

Reforma electoral municipal de Nuevo León: Vía para la democratización a partir del orden de gobierno más cercano a la ciudadanía

Cynthia Cristina Leal Garza

Se puede reconocer, sin dificultad, que muchas de las prácticas y rituales del Gobierno municipal echan raíces en estructuras de antaño, las cuales han tenido una historia peculiar de adaptación y cambio, de ajustes con lo preexistente como con lo que siguió después; pero es necesario reconocer que son esas, y no otras, las estructuras que habrán de modificarse. Son esas estructuras de participación en los asuntos públicos las que en las condiciones actuales aparecen como el sujeto privilegiado de la reforma.

ALEJANDRA MORENO TOSCANO

Introducción

A lo largo de la historia de nuestro país se han analizado propuestas que versan sobre representatividad ciudadana e independencia electoral del municipio, mas siempre en el marco de las modificaciones a los procedimientos federales y estatales (Acedo), ya que con la evolución del sistema político mexicano se consolidó un modelo prácticamente único en todos los ayuntamientos del país, cuestión que ha afectado directamente nuestra entidad.

La problemática principal en la que se hallan inmersos nuestros ayuntamientos es la falta de representatividad de las necesidades de la población y la ausencia de pluralidad política. Las razones de esto forman un ciclo vicioso: por lado la elección por planillas promueve la lealtad de los ediles de mayoría hacia su partido, no hacia la ciudadanía; y por otro, el mecanismo actual de la integración de nuestros gobiernos municipales fomenta la sobre-representación del partido mayoritario, lo que

impide la pluralidad dentro de los ayuntamientos y refuerza aún más el papel primordial que mantiene el partido del Presidente municipal. Todo esto, aunado a que los ediles las más de las veces no cuentan con una profesionalización en el servicio público, va desgastando la legitimidad de las acciones de nuestros gobiernos municipales.

Es por eso que este ensayo pretende ser una aportación a la democratización en nuestro Estado desde las bases, para lo cual en las próximas páginas se realizará primero un marco teórico para contextualizar los gobiernos municipales en el Estado, las variables que más incidencia tienen sobre los sistemas electorales, y, su relación con la entidad; posteriormente se hablará de la integración de los ayuntamientos en el Estado; después se realizarán tres propuestas concernientes a la reforma electoral en los municipios de Nuevo León y se culminará con algunas reflexiones finales.

La pregunta fundamental que guía estas líneas es: ¿Qué reformas electorales son necesarias para lograr una mejor representatividad de la población y pluralidad política en los ayuntamientos de la entidad?, y de esa manera incidir en la democratización de nuestro Estado a partir del orden de gobierno más cercano a la ciudadanía.

1. Marco teórico

Los gobiernos municipales en el estado de Nuevo León

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos anteriormente establecía que cada municipio debía ser *administrado* por un Ayuntamiento, mas desde la reforma de 1999 reconoce que el Ayuntamiento es el orden de Gobierno municipal, lo que ha significado un cambio trascendental en la manera de concebir al municipio como tal y su relación con los órdenes estatal y federal, en el marco del sistema político de nuestro país.

Respecto a su composición, cada Ayuntamiento se integra por un Presidente municipal y el número de Regidores y Síndicos que la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León determina, y de acuerdo con lo establecido en sus artículos 18, 27, 29, 30 y 31; las principales atribuciones con que cuentan son las siguientes:

- El Presidente municipal se desempeña como representante político del municipio, líder del Cabildo y titular de la administración pública municipal.
- Los Regidores son quienes en conjunto deliberan, analizan, resuelven, controlan y vigilan las acciones que emprende el Ayuntamiento.
- Los Síndicos, al igual que los Regidores participan mediante su voto, y además son los encargados de revisar la correcta aplicación de los recursos municipales, y el ejercicio de la personalidad jurídica del municipio, según sea el caso.

Asimismo, de conformidad con los artículos 115 de la Constitución Política federal y 124 de la Constitución Política del Estado, está prohibida la reelección de los integrantes del Ayuntamiento para el período inmediato, aunque el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha interpretado esta disposición en un sentido bastante amplio, ya que la prohibición no se refiere únicamente a la repetición en el mismo cargo, sino a que no es posible contender siquiera por uno diferente dentro del mismo municipio.

Lo anterior implica que, por ejemplo, quien fue Presidente municipal, Regidor o Síndico electo popularmente, por elección directa, indirecta o por nombramiento o designación del Congreso del Estado,¹ se encuentra imposibilitado para buscar la Presidencia municipal en el Ayuntamiento del período inmediato; e inclusive para el caso de nuestro Estado desde 1999 la prohibición se extiende a los Presidentes municipales conocidos popularmente como *chapulines*, ya que tampoco pueden ser reelectos para dicho cargo en el período posterior en algún municipio diferente al cual se desempeñaron como tales.

Sistemas Electorales

Los sistemas electorales definidos por Dieter Nohlen son la manera según la cual el elector manifiesta por medio del voto el

¹Los artículos 115 de la Constitución Política federal y 124 de la Constitución Política del Estado incluyen a los miembros del Ayuntamiento que son designados por alguna autoridad, mas el único orden de gobierno con la prerrogativa de designar a dichos servidores públicos es el Congreso del Estado, de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado en sus numerales 28, 46, 54, 59, 65 y 66.

partido o candidato de su preferencia, y según la cual esos votos se convierten en ediles. (*Sistemas electorales y partidos políticos*)

Al respecto Vallés y Bosch establecen que los componentes que más influencia tienen sobre los resultados finales del proceso electoral son, en orden: la magnitud del distrito o la circunscripción electoral, la fórmula electoral que convierte votos en asientos, la barrera mínima y la modalidad del voto. (*Sistemas electorales y gobierno representativo*) A continuación se presentan los componentes más importantes de estas variables:

El distrito o circunscripción es para estos autores un conjunto de electores, agrupados generalmente sobre la base territorial, a partir de cuyos votos se procede a la distribución entre candidatos contendientes de los ediles que constituyen el órgano a elegir.

