

## PRÓLOGO

Durante casi tres lustros he llamado la atención en numerosos foros académicos sobre la insuficiente bibliografía en materia municipal, la cual todavía se caracteriza —con las honrosas excepciones que bien conocen los estudiosos— por la repetición servil de las mismas ideas, varias de ellas radicalmente equivocadas, y los mismos hechos históricos, también varios de ellos desvirtuados. Dicha carencia se hace patente en las distintas dimensiones de la institución municipal: naturaleza constitucional y estructuración jurídica, papel político, participación ciudadana, competencias, normativa laboral y de seguridad social, situación fiscal y financiera, cooperación intermunicipal, técnicas de gestión privada, vinculación funcional con ciudades extranjeras, servicio civil, retos urbanos y peculiaridades indígenas, entre otras muchas.

La temática pendiente comprende la vida electoral y de los partidos políticos en la escala municipal, como lógica consecuencia de la falta de investigaciones jurídicas sobre el desarrollo político de los estados. La centralización que vivimos durante décadas no dejó espacio para los grandes asuntos de las sociedades locales, puesto que conllevó soluciones que comprendían al país en su conjunto, particularmente a través de la erección de instituciones nacionales en las más diversas esferas, como un solo sistema educativo a cargo de una secretaría del Gobierno Federal. Algo similar sucedió con los servicios de salud y de seguridad social, la llamada federalización laboral, la formación desde el poder de un partido verticalmente estructurado, la aparición de centrales obreras nacionales y de confederaciones empresariales de afiliación obligatoria y también con radio nacional, la emergencia de enormes empresas localizadas en unos cuantos polos y la distribución asimétrica del aparato productivo, de los mercados y de la población en el territorio.

La dinámica centralizadora, aspiración porfiriana que se recuperaría desde los veinte hasta bien entrados los sesenta, desalentó los estudios de microhistoria y los de historia estatal, las investigaciones de economía y cultura regionales, y los de historia y sociología políticas de las entidades federativas y de sus municipios.

Por otro lado, las peculiaridades de nuestro sistema político no actuaban precisamente como un estímulo para la labor científica, pues se hallaba fincado en un partido histórico que en el terreno de los hechos, hasta

hace pocos años, se desempeñaba como partido único, si se atiende a que virtualmente monopolizaba la integración de los órganos representativos, y que por tal condición transformó el régimen presidencial de una mera forma de gobierno, en un presidencialismo exaltado que ha limitado el florecimiento de la división de poderes, el federalismo y el municipio libre. El binomio presidencialismo-partido único, junto con las fórmulas meramente electorales —el uso extensivo e intensivo del principio de mayoría relativa y prerrogativas irrelevantes para los partidos—, hizo que hasta 1979 y, dramáticamente, hasta 1988, el sistema político fuera de baja competencia, y que ésta se desenvolviera en condiciones absolutamente ventajosas para los opositores.

Esos factores, y otros muchos más, se conjugaron para que durante varias décadas los comicios no se consolidaran como la vía preferente para elegir a los gobernantes y las alternativas programáticas que encarnan los partidos, ni tampoco para avenir a los hombres en conflicto por el poder. El pluralismo expansivo, signo inequívoco de la modernización, por años encontró otros afluentes que permitieron que México, sin renunciar a la democracia electoral, afianzara la estabilidad e incorporara a los protagonistas políticos al poder.

Se entiende entonces que México todavía no haya visto florecer ramas del derecho político que puedan garantizar al proceso democrático un curso ascendente y sólido. Tales son los casos del derecho parlamentario, el derecho electoral, el derecho federal y el derecho municipal, ramas éstas que harían posible un itinerario institucional consistente.

El municipio debe contemplarse con un enfoque eminentemente político, para reconocerlo como una solución democrática que obsequia las aspiraciones ciudadanas de participación, por un lado; y con un enfoque de eficiencia, a efecto de considerarlo como un arreglo que permita un desempeño racional en cuanto a la economía regional y a la gestión de los servicios públicos, por el otro. Ambas perspectivas se complementan y dan paso a una visión integral que cohesiona las distintas políticas municipalistas.

