

Efectos del diseño electoral municipal en la formación y en el ejercicio del poder en México¹

El objetivo central de este análisis es plantear que el diseño institucional del sistema electoral adoptado en los gobiernos municipales en México influye y produce efectos políticos y públicos tanto en la *formación* del poder, como en el *ejercicio* de éste. Haber elegido un cuerpo colegiado con fuertes poderes legales y partidarios en manos del alcalde, un sistema de representación proporcional como corrección, formas de candidaturas mediante listas cerradas y bloqueadas en la elección de regidores y síndicos municipales, así como la imposibilidad de reelección inmediata de los miembros del ayuntamiento, genera consecuencias durante la formación del poder, pero también durante el ejercicio de éste, influyendo así en algunos de los problemas que se desarrollan en dicho ejercicio.

Palabras clave: sistema electoral, gobierno municipal, formación del poder, ejercicio del poder.

Effects of Electoral Local Design in Making and Exercising Power in Mexico

The central objective of this analysis is to present that the institutional design of the electoral system adopted in the municipal governments in Mexico, influences and produces political and public effects in the formation of the power, as in its exercise. To have chosen a collegiate body with strong legal and political powers in hands of the mayor, a system of proportional representation as correction, ways of candidacies through

* Ixchel Pérez Durán es maestra en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), y actualmente trabaja en proyectos de investigación en la División de Administración Pública de este mismo centro. Carretera México-Toluca 3655, Lomas de Santa Fe, 12100, México, D.F. Tel. 5727 9800 ext. 2327. Correo-e: ixchel.perez@cide.edu.

¹ Artículo recibido el 12 de junio de 2007 y aceptado el 7 de noviembre de 2007. Agradezco al doctor Mauricio Merino sus valiosos comentarios en la elaboración de este artículo. Invariablemente la responsabilidad de lo aquí presentado es sólo mía.

closed and blocked lists in the election of municipal councils, as well as the impossibility of immediate reelection of the members of the town hall or *ayuntamiento*, generates consequences during the formation of the power, but also, during its exercise, influencing this way, in some of the problems that in this are developed.

Keywords: electoral system, municipal government, making of power, exercise of power.

INTRODUCCIÓN

Aquellos que han estado en la arena de juego saben que las reglas determinan la forma de jugar. Los mecanismos que establecen el número de jugadores por equipo, la forma en la que cada uno de éstos es seleccionado, la dinámica que establece quién o quiénes serán proclamados triunfadores, así como los diversos tipos de reconocimientos, recompensas y sanciones, entre otros más, generan determinados efectos en el desarrollo del juego. Algo similar ocurre con el sistema electoral: cómo se vota, por quién se vota y cómo se cuentan los votos pueden adquirir diversas modalidades produciendo efectos distintos tanto en la *formación* como en el *ejercicio* de gobierno. La elección de cada componente del diseño electoral genera efectos diversos: no es lo mismo el ejercicio de gobierno que se lleva a cabo mediante un cuerpo mayoritario que el que se realiza mediante uno consensual; tampoco es lo mismo el ejercicio de un cuerpo colegiado que ha sido electo con mecanismos de lista cerrada que otro que lo ha sido mediante procesos de listas abiertas; no funcionan de la misma manera un gobierno que cuenta con mecanismos de reelección inmediata y otro que no los contempla.

Visto así, el sistema electoral es un factor de consecuencias, pues representa un conjunto de instituciones políticas que establece un entramado de reglas del juego, rutinas, procedimientos, creencias y convenciones, en torno a las cuales se construye la actividad política, pero también, la actividad gubernamental. La *formación* del cuerpo político que gobierna y el *ejercicio* del poder que éstos realizan, representan dos piezas que de manera inevitable forman parte de un mismo cuerpo, son indisolubles y por lo tanto deben ser compatibles.