La fórmula electoral es el procedimiento de cálculo aplicado a los votos expresados por los electores de un distrito con objeto de obtener una distribución de ediles entre los diversos candidatos contendientes. Gracias a esta variable se permite calificar a los sistemas electorales de mayoritarios o proporcionales, de acuerdo a sus resultados. En el primer tipo, el candidato o conjunto de ellos que consigue el mayor número de votos es el que adquiere la victoria. En el segundo, la tendencia es que el porcentaje o cuota de votos que gane cada contendiente se le asignará en ediles.

Las *fórmulas mayoritarias* pueden dividirse en dos tipos: la de mayoría simple o relativa y la de mayoría absoluta. En la primera el candidato que gana más votos, independientemente de cuántos sean, gana. La mayoría absoluta se forma por el 50 % de los votos más uno, dentro de ésta existen dos variantes: la votación de doble vuelta, donde si no se reúne la mayoría absoluta, se convoca a una segunda vuelta; y el voto alternativo o preferencial, en la que el votante indica al candidato que prefiere en primer lugar y a continuación enlista sus preferencias en orden de prioridad.

Las *fórmulas distributivas o proporcionales* se resumen en la siguiente fórmula: la cuota o cociente electoral es igual al número de votos entre la magnitud de la circunscripción. Como de estas operaciones quedan fracciones, hay dos maneras de distribuirlas: por la fórmula del resto mayor y por la de la media o cociente electoral mayor. La primera se aplica a distritos plurinominales, y el criterio para la asignación de ediles no atribuidos en una primera distribución se basa en la magnitud del resto de sufragios

no utilizados que presenta cada candidatura; y la fórmula de la media mayor tiende a favorecer a los partidos o candidaturas con mayor número de votos, ya que presentan mejores cocientes en las etapas de distribución.

Es preciso mencionar que la *sobre o sub-representación* que obtienen los partidos políticos dentro de determinado cuerpo colegiado, se refiere a la *proporción* de asientos que consiguen en relación con el porcentaje de la votación que alcanzaron en la elección, lo que incide directamente en la pluralidad del cuerpo colegiado, en este caso del Ayuntamiento. Mientras que el concepto de *representatividad* hace referencia a la personificación dentro del Gobierno municipal que de las necesidades y demandas de la población se realizan.

La *barrera mínima o umbral electoral* es el número o porcentaje mínimo de votos que debe reunir una candidatura para participar en la distribución de ediles; y el *umbral efectivo*, a su vez, es la cantidad mínima de votos que debe reunir un candidato para poder tener cabida en el cuerpo colegiado, el cual en muchas ocasiones, debido a tendencias mayoritarias en las fórmulas electorales o a las magnitudes de las circunscripciones, sobrepasa a la barrera mínima formalmente requerida.

La *modalidad o estructura del voto* es la forma que adopta el voto emitido por el elector al seleccionar al candidato o candidaturas de su preferencia. Esta variable puede configurarse dependiendo de dos criterios: el destinatario del apoyo que el voto contiene y la exclusividad o distribución de dicho apoyo. La primer categoría se refiere a si se vota por un candidato particularmente o a una lista de ellos; y dentro de la segunda se encuentran el voto categórico, el cual se refiere a cuando el votante otorga todas sus preferencias a un solo grupo de candidatos, y el voto preferencial, cuando éste se divide entre diversas candidaturas.

2. Variables electorales en el estado de Nuevo León

En nuestro Estado *el distrito o circunscripción* en las elecciones municipales es el municipio mismo. Es decir, de acuerdo al artículo 171 de la Ley Electoral de la entidad, basta la emisión de un solo voto para sufragar por la planilla que gobernará en su mayoría al municipio. De lo que se desprende que el orden de Gobierno

municipal es electo de manera integral dentro del mismo, y no hay divisiones dentro de éste (como los distritos electorales para los Diputados) que pudieran fraccionar dicho proceso.

Por lo que hace a *la modalidad del voto en nuestra entidad*, el artículo 114 de la Ley Electoral en el Estado dispone que las candidaturas para la renovación de ayuntamientos se registran por planillas ordenadas, completas e integradas por los nombres de los candidatos a Presidente municipal, Regidores y Síndicos, con los respectivos suplentes de estos dos últimos en el número que dispone la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León.

En relación a la *fórmula electoral*, dicha Ley contempla en su numeral 15 el mecanismo para determinar a los miembros del Ayuntamiento, dentro del cual reúne los principios de *mayoría relativa y representación proporcional*:

En los municipios cuya población no exceda de 12 mil habitantes habrá un Presidente municipal, un Síndico, cuatro Regidores de mayoría relativa y los Regidores de representación proporcional que correspondan.

En los municipios cuya población exceda de 12 mil habitantes pero que sea inferior a 50 mil, habrá un Presidente municipal, dos Síndicos, seis Regidores de mayoría relativa y los Regidores de representación proporcional que correspondan.

En los municipios cuya población sea superior a 50 mil habitantes, habrá un Presidente municipal, dos Síndicos y los siguientes Regidores: en el caso de mayoría relativa seis Regidores más uno por cada 100 mil habitantes o fracción que exceda de dicha cifra, y los Regidores de representación proporcional que correspondan.

Respecto a las regidurías de *representación proporcional*, los artículos 220, 221 y 222 de la Ley Electoral del Estado estipulan el mecanismo para su distribución: una vez declarada electa la planilla que hubiere obtenido las de *mayoría relativa*, se asignarán las regidurías de representación proporcional, las cuales podrán llegar a ser hasta un 40 % de las que correspondan, y se repartirán a los partidos que no hayan conseguido el triunfo de mayoría pero que sí hayan alcanzado el *porcentaje mínimo*, descrito más adelante.

