vol. II, núm. 4, División de Ciencias Sociales y Humanidades, UAM-Azcapotzalco, septiembre-diciembre de 1981, p. 209.

195 Al respecto véase la guía bibliográfica, que sobre el tema presenta López Monjardín, op. cit., pp. 184-9.

En el siguiente apartado y a pesar del predominante esquema partidista que con el nuevo instituto político se crearía, presentamos la geografía electoral del país, es decir, identificamos las principales zonas en donde se han producido algunos triunfos de los partidos de oposición, así como el papel que han venido desempeñando.

Posteriormente nos ocupamos de las pugnas internas que por conseguir la nominación del partido en el poder se producen entre los militantes del mismo, y abordamos el interés que representa el proceso electoral municipal en aquellos estados de importancia política y económica, en contraste al de aquellos en donde el cargo más que colmar una aspiración, se convierte en un "deber" que se tiene que cumplir.

A todo este espectro político agregamos dos importantes fenómenos que reiteradamente se han venido produciendo, el primero de ellos, conocido como "insurgencia municipal", reflejado básicamente en la toma de alcaldías; y el segundo, el abstencionismo cada día más creciente y como hecho innegable de deslegitimación y desgaste de los procedimientos y prácticas electorales hasta ahora utilizados.

Finalmente, realizamos algunas consideraciones sobre la nueva realidad política que está experimentando el país, vinculándola al futuro desarrollo de nuestras prácticas políticas municipales.

Cabe nuevamente aclarar que somos conscientes que faltan aún muchos aspectos y perfiles que hay que examinar, lejos de ser una investigación terminada representa un esfuerzo que en mucho falta complementar. Sin embargo, esperamos que este trabajo quede como simple testimonio de nuestra inquietud por profundizar en nuevas brechas de la problemática del sistema federal mexicano.

II. PROLEGÓMENOS ELECTORALES EN LOS MUNICIPIOS

Una vez que el general Díaz azarosamente llega a la presidencia de la República después de haber proclamado el Plan de Tuxtepec y ayudado indirectamente por el presidente de la Suprema Corte, José María Iglesias, al desconocer a Lerdo de Tejada como presidente, paulatinamente los gobiernos locales quedaron cada vez más restringidos, subordinados tanto por la creciente centralización del poder político como por la expansión de las haciendas.

En efecto, ante todo las formas que asumió el ejercicio del poder político estuvieron presididas por la concentración de las tierras. Los hacendados, interrelacionados ya con el Estado, contaron también con el poder político sobre las amplias extensiones territoriales que poseían. Se combinó un fortalecimiento extraordinario de los grupos regionales de poder, respaldados por el centro, con los esfuerzos por abatir y subordinar a los

organismos políticos locales en los que pudieran residir formas de asociación —y por lo tanto de resistencia— de los pueblos o de otras fracciones dominantes desplazadas en esta etapa.¹⁹⁶

Respecto a esta centralización en el ejercicio del poder político, Lara Pardo señala que “Díaz se empapó en la ley, hasta saber todos sus recodos y lagunas como nadie; conoció por genial intuición nuestro estado político y social de entonces, y aprovechó sus conocimientos para profundizar un sistema de gobierno que le permitiera ser árbitro único de todos los negocios”.¹⁹⁷

De esta manera comenzó por reorganizar al Congreso federal, con la aparente intención de dar cabida en él a todos los credos políticos y a todas las tendencias. Pero en realidad formó ambas cámaras con amigos personales, profundamente adictos a su política, pero irreconciliables unos con otros, de tal modo que jamás pudiesen agruparse y formar una mayoría parlamentaria; con esto, desde entonces, clausuró las posibilidades de la oposición en las cámaras federales.

No menos sagacidad demostró en las relaciones del gobierno federal con las de los estados. Antes del general Díaz, la oposición cacical había sido uno de los tropiezos más graves de los gobiernos mejor intencionados. El general Díaz no destruyó el cacicazgo porque no podía destruirlo, porque nada podía modificar las condiciones que hacían de él la única forma posible de gobierno local, en un país como el nuestro. Pero el general Díaz quebrantó en parte la autoridad de los caciques, sometiéndola al gobierno federal, y la impuso a los pueblos, en vez de permitir que estuviera apoyada por ellos. Quebrantó la autoridad de los gobernadores, que eran los caciques máximos, quitándoles la facultad de reclutar guardias nacionales y acaparar armamentos y, sobre todo, poniéndoles enfrente la autoridad, igual si no mayor, del jefe militar de la zona correspondiente, apoyada por unos cuantos batallones y regimientos.¹⁹⁸

A los caciques los sustituyó por los jefes políticos, nombrados por el Ejecutivo del estado o a veces por el del federal, casi nunca originarios de la localidad, y dotados de hecho, aunque no de derecho, de autoridad ilimitada sobre el pueblo que iban a gobernar.

De esta manera, se restringieron las posibilidades de autogobierno en el ámbito local, ya que los ayuntamientos se encontraban sujetos a la vigilancia de los jefes políticos, los cuales ampliaban día a día sus atribuciones en detrimento de los ayuntamientos en los ramos de orden y administra-

¹⁹⁶ *Ibidem*, p. 23.

¹⁹⁷ En *De Porfirio Díaz a Francisco I. Madero, la sucesión dictatorial de 1911*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1985, p. 44.

¹⁹⁸ *Ibidem*.

ción, policía, finanzas, obras públicas, hasta reducirlos a simples canales exclusivos entre la población de los distritos y el gobierno del estado.¹⁹⁹

Debido a esta organización política vertical y centralista, y al paupérrimo nivel de vida que padecía el grueso de la población, paulatinamente el germen de la inconformidad se fue intensificando en varios estados de la República; así, en Chihuahua desde antes de 1910, los habitantes de Tomochic fueron quienes llevaron más lejos su desafío al régimen; en 1892 se levantaron en armas en contra de los abusos del gobierno, declarando que sólo estaban obligados a respetar la ley divina. Los opositores mantuvieron durante años sus enfrentamientos con el ejército y su derrota costó a las fuerzas oficiales más de 500 bajas. Problemas similares llegaron a futuro a convertirse en la causa directa de la incorporación de diversos contingentes a las filas revolucionarias. De este modo, la población del antiguo pueblo fronterizo de Cuchillo Pardo se unió a ellos en 1910, buscando la destitución del jefe político que les habían impuesto. En el mismo año, los serranos de Bachiniva se sumaron en defensa del alcalde que habían elegido democráticamente y al que el gobierno había sustituido por el usurero de la localidad.

Ahora bien, respecto a este momento histórico no existe bibliografía que indique la forma del desarrollo electoral municipal, tangencialmente se hace alusión a ellas, así que al comenzar el descontento que el gobierno del general Díaz producía, López Monjardín señala que en el estado de Sonora, en donde las zonas que dependían de la agricultura, las elecciones municipales eran a menudo agitadas, ya que los ayuntamientos tenían a su cargo la administración de las aguas de la comunidad; siendo el vital líquido de gran importancia, ya que en las regiones donde las tierras carecían de riego eran prácticamente incultivables.²⁰⁰

Si en un primer momento de los gobiernos locales surgieron caciques acaparadores de las aguas y que cometían todo tipo de arbitrariedades contra la población, al entrar el siglo XX fueron vigiladas con mayor esmero por los gobernadores y prefectos políticos y, desde entonces, administradas en beneficio de grandes empresas agrícolas norteamericanas que se habían acogido a las políticas de deslinde y habilitación comercial de las tierras.²⁰¹

199 Al respecto véase Aguilar Camín, Héctor, *La frontera nómada: Sonora y la revolución mexicana*, México, Siglo XXI, 1977.

200 En *La lucha por los ayuntamientos: una utopía viable...*, pp. 28-29.

201 De acuerdo a la ley del 15 de diciembre de 1883, al promulgarse la Ley sobre Deslinde y Colonización de los Terrenos Baldíos, al mismo tiempo que autorizaba la creación de las empresas deslindadoras. Cfr: Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, México, UNAM, 1982, pp. 24-25.

Cabe señalar, asimismo, lo apuntado por López Monjardín en el sentido de que en el municipio de Navojoa, donde también se habían sufrido problemas semejantes, la gota que derramó el vaso fue la arbitraria adjudicación de solares que realizó el ayuntamiento en el nuevo fundo legal de la población, trasladada en 1907 hacia la parte alta del valle para evitar las inundaciones. El descontento que generó la distribución de los lotes desencadenó un movimiento cada vez más ambicioso, que se iba enderezando contra el caciquismo regional. Su primer triunfo lo alcanzó en las siguientes elecciones municipales, al colocar a Benjamín Hill como síndico en el ayuntamiento, desplazando a la familia que por largo tiempo se había entronizado en la alcaldía.²⁰²

Al sur del país la inconformidad en contra del gobierno porfirista también se manifestaba intensamente, en el Istmo de Tehuantepec los zapotecos y los zoques, encabezados por un líder originario de Juchitán, se rebelaron contra el régimen manifestado en la imposición de las autoridades municipales en contra de la voluntad popular. Sin embargo, a pesar de tan noble propósito el movimiento fue aplastado un año más tarde por el jefe político del distrito de Tehuantepec, el coronel Francisco León, quien castigó a muchos de los vencidos con el destierro a Valle Nacional y a las selvas de Quintana Roo, y obligó a los juchitecos, a punta de pistola, a construir el palacio municipal que habrían de ocupar las autoridades. Años después (1911), la incorporación de los juchitecos al movimiento revolucionario quedó sellada por el desconocimiento, por parte del gobierno estatal, del ayuntamiento electo por el pueblo, seguido por la imposición de un nuevo jefe político y por el asesinato de José F. Gómez, líder de los indígenas istmeños.

En Morelos el pueblo se alzó en contra de la imposición centralista y así quedó de manifiesto durante las elecciones locales de 1909, apoyando sobre todo a Patricio Leyva, hijo de un viejo y prestigiado general morelense.²⁰³

De esta manera y en estos trazos generales tenemos una idea vaga de la forma en que se desarrollaba la praxis política municipal, lo que resulta claro es que la participación política más que un interés cívico era una reacción en contra del sistema porfirista. El marco jurídico electoral embrionario que se presentaba en el Estado mexicano, escasamente podía modificar la realidad presentada, las acciones revolucionarias eran las que inclinaban el triunfo político hacia un lado u otro.

Lo anterior resulta explicable, ya que las circunstancias sociales, políticas y económicas propiciaban que el sistema no ofreciera cauces adecuados

²⁰² En López Monjardín, *op. cit.*, p. 29.

²⁰³ Sobre el particular véase Womack Jr., John, *Zapata y la revolución mexicana*, México, Siglo XXI, 1969, p. 15.

de participación, por lo que los movimientos revolucionarios tenían una plena justificación.