La pregunta de investigación de este artículo es la siguiente: ¿Cuáles son los efectos que está generando el diseño institucional electoral local en la *formación* y en el *ejercicio* del poder en los gobiernos municipales en México? En este sentido, la tesis central que se plantea es que el diseño institucional del sistema electoral adoptado en los gobiernos locales influye y produce efectos políticos y públicos, tanto en la formación del poder, como en el ejercicio de éste. Haber elegido un cuerpo colegiado con fuertes poderes legales y partidarios en manos del alcalde, un sistema de representación proporcional como corrección, formas de candidaturas mediante listas cerradas y bloqueadas en la elección de regidores y síndicos municipales, así como la imposibilidad de reelección inmediata de los miembros del ayuntamiento, genera consecuencias durante la formación del poder, pero también durante el ejercicio de éste, influyendo así en algunos de los problemas que se desarrollan en dicho ejercicio.

La tesis presentada se desagrega en tres planteamientos. El primero señala que la elección de los miembros del cabildo —regidores y síndicos— a través de listas cerradas y bloqueadas, en los gobiernos municipales en México, está influyendo en los siguientes problemas en el ejercicio del gobierno local: en que se privilegia la formación de una representación partidista en lugar de una representación ciudadana; en una mayor identificación e influencia entre el representante y su respectivo partido, no sólo durante la formación del gobierno, sino también durante el ejercicio cotidiano de éste; en la reducción de las posibilidades de implementar mecanismos de rendición de cuentas ante la ausencia de conexiones directas entre los representantes y los ciudadanos; y, en que se fomente una tendencia hacia gobiernos mayoritarios debido a que se elige en bloque por un determinado partido político.

El segundo planteamiento señala que la elección del diseño de un cuerpo colegiado con fuertes poderes legales y partidarios en manos del alcalde, así como un sistema de representación proporcional como corrección, que privilegia los cuerpos mayoritarios en los gobiernos municipales en México, está influyendo en las siguientes contradicciones en el ejercicio del gobierno local: en la formación y en el ejercicio de gobiernos de uno con ma-

yorías partidistas, pese a que constitucionalmente se establecen cuerpos colegiados de representación plural; en que los regidores tengan poca influencia política, institucional y administrativa; en que el presidente municipal ejerza una fuerte influencia en el cabildo, pero también, en el resto del cuerpo de funcionarios; en que se privilegie una división por funciones y no una división de poderes en los ayuntamientos.

Por último, el tercer planteamiento de la tesis aquí presentada, señala que el establecimiento de la no reelección consecutiva de los miembros del ayuntamiento en los gobiernos municipales en México, está influyendo en los siguientes problemas en el ejercicio de gobierno: disminuye las posibilidades de una rendición de cuentas y de una mayor responsabilidad de los cuadros políticos con los ciudadanos; reduce los efectos de profesionalización sobre el cuerpo político y de funcionarios; y disminuye las posibilidades de continuidad de los resultados exitosos de gobierno, así como de una planeación gubernamental de largo aliento.

Es importante señalar que esta investigación no se inclina por un determinado diseño del sistema electoral subnacional. Por el contrario, lo que busca señalar es que los componentes fundamentales de las instituciones políticas que, de manera general, han sido adoptados por los gobiernos municipales en México hacen que se descarte el funcionamiento de los gobiernos como verdaderos cuerpos colegiados —o bien, parlamentarios— con un sistema de representación proporcional que privilegie la formación del modelo consensual; como el funcionamiento de un modelo fuertemente presidencialista con mayoría absoluta. Es decir, en las constituciones estatales se menciona que los ayuntamientos serán gobernados por cuerpos colegiados, pero en la mayoría de esas mismas legislaciones también se establecen sistemas de representación que continúan favoreciendo la integración de cabildos con mayorías partidistas a favor del alcalde. Y lo más importante es que esta ausencia de definición no sólo afecta la formación del poder, sino la forma en la que éste se ejerce, pues los ayuntamientos se enfrentan cotidianamente con un diseño político contradictorio. De ahí que uno de los pendientes de la reforma municipal es la búsqueda de esquemas institucionales coherentes: hace falta responder qué

tipo de sistema electoral se requiere, pero sólo en la medida en la que se defina cómo se busca que los ayuntamientos gobiernen.