Lo anterior, salvo en lo que se refiere a los partidos que no obtengan Regidores por mayoría ni por primera minoría,² a los que se les asignará una regiduría más si hubieren obtenido más de dos veces el porcentaje mínimo, siempre y cuando la cantidad total de Regidores de representación proporcional no sea superior a los de mayoría, ni que el partido que haya obtenido el segundo lugar en la votación tenga igual o menos Regidores de representación proporcional que otro partido.

A las regidurías concedidas por este principio es preciso agregar el redondeo, el cual se aplica al número absoluto superior más cercano, aún y cuando en este procedimiento se sobrepase el 40 % de las regidurías que correspondan.

Por último, para la distribución de estas regidurías se consideran el umbral electoral de porcentaje mínimo y las fórmulas de cociente electoral y resto mayor:

- Porcentaje mínimo: es el 1.5 % de la votación emitida en los municipios que tienen más de 20 mil habitantes inclusive, y el 10 % en los que tienen menos de esa cifra. Éste se asigna a todo aquel partido que obtiene dicho porcentaje.
- Cociente electoral: se emplea si después del procedimiento del porcentaje mínimo todavía quedan regidurías por repartir, y se asigna a los partidos tantas regidurías como veces contenga en su votación restante dicho cociente.
- Resto mayor: es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de los partidos políticos después de haber participado en la distribución anterior, y se efectúa siguiendo el orden decreciente de los restos de votos no utilizados.

3. Integración de los ayuntamientos en el estado de Nuevo León

El sistema electoral municipal en nuestro Estado descrito en las páginas anteriores ha propiciado la falta de representatividad de

² Aunque en el artículo 221 de la Ley Electoral del Estado se hable de *Regidores de primera minoría*, éstos no se encuentran contemplados en nuestro marco normativo, ya que en la entidad no contamos con Regidores electos por tal principio. Dicho numeral hace referencia más bien, al partido que obtuvo mayor número de Ediles por el principio de representación proporcional.

la población y pluralidad política en los ayuntamientos, lo que de acuerdo a Tonatiuh Guillén se debe a que las prácticas de los gobiernos municipales reproducen las agendas e intereses en el Ejecutivo y Legislativo de la entidad (*Gobiernos municipales en México...*) y la Federación.

De hecho, mantienen un comportamiento de tipo presidencialista en el que las decisiones son tomadas por el Presidente municipal, y la relación entre éste y el Cabildo sobreviene en un ambiente autoritario y jerarquizado que margina a los Regidores y Síndicos en el análisis, debate, control, decisión y evaluación de las políticas públicas que implementa el Gobierno municipal.

El sistema mismo de la integración de los ayuntamientos promueve esta situación, ya que los ediles no son escogidos por circunscripciones dentro del municipio, ni tienen oportunidad de reelegirse en el período inmediato posterior. Si fuera así, necesitarían realizar algún tipo de campaña, presentar propuestas concretas, formalizar esfuerzos por rendir cuentas a los habitantes de su circunscripción informando sobre los resultados de su gestión, profesionalizarse en el servicio de la función pública para realmente ser Regidores representantes de las necesidades ciudadanas, y a su vez el electorado decidiera votar de nuevo por ellos. En cambio con el mecanismo actual de composición de los ayuntamientos, lo que se favorece en la toma de decisiones es la complicidad entre los Regidores de mayoría relativa y de ellos con el Presidente municipal, en detrimento de la democratización de los gobiernos municipales.

Al respecto, a continuación se presentan características por estratos de los ayuntamientos del Estado: ³

³ Cuadros realizados con información de la Comisión Estatal Electoral (CEE) y del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (Inegi). La tipología por estratos se realizó originalmente siguiendo la división que de los municipios hace el artículo 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado, sin embargo encasillar en el tercer estrato a municipios que contaban desde 100 mil habitantes hasta un millón, resultaba poco práctico para el análisis por lo que la clasificación se realizó de acuerdo al número de Ediles que integran los Ayuntamientos.

ESTRATOS DE MUNICIPIOS									
ESTR 1	ESTR 2	ESTR 3	ESTR 4	ESTR 5	ESTR 6	ESTR 7	ESTR 8	ESTR 9	ESTR 10
29	11	3	1	1	2	1	1	1	1

NÚMERO DE MUNICIPIOS

COMPOSICIÓN DEL AYUNTAMIENTO

Presidente municipal	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Síndicos	1	2	2	2	2	2	2	2	2
Regidores de mayoría relativa	4	6	7	7	8	9	11	13	18
Regidores de representación proporcional	2	3	3	4	4	5	6	7	8
Subtotal Regidores	6	9	10	11	12	14	17	20	26
Integrantes Ayuntamiento	8	12	13	14	15	17	20	23	29
Total de cargos de elección popular en el estrato	232	132	39	14	15	17	20	23	29

PESO DE LOS EDILES EN EL AYUNTAMIENTO

PESO % DE REG. DE REP. PROP.									
Considerando sólo Regidores	33.33%	33.33%	30.00%	36.36%	33.33%	30.77%	35.71%	35.29%	30.77%
Con Síndicos	28.57%	27.27%	25.00%	30.77%	28.57%	26.67%	31.25%	31.58%	28.57%
Con Presidente Municipal	25.00%	25.00%	23.08%	28.57%	26.67%	25.00%	29.41%	30.00%	27.59%
Peso % de Síndicos del total del Ayuntamiento	12.50%	16.67%	15.38%	14.29%	13.33%	12.50%	11.76%	10.00%	6.90%
PESO % DE REG. DE MAY. REL.									
Considerando sólo Regidores	66.67%	66.67%	70.00%	63.64%	66.67%	69.23%	64.29%	64.71%	65.00%
Con Síndicos	71.43%	72.73%	75.00%	69.23%	71.43%	73.33%	68.75%	68.42%	71.43%
Con Presidente Municipal	75.00%	75.00%	76.92%	71.43%	73.33%	75.00%	70.59%	70.00%	72.41%