Sin embargo, en la historia nacional aun en los momentos más difíciles han existido hombres que con sus ideas y esfuerzos han logrado propiciar el cambio hacia estadios superiores, rompiendo los anquilosados esquemas existentes e instrumentando nuevos mecanismos que permitan una mayor y mejor participación.

En este sentido, baste recordar a los hermanos Flores Magón, gestores de una nueva concepción social del derecho, acción que continuarían los generales Alvarado y Jara, etcétera; escapa a los propósitos del presente estudio reseñar cada uno de los diversos episodios que rompieron el esquema institucional porfirista, lo que resulta cierto es que a partir de la proclama del Plan de San Luis se sucedieron un mayor número de brotes revolucionarios, con el ideal de construir un México diferente.

Todos estos anhelos y esperanzas quedaron plasmados al promulgarse la Constitución de 1917, pese a que en ella se suprimieron a los odiados jefes políticos; que quedó establecido el derecho de los pueblos a elegir libremente a sus gobiernos locales a través de las votaciones, y que se eliminó a cualquier autoridad que pudiera interponerse entre los municipales y las estatales; sin embargo, resultan ciertas las frases de Jorge Carpizo,²⁰⁴ el municipio libre fue plasmado en nuestra Constitución, se le quería fuerte y sano, pero se le estructuró endeble y enfermo; se le deseaba la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, pero no se le dotó de los instrumentos para lograrlo.

III. HACIA UNA CONTIENDA MUNICIPAL CONTEMPORÁNEA

Dentro de la anterior perspectiva se iniciaba una nueva etapa constitucional, un nuevo rumbo dentro de la historia política del país; cabe señalar que precisamente dentro de este proceso de conformación que delineó lo que hoy es nuestro sistema político, lo fue la creación de un partido político predominante (PNR), apenas transcurrida un poco más de una década de la vigencia de nuestra Constitución.

La formación de dicho instituto político así como la figura presidencial, ha externado la doctrina constitucional en México,²⁰⁵ constituyen dos de las piezas más importantes del propio sistema; por consiguiente, para comprender el funcionamiento del mismo —en el que obviamente va implícita la operatividad de las elecciones municipales—, resulta necesario es-

²⁰⁴ En "Evolución y perspectivas del régimen municipal en México", *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983, p. 237.

²⁰⁵ Así lo afirma Carpizo, Jorge, en *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1986.

bozar las circunstancias políticas que originaron su creación, así como su trascendencia.

Con acierto el jurista Jorge Madrazo ha señalado que cuando hubo terminado el movimiento armado que se inició en 1910, la República quedó convertida en un mosaico de generales revolucionarios, líderes obreros y campesinos, caudillos regionales, etcétera; que en forma aislada, desarticulada e independiente, pretendían llevar a la praxis, dentro de cada una de sus regiones de influencia, la vocación revolucionaria y el ideario social emanado del movimiento. A la par de ellos, los caciques locales, heredados del porfiriato, intentaban conseguir y asegurar sus personalísimos intereses y sus núcleos de dominación.²⁰⁶

Así, en estas circunstancias el 25 de octubre de 1916 se constituyó el primer partido político de la nueva época, con visos nacionales, que agrupó algunas fuerzas revolucionarias constitucionalistas el Partido Liberal Constitucionalista (PLC). Surgía a instancia de Carranza, Obregón y Pablo González. En el mes de agosto del año siguiente, Venustiano Carranza, viendo que Obregón había controlado al PLC, auspicia, a través de Manuel Aguirre Berlanga (su secretario de estado) la formación de otro partido político nacional, el Partido Nacional Cooperativista, cuyo primer presidente fue el general Jacinto B. Treviño.

Cabe señalar, que en estos momentos el sesgo característico de nuestro sistema político fue la proliferación de gran cantidad de partidos regionales, aunque por lo general carecían de estatutos, programa y, en algunos casos, hasta de principios. En verdad resulta prolífica la lista que de estos entes (que en mucho se alejan a la concepción de partido político moderno) señala Moreno Díaz.²⁰⁷ Baste recordar al Partido Socialista del Sureste cuyo campo de acción básicamente se circunscribió a Yucatán, el Partido Socialista Fronterizo en Tamaulipas, el Partido Socialista Agrario en Campeche, el Partido del Trabajo en Michoacán, el Partido Liberal Constitucional en Jalisco, etcétera.

El hecho que rompería dicha proliferación “partidista”, así como el funcionamiento mismo del sistema sería la creación de un partido oficial, que ante la crisis presentada por la muerte de Obregón, obligó a idear nuevas vías de contienda política.

Al respecto, dice Lajoux que un acontecimiento circunstancial como lo fue la muerte de Álvaro Obregón propició que saliesen a la luz, con toda crudeza, viejos problemas cuyo afrontamiento, hasta ese momento, no habían sido indispensables para el grupo en el poder. “Nos referimos

²⁰⁶ En “Los partidos políticos y el federalismo mexicano”, en *Revista del Supremo Tribunal de Justicia del estado de Durango*, núms. 8 y 9, octubre de 1982-marzo de 1983, pp. 35-36.

²⁰⁷ Véase Moreno Díaz, Daniel, *Los partidos políticos del México contemporáneo*, México, Costa-Amic editor, 1976, p. 118.

a hechos tan graves como la fragmentación del poder político y la falta de legitimación del poder gubernamental”.²⁰⁸

Es por ello que la crisis se originó por el vacío de poder que representó la ausencia del caudillo para un sistema político organizado en torno al poder personal. La gravedad de la crisis obligó a la élite “revolucionaria” a ensayar nuevos mecanismos de cohesión y control político para conservarse en el poder. El carisma personal fue sustituido por el proceso institucional.

En este proceso de metamorfosis política jugó un papel de vital importancia la creación de un partido político hegemónico, en este sentido Jorge Madrazo ha dicho que el establecimiento del PNR, desde luego, tenía una variedad de objetivos y finalidades. Pero, para los fines de este trabajo interesa, precisamente, el de haber servido como instrumento aglutinador, sintetizador de las distintas fuerzas, grupos, caciques, partidos, caudillos regionales emanados de la revolución. “El PNR fue un partido de partidos regionales, de caudillos y políticos regionales”.²⁰⁹

Esta conformación le garantizaría el triunfo en cualquier elección venidera, ya que tuvo la virtud de aglutinar en su seno a la mayoría de los factores reales de poder, capaces de vencer a cualquier “fuerza” opositora que se les presentase. Fueron en total mil ochocientas agrupaciones políticas con diversas denominaciones nacionales, principalmente la de partidos políticos, las que conformarían al PNR. Todas estas agrupaciones locales y regionales habían sido atraídas al seno del PNR bajo la promesa del respeto a la autonomía de cada una de dichas agrupaciones. Sin embargo, pronto entraría esta promesa en contradicción con el principio de disciplina partidista:

El concepto que el CEN del PNR va a manejar cuando utiliza el término disciplina implica, en lo fundamental, la necesidad de que los partidos políticos locales acepten la guía del centro. Es el origen de una centralización, de una coordinación de políticas regionales indispensables a cualquier Estado moderno.²¹⁰

Desde luego que hubo opositores a la fundación del PNR; algunos caudillos locales que no aceptaron la invitación del partido y los dos partidos políticos nacionales todavía existentes: el Partido Laborista Mexicano y el Partido Nacional Agrarista. La inmensa mayoría de los partidos políticos locales y regionales de carácter caudillesco pertenecerían en adelante

²⁰⁸ Cfr. Lajous, Alejandra, *Los orígenes del partido único en México*, México, UNAM, 1979, p. 7.

²⁰⁹ En Madrazo, Jorge, *op. cit.*, nota 16, p. 38.

²¹⁰ *Ibi dem.*

a un solo y gran partido político nacional. Unos cuantos partidos locales siguieron existiendo.

Así, señala Lajous, el PNR se convirtió en el pulpo político que, en el curso de unos meses, logró extender sus tentáculos por todos los municipios del país. La campaña presidencial de Ortiz Rubio fue la ocasión para lograrlo, puesto que fue la primera contienda electoral en la que participó el nuevo partido político. Tal campaña resultó, por consiguiente, muy interesante, pues en ella se puso en práctica realmente la decisión tomada el 3 de marzo de 1929, cuando se creó el PNR. La coordinación de las maquinarias electorales produjo una organización que aún hoy en día produce triunfos electorales al partido del Estado. Ello fue particularmente evidente en virtud de las posibilidades personales y políticas de Pascual Ortiz Rubio, porque no cabe duda que la falta de prestigio del candidato obligó al PNR a demostrar su capacidad de organización en circunstancias adversas.²¹¹

Esta fue una campaña extensa en la que el candidato visitó más de doscientos poblados distintos. Pero lo verdaderamente sorprendente fue su organización, ya que en cada lugar por donde los miembros de la gira electoral pasaron, encontraron pueblos engalanados para la ocasión y multitudes dispuestas a aplaudir y vitorear al candidato presidencial del PNR. Esta organización, de la que habrían de sentirse tan satisfechos los jerarcas del partido, fue en sí misma testimonio de la cooperación de los líderes regionales. Es interesante señalar que los grupos integrantes del PNR no sólo prepararon el ambiente de la gira, sino que también sufragaron los gastos de ésta. El presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PNR Manuel Pérez Treviño, declaró en agosto de 1929: "El C. Ortiz Rubio ha podido recorrer 14 estados sin más gastos que los personales y los del órgano periodístico del PNR..."²¹²

La ausencia de erogaciones de la gira electoral, o cuando menos la moderación en ellas, constituyó una prueba de la relación del PNR con los gobiernos locales. Pero esta serie de casos no se detuvo aquí. Ciertos gastos existieron, y la forma de pagarlos hizo verdaderamente evidente la relación del PNR con el gobierno. Emilio Portes Gil, entonces presidente de la República, impuso al salario de los empleados gubernamentales una deducción equivalente a siete días de trabajo al año con objeto de sufragar los gastos del partido.

En nuestros días esta forma de proselitismo político parece aún manifestarse, aunque con variantes, es decir el gobierno no es el que directamente subvenciona las actividades del partido, sino que éstas se realizan a través del apoyo decidido y "voluntario" que los agremiados de los sec-

211 Cfr. Lajous, Alejandra, *op. cit.*, p. 66

212 Véase el diario *El Nacional Revolucionario*, México, 10 de agosto de 1929.

tores del mismo le ofrecen, lo anterior se desprende de la siguiente nota periodística:

La democracia cuesta (*sic*). Se calcula que el costo del acto de apoyo por parte del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), a la precandidatura presidencial priísta de Carlos Salinas de Gortari, fue de más de mil 500 millones de pesos. Esta reunión magisterial, en el estadio Cuauhtémoc, de la localidad, llenó hasta el tope —poco más de 45 mil asistentes—, duró poco más de una hora.

Para poder realizar este evento, se transportaron 45 mil maestros, procedentes de todo el país a bordo de alrededor de mil 300 autobuses —de línea, escolares y de empresas particulares—, así como de combis, minibuses y automóviles.