El esquema de análisis está dividido en dos apartados. En el primero, denominado “Efectos del diseño institucional electoral en la *formación* y en el *ejercicio* del poder”, se analizan los efectos que producen, en términos de ejercicio de gobierno, los siguientes elementos del diseño electoral: el modelo consensual y el modelo mayoritario; las formas de candidatura por lista cerrada y bloqueada, lista cerrada y no bloqueada, y lista abierta; y la no reelección o la reelección consecutiva o inmediata.

En el segundo apartado, titulado “Efectos del diseño electoral local en la *formación* y en el *ejercicio* del poder en los gobiernos municipales en México”, se analizan los efectos que producen, en términos de ejercicio de gobierno, los siguientes elementos del diseño electoral: un cuerpo colegiado con fuertes poderes legales y partidarios en manos del alcalde, un sistema de representación proporcional como corrección, formas de candidaturas mediante listas cerradas y bloqueadas en la elección de regidores y síndicos municipales, así como la imposibilidad de reelección inmediata de los miembros del ayuntamiento. El punto que se destaca es que estos componentes generan consecuencias durante la formación del poder, pero también durante el ejercicio de éste, influyendo así en algunos de los problemas que se desarrollan en dicho ejercicio. Por último, se presentan algunas conclusiones.

EFFECTOS DEL DISEÑO INSTITUCIONAL ELECTORAL EN LA FORMACIÓN Y EN EL EJERCICIO DEL PODER

EL SISTEMA ELECTORAL COMO FACTOR DE CAUSALIDADES EN LA FORMACIÓN Y EN EL EJERCICIO DEL PODER

Por un lado, los sistemas electorales han sido analizados a partir de su relación con el sistema de partidos; los estudios que pertenecen a esta línea de investigación establecen que el sistema de partidos es producto directo de las

características del diseño electoral adoptado (Duverger, 1957; Sartori, 2005). Por otro lado, otros estudios acerca de los sistemas electorales son aquellos que los relacionan directamente con el régimen democrático (Bobbio, 1996). De esta manera, si se parte de una concepción formal y política de la democracia, el sistema electoral aparece como la vía idónea encargada de llevar a cabo el proceso de formación legítima de la voluntad política de los ciudadanos, a través del cual el elector manifiesta por medio del voto su preferencia hacia un determinado partido o candidato, y según el cual esos votos se convierten en escaños, o bien, en cargos de gobierno (Nohlen, 1998, 145).

Pese a los estudios ya señalados, lo que esta investigación enfatiza es la influencia que generan los diversos diseños electorales, no sólo en el ámbito de lo político partidista sino también en el ámbito del ejercicio del poder. Por esta razón, lo primero que se debe reconocer es que los sistemas electorales pueden ser entendidos, como algo “causado” y a su vez como un “factor” de causalidades y consecuencias: “(...) sostener que los sistemas electorales son ‘causados’ no implica que en ese momento se rompa con la cadena causal. El supuesto previo es, en cambio, que cuando se establecen los sistemas electorales se convierten en factores causales que producen, a su vez, consecuencias de la consecuencia” (Sartori, 1994, 39).

En segundo lugar, se rescata la idea de que las reglas en torno a cómo se vota, por quién se vota y cómo se cuentan los votos representan instituciones políticas fundamentales que establecen las reglas tanto para la elección de los representantes políticos como para la propia actividad gubernamental (Colomer, 2003). De tal suerte que el sistema electoral es un conjunto de instituciones políticas que tienen repercusiones en la esfera de lo público, en la medida que establecen un entramado de reglas del juego, rutinas, procedimientos, creencias y convenciones en torno a las cuales se construye la actividad política, pero también la actividad pública. “Por reglas significamos rutinas, procedimientos, convenciones, papeles, estrategias, formas organizativas y tecnologías en torno a los cuales se construye la actividad política. Asimismo, las creencias, paradigmas, códigos, culturas y conocimiento que rodean, apoyan, elaboran y contradi-

cen papeles y rutinas. (...) las rutinas son independientes de los actores individuales que las ejecutan y pueden sobrevivir a una considerable rotación de individuos” (March y Olsen, 1997, 68).