POBLACIÓN Y AYUNTAMIENTO

POBLACIÓN CENSO 2000	141378	281266	188443	75059	125978	460483	283497	496878	670162
% DE LA POB. TOTAL DEL ESTADO	3.69%	7.34%	4.91%	1.96%	3.29%	12.01%	7.39%	12.96%	17.48%

estrato 1: Municipios cuya población no excede de 12 mil habitantes; 8 ediles / estrato 2: Municipios cuya población se encuentra entre 12 mil y 50 mil habitantes; 12 ediles; ESTRATO 3: Municipios cuya población se encuentra entre 50 mil y 70 mil habitantes; Linares, Juárez y Montemorelos; 13 ediles / estrato 4: Municipio cuya población se encuentra entre 70 mil y 100 mil habitantes; Cadereyta (75 mil 059); 14 ediles / estrato 5: Municipio cuya población se encuentra entre 100 mil y 200 mil habitantes; San Pedro Garza García (125 mil 378); 15 ediles / estrato 6: Municipios cuya población se encuentra entre 200 mil y 250 mil habitantes; Escobedo y Santa Catarina; 16 ediles / estrato 7: Municipio cuya población se encuentra entre 250 mil y 300 mil habitantes; Apodaca (283 mil 497); 17 ediles / estrato 8: Municipio cuya población se encuentra entre 300 mil y 600 mil habitantes; San Nicolás de los Garza (496 mil 878); 20 ediles / estrato 9: Municipio cuya población se encuentra entre 600 mil y 1 millón de habitantes; Guadalupe (670 mil 162); 23 ediles / estrato 10: Municipio cuya población excede de 1 millón de habitantes; Monterrey (1110 mil 997); 29 ediles / (*) El término Edil hace referencia al total de integrantes del Ayuntamiento / (**) La lista nominal de electores del Estado en el 2003 estuvo formada por 2,677 mil 343 electores con una votación total para la elección de ayuntamientos de 1,444 mil 085; lo que significa una participación del 54 por ciento.

Lo anterior indica que la relación entre el total de los integrantes de los ayuntamientos puede llegar a ser mayor de cuatro a uno entre los municipios de la entidad. Es decir, que mientras que Monterrey por ejemplo cuenta con 29 ediles, incluyendo dentro de este término a la totalidad de los integrantes del Ayuntamiento, hay otros como Villaldama, Rayones, Parás, Mier y Noriega, Marín, Los Herreras, Lampazos de Naranjo, entre otros, que tienen ocho.

De igual manera se tiene que el peso de los Regidores de representación proporcional en los ayuntamientos es aproximadamente de 35 % en los distintos estratos considerando sólo a los Regidores, pero si también se toman en cuenta los Síndicos y el Presidente municipal, quienes pertenecen siempre al partido mayoritario (o los Síndicos en su caso a los partidos que mediaron en la coalición), los porcentajes de Regidores de representación proporcional dentro de la totalidad del Ayuntamiento disminuyen aproximadamente al 25 ó 27 %.

De esta forma el papel del Síndico o los dos Síndicos, según sea el caso establecido en el artículo 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal, ocasiona una ventaja que puede ir desde el siete hasta el 17 % al momento de contabilizar al partido de mayoría.

Entonces, no solamente los Regidores que fueron electos a través de la planilla tienen un lazo de unión con el Presidente municipal, también los Síndicos, y todos éstos, al aliarse en las votaciones del Ayuntamiento, superan la mayoría cualificada requerida por el inciso b) del artículo 130 de la Constitución Política del Estado para votar resoluciones que afectan el patrimonio inmobiliario municipal o celebrar actos o convenios que comprometen al municipio por un plazo mayor al período del Ayuntamiento. Cuestión que hace urgente el establecer candados para que el partido mayoritario no obtenga tan fácilmente el porcentaje requerido en los asuntos mencionados.

Por si fuera poco, la ponderación cuantitativa de la sobre y sub-representación en los municipios de la entidad, indica la ganancia o pérdida de cada partido político expresada por la diferencia en puntos porcentuales entre el porcentaje de ediles asignados y la proporción de votos obtenidos:

ESTRATOS DE MUNICIPIOS														
ESTRATO 1		ESTRATO 2		ESTRATO 3		ESTRATO 4		ESTRATO 5		ESTRATO 6		ESTRATO 7		
Peso % del estrato en el padrón electoral		17.60%		14.10%		13.82%		7.09%		9.28%		4.18%		
	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)
PAN	+27.46	58.91%	+27.17	56.81%	+18.69	31.63%	+7.92	16.91%	-1.82	5.18%	-16.45	62.19%	-6.72	27.61%
PRI	-27.78	60.00%	-30.78	67.23%	-18.43	52.51%	-9.77	20.41%	-0.56	1.03%	+24.44	41.68%	+12.98	20.11%
PRD	+2.06	125.61%	+2.99	148.76%			+1.24	108.77%	+3.82	291.60%	-1.38	47.26%		
PT	-0.62	14.35%	+1.72	52.44%	+1.94	53.59%	+1.51	46.46%	+0.03	0.39%	-5.50	50.55%	-3.10	43.91%

ESTRATO 1: Municipios con población superior a un millón de habitantes: Monterrey/estrato 2: Municipios con población superior a 500 mil habitantes: Guadalupe/estrato 3: Municipios con población superior a 400 mil habitantes: San Nicolás de los Garza/estrato 4: Municipios con población superior a 100 mil habitantes: Apodaca, Garza García, Santa Catarina/estrato 5: Municipios con población superior a 50 mil habitantes: Cadereyva, General Escobedo, Linares/estrato 6: Municipios con hasta 12 mil habitantes/(a) Ganancia (+) o Pérdida (-) de cada partido expresada por la diferencia en puntos porcentuales entre el porcentaje de ediles asignados y el porcentaje de votos obtenidos/(b) Ganancia (+) o Pérdida (-) de cada partido en función del nivel de votación obtenida por el mismo.