El viaje, en algunos casos, duró hasta cuatro días, dependiendo de la lejanía del traslado y el alquiler diario de un autobús, por ejemplo, cuesta aproximadamente 800 mil pesos.

La cifra de mil 500 millones de pesos se estimó sin tomar en cuenta gastos de hospedaje, comida y otros, como el pago de la avioneta que sobrevoló durante toda la hora el estadio Cuauhtémoc, primero lanzando papel picado —sobre el zócalo poblano— y después aireando una banderola con el nombre de Carlos Salinas de Gortari; tampoco tomó en cuenta el costo del papel picado y del templete frente al zócalo, en el que se acomodaron alrededor de mil 500 personas. La estructura del templete era de acero y con tabloncillos de tres pulgadas, fuerte. Habría que considerar el costo de las mantas colocadas por miles en los postes de la energía eléctrica y de las pancartas, así como la instalación de casi 40 gigantescas bocinas para el sonido en el estadio, alrededor del campo de juego y una batería de 36 bocinas suspendidas sobre el campo de juego a base de hilos de acero.

Fue sorprendente la organización del SNTE en este acto. Contaron con la presentación de los niños escolares de Puebla, expertos en la realización de figuras a base de cartones de colores, simulando fotografías de Miguel de la Madrid, de Carlos Salinas de Gortari, de Carlos Jongitud Barrios y de Antonio Jaimés Aguilar, parte de los lemas que durante la hora que duró el acto estuvieron formando rítmicamente cada cuatro o cinco minutos.

Se sintió, pese a todo, la fuerza del SNTE, tanto en número de afiliados —el propio Jaimés Aguilar dijo que eran más de un millón de maestros—, como en el poderío económico. No se escatimaron gastos.

Muchos de los presentes, incluso, estrenaron uniformes. La maquinaria política del magisterio nacional estuvo presente.²¹³

213 Obtenido del diario *Unomásuno*, México, 1o. de noviembre de 1987, p. 4.

Independientemente a estas formas de práctica política la maquinaria a todas luces invencible del PNR, don José Vasconcelos se propuso la quijotesca tarea de despertar la conciencia política del pueblo y vencer en las elecciones presidenciales de 1929. Así, la lucha de Vasconcelos contra el PNR fue la lucha de un idealista contra la realidad. La desigualdad de los contrincantes en términos de organización, de capacidad de manipulación y de fuerza para imponer sus decisiones políticas nos dan un indicio de lo políticamente absurdo del esfuerzo vasconcelista.

Empero, el estudio de la campaña vasconcelista resulta atractivo por varias razones. La primera es que representa el último esfuerzo de tipo "maderista" por alcanzar el poder, es decir, el último esfuerzo que hubo en el país movido por la fe en el libre juego democrático. Pero más interesante que este aspecto, que podríamos llamar romántico, es que la campaña vasconcelista puso de manifiesto que ya existía en México un partido único y una nueva forma de quehacer político.

En virtud de no ser nuestro propósito explicitar esta primera contienda electoral, sino poner de relieve los visos novedosos del proceso electoral que se presentaba con el PNR, diremos que la falta de profesionalismo político de los grupos que apoyaron esta candidatura resultó evidente. Para superar esta deficiencia, Vasconcelos propuso la formación de un nuevo partido político, el Partido Nacional del Trabajo. Dicho intento fue sin embargo tardío, pues no surgió sino hasta marzo de 1929, es decir, a unos meses de las elecciones presidenciales. Además, la pugna y las rivalidades entre el Comité Provasconcelista y el Frente Nacional Renovador hicieron imposible tal moción de orden. Vasconcelos tuvo que reconocerlo y aceptó formalizar su candidatura a través del Partido Nacional Antirreleccionista (PNA), único de naturaleza liberal que tenía, aunque fuese sólo formalmente, alcances nacionales.

El 17 de noviembre de 1929 tuvieron lugar las elecciones, y el 28 de ese mismo mes, el Congreso de la Unión declaró a Pascual Ortiz Rubio presidente electo de la República Mexicana. Los resultados oficiales de la votación fueron los siguientes: Ortiz Rubio 1 millón 948 mil 848 y Vasconcelos 110 mil 979 votos.

Es imposible conocer la verdad sobre esa elección, pero es evidente que las cifras oficiales son falsas. Vasconcelos contaba con un apoyo mucho más numeroso. Sin embargo, en términos de poder, no tuvo ni el carácter ni la fuerza para hacerse respetar; al conocer el resultado oficial de la elección viajó a Estados Unidos y, desde allí, publicó el Plan de Guaymas.

Cuatro años después de su creación —afirma Madrazo—, los estatutos del PNR fueron modificados drásticamente. Los partidos políticos regionales habían ya cumplido con su misión formal de estructura provisional

de la organización. Una vez que el Partido Nacional aprovechó toda su sustancia, decidió deshacerse del bagazo.²¹⁴

A este respecto, dice don Pablo González Casanova:

Las virtudes del PNR fueron obvias; para mejorarlas, en 1932 el partido realizó una convención a la que ya no citó a los partidos miembros. En 1933 hizo una reforma a los Estatutos. Los pequeños partidos regionales fueron liquidados, y el PNR se integró como partido nacional sin partidos; más centralizado y apto para regular desde el poder ejecutivo los movimientos políticos y electorales.²¹⁵

En la propia exposición de motivos del proyecto de reformas a los estatutos del PNR, del 4 de diciembre de 1933, se establece que la célula del partido debía ser el individuo y no el club, partido u organización política.

Con esto, los partidos políticos locales y regionales prácticamente desaparecieron; algunos siguieron oponiéndose al PNR por un tiempo; pero su misma marginación del partido los debilitó de tal modo que pronto se extinguieron. Después de 1929 se tienen vagas noticias de los siguientes partidos locales: Comunista de Yucatán, Revolucionario del estado de Puebla, Estudiantil Revolucionario Guanajuatense, Obrero de Acapulco, Socialista de Tlaxcala, etcétera.

Por su parte, el partido del Estado en 1938 cambió su denominación a Partido de la Revolución Mexicana (PRM):

se modificó con los nuevos estatutos de afiliación directa y se regresó a la estructuración indirecta, pero ya no a través de los partidos regionales, sino de sectores organizados, siendo los primeros la CTM y la CNC. En 1946 nació el PRI como legítimo heredero del PNR y del PRM; previamente se había expedido una nueva ley electoral (31 de diciembre de 1945) que había de servir como base jurídica para la reorganización del partido del Estado.²¹⁶

En este devenir partidista, dentro del PRI se ha operado un proceso de centralización, por el cual la inmensa mayoría de los poderes se ha concentrado en el Comité Ejecutivo Nacional, y dentro de este órgano particularmente en su presidente; quien realmente es nombrado y removido por el presidente de la República.

Todo lo anterior ha propiciado que la situación de que el federalismo mexicano funcione en un contexto dominado por un sistema de partido

²¹⁴ Véase Madrazo, Jorge, "Los partidos políticos y el federalismo mexicano"... cit., p. 38.

²¹⁵ En González Casanova, Pablo, *El Estado y los partidos políticos en México*, México, ERA, 1981, p. 47.

²¹⁶ *Idem*, p. 40.

de Estado, sea ampliamente hegemónico y en el cual todas las decisiones trascendentes se tomen en el centro y particularmente por una persona, introduce importantes factores centralizados que inhiben el cabal desarrollo de la autonomía de las entidades federativas y que por lo tanto atrofian el funcionamiento del Estado federal. Es verdad por todos conocida, que es el presidente de la República quien decide sobre los nombres de los candidatos del partido para ocupar los cargos de gobernador y presidentes municipales, obviamente de los municipios más importantes.

Es por ello que resulta comprensible que en los últimos cuarenta años de nuestra era —la era del PRI— el partido oficial ha retenido en todo momento no menos del 97% de los municipios mexicanos.^{21 7}

Hoy en día las fuerzas opositoras resultan fragmentarias e inconsistentes, la participación partidista en la historia de la lucha electoral municipal ha sido bastante desigual. Por un lado, el PRI es el único partido nacional que a lo largo de las elecciones ha presentado candidatos en la totalidad de los municipios a disputar en cada una de las entidades federativas que conforman el país.

Los partidos de oposición, por el contrario, sólo en determinado número de municipios presentan candidatos, lo anterior puede constatare en las recientes elecciones del Estado de Guerrero (3 de octubre de 1993), en donde de los 75 ayuntamientos el Revolucionario Institucional fue el único partido que registró candidatos a alcaldes en todos los municipios, le siguieron el Partido de la Revolución Democrática con 70, el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional con 47; Acción Nacional con 36, y el Partido Revolucionario Unificador con tres.^{21 8}

En un intento por abatir esta desigualitaria participación partidista Madrazo Cuéllar ha señalado que

no es sólo conveniente, sino [incluso] necesario, que en las elecciones locales y municipales participen, junto con los partidos políticos nacionales, partidos políticos locales o regionales que, ante la posibilidad de contar con un mayor arraigo en la localidad, por tener una mayor posibilidad para comprender los problemas del estado y del municipio, y tener en todos sentidos una más estrecha vinculación con los electores, están dotados de armas importantes para presentarse en una contienda electoral en la que no sean derrotados de antemano; en donde el partido predominante y los demás partidos nacionales (cuyas escasas victorias se obtienen precisamente en este nivel), tengan la necesidad de emplear todos sus recursos para auténticamente ganar

21 7 En López Monjardín, *op. cit.*, p. 37.

21 8 Unomásuno, 6 de septiembre de 1993, p. 15.

la elección. Esto podrá lograrse en la medida en que realmente existan mecanismos democráticos que garanticen la imparcialidad de las elecciones.²¹⁹

Sin embargo, a pesar de tales propósitos, agrega:

la realidad es definitivamente desconsoladora: después de revisar detalladamente los periódicos oficiales de las 31 entidades federativas en el periodo 1978-1982, toda vez que de acuerdo con la legislación electoral los registros de los partidos y asociaciones políticas locales deben publicarse en el periódico oficial correspondiente, se encontró que: Sólo existían dos partidos políticos locales registrados en toda la República: El Partido del Pueblo Mexicano y el Partido Revolucionario de los Trabajadores. A estos dos partidos se les otorgó registro condicionado en el estado de Baja California Sur. Estos dos partidos se han presentado también como partidos políticos nacionales. El PPM no ha podido conseguir su registro y el PRT lo obtuvo condicionado en 1981.

En virtud de tener registro condicionado no estaba facultado para participar en elecciones locales, razón por la cual fue perfectamente legítimo su registro como partido político local.

En 1979 solicitó su registro como partido político local, ante la Comisión Electoral del estado de Colima el Partido Independiente Constitucionalista de Colima. El registro le fue negado por no haber demostrado contar con sus dos mil afiliados.