Un punto central que se busca destacar es que las instituciones políticas —como todas las instituciones— generan una “memoria condensada” (Merino, 2005, 20), que a su vez se traduce en acciones repetidas, o bien, en “tradicción y práctica”. Por esta razón, es importante volver a señalar que el sistema electoral, entendido como este conjunto de instituciones políticas, genera a través de las reglas del juego que establece, una serie de rutinas no sólo políticas, sino también públicas, que se reproducen continuamente en la vida gubernamental (March y Olsen, 1997, 68). De esta manera, en la medida en que el sistema electoral establezca estas denominadas reglas del juego, también se estarán fomentando ciertas acciones y rutinas en el ejercicio cotidiano de lo público.

EFFECTOS DE LAS FORMAS DE CANDIDATURA EN EL EJERCICIO DE GOBIERNO

Existen dos formas principales de candidaturas: unipersonales y por lista. En términos generales, dentro de las segundas se encuentran las siguientes modalidades: lista cerrada y bloqueada, lista cerrada y no bloqueada, y lista abierta. La primera permite al elector votar en bloque por un partido, el cual es el encargado de asignar los nombres y los lugares de los candidatos en la lista. La segunda permite al elector decidir quién o quiénes deben representar al partido de su preferencia, dándoles la posibilidad de alterar el orden de aparición de los candidatos en dichas listas, pero eligiendo siempre a los de un mismo partido. La tercera permite que el elector pueda configurar su propia lista, a partir de las propuestas realizadas por los partidos políticos, dejando abierta la posibilidad de elaborar una lista con candidatos de los distintos partidos contendientes (Nohlen, 1998).

En primer lugar, uno de los efectos que producen las diversas formas de candidatura está en función de la influencia e identificación entre el representante, el elector y el partido. En este sentido, se establece que la lista

cerrada y bloqueada puede generar una mayor identificación e influencia de los candidatos ganadores con su partido, al permitir que sean las élites partidistas, o bien, los círculos internos quienes planifiquen la composición de los grupos de representantes populares. Por su parte, la lista cerrada y no bloqueada puede influir en que la dependencia entre el representante y su partido disminuya debido a que, aunque sea el partido quien elabore la lista, es el ciudadano quien decide quiénes de éstos son electos. Por último, la lista abierta permite una mayor independencia en la relación ya mencionada, debido a que cuando se vota por una persona importa “quién es quién”, haciendo que la relación entre el representante y el elector sea menos distante. Esta mayor “identificabilidad” implica que los votantes reconocen a los competidores –individuos o equipos gubernamentales– y pueden “establecer una conexión lógica inmediata entre su candidato o partido preferido y su voto óptimo” (Shugart y Mainwaring, 2002, 42).

En segundo lugar, las formas de candidatura pueden influir en la formación de una representación ciudadana, o bien, de una representación partidista en el cuerpo gubernamental. Así, tanto las candidaturas unipersonales, como aquellas que permiten al ciudadano una mayor cercanía con el representante pueden influir en la generación de una mayor representación ciudadana en el ejercicio de gobierno. Por su parte, las formas de candidaturas basadas en listas cerradas incentivan que sean los partidos políticos quienes funjan como los principales representados en dicho ejercicio, en la medida que existe una conexión más directa entre estos dos actores (Nohlen, 1998).