Cabe mencionar que este cuadro fue realizado por Acedo tomando en cuenta las Administraciones 1994-1997 en el Estado, con la división por estratos que establecía la anterior legislación electoral. Se incluyó el presente esquema puesto que en el Informe del Proceso Electoral de la Comisión Estatal Electoral sólo aparecen las planillas que ganaron en los ayuntamientos del Estado mas no es posible determinar dentro de las coaliciones cuántos ediles obtuvo exactamente cada participante, por lo que del Proceso Electoral 2003 solamente es posible calcular los porcentajes de los partidos que obtuvieron regidurías por el principio de representación proporcional.⁴

Ante esto el artículo 62 de la Ley Electoral del Estado establece los requisitos que debe cumplir el convenio de coalición para la elección de los ayuntamientos,⁵ sin embargo, dentro de éstos no aparece alguno que señale la parte proporcional que correspondería a cada partido político una vez que la coalición ganara en los gobiernos municipales del Estado, circunstancia que vulnera sensiblemente la pluralidad política en los gobiernos municipales porque el partido mayoritario puede de esta manera controlar, sin una restricción legal, los espacios de cada partido dentro de la planilla ganadora la cual, sobra decir, es mayoría dentro del Ayuntamiento.

Es por esto que con el fin de analizar la sobre y sub-representación con que cuentan los partidos políticos en los gobiernos municipales del Estado, se prefirió incluir el cuadro realizado por Acedo con la anterior aclaración ya que, si bien las posiciones de los dos partidos principales se han invertido de

⁴ Es importante señalar que se acudió a la Comisión Estatal Electoral para solicitar el dato exacto de la repartición de las regidurías de mayoría en los 40 municipios de la entidad en los que ganaron las planillas de la Coalición Alianza Ciudadana, la cual se formó por los partidos políticos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México, Liberal Mexicano y Fuerza Ciudadana, excepto para Monterrey, en donde se coaligó también el Partido del Trabajo (de los 11 restantes nueve los ganó Acción Nacional, uno el Partido de la Revolución Democrática, y uno el Partido del Trabajo), para efecto de analizar la sobre y sub-representación dentro de los Ayuntamientos de la entidad. Sin embargo, ni la misma Comisión Estatal Electoral cuenta con esta información, ya que no aparece en los acuerdos publicados en el Periódico Oficial del 5 de marzo de 2003, los cuales contienen los convenios que firmaron los representantes de estos partidos.

⁵ Éstos son: los partidos políticos que la forman, la elección que la motiva, el emblema y los colores bajo los cuales participan, el compromiso de sostener una plataforma electoral común, y la forma para ejercer en común las prerrogativas y el financiamiento que a los partidos políticos les otorga la Ley Electoral del Estado.

1994 a 2003, las características estructurales de la composición de nuestros ayuntamientos se mantienen.

Ahora bien, de la tabla anterior se desprende que en los primeros cuatro estratos de los municipios del Estado, independientemente del porcentaje que obtengan los dos partidos principales, la tendencia es que el nivel de sobre-representación, es decir la ganancia de ediles que tenga el partido de mayoría en relación con el porcentaje de votos que obtuvo en la elección, será semejante a la pérdida de ediles en relación con la votación (la sub-representación) que obtenga el segundo lugar.

Lo preocupante aquí es que el nivel de sobre-representación del partido mayoritario ha llegado a ser hasta del 30 %, lo que significa que el partido del Presidente municipal con el mecanismo actual, puede llegar a obtener la tercera parte más de los Regidores que le hubieran correspondido en proporción a los votos que obtuvo en la elección.

Por otra parte, el quinto estrato no cuenta con una sobre o sub-representación significativa, mientras que en el sexto y séptimo se agudiza la sobre-representación a favor del partido ganador debido a que el tamaño reducido de los ayuntamientos ocasiona que el partido mayoritario participe con casi la totalidad de los integrantes de los mismos, dando como resultado barreras o umbrales mínimos que no están formalmente estipulados en la Ley, pero sí implícitos en el proceso electoral y que es preciso tomar en consideración.

Los partidos más pequeños, a su vez, no cuentan con una sub-representación relevante, ya que en cualquier caso no es superior al 3.10 %. Sin embargo, el nivel de sobre-representación que han conseguido en virtud de la aplicación del mecanismo vigente, ha alcanzado niveles cercanos al 300 % en relación al porcentaje de los votos que obtuvieron en la elección; lo que en cierta medida favorece el pluralismo político en los gobiernos municipales de la entidad, ya que los partidos que no cuentan con el reconocimiento de los dos principales, obtienen así regidurías de representación proporcional que de otra manera no hubieran obtenido.

Es así como de todo lo anterior se desprende que las reglas de la integración de los ayuntamientos no permiten la adecuada representación de la población ni un eficaz pluralismo político, lo que va minando la democratización de las acciones

de los gobiernos municipales porque las políticas públicas que se llevan a la práctica se perciben como partidistas, centralistas y sin consenso en el ámbito municipal.

Razón por la cual a continuación se proponen tres reformas electorales municipales para lograr una mejor representatividad de las necesidades de la ciudadanía y pluralidad política en los ayuntamientos del estado de Nuevo León.

4. ¿Qué reformas electorales son necesarias para lograr una mejor representatividad de la población y pluralidad política en los ayuntamientos de la entidad?