En todo caso la ausencia en el registro de partidos políticos locales no indica que en los estados de la federación no exista disidencia política, pues es un hecho palpable que la hay. De esta manera las causas de esta situación podrán ser:

a) Que toda disidencia local haya sido capturada por los partidos políticos nacionales de la oposición.

b) Que los grupos políticos de las entidades federativas no deseen registrarse como partidos políticos por temor de ser controlados y mediatizados, prefiriendo actuar clandestinamente como grupo de presión.

c) Que los grupos políticos de las entidades federativas a pesar de desear obtener su registro como partidos políticos no reúnan los requisitos que la legislación establece para tal objeto, etcétera.²²⁰

Las ideas de Jorge Madrazo aún siguen vigentes, de la revisión actual en torno al registro y participación de partidos locales nada trascendente ha ocurrido, lo cual obliga a meditar si en realidad interesa romper el an-

219 En "Los partidos políticos y el federalismo mexicano"..., *id.*, p. 35.

220 *Ibidem*.

quilosado sistema político federal, es necesario revalorar el esquema de integración y participación partidista en las elecciones municipales.

Dentro de esta escasa participación política regional, Oaxaca últimamente se ha caracterizado por la existencia de un amplio, diverso, pero también disperso movimiento popular especialmente a partir del surgimiento de la Coalición Obrero Campesino Estudiantil de Oaxaca (COCEO) y la del Istmo (COCEI), en 1972 y 1974 respectivamente. A lo largo de estos años han ido surgiendo otras organizaciones populares, algunas de las cuales aún se mantienen entre las que podemos mencionar por orden de aparición: El Frente Campesino Independiente de Tuxtepec (1976); Movimiento Democrático Universitario (1977); Federación de Obreros Agrícolas y Campesinos de Oaxaca (1976); la Organización para la Defensa de los Recursos Naturales y Desarrollo Social de la Sierra Juárez (1980); Movimiento Magisterial de la Sección XXII del SNTE (1980); Movimiento de Unificación y Lucha Trique (1980); Asamblea de Autoridades Zapotecas de la Sierra (1981), que en coalición con partidos de oposición han causado algunos problemas al partido en el poder, sin que aún estos movimientos constituyan verdaderos problemas al sistema.²²¹

La prensa nacional ha difundido en fecha reciente la participación en las elecciones de Guerrero (octubre 3 de 1993), del Partido Revolucionario Unificador y del Partido Vanguardista de Guerrero,²²² sin que en realidad se hayan producido sustanciales cambios una vez conocido el triunfo en la mayoría de los municipios del partido en el poder.

IV. LOS PRIMEROS TRIUNFOS DE LA OPOSICIÓN EN MÉXICO

De esta manera la historia del triunfo de fuerzas, organizaciones o partidos políticos opositores al partido gubernamental en el terreno de la lucha electoral municipal es más bien mínima, pero obliga a la reflexión, pues si queremos verdaderamente elevar la contienda electoral es necesario corregir el funcionamiento del pluripartidismo mexicano.

A lo largo de las décadas, afirma Arreola Ayala,²²³ se ha visto que para que el Estado mexicano reconozca un municipio opositor liderado por un partido contrario al PRI, es porque la movilización social es notablemente firme y porque la vigilancia que se hace de los comicios por parte de la ciudadanía inconforme es todo un ejemplo de lucha. Casos como el de San Luis Potosí en 1958 y 1982, Mérida en 1967, Monclova en 1979 y

²²¹ Véase Martínez Vázquez, Víctor Raúl, y Arellanos Meixueiro, Anselmo, "Negociación y conflicto en Oaxaca", en *Municipios en conflicto*, México, UNAM-UIS, 1985, pp. 203-205.

²²² *Unomásuno*, México, septiembre 6 de 1993, p. 15.

²²³ En "Elecciones municipales"..., *dt.*, pp. 334-335.

1982, San Julián en 1979 y 1982, Juchitán en 1981 y Mérida en 1990 dan muestra de ello.

En efecto, fue en 1958 cuando por primera vez se aceptó que un municipio quedara en poder de la oposición. Esta primera derrota reconocida por el PRI aconteció en el ayuntamiento de la capital de San Luis Potosí, que lleva igual nombre. Las elecciones municipales potosinas coincidían con el fin de la campaña del entonces candidato presidencial Adolfo López Mateos. Salvador Nava Martínez era el candidato al municipio de San Luis Potosí por un frente denominado Unión Cívica, que aglutinaba desde profesionales e intelectuales vinculados de alguna manera con el PRI, hasta “trabajadores de la fábrica España Industrial, la cooperativa de fibras duras Atlas, la minera Asarco, burócratas, amas de casa, campesinos... pero [donde] los grupos urbanos se aglutinan más homogéneamente”.²²⁴

Este frente popular tenía como propósito desterrar el caciquismo encabezado por Gonzalo N. Santos, quien ya tenía veinte años de controlar el estado potosino con fines particulares.

Sobre el particular nos dice Martínez Assad²²⁵ que, dueño de las tierras y de hombres, Santos había tenido ya una participación política importante en la capital de la República. Cuando representaba al pueblo potosino en el Congreso de la Unión fue señalado por los vasconcelistas como el instigador del asesinato del estudiante Germán del Campo. Luego fue gobernador constitucional del 26 de septiembre de 1943 al 25 de septiembre de 1949. Más adelante impuso, mediante un “minimaximato”, a varios gobernadores locales. Los potosinos nunca le perdonaron sus agravios; los campesinos nunca aceptaron esa nueva forma de dominación cuyo móvil era la acumulación capitalista, encubierta por el mismo trato paternalista que caracterizó al cacicazgo tradicional ya sin posibilidad de sobrevivencia al modernizarse la sociedad. La burguesía local, heredera de una tradición de “alcurnia” hacendaria, nunca consideró a Santos uno de sus miembros y las clases medias con asiento urbano fueron aisladas políticamente y esperaron acumulando resentimientos.

Estas circunstancias, aunadas a la campaña de Nava Martínez que continuó con la dosis de violencia propias de todo proceso de cambio, por mínimo que sea. Así, al celebrarse el desfile del 20 de noviembre, la fiesta cívica terminó en un zafarrancho. Los participantes convirtieron la fecha en una manifestación de repudio a la influencia de Santos en el gobierno local. El gobernador Manuel Álvarez, lejos de intentar poner fin a los problemas, salió a la ciudad de México desde donde pidió licencia al

²²⁴ Cfr. Martínez Assad, Carlos, “Nava: de la rebelión de los coheteros al juicio político”, en *Municipios en conflicto...*, *cit.*, p. 57.

²²⁵ *Idem*, p. 56

Congreso para ausentarse. En realidad estaban desaparecidos los poderes en San Luis. El diputado y periodista Francisco Martínez de la Vega fue nombrado gobernador provisional primero y luego interino.

El primero de diciembre de 1958, el licenciado López Mateos tomó posesión como presidente de la República. El domingo 7 debían ser las elecciones municipales en la capital de San Luis Potosí. El doctor Nava Martínez obtuvo 22 mil 010 votos y el licenciado Gutiérrez Castellanos 11 mil 320, según el anuncio hecho por la Junta Computadora, pero no fue sino hasta el día 23 del mismo mes cuando el Congreso estatal falló en favor del primero. El último día de diciembre de 1958 Nava asumió la presidencia municipal. El caso revistió gran importancia, era el primer ayuntamiento que formalmente lograba salir de la órbita del sistema partidario constreñido a la dicotomía PRI-PAN.²²⁶

Veinticuatro años después, en 1982 el priismo se topó por segunda ocasión con el triunfo en el mismo municipio de una coalición urbana y multclasista (Frente Cívico) encabezada de nuevo por el doctor Salvador Nava Martínez. La opción conservadora de Nava Martínez es en la historia de las elecciones municipales la única que ha logrado repetir un triunfo después de varios años.

Nueve años después del primer triunfo navista, dos municipios —capitales— volvieron a caer en poder de la oposición: en 1967 Hermosillo, Sonora, y Mérida, Yucatán, fueron conquistados por el Partido Acción Nacional. En ese entonces el Estado mexicano llegaba al agotamiento en su proyecto global de desarrollo y empezaba con gran fuerza el carácter opositor de diversos movimientos sociales, en especial en el nivel municipal; la represión y la matanza estudiantil de 1968 revelaron en toda su magnitud la decisión del gobierno de combatir cualquier fuerza opositora apenas adquiriera un matiz de desafío.

La llegada de Alfonso Martínez Domínguez al PRI coincidió con la anulación de la elección municipal ganada en Tijuana en 1968 por el candidato del PAN, lo que significó un mayor endurecimiento de la línea oficial.

En 1969 el PRI recuperó el municipio de Mérida, “se valió de la provocación, de la crisis, de la corrupción de panistas y de supuestas falsificaciones de votos. También en ese año, mediante trucos de alquimia, no se reconoció el triunfo del PAN en el municipio de Garza García, Nuevo León”.²²⁷

Hay claros indicios para pensar que el grupo gobernante actual es reactivo a las movilizaciones populares. Más bien parece que sólo toleraría la

²²⁶ *Idem*, p. 58.

²²⁷ Véase Furtak, Robert K., *El partido de la revolución y la estabilidad política en México*, México, UNAM, 1978, p. 192.

agitación social el tiempo necesario para mediatizar las reivindicaciones populares, fortalecer su posición y mantener la paz social cuando trata de llevar adelante una orientación política reformista. Conscientes de esta situación, indudablemente el propio sistema ha auspiciado cambios sustanciales que permitan ir corrigiendo las diversas fallas señaladas, ejemplo de ello lo representó el espacio político creado a todo partido político nacional registrado para que con ese sólo hecho pudiese participar en las elecciones municipales, así como la instrumentación del principio de representación proporcional primero restringido a aquellos municipios que contaran con trescientos mil o más habitantes, para posteriormente aplicarse en todos los municipios.

Por otro lado, los cambios en materia partidista que con el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se presentan, resultan medidas incuestionables por adecuar una vez más las formas y prácticas electorales a las circunstancias políticas que vive el país.

V. GEOGRAFÍA ELECTORAL

Resulta conveniente ofrecer el comportamiento que la oposición, a pesar del esquema partidista presentado, ha venido mostrando, así como los principales puntos de la República en donde han obtenido mayores triunfos.

Sin lugar a dudas, las nuevas formas en el ejercicio del poder político mostrada por el presidente Salinas de Gortari lo ha sabido capitalizar el PAN, por su larga experiencia en este terreno.

Hay ebullición electoral, pero no toda es popular, ni todo lo popular es de izquierda. Partidos y analistas se empiezan a alarmar por el empuje creciente que está mostrando la derecha en el terreno electoral. La izquierda se plantea el problema de resolver correctamente las contradicciones electorales y hay practicismo inmedatista que la llevan a establecer alianzas poco confiables. En las evaluaciones de los partidos de izquierda se percibe preocupación por la baja votación obtenida aun en centros obreros donde han participado en sus luchas.