Y en tercer lugar, otro de los efectos en los cuales influyen las formas de candidatura en el ejercicio de gobierno es el de las posibilidades de implementar mecanismos de rendición de cuentas electoral. La denominada *accountability electoral* designa “el grado y los medios con que los funcionarios electos son electoralmente responsables ante los ciudadanos”. De esta manera, se tiene que “cuanto más directa es la conexión entre las opciones hechas por los votantes en las urnas y las expectativas de los funcionarios electos, mayor es la *accountability electoral*” (Shugart y Mainwaring, 2002, 40-41). Por esta razón, se puede decir que las formas de elección que esta-

blecen conexiones más directas entre los representantes y los ciudadanos incentivan que los representantes electos de manera directa tengan mayores probabilidades de ser juzgados. Por el contrario, mientras más distante sea esta relación, las probabilidades de asignaciones directas de responsabilidades serán menores.

EFFECTOS DEL MODELO MAYORITARIO Y MODELO CONSENSUAL
EN EL EJERCICIO DE GOBIERNO

Primero. De acuerdo con Arend Lijphart se pueden presentar dos modelos de democracia: el consensual y el mayoritario. En términos generales, el primero intenta dividir, dispersar y limitar el poder caracterizándose por la inclusión, el pacto y el compromiso; mientras que el segundo tiene como objetivo concentrar el poder en manos de una mayoría escasa, caracterizándose como un modelo excluyente, competitivo y de confrontación. En este planteamiento, tanto el modelo consensual como el mayoritario se empalman con la democracia presidencial y la parlamentaria: la primera puede implicar un gobierno mayoritario no consensual pese al establecimiento y al ejercicio de la separación de poderes, el cual tiene como objetivo añadir los pesos y contrapesos de una democracia consensual. Uno de los argumentos de esta propensión mayoritaria de las democracias presidenciales es que al Ejecutivo lo representa una sola persona, mientras que en los modelos parlamentarios el cuerpo ejecutivo es un organismo colegiado. Por otra parte, el modelo presidencial tiende a la formación de gabinetes de un solo partido, mientras que el parlamentario tiende a generar gabinetes multipartidistas (Lijphart, 2000; Colomer, 2003).

Segundo. Por otro lado, los efectos analizados en la relación entre votos y escaños se enfocan en una mayor o menor proporcionalidad, lo que a su vez se traduce en la formación de cuerpos mayoritarios o bien, consensuales. En este sentido, se pueden diferenciar tres tipos de representación: el de mayoría, el de representación proporcional y el de representación proporcional como corrección.

De acuerdo con Giovanni Sartori, “la aplicación del principio de decisión mayoritario o fórmula mayoritaria implica que sólo cuentan políticamente los votos obtenidos por el candidato ganador. La mayoría requerida puede ser relativa (= mayor número de votos que cualquier candidato) o absoluta (= mayor número de votos que todos los demás candidatos juntos). (...) Por esta razón cabe decir que en el principio mayoritario no cuentan por igual todos los votos depositados: sólo conducen al éxito los votos emitidos a favor del candidato ganador” (Sartori, 1994, 116-117). Por otro lado, la fórmula proporcional “produce resultados electorales que otorgan a cada partido una importancia proporcional al número de votos obtenidos”. Por regla general, los partidos derrotados en las urnas obtienen escaños parlamentarios, es decir, los votos son iguales en cuanto a contribuir al resultado, por lo menos dentro de lo posible (Sartori, 1994, 116-117). Sin embargo, también es importante señalar que dentro de este sistema de representación proporcional se encuentran diversas fórmulas de asignación que producen grados distintos de representación política.

Un punto fundamental que se busca destacar es la existencia de la representación proporcional como corrección. En términos generales, ésta implica lo siguiente: en un primer momento se realizan directamente asignaciones de escaños de acuerdo con mecanismos de representación mayoritaria, y en un segundo momento, se corrige esta asignación mayoritaria, con algunos espacios compensatorios de representación proporcional. Sin embargo, uno de los elementos centrales de esta representación es que podría continuar privilegiando la formación de cuadros políticos con mayoría relativa.