Regidores electos en circunscripciones dentro del municipio por el principio de mayoría relativa

Una alternativa para lograr una mejor representación de los nuevoleonenses y un efectivo equilibrio en el Gobierno municipal, consiste en eliminar el sistema de elección por planilla, y que los Regidores de mayoría relativa sean electos en circunscripciones uninominales dentro de cada municipio.

Para la implementación de esta reforma sería necesario que la Comisión Estatal Electoral, con la confianza de ser un organismo ciudadanizado, dividiera el municipio en un número de circunscripciones iguales a la cantidad de regidurías a elegir por el principio de mayoría relativa, de acuerdo a criterios básicos como el número de habitantes y electores por circunscripción, y factores como la unidad geográfica, económica y social.⁶

Además de las boletas para los Regidores de mayoría relativa, los votantes utilizarían otras tres para la totalidad del municipio: una con los candidatos de los diversos partidos políticos para elegir al Presidente municipal; la segunda, una lista de candidatos de cada partido con base a la cual se distribuirían las regidurías de representación proporcional y, la tercera seguiría el procedimiento de la anterior para la elección del o de los Síndicos correspondientes dentro de cada municipio.

Cabe aclarar que las tres boletas mencionadas anteriormente acogerían los mismos candidatos, respectivamente, para

⁶ Estos criterios son los que establece el artículo 158 de la Ley Electoral del Estado para los distritos uninominales en que se eligen a los Diputados de mayoría relativa.

todo el municipio. Es decir, que la boleta de los candidatos a Presidente municipal, la boleta con las listas presentadas por los partidos políticos para los Regidores de representación proporcional, y la de los Síndicos, serían las mismas, respectivamente, en las distintas circunscripciones del municipio, a diferencia de las utilizadas para escoger a los Regidores de mayoría relativa, las cuales serían específicas para cada circunscripción.

Asimismo, la elección para el caso de los Regidores de representación proporcional se llevaría a cabo sin menoscabo del redondeo al número absoluto superior, del porcentaje mínimo, del cociente electoral y el resto mayor, puesto que la propuesta aquí va en el sentido de mejorar lo que ya se tiene, no de suplantarlo.

Como resultado se tendría una mayor participación e involucramiento de la población en los ayuntamientos, los cuales son nuestros órdenes de gobierno más cercanos gracias al aprovechamiento de dos factores estudiados por Dieter Nohlen. Por una parte se encuentra la influencia del espacio geográfico, porque tanto el elector como el candidato están más familiarizados con los problemas de su entorno y sus posibles soluciones; y por otra, la posibilidad de un mejor conocimiento del candidato por parte del electorado, puesto que aquí los partidos políticos tienen menor importancia como canales exclusivos de la formación de la voluntad política, ya que en el municipio tiene mayor relevancia el candidato como persona conocida en un contexto determinado. (469)

De esta manera, al eliminar el sistema de elección por planilla, cada uno de los candidatos a Regidor por mayoría relativa tendría que buscar el voto de los electores de cada circunscripción, promoviendo así el mayor acercamiento a las demandas y necesidades de la población, mientras que la elección del Presidente municipal independiente de las listas a candidatos para Regidores y Síndicos, marcaría la pauta para equilibrar la balanza política dentro de los ayuntamientos de la entidad, incidiendo ambos directamente en el involucramiento y la participación de la población como respuesta ante los compromisos y la rendición de cuentas de estos gobernantes.

Disminución de la sobre y sub-representación en los ayuntamientos

Es necesario disminuir la sobre y sub-representación en los ayuntamientos, ya que las fórmulas vigentes utilizadas en la

entidad establecen que el partido que gana las elecciones, independientemente de los resultados electorales obtenidos, se queda con la mayoría de los ediles, y margina de esta manera al resto en la decisión, planeación, ejecución y evaluación de las políticas públicas que efectúa el Gobierno municipal.

Recordemos que en las tablas presentadas previamente, el porcentaje de ediles que el partido mayoritario recibe en los ayuntamientos puede llegar a ser hasta del 77 %, por lo que es preciso establecer en la legislación electoral que ninguna fórmula, ya sea de mayoría relativa o representación proporcional, ni una combinación de éstas, le permita a algún partido político contar con el 60 % o más del Ayuntamiento, para efecto de que no pueda obtener tan fácilmente la mayoría requerida para la votación de resoluciones que afectan el patrimonio inmobiliario municipal y la celebración de actos o convenios que comprometan al Gobierno municipal por un plazo mayor al del período del Ayuntamiento, los cuales son medulares para el municipio.

Por añadidura, se propone un mecanismo que complementa la eliminación del sistema de elección por planilla. Éste consiste en formar el 50 % de las regidurías mediante los Regidores que se escogieron por mayoría relativa para que los Síndicos electos por la ciudadanía marquen en cierta medida el papel que el partido mayoritario tendrá en el Ayuntamiento, y el 50 % restante de los Regidores destinárselo a los de representación proporcional.

Además, considerando el escenario extremo en que el o los Síndicos y todos los Regidores electos por el principio de mayoría relativa en las circunscripciones uninominales pertenecieran al mismo partido, habría en algunos estratos de los municipios de la entidad un partido con cerca de las dos terceras partes de los integrantes del Ayuntamiento, por lo que se tendría que estipular en la legislación electoral que si hubieran todavía regidurías de representación proporcional por repartir del mismo partido, éstas se distribuyeran siguiendo la fórmula del resto mayor, empezando por los partidos que habiendo superado el umbral mínimo cuenten con el menor número de Regidores.