En efecto, el PAN es el partido que mayor número de posiciones municipales actualmente tiene (hasta marzo de 1993), distribuidos de la siguiente manera, Baja California, Coahuila, Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, México, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Tlaxcala y Veracruz, sumando un total de 96 municipios.²²⁸

Le sigue el PRD con 78, cuyas posiciones se encuentran principalmente en la meseta purépecha de Michoacán y en el Istmo de Tehuantepec,

228 Información obtenida de *El Nacional*, México, marzo 8 de 1993, portada.

Oaxaca, estados donde se ubican 33 municipios de la cifra total que tiene en su poder.

Los restantes organismos partidistas tienen una participación mínima en el mapa político del país y en ningún caso alcanzan el uno por ciento en lo que respecta al número de municipios y menos aún en términos de población o superficie.²²⁹

El PFCRN en ocho estados logró acumular 13 municipios; el PARM en siete ganó 11 alcaldías; el PPS en dos se hizo de cinco y el PT en una sola entidad —Durango— alcanzó dos.

De este cotejo se desprende que la supremacía del PRI es total a nivel municipal en seis estados, en los que no existe un solo ayuntamiento en manos de la oposición. Éstos son: Aguascalientes, Campeche, Colima, Nayarit, Quintana Roo y Zacatecas, donde el Revolucionario Institucional logró, como se le llama en el argot político nacional, “carro completo”, con un total de 113 municipios, cifra mayor, por sí sola, a la alcanzada por sus oponentes a nivel nacional. Estas entidades ocupan una superficie de 211 mil 917 kilómetros cuadrados y en ellas, en conjunto, habitan 4 millones 262 mil 826 pobladores.

En otras 19 entidades, el tricolor obtuvo una mayoría considerada de “abrumadora”, según expresión de politólogos. Así, ganó 35 de los 38 municipios de Coahuila; 106 de los 111 de Chiapas; 31 de los 39 de Durango; 55 de 75 de Guerrero; 79 de los 84 de Hidalgo; 103 de los 124 de Jalisco; 116 de 121 en el Estado de México; 32 de 33 en Morelos; 46 de 51 en Nuevo León; 203 de 217 en Puebla; 17 de los 18 en Querétaro e igual número en Sinaloa; 46 de 56 en San Luis Potosí; 67 de 70 en Sonora; 14 de 17 en Tabasco; 40 de 43 en Tamaulipas; 42 de 44 en Tlaxcala; 193 de 207 en Veracruz y 99 de 106 en Michoacán.²³⁰

Esto hace un total de mil 341 municipios de los mil 472 que tienen esas entidades; esto es, el 91.1%. El PRI en ellos gobierna 45 millones 406 mil 385 de los 53 millones 691 mil 870 de personas registradas en el censo. Esto, en pocas palabras, significa que gobierna al 84.57% de los habitantes de esas entidades.

Hasta ahora, el PAN ha sabido aglutinar tras su proyecto conservador la inconformidad social producida por la crisis económica que impera en México. Su confirmación le da su avance en el terreno electoral municipal, al grado que empieza a penetrar en estratos sociales que presumiblemente eran objetivos del PRI y de los partidos de izquierda; parece que algunos grupos campesinos y sectores populares encuentran en el proyecto conservador panista un verdadero aliado. Tomar en serio los triunfos

229 *Ibidem*, p. 4.

230 *Ibidem*.

municipales panistas es una de las primeras cosas que debe hacer la izquierda mexicana; "es necesario dejar de vociferar contra el imperialismo y la reacción en general, para analizar con cuidado el multivariado universo político de la derecha".²³¹

VI. LA VERDADERA LUCHA EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES

Bajo este esquema partidista resulta comprensible lo decisivo que representa ganar la nominación del PRI a la presidencia municipal; en efecto, la mayoría de los estudios destaca que el periodo políticamente más determinante es el que precede a la designación "desde arriba" del que será el candidato del PRI a la presidencia municipal. Se crean las comisiones, se reúne el dinero, se mueven las relaciones externas. Quien cuente con apoyo "de mayor peso" ganará, independientemente de la base social. Se ha llegado a afirmar que las elecciones se llevan a cabo "como simple medio de legitimación".

Esto influye decisivamente en el ánimo de los gobernantes, que se sienten más comprometidos con quien los puso que con el pueblo. El cinismo en estos casos llega a tal grado que ante la denuncia o protesta de grupos representativos se exige disciplina y se les educa, quien manda es el centro, la elección no es cuestión de mayoría sino de política.²³²

Lo anterior a pesar del ambiente aparentemente "democrático" que rodea el registro de precandidatos, en lo particular algunos diarios han señalado:

En un ambiente de fiesta, que se inició desde las ocho de la mañana, se abrió el registro de precandidatos para la renovación de ayuntamientos en los 84 municipios de Hidalgo. Grupos de priistas procedentes de todo el estado comenzaron a arribar a las oficinas del comité directivo estatal del PRI desde muy temprana hora en que se dio a conocer mediante la prensa local, la convocatoria del tricolor para el registro de aspirantes a alcaldes que en esta ocasión habrán de obtener su candidato mediante el novedoso sistema de consulta a la base priista.

Este sistema de selección de candidatos ha permitido al partido iniciar el proceso interno en un clima de absoluta tranquilidad en virtud de que todos los grupos u organizaciones que deseen inscribir a sus candidatos lo están haciendo con entera libertad y será el pueblo quien decida a cuál de los aspirantes le dará su apoyo para que represente los colores del PRI en la próxima contienda electoral.

²³¹ En Bartra, Roger, "Viaje al centro de la derecha", en *Nexos* abril de 1983, p. 22.

²³² Véase Alonso, Jorge, "Micropolítica electoral", en *Elecciones en México...*, cit., pp. 354-355.

En esta ocasión todos los aspirantes a presidentes municipales estarán en la posibilidad de registrarse, por lo tanto, su único compromiso es el de inscribirse y contar con la simpatía y apoyo de los habitantes de sus respectivos municipios.

Previamente a este proceso de selección interna el PRI estatal estableció en todo el estado de Hidalgo los comités de base, mismos que fueron electos en forma democrática, de la misma forma en que se está realizando la selección de candidatos.

Con este proceso y la limpieza de sus acciones, los priistas hidalguenses no deben sentirse engañados, pues la única oportunidad de llegar a la alcaldía será su labor de convencimiento, el arraigo en la comunidad. Este proceso abierto y democrático está logrando que por primera vez simpatizantes de los precandidatos asistan a la oficina del PRI estatal para manifestar su apoyo y solidaridad.²³³

Por regla general, si aparece algún conflicto en torno a la nominación, éste queda y se resuelve en el seno de la élite política local; no obstante tiene que intervenir el gobernador, aunque en la praxis se niegue: “Como militante priista he tenido y tendré siempre respeto y disciplina a las decisiones de mi partido, y por este mismo respeto no hemos hecho recomendaciones personales en favor de alguno de los que aspiran a gobernar en los 84 municipios en la entidad”,²³⁴ señaló el entonces gobernador Adolfo Lugo Verduzco al ser cuestionado por la prensa local y los corresponsales de los diarios nacionales en el sentido de que si se había dado recomendaciones al PRI para favorecer a algún precandidato.

El cacicazgo²³⁵ se impone en las regiones más atrasadas, donde la falta de seguridad económica de las mayorías y la represión a través de guardias blancas y el ejército mantiene el poder absoluto del partido oficial.²³⁶ Pero el caciquismo ha entrado en crisis y ha surgido una nueva clase empresarial regional que requiere de nuevas formas de gobierno.²³⁷ Por un lado, las élites políticas locales y regionales han llegado a un entendimiento con los representantes del Estado: se les concede el dominio si mantienen la estabilidad

²³³ *Unomásuno*, México, noviembre 2 de 1987.

²³⁴ Declaraciones publicadas en el *Unomásuno*, de noviembre 7 de 1987.

²³⁵ Se pueden ver los estudios sobre el Valle del Mezquital en Roger Bartra *et al.*, *Caciquismo y poder político en el México rural*, México, Siglo XXI, 1975; para el caso de un municipio en la huasteca; Franz J. Schryer, *Fraccionalismo y patronazgo del PRI en un municipio de la huasteca hidalguense*, Cuadernos del CES, 316, México, el Colegio de México, 1976; y el caso de un pueblo de Morelos en Patricia Arias y Lucía Bazán, *Demandas y conflicto*, México, Nueva Imagen, 1979.

²³⁶ Franz, Schryer, *op. cit.*, p. 131.

²³⁷ Roger Bartra, *et al.*, *cit.*, p. 139.

política.²³⁹ Pero, por otro lado, las contracciones que implica el desarrollo del capitalismo lleva implícito el que los nuevos grupos se conecten con el centro del poder regional (diputados y gobernador), y así presionen por su injerencia en la política local. Se instituye la competencia entre lo que algunos llaman la oligarquía moderna en contra de la oligarquía tradicional²³⁹ o la élite política contra la oligarquía.²⁴⁰

En todo caso, la actividad política más importante “no se desarrolla en el ámbito público”,²⁴¹ es decir, durante la jornada electoral en sí. Los estudios políticos se exhiben en las peripecias de estos grupos para allegarse el apoyo externo decisivo, y demuestran a través de las listas de los precandidatos que el poder queda en un grupo muy reducido.

Con acierto señala Jorge Alonso,²⁴² que ha habido casos excepcionales en que los campesinos han aprendido de las acciones de los caciques y han revertido el proceso de nominación a su favor. Así sucedió en un municipio de Guanajuato. Un grupo de campesinos, cansados de la imposición caciquil y asesorados por un maestro, estudiaron los mecanismos de nominación y se prepararon para ganar la presidencia municipal. Se dieron cuenta de que primero había que conseguir el apoyo del comité regional campesino, para impedir que los acaparadores de semilla de la cabecera impusieran a sus incondicionales. Toda vez que ellos días antes de la nominación para el puesto, recorrían en sus camionetas los ejidos de la zona y pedían a las autoridades ejidales que respaldaran los documentos que habían preparado para postular a su candidato.

Dado el control que tenían los caciques de la compraventa del grano de la región, los campesinos opositores comenzaron con un plan a largo plazo. Primero formaron una cooperativa para hacer frente al problema del mercado; después se dedicaron a hacer trabajo de educación entre sus compañeros. Día tras día, terminadas las labores del campo, recorrían a pie la zona relacionándose con los comisariados y haciéndoles ver cómo los caciques los manipulaban. Exigían completo secreto para poner a un campesino en el comité regional campesino.