Tercero. A partir de lo anterior, se pueden mencionar algunos de los efectos que generan, en el ejercicio de gobierno, tanto el modelo consensual como el mayoritario: Por un lado, el modelo consensual, que encuentra como mejor espacio de reproducción tanto a las democracias parlamentarias como a los sistemas de representación proporcional, tiende a generar gobiernos colegiados así como gabinetes basados en coaliciones multipartidistas. En este sentido, se espera un modelo de gobierno que tiende a dividir, dispersar y limitar el poder, pues se basa en un sistema de pesos y

contrapesos en su ejercicio cotidiano. Pero a su vez, se trata de un modelo que adquiere su carácter consensual a partir del establecimiento de lógicas de gobierno colegiadas y multipartidistas.

Por otro lado, el modelo mayoritario, que encuentra como mejor espacio de reproducción tanto a las democracias presidenciales como a los sistemas de mayoría, tiende a generar gobiernos de uno así como gabinetes mayoritarios, o bien, de un solo partido. En este sentido, lo que se espera es un modelo excluyente y competitivo, derivado de la concentración de poder en el ejercicio gubernamental. Sin embargo, también es importante mencionar, que dentro de este modelo existe la posibilidad de diseñar mecanismos institucionales que permitan coaliciones de gobierno (Colomer, 2003; Linz, 1997; Lijphart, 2000).

EFFECTOS DE LA REELECCIÓN CONSECUTIVA Y DE LA NO REELECCIÓN EN EL EJERCICIO DE GOBIERNO

En primer lugar, de acuerdo con Juan Linz, el establecimiento de la no reelección consecutiva no es algo que defina al presidencialismo, pero es una característica dominante en éste. Los presidentes son electos por un periodo de tiempo determinado, el cual no puede acotarse en circunstancias normales —a excepción de que sea sometido a un proceso de juicio político—, pero tampoco puede prolongarse debido a la imposibilidad de reelección consecutiva y, en algunos casos, absoluta. Lo anterior cambia tanto en los cuerpos legislativos nacionales, como en los poderes Ejecutivo y Legislativo estatales y subnacionales, en donde —siguiendo con el autor— es más probable encontrar mecanismos de reelección consecutiva. El punto central es que el establecimiento de periodos de gobierno específicos hace que el ejercicio gubernamental se vea atado a esta cuestión temporal.

Siguiendo con Linz, el autor plantea que “la democracia es por definición un gobierno *pro tempore*, un gobierno en el cual el electorado puede, a intervalos regulares, exigir responsabilidades a los que gobiernan e imponer un cambio. El límite máximo de tiempo para cualquier gobierno entre

elecciones es probablemente la mayor garantía contra la omnipotencia y el abuso del poder, la última esperanza para los que están en posición minoritaria. El requisito de elecciones periódicas no excluye, sin embargo, la posibilidad de que los que estén en el poder puedan volver a ganar la confianza del electorado” (Linz, 1997, 50). Es entonces, en este sentido, en donde la reelección adquiere relevancia pues permite exigir responsabilidades y rendición de cuentas a quienes detentan el ejercicio del poder público. De esta manera, aún cuando los procesos electorales se realicen a través de candidaturas unipersonales, o bien, a través de listas abiertas, la conexión entre los ciudadanos y los representantes será frágil al no existir la posibilidad de que estos últimos se sometan a un proceso de evaluación ciudadana a través de la reelección –o no– de su gobierno.

Ante la ausencia de la no reelección consecutiva, el representante “no puede ni ser castigado por los votantes y salir derrotado, ni puede ser recompensado por el éxito y volver a salir elegido con el mismo voto o incluso uno mayor que en la elección anterior” (Linz, 1997, 44). Es así como la no reelección disminuye la capacidad de enjuiciar –positiva o negativamente– a un gobierno, trasladando la rendición de cuentas a manos de los partidos políticos, los cuales, en su papel de principal, son los encargados de evaluar, premiar o castigar al representante. Por su parte, el efecto positivo de la reelección es que traslada la relación agente-principal a una relación entre los ciudadanos, en su papel de principal, y el representante en su papel de agente. Es decir, aumenta las probabilidades de responsabilidad pública al funcionar como un mecanismo directo de evaluación ciudadana. Y si bien es cierto que algunos análisis plantean que aunque no esté establecida la reelección es el partido el que puede ser evaluado en lugar del representante (Shugart y Mainwaring, 2002, 42), lo que también es cierto es que la rendición de cuentas implica una asignación de responsabilidades de manera directa.