Es así como la elección de los Síndicos por parte de la ciudadanía, el aumento de las regidurías electas proporcionalmente, y los candados anteriormente propuestos, permitirá a los ciudadanos incidir en la pluralidad de la conformación de los ayuntamientos, lo que tendrá a su vez dos consecuencias. La

primera implicará la disminución de los encumbrados porcentajes de sobre-representación, es decir, del elevado número de ediles otorgados en relación con la votación obtenida por el partido mayoritario y la sub-representación del partido que obtiene el segundo lugar en las elecciones, la cual es la otra cara de la moneda. La segunda por su parte, es la promoción del debate hacia dentro del Gobierno municipal, y por ende, la descentralización de la toma de decisiones del Presidente municipal y su partido.

Finalmente, es importante recordar dentro de este apartado la propuesta de incluir en nuestra legislación electoral un precepto en los convenios de coalición que suscriben los representantes de cada partido político para las candidaturas a integrantes de los ayuntamientos del Estado, en donde se requiera la inclusión de las proporciones que obtendría cada uno de los partidos políticos que median en la coalición, en caso de obtener el triunfo.

Permitir en la Constitución federal la reelección inmediata de los Presidentes municipales y los Regidores electos por el principio de mayoría relativa

Ante la problemática de la ausencia de representatividad de los gobernantes municipales es imprescindible profesionalizar a los integrantes del Ayuntamiento permitiéndoles la reelección inmediata y, de esta manera, posibilitarles la especialización en la función pública municipal, así como el cumplimiento de compromisos y la rendición de cuentas a la población.

Actualmente se impide que los integrantes de los ayuntamientos sean reelectos para el período inmediato, mas sí lo pueden hacer en el posterior a éste, lo que permite en cierta medida la profesionalización en esta rama de los servidores públicos. Sin embargo, cuando los integrantes de un Ayuntamiento llevan a cabo obras de calidad que necesitan continuidad en la Administración siguiente o requieren de la coordinación con el Gobierno del Estado, en la mayoría de los casos éstas se pierden debido al cambio de Gobierno municipal. Por lo tanto, una reforma necesaria para el municipio en el Estado, es permitir la reelección inmediata de los Presidentes municipales y los Regidores electos por el principio de mayoría relativa en la Constitución federal.

El procedimiento sería el siguiente: los Regidores electos por mayoría relativa y los Presidentes municipales, podrían reelegirse sólo una ocasión para el período inmediato sin menoscabo

de que al terminar el Gobierno municipal posterior al del período inmediato, se les permitiera competir de nuevo, tal como se lleva a cabo actualmente.

Asimismo, es necesario establecer candados para impedir que esta propuesta se convierta en pretexto para la continuidad en el poder de ediles que no representen verdaderamente a la ciudadanía. Por esta razón, los Síndicos y los Regidores de representación proporcional no contarían con posibilidad de reelección por el mismo principio, puesto que serían electos por listas y no por la rendición de cuentas otorgada a la ciudadanía.

Además, para ser miembro de un Ayuntamiento se mantendría el requerimiento actual de contar con residencia de no menos de un año para el municipio en que la elección se verifique y se incluiría la conservación de la misma durante el período del Gobierno municipal, y lo mismo para los Regidores electos por el principio de mayoría relativa.

Estas condicionantes serían necesarias por dos motivos. Por una parte, para que el servidor público y la población de su circunscripción o municipio siguieran en contacto de una manera más próxima, ya que el primero estaría más inmediato a la ciudadanía al vivir dentro del mismo espacio geográfico, y la población por su parte tuviera un trato más cercano con él o ella; y por otra parte, para que de esta manera los servidores públicos en mención no pudieran reelegirse en el período inmediato en otra circunscripción o Ayuntamiento.

Ante esto, cabe mencionar que la Constitución federal de 1917 no prohibía la reelección inmediata de los miembros del Ayuntamiento, solamente la del presidente de la República en su artículo 83. No fue sino hasta la reforma de 1933, derivada de la Convención de Aguascalientes del Partido Nacional Revolucionario, que se estipuló la no reelección de los Presidentes municipales, Regidores y Síndicos en la fracción I del artículo 115, con el argumento de que la no reelección era uno de los principios de la Revolución mexicana.

Sin embargo, la causa de fondo era en realidad dar cabida a los *revolucionarios* que, valga la redundancia, estuvieron involucrados en el proceso revolucionario con el fin de concentrar el poder en la élite del partido hegemónico facilitando un movimiento constante de entrada y salida de los integrantes de los ayuntamientos, así como de impedir la consolidación de municipios fuertes que lograran ser realmente autónomos.

En este sentido, el regreso al espíritu de la Constitución de 1917 con los candados que se proponen, conseguiría la consolidación de gobiernos municipales sólidos y con mayor experiencia, con la capacidad de dar continuidad a las políticas públicas proyectadas con una visión a largo plazo. Aunado a que la posibilidad de reelección sería, para los Regidores electos por el principio de mayoría relativa y los Presidentes municipales, un incentivo para representar más efectivamente las demandas y necesidades de la población.

4. Reflexiones finales

Como se ha visto en las páginas anteriores, en nuestro Estado los Presidentes municipales forman parte de una mayoría en la que los Síndicos y una mayoría de Regidores pertenecen a un mismo partido o coalición, lo que sumado a la falta de profesionalización de la generalidad de los integrantes del Ayuntamiento, tiene serias consecuencias en la representación de la población y en la pluralidad política en la conformación de nuestros gobiernos municipales.

Para este efecto, la derogación de la estructura de votación por planillas y la elección de los Regidores de mayoría relativa en circunscripciones dentro del municipio, permitirá una mejor *representatividad* en los órdenes de Gobierno municipales, debido a que los ediles que obtengan su regiduría por este principio necesitarán realizar un mayor acercamiento y rendición de cuentas en sus respectivas circunscripciones, lo que beneficiará al municipio de manera integral.