Ante la sorpresa de los caciques, cuando llegó el momento de la nominación, todos los ejidatarios tenían ya su propio candidato y ganaron su designación. Con este apoyo vino el segundo paso: arrebatarse a los acaparadores la presidencia municipal. Los campesinos habían avanzado en

²³⁹ Véase Castillo, Gustavo del, *Crisis y transformación de una sociedad tradicional*, México, Ediciones de la Casa Chata, 1979, p. 12.

²³⁹ *Idem*, p. 53.

²⁴⁰ Cfr. Martínez Tomás y Gándara, Leticia, *Política y sociedad en México: el caso de los altos de Jalisco*, México, SEP+NAH, 1976.

²⁴¹ Cfr. Castillo, Gustavo del, *op. cit.*, p. 113.

²⁴² En “Micropolítica electoral”..., *cit.*, p. 355.

la educación política. Se dedicaron a informarse de los trámites para tener un candidato propio a la presidencia; postularon al maestro que los había ayudado y se movilizaron a Guanajuato y aun a la capital de la República para presionar. Los caciques trataron de manipular la convención local, pero los campesinos se habían preparado y evitaron el golpe asegurando una cuantiosa movilización a la cabecera; los caciques se refugiaron en una candidatura panista. Los campesinos, una vez lograda la candidatura, dejaron la agitación promovida en la región y a la hora de las votaciones los participantes fueron escasos. No obstante, ganaron las elecciones. Para el siguiente periodo, con mayor experiencia, mantuvieron la presidencia, entonces sí con un campesino al frente.²⁴³

A pesar de tan extraordinaria y singular acción política, se siguen directrices diferentes al efecto dentro de los tres sectores básicos del PRI. La CNC suele tener la primacía para la nominación de candidatos a la presidencia municipal en las cabeceras de las regiones rurales. Los comerciantes del lugar acostumbran quejarse de ser gobernados "por gente iletrada". Por ello, en las cabeceras donde se ha logrado alguna importancia comercial, suele suscitarse una confrontación entre la CNC y el FENOC (antes CNOP) por la presidencia municipal; y donde hay enclaves obreros de ramas importantes, el sector obrero logra tener asegurado el reparto del puesto principal en la política local; esto ha propiciado graves conflictos en el interior del PRI.²⁴⁴

Hay lugares en los que el equilibrio de los diversos sectores del partido del Estado aconseja cierta rotación, como es el caso de Jajutla, Morelos, donde la CTM se apoya en el ingenio, la CNC en los arroceros y cañeros y la FENOC (antes CNOP) en los importantes comerciantes del lugar. Hay zonas donde ha habido un desplazamiento, como en Coatzacoalcos, Veracruz; allí, los ganaderos perdieron el control ante el ascenso de los trabajadores petroleros. Los conflictos entre sectores suelen ser tan enconados que no basta la intervención del gobernador de la entidad, por lo que se tiene que recurrir al centro. Así, en Casas Grandes, Chihuahua, en contra de protestas y manifestaciones de los otros sectores, el obrero se ha impuesto apoyado en las decisiones emanadas del Distrito Federal; y varios municipios de Puebla se han manifestado infructuosamente con la organización de actos de repudio en contra de las imposiciones de la CROM.

Cuando uno de los grupos no cuenta con los apoyos externos suficientes para ganar, y todavía se mantiene en la contienda, tiene que diseñar una buena estrategia para tratar de obtener la nominación en la conven-

²⁴³ *Ibidem*.

²⁴⁴ Véase Glantz, Susana, *Manual. Una biografía política*, México, Nueva Imagen, 1979, pp. 119-160.

ción local del PRI. Se movilizan grupos internos y se trata de dar un viraje a la designación inicial. Sabedores de esto, los delegados estatales encargados de dichas convenciones le sacan la vuelta al conflicto celebrando las convenciones con la gente del designado. Cuando han sido sorprendidos y la convención ha sido ganada por los contrarios, tienen el recurso de desconocer los acuerdos tomados en esas convenciones en la capital del estado. El procedimiento más fácil es el de realizar las convenciones en el lugar y fecha sólo conocidos por los beneficiados, asegurando así que la mayoría opositora no se presente al acto.²⁴⁵

Perdida la convención, los opositores de dentro del partido oficial si quieren seguir contendiendo, se enfrentan a una situación política difícil de superar. Por lo que se ven en la necesidad de agitar y de organizar movilizaciones de repudio al candidato impuesto (como sucedió en Puebla en febrero de 1976, en Tlaxcala en septiembre de 1979, en Guerrero en 1980 y en el Estado de México en 1981); por otra parte, llegan a pagar inserciones en los diarios regionales y aun de cobertura nacional (como fue el caso de cañeros y caficultores en Veracruz en 1976). No es raro el argumento de que los nominados no son oriundos del lugar, o que no son militantes del partido. En todos los casos se pide que desde arriba se corrijan los errores en las nominaciones. Pero, salvo raras excepciones la respuesta es que quien decide es el CEN y las delegaciones del PRI; se amenaza con echar fuera del partido oficial a quienes no acaten las decisiones, se "disciplina" a los rebeldes, se mantienen las nominaciones y, si es necesario, se reprime a los que insisten (como en Chiapas en 1979 y en el Estado de México en 1981).

Aunque en septiembre de 1983 el presidente del CEN del PRI reconoció que habían fallado los métodos de selección de candidatos. En éstos, se decía, se han registrado actitudes subjetivas, presiones de grupos de militantes y rigideces en la lucha interna por las postulaciones. Casi un mes después, en octubre, en una de las reuniones del Foro de Consulta Popular para la Reforma Municipal (al que no acudió el PAN en señal de protesta por la falta de repeto del PRI a la voluntad popular en los municipios), el representante del partido del Estado volvió a recalcar que con base en encuestas realizadas entre diferentes estratos de la población se llegaba a la conclusión de que una de las principales causas de la abstención era la nula participación de la ciudadanía en la selección de los aspirantes a puestos de elección popular.²⁴⁶

²⁴⁵ Véase Alonso, Jorge "Micropolítica electoral"... *id.*, pp. 356-357.

²⁴⁶ *Id.*, "El ensayo de una respuesta equivocada", en *Municipios en conflicto...*, *id.*, p. 163.

El descontento ha llegado a expresarse en actos violentos entre grupos y aun en incendios de palacios municipales (Chiapas en 1979), o la toma de los mismos, dando origen a la denominada insurgencia municipal que más adelante comentaremos.

Si los conflictos se enconan, se recurre a impedir que el candidato proteste oficialmente. El conflicto suele desbordar los límites locales y llegar a la capital de la entidad federativa (toma de instalaciones partidarias, como en Oaxaca en 1980 y en Toluca en 1981) e incluso a la capital de la República (campesinos que realizan actos de protesta ante el CEN del PRI, a los que se suman integrantes de otros sectores días después).

Finalmente y como último recurso en la búsqueda de la presidencia municipal, los grupos que han quedado fuera de la jugada en la nominación del partido oficial tienen todavía otra alternativa: ganar las elecciones. Y como primera opción suelen recurrir a formar planillas con las características de partido independiente. En estos casos declaran públicamente que no están en contra del PRI sino del candidato oficial, para tener la posibilidad en la siguiente elección de volver a participar en la contienda a través del partido del Estado. Así sucedió, por ejemplo, en Aramberri, Nuevo León, a finales de los sesenta, en Mier y Noriega, Nuevo León, a principios de los setenta, y en el Estado de México en las elecciones de 1987. Una vez pasado el conflicto, se reincorporan al PRI.

Otro camino, más peligroso para el futuro político de quienes así lo deciden, pero que en ocasiones resulta ser el único, consiste en acudir a alguno de los partidos opositores para que les “preste” su registro, y de esa manera competir en las elecciones. Esto implica graves riesgos para los que habían hecho política dentro del partido oficial, pues aunque logren el triunfo y alcancen el reconocimiento, se les recorta el ya de por sí exiguo presupuesto, se les pone toda clase de trabas a sus gestiones y se les hostiga. En Morelos, a principios de los años setenta, algunos líderes acudieron al PAN y ganaron algunos municipios, pero los funcionarios gubernamentales los ponían de ejemplo “de lo que no había que hacer”. Por eso mismo los descontentos de Tepalcingo, Morelos, decidieron, en 1973 no acudir al PAN, pues la alternativa de ganar las elecciones en el municipio, a costa de perder el apoyo del Estado, sería tanto como no ganarlas.

Sin embargo, en muchos lugares el descontento llega a tal punto que la opción sigue vigente. Así, en Yucatán, militantes del sector campesino decidieron postular candidato propio bajo las siglas del PAN en 1981,²⁴⁷ y en abril de 1979 todos los sectores priistas de Agua Prieta, Sonora, acordaron apoyar al candidato del PAN a las elecciones municipales en claro

247 Información obtenida de *Unomásuno*, México, octubre 6 de 1981.

rechazo al que el PRI había postulado. El PARM y el PPS suelen ser también alternativa.

En esta forma se han hecho las más variadas coaliciones locales (PARM, PPS, PST, en Jaltipan, Veracruz; o PAN, PST, PCM y PARM en Matamoros, Tamaulipas, en 1980), donde lo que interesa no es tanto el programa o los principios, sino el conjuntar fuerzas suficientes para derrotar a la imposición. Fuera de los casos donde existe mayor politización, lo importante no es lo que proponga cada partido, sino el aprovechar sus siglas autorizadas para lanzar oponentes.

VII. LA NEGOCIACIÓN POLÍTICO-ELECTORAL EN LOS ESTADOS DE IMPORTANCIA

Como hemos visto son distintas y variadas las técnicas utilizadas por conseguir la nominación a la presidencia municipal, algunas se circunscriben al seno mismo del partido, otras involucran factores externos al buscar el apoyo electoral en los partidos de oposición. Otro aspecto relevante en la consecución de la nominación por el partido en el poder, lo representa la negociación política en los distintos estados del país, en una interesante tipología, Arreola Ayala²⁴⁸ ha dicho: En primer término, existe un grupo de entidades federativas donde las luchas por controlar las bases del poder local (los municipios) y lograr el control político de una entidad determinada se dirimen y se negocian entre las fuerzas políticas y económicas locales y el poder central.²⁴⁹ Dado el poderío económico regional, las oligarquías de Nuevo León, Puebla, Veracruz, México y Jalisco, principalmente, han llegado a ser auténticos mediadores —como lo ha señalado Roger Bartra— y no simples receptores de las decisiones del poder central en cuanto al reparto de puestos políticos.

Lo anterior lo atestiguan diversos trabajos; así, por ejemplo, la disputa por alcanzar las posiciones de poder en el Estado de México, tiene gran diferencia con las luchas que se establecen en otros estados del país. La diferencia radica especialmente en que a comparación con otras entidades, en el vecino Estado de México la gubernatura y las otras posiciones políticas de menos peso, como senadurías, diputaciones y presidencias municipales, ha estado bajo el control del grupo político llamado “Atlacomulco”, con un arraigo de 40 años en el estado. Éste ha tenido como cabezas principales a Isidro Fabela, Alfredo del Mazo Vélez, Gustavo Baz y en los años recientes a Carlos Hank González. Con la llegada de Isidro Fabela en 1942 al

²⁴⁸ En las “Elecciones municipales”..., *id.*, p. 331-333.