En segundo lugar, la imposibilidad de la no reelección consecutiva influye en una menor profesionalización del cuerpo político y de funcionarios. Lo que se busca destacar es que sin la posibilidad de la reelección

consecutiva se disminuyen considerablemente las probabilidades de que los cuadros políticos se especialicen. Sin embargo, también es importante mencionar que la existencia por sí sola de ésta no garantiza en automático dicha especialización. Finalmente, se puede decir que la continuidad de los programas de gobierno que han resultado exitosos encuentra un marco propicio cuando éstos no están sujetos a periodos de tiempo específicos. De acuerdo con Shugart, Mainwaring y Linz, en aquellos regímenes en los cuales se prohíbe la reelección tienen como consecuencia que “los buenos presidentes son dejados cesantes aun cuando la población en general, las élites y los partidos políticos y otros actores importantes continúen apoyándolos. Por consiguiente, los presidentes cuentan con relativamente poco tiempo para llevar a cabo sus proyectos, y por lo tanto a menudo se ven tentados a tratar de realizar demasiado en muy poco tiempo” (Shugart y Mainwaring, 2002, 37). El punto que se busca señalar es que esto conlleva a una premura en el diseño, pero también en la implementación de políticas públicas.

EFFECTOS DEL DISEÑO ELECTORAL LOCAL EN LA FORMACIÓN Y EN EL EJERCICIO DEL PODER EN LOS GOBIERNOS MUNICIPALES EN MÉXICO

Como ya se mencionó en la parte introductoria de este análisis, el planteamiento de esta investigación es que algunos de los problemas de gobierno que presentan los municipios en México tienen influencia desde la propia *formación* del gobierno y no sólo, desde el *proceso* de éste. Haber elegido el diseño de un cuerpo colegiado con fuertes poderes legales y partidarios en manos del alcalde, un sistema de representación proporcional como corrección, formas de candidaturas mediante listas cerradas y bloqueadas en la elección de regidores y síndicos municipales, así como la imposibilidad de reelección inmediata de los miembros del ayuntamiento, generan consecuencias durante la formación del poder, pero también durante el ejercicio de éste, influyendo así en algunos de los problemas que se desarrollan en dicho ejercicio.

EFECTOS DE LAS FORMAS DE CANDIDATURA POR LISTAS CERRADAS Y BLOQUEADAS
EN EL EJERCICIO DE GOBIERNO DE LOS AYUNTAMIENTOS EN MÉXICO

Una de las características centrales del diseño del sistema electoral local en México es la siguiente: por un lado, el presidente municipal se elige de forma directa mediante mayoría relativa en una única vuelta. Por otro lado –para la mayoría de los municipios– la elección de regidores y síndicos municipales se realiza a través de listas cerradas y bloqueadas, las cuales están encabezadas por los candidatos a presidentes municipales. Aunado a esto, cada legislación local establece de diversas maneras, tanto el número como las fórmulas de asignación de estos miembros del cabildo. Es decir, al votar por un determinado presidente municipal, el elector vota automáticamente en bloque por un partido político, el cual es el encargado de asignar los nombres y los lugares, tanto de los síndicos como de los regidores que formarán parte del ayuntamiento.