El municipio mexicano es una institución aun en ciernes, no únicamente por factores de índole política o económica. Todo se inicia en el México independiente con una conceptualización equivocada que obstaculizó su compatibilización con otras instituciones básicas (el federalismo y el régimen presidencial) y con decisiones políticas de gran aliento (la integración nacional y la estabilidad). Esa equivocada inteligencia —y lo enfatizo para comprender mejor la obra de José Luis López Chavarría— condujo a que los municipios quedaran sometidos a los gobiernos de los estados, sus competencias fueran cediendo pari-pas a la centralización, sus acervos inmobiliarios se esfumaran a iniciativa de la legislación liberal de desamortización, junto con la tierra de las comunidades agrarias y de los pueblos

## PRÓLOGO

9

indígenas, y el carácter electivo de los cuerpos edilicios prácticamente desapareciera.

El empobrecimiento de los ayuntamientos se tradujo en su imposibilidad para prestar los servicios públicos que les eran propios, por lo que se transfirió esa responsabilidad a los otros órdenes gubernativos o bien se exigieron subsidios a éstos, los cuales enajenaban la libertad municipal. Su decaimiento financiero y administrativo, acompañado de la proliferación de necesidades que transportaba la idea del progreso, socavaba a los ojos de los ciudadanos la jerarquía de los cabildos, con lo que se precipitaba su debilitamiento político.

Esa evolución que se inició desde la segunda mitad del siglo XIX, cobró aceleración con el Porfiriato, para culminar en cincuenta años de gobiernos revolucionarios, esto es, de 1920 a 1970. A mi entender en los últimos cinco lustros se ha intentado revertir la tendencia centralizadora, aun cuando los frutos son todavía magros.

México, como acredita este trabajo académico, está ayuno de investigaciones científicas sobre la vida electoral de los municipios, por la obvia razón de que los numerosos factores que he mencionado, provocaron que en el mundo de la realidad los ayuntamientos fueran desposeídos de su carácter electivo, y que, consiguientemente, los comicios resultaran irrelevantes.

El doctor López Chavarría arranca su obra con el examen del contenido municipal de las distintas cartas constitucionales que nos dimos los mexicanos en el siglo pasado, tanto en la fase preindependiente —la de Cádiz y la de Apatzingán— como en las etapas posteriores, fueran federalistas o centralistas. Dos conclusiones saltan sin discusión de ese examen: una, que nunca pasó por la cabeza de los constituyentes la extinción de la institución municipal, cuya vigencia siempre se dio por descontada como parte del legado virreinal; y dos: que las sucesivas constituciones nacionales fueron muy lacónicas en cuanto a su estructuración normativa, como lo fueron también las cartas locales.

Los federalistas abandonaron la cuestión municipal a los constituyentes de los estados por considerar que era propia de su régimen interno, en tanto que los centralistas la dejaron a la legislación ordinaria y a la tradición normativa que legó el Virreinato. El Constituyente de Querétaro, para responder a las demandas de los revolucionarios, particularmente del Partido Liberal y de la Convención, y en congruencia con una ley preconstitucionalista de Carranza, estableció las bases de la institución municipal en el artículo 115, pero no logró garantizar la libertad municipal.

Por el contrario, varias reformas a la Carta de 1917, acordes con la corriente centralizadora, se apartaron del compromiso municipalista. La supresión de la fórmula municipal en el Distrito Federal es una, y la absor-

ción de las fuentes tributarias por parte de la Unión, otra. En paralelo, el constitucionalismo local pugnó por el sometimiento de los ayuntamientos a los gobernadores.

Las enmiendas al artículo 115 constitucional que promovió el presidente Miguel de la Madrid, representaron un auténtico golpe de timón en la historia del municipio de nuestro país, al disipar varios de los obstáculos que militaban en contra de esa institución. Destaca la definición de la competencia mínima de los cuerpos edilicios, el señalamiento de fuentes tributarias, la incorporación al federalismo cooperativo a través de la transferencia de responsabilidades por vía convencional, el régimen laboral y de seguridad social de los servidores municipales —el cual no se vive todavía—, la posibilidad de fórmulas asociativas, y la suspensión de la injerencia de los poderes ejecutivos en la integración y permanencia de los cabildos.