²⁴⁹ Véase Bartra, Roger, “La democracia fantasma”, en *Unomásuno*, México, 22 de enero de 1981.

gobierno de la entidad, se empieza a conformar un estilo político que hasta la fecha no ha dejado de funcionar.²⁵⁰

Como resultado del control en la nominación local, el continuismo político en la entidad será una de sus características más distintivas. El Estado de México es en la historia política nacional el mayor ejemplo de continuismo político. La continuidad política hizo posible que el grupo que ha controlado la vida política y económica del lugar lograra tres cosas: por un lado, la estabilidad del personal político que tiene a su servicio; por otro, adquirir en el transcurso de su consolidación un grado de impermeabilidad respecto de nuevos elementos y, por último, la centralización y la permanencia en el poder, así como la acumulación de cargos políticos entre un número muy restringido de dirigentes.²⁵¹

Un segundo grupo de entidades que ayuda a entender el proceso electoral municipal, —agrega Arreola Ayala—,

es el que se conforma por aquellos lugares donde existe una oligarquía más ligada a la actividad primaria de la economía y al capital transnacional; prevalecen ahí fuertes resabios caciquiles en su estructura de poder. Por esta característica, son fácilmente polarizables en momentos de crisis nacional y ayudan a explicar el triunfo de la derecha panista en el norte del país, como en los estados de Sonora, Sinaloa, Chihuahua y Coahuila.²⁵²

El tercer grupo está compuesto por aquellas regiones donde la estructura caciquil y la tradición conservadora hacen de ellas las menos propensas al cambio y a la modernidad, con una economía dispareja y con inestabilidad política. Los caciques han monopolizado los nexos con las autoridades del centro del país; este grupo puede ilustrarse con los casos de Michoacán, Colima, Aguascalientes, San Luis Potosí, Guerrero, Campeche y Guanajuato, entre otros.

Un cuarto grupo sería el de aquellas entidades federativas concebidas más como plazas para cumplir un castigo político, con escasas probabilidades de botín económico, que como lugares de gobierno. Entidades que por razones como la inmadurez económica y las escasas posibilidades educativas no pueden proveer los cuadros experimentados y la planificación propia para competir con los proyectos federales de desarrollo y tienden por lo mismo, en la práctica, a perder todo el control sobre los centros de decisión política. El centro, lejos de negociar a los gobernantes de esos estados, los impone: Quintana Roo, Oaxaca, Chiapas, Yucatán, Hidalgo, Tlaxcala, Baja

²⁵⁰ Véase Arreola Ayala, Álvaro, "Atiacomulco: la antesala del poder", en *Municipios en conflicto...*, cit., p. 8.

²⁵¹ *Idem*, p. 10.

²⁵² En las "Elecciones municipales...", cit., p. 332.

California Sur, son ejemplos fehacientes de esta tendencia. Es aquí donde el conflicto adquiere características de mayor violencia.²⁵³

Esta clasificación responde sobre todo a que políticamente el país no está estructurado en torno a un verdadero sistema partidario y a un igualitario crecimiento socioeconómico.

De acuerdo a la clasificación de negociación política presentada, las nominaciones del PRI obedecen a esa división regional del poder en México. Es decir las candidaturas de los diferentes partidos políticos u organizaciones sociales para elegir a sus representantes en los municipios son influidas por esos trazos generales. La historia de la selección de candidatos para el puesto de presidente municipal en el PRI responde a la división regional antes expuesta. Su eficacia lograda se expresa en tres variantes que ejemplifican igual número de grupos.

El primer núcleo de candidatos —señala Arreola Ayala—,

está designado para un sector de sus aspirantes con base en el principio de equilibrio proporcional entre los grupos de los fieles sindicatos y organizaciones oficiales (FENOC —antes CNOP—, CTM, CNC, CNPP, etcétera).

El segundo tipo lo forman aquellos priístas en quienes se piensa para cargos futuros de mayor importancia dentro del juego político local. Se utiliza al municipio como trampolín y base de espera. En el Estado de México, por ejemplo, se tiene la costumbre de utilizar a presidentes municipales para la integración de las legislaturas locales, lo cual únicamente refleja el grado de concentración del poder en la entidad. Por otro lado, son conocidos los casos de carreras políticas como las de Antonio Toledo Corro en Sinaloa, Manuel Bernardo Aguirre y Óscar Ornelas Kuchle en Chihuahua, Francisco Luna Kan y Víctor Cervera Pacheco en Yucatán.

Finalmente, dentro del PRI destaca el tercer grupo, formado por hombres que responden única y exclusivamente a las designaciones de la clase política local y/o caciquil, y donde ante designaciones de la dirigencia del centro, a todas luces arbitrarias, sobrevienen los conflictos internos.²⁵⁴

Finalmente concluye,

en cuanto a los candidatos propuestos en la lucha electoral municipal por los diferentes partidos de oposición, los de la derecha, y sobre todo los del PAN y PARM han sido en muchos casos personas con arraigo en la localidad y que tienen tras de sí la imagen del conservadurismo y del pensamiento católico y que se destacan por saber cosechar los rencores de diferentes

253 *Idem*, p. 333.

254 *Idem*, pp. 333-334.

estratos de la sociedad hacia las situaciones de crisis y corrupción imperantes. La crisis abona el triunfo de la derecha en el terreno regional, pues este sector es el que mejor ha sabido conducir las discrepancias: sobre todo sus años de experiencia electoral le han facilitado ciertamente su labor.²⁵⁵

En lo que respecta a la izquierda (PRD, PPS y PFCRN) parece que en el terreno municipal no ha encontrado todavía la posibilidad de enfrentar candidatos con militantes partidistas en el lugar; ha tenido que echar mano de sus hombres del centro que, sin arraigo, poco pueden lograr, sus triunfos han sido más por la relación que establecen con líderes de organizaciones independientes al partido; el ejemplo más claro es Juchitán, donde se tuvo una alianza con la organización popular local.

VIII. LA POLARIDAD DEL CONFLICTO MUNICIPAL

Como hemos visto al presentar la tipología regional y la forma de negociación política, resulta comprensible que en estados de extrema pobreza, el interés electoral presente un perfil muy distinto a los económicamente desarrollados. Trabajos de campo antropológicos sobre comportamiento político y reseñas editoriales sobre asuntos electorales han demostrado que los campesinos no tratan, o le dan muy poca importancia, a los eventos propiamente electorales; asimismo el interés por llegar a la presidencia municipal se reduce a cero. Se ha afirmado que en la mayoría de la comunidades indígenas el puesto público de la estructura política nacional que tienen más cercano es la ayudantía municipal. Sin embargo, en no pocos lugares lo ven como un cargo que tienen que “cumplir”, y designan al que lo ha de ocupar.

En efecto, la extrema pobreza de muchos municipios ha obligado a la comunidad a buscar estrategias para impedir que el cargo sea abandonado. Así, en San Antonio de Monteverde, Oaxaca, donde el presupuesto ha sido de apenas 600 pesos anuales, cada seis meses se celebran elecciones. Como todo mundo rehuye el cargo, la autoridad de la comunidad indígena interviene para que éste sea aceptado, como una carga comunitaria, en el entendido de que a quien se niegue se le encarcelará.²⁵⁶

Lo anterior resulta explicable si observamos el caso de Oaxaca, estado de extrema miseria; sus municipios en general son pequeños tanto en territorio como en población. Esta situación poco ha variado, sólo 11 de ellos tenían una población superior a los 20 mil habitantes. La gran mayoría cuenta con menos de 5 mil. Se trata de municipios con escasos recursos

²⁵⁵ *Ibi dem.*

²⁵⁶ *Unomásuno*, México, 14 de septiembre de 1981.

económicos, en muchos de los cuales las autoridades tienen incluso que sufragar parte de los gastos de su gestión administrativa; se participa como compromiso colectivo y no como "voluntad de poder". No faltan las anécdotas de presidentes o ciudadanos que huyen para no descapitalizarse, o más correctamente dicho, depauperizarse, aunque éstos, es cierto, son los menos.²⁵⁷

Lo anterior nos lleva a afirmar que para que exista un verdadero interés en la evolución de nuestras prácticas electorales debe partirse de un avance integral en todos los sectores que conforman la vida municipal. Es decir, mientras no exista una evolución en lo económico, social y cultural en nuestros municipios el fenómeno político presentará este tipo de contrastes. Esta serie de consideraciones nos lleva a revalorar la importancia que reviste la Reforma Municipal al englobar a todas las vertientes socioeconómicas y políticas del municipio, y que por ser de gran importancia en un inciso por separado, hacemos posteriormente mención a ella.

IX. INSURGENCIA MUNICIPAL

Dentro de la lucha electoral por el municipio, cabe destacar un fenómeno político sumamente importante que se ha denominado "insurgencia municipal" y que se viene presentando tanto en municipios urbanos como rurales. Se trata de movilizaciones populares que han desembocado en tomas de palacios municipales y cierre de carreteras. Estas manifestaciones de impugnación, que no son nuevas, pero que sí se vienen presentando en nuestro país, en forma por demás intensa, a partir de la década de los años setenta, tienen su origen en el desgaste de los mecanismos del sistema político, muestran el surgimiento de movimientos sociales que tratan de encontrar y desarrollar un espacio en la lucha política.

Para dar sólo un ejemplo de la proliferación de dicho fenómeno, en el año de 1993 la prensa difundió que de la inconformidad con los resultados electorales en cinco entidades (Michoacán, San Luis Potosí, Guerrero, Nayarit y Coahuila), las alcaldías ocupadas ascendieron a 35, de entre 50 casos impugnados por cuatro partidos opositores. Cabe destacar que partidarios y simpatizantes del PRD y del PAN tomaron más del 80% de esas alcaldías.

Algunas de las causas que explican esta inconformidad política, las podemos encontrar no sólo en la participación activa de los partidos de oposición, sino en el malestar interno que durante el proceso selectivo para la presidencia municipal opera en el PRI, lo anterior lo confirman, recientes notas periodísticas que señalan:

²⁵⁷ Así lo señalan Martínez Vázquez, Raúl, y Arellanos Meixueiro, Anselmo, "Negociación y conflicto en Oaxaca"..., *id.*, p. 307.

Encabezados por los regidores cenecistas Eduardo Valente Navidad y Herminia Olea Serrano, así como por comisarios municipales y ejidales, los manifestantes partieron del Zócalo del puerto de Acapulco con pancartas en las que denunciaban la imposición de Salazar Bautista.