Por su parte, la *pluralidad* en la conformación de los ayuntamientos será resultado, además del factor anterior, de: la elección de los Síndicos de manera directa; la ampliación del porcentaje de las regidurías electas por el principio de representación proporcional; el impedimento para que ningún partido obtenga más del 60 % de los ediles en los gobiernos municipales de la entidad y, la estipulación en los convenios de coalición de los porcentajes que obtendrían cada uno en caso de obtener el triunfo. Cuestiones todas que atenuarán la sobre-representación electoral del partido mayoritario y otorgarán mayor capacidad a los partidos de oposición para participar en las decisiones del Ayuntamiento, y de funcionar como un verdadero contrapeso para el Presidente municipal.

A su vez, la aprobación de la reelección inmediata de los Presidentes municipales y los Regidores electos por el principio de mayoría relativa, permitirá una mayor profesionalización de estos ediles y la consecución de políticas públicas de largo plazo. Manteniendo, claro, los tiempos correspondientes y el principio de que no podrán reelegirse los Síndicos y los Regidores de lista, ya que lo que se busca aquí también son las propuestas con sentido, el involucramiento del servidor público con sus *representados*, y la rendición de cuentas.

Así, las tres propuestas, de llevarse a la práctica, serían de gran trascendencia, porque además de fomentar el acercamiento de la clase política a la ciudadanía y la descentralización de la administración pública municipal, propician el involucramiento y la participación de la población en los asuntos públicos del municipio, lo cual sería a la vez consecuencia y complemento de vital importancia para la reforma electoral municipal.

Al respecto, es necesario agregar un comentario para hacer referencia a la participación real, del día a día, la que se lleva a cabo por personas comprometidas con los derechos de nuestra sociedad. Estas personas marcan la diferencia al involucrarse y solidarizarse con la entidad, con nuestra historia y por tanto con el futuro. Esa gente es la que necesitamos para realmente vivir la democracia, porque ¿quién reclama ante los miembros de los ayuntamientos, que con la norma bajo el brazo en muchos casos, se aprueben sueldos muy superiores a los del promedio de la población?, ¿o que el tamaño de su burocracia crezca a pasos incluso mayores que la del Gobierno del Estado?, ¿quién denuncia que áreas preciosas en los municipios de nuestra entidad sean literalmente vendidas, en lugar de protegidas?

Sin embargo ese ciudadano comprometido y participativo es sólo un grano de arena en el vasto mar. Es preciso que quienes se encuentran preocupados por los problemas de nuestro Estado, comenzando con la pobreza, las carencias educativas, de salud, la falta de empleo, la discriminación en todas sus formas, los migrantes que vienen buscando oportunidades desde otros estados, la violencia dentro y fuera del hogar, el deterioro del medio ambiente..., realmente tomen medidas para corregirlo, porque si no lo hacemos nosotros ¿entonces quién?

En este sentido, hay mil y una posibilidades de actuación: desde la casa, en las escuelas, los centros de investigación, las

iglesias, los medios masivos de comunicación, los sindicatos, las empresas, las organizaciones no gubernamentales, el servicio público, y especialmente los organismos públicos que cuentan ya con la credibilidad de la ciudadanía, como es el caso de la Comisión Estatal Electoral, entre muchos otros. Quienes sentimos un interés por las circunstancias que nos aquejan debemos preguntarnos ¿qué puedo hacer hoy por mi ciudad y mi gente?, actuando ahora, sensibilizando, denunciando, argumentando, proponiendo, compartiendo, respetando: democratizando nuestro Estado.

Es oportuno señalar esto porque la reforma electoral municipal en sí misma no es suficiente para la democratización en el Estado: es el punto de partida. En este sentido, cualquier reforma por más propositiva y bien intencionada que sea, queda desguarnecida si no cuenta con el respaldo que otorga la participación de la población. Entendida esta última no como un subterfugio político o partidista, puesto que en estos casos sería completamente denostada por las personas verdaderamente comprometidas, ni tampoco con la esperanza de que en sí misma sea la panacea para arreglar los problemas en la entidad, sino más bien como el complemento perfecto de nuestras leyes, porque sería inútil modificar nuestro marco normativo con el fin de mejorar la representatividad de la población y la pluralidad política en los órdenes de Gobierno municipales, si nosotros mismos no hacemos algo por cuidar nuestro Estado. El municipio es el contacto más cercano que tenemos los ciudadanos con nuestros representantes, emprendamos junto con él la democracia.

Obra consultada

- Acedo, Blanca. “Representación política y sistemas electorales municipales.”
<<http://www.Municipio.org.mx/Blanca-M-Acedo.htm>>.
- Acedo, Blanca y Padilla, Héctor. “Diseño de sistemas electorales democráticos.”
<<http://iglom.iteso.mx/HTML/conoce/conoceiglomset.html>>.
- Comisión Estatal Electoral (CEE).
<http://www.cee-nl.org.mx/CEE_html/informe_proceso_electoral/2/4.htm>.
- Congresos de los Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM)
<<http://iglom.iteso.com.mx/HTML/encuentros/Congreso2/Congreso2/mesa9/relatoriam9.html>>.
- Foro sobre la modernización municipal*, 29 y 30 de abril de 2005 en la EGAP, ITESM, Monterrey. (Conferencia.)
- Guillén, Tonatiuh. *Gobiernos municipales en México: Entre la modernización y la tradición política*. México: COLEF, 1996.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).
<<http://www.inegi.gob.mx>>.
- Moreno Toscano, Alejandra. “Tierra firme y lagunas en el conocimiento sobre el municipio en México para... una tipología municipal.” *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal* 42 (1993).
<<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/42/pr/pr11.pdf>>.
- Nohlen, Dieter. *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: FCE, 2004.
- Vallés, J. y A. Bosch. *Sistemas electorales y gobierno representativo*. Barcelona: Ariel, 1997.