Es de tal trascendencia esta reforma que en 1991 el pleno de la Suprema Corte de Justicia dictó ejecutoria en el sentido de que para los efectos de la controversia constitucional que contempla el artículo 105, y teniendo a la vista el nuevo artículo 115, los ayuntamientos deben tenerse como “un poder”, con lo que asume una postura que representa una verdadera revolución conceptual, y se abandona definitivamente al juicio de amparo como medio para que un cabildo impugne actos de los poderes estatales. Reservo mi criterio al respecto para otra cita académica.

En el campo específico de la democracia electoral, que mucho interesa a nuestro autor, se identifican dos hitos. El primero tiene lugar en 1978 cuando el artículo 115 prescribe que en los municipios con más de 300 mil habitantes los ayuntamientos se conformaran con sujeción al principio de representación proporcional; y el segundo, en 1983, al universalizarse ese principio, también mediante enmienda a dicho artículo. Esa modificación se ajusta al propósito de incorporar el pluralismo a las instituciones políticas, según sucedió primero en la Cámara de Diputados y en los congresos locales, y después en el Senado en 1994.

No está por demás dejar constancia de que en varios estados el referido principio fue sustituido por el de representación de minorías, colocándose la intención profunda del poder revisor.

Esas reformas, la expansión de la sociedad plural y la lucha por la descentralización y un desarrollo más equilibrado, se manifiestan en la reivindicación de la democracia municipal y en la renovación permanente de la normativa aplicable a los comicios municipales. El análisis que en ese marco hace López Chavarría, apunta varias conclusiones: a) la legislación electoral de los estados se acomoda a las pautas que consagra la legislación federal; b) las reformas legales que emprende la Federación tienen inmediato curso en los estados; c) aunque no pocas legislaciones locales

abren las puertas a los partidos estatales, prácticamente están cerradas a los partidos municipales; d) si bien los ayuntamientos intervienen en la integración de los organismos y en los procedimientos electorales, por lo general se desecha la fórmula de la *autocalificación*; e) por su conformación los organismos que conocen de los comicios municipales todavía no se consolidan como autoridades plenamente imparciales; y f) no es frecuente que se otorguen a los partidos prerrogativas estrictamente municipales.

En la esfera del comportamiento político —y propiamente del electoral—, el profesor López Chavarría identifica patrones que me apresuro a completar, y que revelan el dinamismo que muestra la política municipal en este México comprometido con la aceleración democrática. La geografía electoral muestra una competencia desigual, pero creciente: en la mayoría de las municipalidades persiste la hegemonía del partido histórico, el Revolucionario Institucional, pero ya en varios municipios de importancia demográfica, económica y política, han triunfado partidos opositores, principiendo así la alternancia en el poder, nota distintiva de la democracia occidental. Ese panorama se termina de configurar con los altos índices de abstención.

Por penoso que resulte, no se puede ignorar que muy a menudo las autoridades electorales no ponen punto final a las querellas instauradas con motivo de los comicios, lo que lleva inclusive al establecimiento de la violencia (“insurgencia municipal”, la denomina el investigador universitario).

La erección de la sociedad pluralista basada en la competencia electoral, la efectividad del sufragio y el activismo de los partidos y los medios de comunicación colectiva, será la palanca del despegue municipal, con lo que se desahogará la rica y compleja agenda pendiente, que comprende la absorción de la democracia participativa, la representación peculiar de los pueblos indígenas, la tecnificación de la gestión, la cabal incorporación de la autoridad municipal al Estado de derecho, la liquidación de los arcaísmos del poder, la consolidación de la magistratura electoral y, finalmente, la recreación regional a través de las instituciones municipales.

Cuando en mi condición de ciudadano municipal pienso en el municipio, concluyo que será la democracia electoral la que habrá de redimirlo en su esencia, para que todo lo demás se le dé por añadidura.

José Francisco RUIZ MASSIEU