En la sede del tricolor, el campesino Leonel Valeriano Olea dijo que el domingo se cumplieron 600 horas de esperar una respuesta favorable para el movimiento campesino y que en el PRI no existe la democracia sino el clásico “dedazo”. Agregó que los campesinos no votarán el 3 de octubre ni se recibirán las urnas “si no son registrados como candidatos Herminia Olea y Valente Navidad”.²⁵⁶

Así pues, las sociedades locales, al no poder encontrar a lo largo de los años la respuesta adecuada a sus demandas y expectativas, a través de las organizaciones priistas, y alentadas por el activismo político de los partidos de oposición —fincado en la crisis económica que vive el país desde hace varios años— ha producido esta nueva forma de lucha.

Con ello no queremos decir que estemos de acuerdo en dichas manifestaciones totalmente extrajurídicas, lo que no podemos negar es que ellas demuestran signos inequívocos de que nuestro sistema político debe cambiar. Dicho cambio debe abarcar una democratización interna de las organizaciones políticas, un marco electoral que real y efectivamente responda a las demandas populares, que exista una verdadera alternancia y contienda partidista, que el debate político sea público y abierto a fin de que el electorado conozca en su exacta dimensión las distintas alternativas políticas, que se respete y asegure en forma igualitaria a los partidos sus derechos y prerrogativas.

X. ABSTENCIONISMO

Si los datos de participación ciudadana en elecciones federales son apenas conocidos por un escaso número de personas, en el terreno local, y en forma particular en el municipio, se reducen a cero. En nuestro país nunca se han proporcionado o difundido las cifras reales de votación. Algunos partidos señalan que nadie sabe de ellas, y en las elecciones municipales esto impide la estructuración de criterios comparativos de la conducta de los votantes que permitan establecer las diferencias entre los municipios urbanos y los rurales.

Se sabe que si la votación en las elecciones federales es baja, en las locales o municipales lo es todavía más; Rafael Segovia señala que se trata de “bajas, auténticas, donde acude a votar quien se siente involucrado, y

²⁵⁶ *La Jornada*, México, 16 de agosto de 1993.

se sabe que una participación del treinta por ciento en una elección no nacional no es baja sino normal”.

Dicho fenómeno electoral no es reciente, su presencia la podemos apreciar en las elecciones de Aguascalientes de 1983, en donde Jorge Alonso señaló:

1o. La abstención de la población en edad de votar en las elecciones de los ayuntamientos, haciendo abstracción de posibles manipulaciones, sigue siendo alta: 42% de esa población no acudió a votar. Por los métodos empleados, muchos de los que sí acudieron tal vez vuelvan a engrosar la cifra de abstencionistas. La abstención como desencanto, como desdén ante la imposición que adopta las más variadas formas, se presenta como una amenaza.²⁵⁹

2o. El partido del Estado en las elecciones municipales sólo alcanzó el voto de un 35% de la población en edad de votar, proporción que no mejora mucho en los comicios a diputados. Es decir, que no gobierna con el apoyo activo electoral de la mayoría. Desagregada la votación municipal, fuera de San José de Gracia donde hay una proporción alta que vota por el PRI y a excepción de Cosío, donde el PRI tuvo el 45.2% de los posibles votantes, en los demás municipios su proporción está por debajo del 40% y en Jesús María apenas rebasa la cuarta parte, a la que no se llega en Calvillo. La votación municipal en Asientos en 1983 superó la votación total de ese municipio en 1980. Lo mismo ocurre en Cosío, Jesús María, San José de Gracia y Tepezalá. En Pabellón y Rincón de Romos la votación por el PRI en 1983, fue unos cuantos votos inferiores a la votación total de 1980.²⁶⁰

En la actualidad el abstencionismo sigue siendo una de las notas características del proceso electoral, así en las elecciones de Yucatán de 1987, la oposición las calificó como “los comicios más oscuros y medio-cres en la historia del estado”, durante las cuales se calculó en un 55% el grado de abstencionismo.²⁶¹

Similares directrices pudieron apreciarse en las elecciones del Estado de México (noviembre de 1987) en donde el abstencionismo, para elegir a 121 municipios y a 34 diputados locales, se estimó llegó entre 80 y 95% en muchas de las 4 mil 241 casillas instaladas. Lo anterior debe obligar a centrar su atención en este fenómeno a todos los líderes de los partidos políticos que supuestamente pretenden derrotarlo en las próximas elecciones presidenciales. Es cierto, totalmente cierto, que no es lo mismo una elección para alcaldes que una para presidente de México y de reno-

²⁵⁹ Véase Alonso, Jorge, “El ensayo de una respuesta equivocada”..., *cit.*, pp. 166-171.

²⁶⁰ *Ibi dem.*

²⁶¹ *El Universal*, México, 23 de noviembre de 1987.

vacación del Poder Legislativo Federal. Empero, no deja de ser significativa. Significativa por el desinterés de los 3.5 millones de votantes para elegir a sus representantes populares y a sus presidentes municipales.

Podemos afirmar que el abstencionismo en nuestro país y principalmente en el municipio se debe sobre todo por la cultura y prácticas políticas que han desgastado y desacreditado la lucha electoral. Los electores, especialmente en municipios marginados de todo beneficio, nada esperan al participar en la contienda electoral. Todo ello consolida la apatía, la falta de participación, el alejamiento ciudadano de la política, lo cual mengua el consenso social necesario a todo sistema político. Es por ello que el reto más importante para todas las organizaciones políticas es aglutinar a las sociedades locales en una lucha electoral.

El abstencionismo es uno de los dolores de cabeza del partido del Estado. Quisiera mayor participación para legitimarse, pero teme a la creciente participación opositora. No puede resolver las contradicciones económicas y sociales ni sus secuelas políticas, y va entrando en crisis política, puesto que su “democracia” se va evidenciando cada vez más como menos representativa.

Algunos exmilitantes del partido predominante, cual es el caso de Rodolfo González Guevara, exembajador de México en España, declaró que el abstencionismo y la falta de credibilidad de los mexicanos en los procesos electorales son culpa tanto del gobierno federal como de los partidos políticos, por no haber logrado que las leyes en materia electoral se cumplan.²⁶²

Para el exsecretario del CEN del PRI no es suficiente con que constantemente se dé paso a la creación de nuevas leyes, como fue el caso del Código Federal Electoral “lo importante —dijo— es que las disposiciones existentes se cumplan y no sólo de hacer anuncios espectaculares de nuevos preceptos o disposiciones legales”.

González Guevara afirmó que han sido los propios partidos políticos y el gobierno los que han permitido la ilegalidad electoral, “cuando todo lo que tienen que hacer es aplicar y cumplir las disposiciones establecidas por los propios actores de las contiendas políticas”.

Por todo ello, consideramos que en la tarea para abatir el abstencionismo jugará un papel de gran importancia la actividad que desplieguen los partidos políticos para imbuir, en el espíritu de sus militantes y de los ciudadanos en general, la trascendencia que tiene el expresar su voluntad política; lo cual puede ser reforzado con acciones a cargo del Estado, expresado en el exacto cumplimiento de las disposiciones electorales sin inclinación partidista de ningún tipo.

²⁶² Unomásuno, México, 8 de noviembre de 1987.

XI. LA NUEVA REALIDAD POLÍTICA Y SU INCIDENCIA EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES

Para finalizar este capítulo no nos queda más que realizar algunas consideraciones en torno a los hechos novedosos en el quehacer político, manifestados a lo largo del sexenio del licenciado Salinas de Gortari, relacionándolos con el futuro desarrollo de nuestras prácticas políticas municipales.

No cabe duda que el actual periodo de gobierno se ha caracterizado por romper diversas prácticas y principios por mucho tiempo considerados inalterables, tanto en lo político, pero principalmente en la estructura económica, para procurar una reordenación en las finanzas públicas, disminuir el índice de inflación, incrementar la participación del sector privado en la prestación de diversos bienes y servicios, así como la pretensión de crear un mercomún con las naciones de América del Norte, etcétera.

Esta nueva orientación en la conducción de la política económica, implica necesariamente una revaloración de la forma de ejercicio del gobierno, así como un cambio en las estructuras y prácticas políticas, pues no se puede comprender que pueda funcionar un modelo económico al que se le ha etiquetado como “neoliberal”, si persisten las estructuras sociales corporativistas tradicionales, como por ejemplo el capricho de ciertos sindicatos, que independientemente a los principios de la economía de mercado, exigen su cuota de poder.

Es en esta vinculación dialéctica entre reforma económica y reforma política en donde el grueso de la doctrina encuentra la principal dificultad para llevar a cabo la transición que el país requiere; así, para Lorenzo Meyer todo indica

que la élite tecnocrática que gobierna México desde 1982 ya decidió que puede y debe tratar de transformar radicalmente al sistema económico pero no al político, pues la permanencia de los mecanismos autoritarios son justamente la garantía de que el cambio económico ocurrirá sin contratiempos e inestabilidad.²⁶³

En cambio para otros autores como Julio Labastida, “en México se han dado cambios significativos que se traducen en un clima más favorable para la democracia”,²⁶⁴ todos coinciden en que independientemente a las dificultades de la transformación democrática el quehacer político debe adoptar nuevos principios en su desarrollo.

²⁶³ En “La prolongada transición mexicana: ¿del autoritarismo hacia donde?”, en *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 74, octubre-diciembre 1991, p. 385.

²⁶⁴ En “México: transición democrática y reforma económica”, *Revista Mexicana de Sociología*, México, núm. 2, abril-junio 1991, p. 138.

Lo anterior lo fundamentan en que por ejemplo la oposición ha dejado de ser un movimiento aislado para convertirse en partidos mejor articulados; el surgimiento de una nueva sociedad urbana que no ha podido ser cooptada por el partido en el poder; el desarrollo de una opinión pública mejor informada, entre otros.

Estos nuevos factores han incidido en acontecimientos políticos inusitados a nuestro sistema, como los hechos de que diversos candidatos a gobernadores que por medio del sufragio logran el triunfo y sin embargo no llegan a gobernar; que el estado de Chihuahua sea conquistado por el PAN; que en el Distrito Federal se modifique el sistema de gobierno; que en el Senado se dé cabida a los partidos minoritarios etcétera.²⁶⁵

Estos acontecimientos reflejan la profunda dinámica que atraviesa el sistema político mexicano, cuyos alcances y resultados es prematuro aún enjuiciar, sólo deseamos que esta revaloración de los principios y formas institucionales en una proyección democrática se extienda a las células básicas de nuestro sistema federal.

²⁶⁵ Sobre esta nueva realidad política véase Coloso, Luis Donald, "La reforma del PRI ante la Reforma Política", en *La nueva reforma política*, México, El Nacional, 1991, p. 88; Huerta Páhas, Elías, "Democracia y representación. Tendencias y perspectivas", en *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo*, México, Porrúa, 1993, p. 92; Street, Susan, "Movimientos sociales y análisis del cambio sociopolítico en México", *Revista Mexicana de Sociología*, México, núm. 2, abril-junio 1991, p. 147.