Al descartar la elección por lista cerrada y no bloqueada, así como la elección por lista abierta, se eliminan las siguientes posibilidades: primero, que el elector decida quiénes deben representar al partido de su preferencia, dándoles la posibilidad de alterar el orden de aparición de los candidatos en dichas listas, pero eligiendo siempre a los de un mismo partido. Y segundo, que el elector pueda armar su propia lista a partir de las propuestas realizadas por los distintos partidos políticos contendientes. Por esta razón, la forma de candidatura cerrada y bloqueada que han adoptado los gobiernos municipales privilegia que sean los partidos políticos quienes aparezcan como los ejes centrales en la representación política, pues son a éstos a quienes la mayoría de los regidores y síndicos municipales les deben su posicionamiento. Así, se delega a las negociaciones partidistas el posicionamiento de estos miembros fundamentales del cabildo, aceptando al mismo tiempo la probabilidad de una injerencia permanente por parte del partido político ganador durante el ejercicio de gobierno.

En cuanto a la forma de elección de los regidores municipales, se tiene que: hasta finales del 2005, para los municipios de veinticinco estados de

la República se establecía un número determinado de regidores de mayoría y de representación proporcional (ver cuadro 3). En estos municipios, los regidores de mayoría son incorporados en la misma lista mediante la cual los electores votan por un determinado presidente municipal; por su parte, los regidores de representación proporcional también son tomados de las propias listas que elaboran internamente los partidos políticos. En sólo seis entidades federativas –Durango, Guanajuato, Guerrero, Morelos, Tlaxcala y Veracruz– se establece la elección de todos los regidores mediante el principio de representación proporcional. Pese a ello, para todos los municipios de estas entidades, los regidores también son incorporados en las listas que elaboran los propios partidos políticos.

Para el caso de la elección de los síndicos municipales, se observan algunas diferencias. En las legislaciones de veinticinco entidades (ver cuadro 1) se contempla la elección de uno o dos síndicos por mayoría relativa mediante planilla cerrada y bloqueada. Es importante mencionar que en aquellos municipios en donde se establece la existencia de dos síndicos se corresponde a una causa de densidad poblacional, o bien, a una asignación diferenciada para las ciudades capitales de los estados.

Por su parte, para los municipios del estado de Querétaro (ver cuadro 1) se establece la elección de uno a tres síndicos, pero ésta se realiza internamente. Es decir, una vez que está formado el cabildo, éstos eligen de entre sus miembros tanto el número, como las personas que serán designadas como síndicos del ayuntamiento. Aunado a esto, la legislación no establece que éstos deben corresponder al partido que obtuvo mayoría relativa en el proceso electoral.

Por su parte, los municipios de los estados de Campeche, Coahuila, Estado de México e Hidalgo incorporan en sus legislaciones la figura de síndicos municipales de representación proporcional (ver cuadro 2). En estos estados se encuentran las siguientes diferencias: en los municipios del estado de Campeche, se eligen de uno a dos síndicos de mayoría relativa –dos para los municipios de Campeche y el Carmen– y para el total de los ayuntamientos se anexa un síndico de representación proporcional al par-

CUADRO 1. FORMAS DE ELECCIÓN DE LOS SÍNDICOS MUNICIPALES EN MÉXICO

<i>Entidades</i>	<i>Número de síndicos municipales</i>	<i>Forma de candidatura</i>
Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Colima, Durango, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas	Un síndico	Electo por mayoría relativa mediante planilla cerrada y bloqueada
Guanajuato	Dos síndicos en los municipios de Acámbaro, Celaya, Guanajuato, Irapuato, León y Salamanca Un síndico para el resto de los ayuntamientos	Electos por mayoría relativa mediante planilla cerrada y bloqueada
Guerrero	Dos síndicos procuradores para los municipios con más de 115,000 habitantes Un síndico para el resto de los ayuntamientos	Electos por mayoría relativa mediante planilla cerrada y bloqueada
Nuevo León	Un síndico en los municipios cuya población no exceda 12,000 habitantes Dos síndicos para el resto de los ayuntamientos	Electos por mayoría relativa mediante planilla cerrada y bloqueada
Oaxaca	Un síndico si el municipio tiene menos de 20,000 habitantes Dos síndicos para el resto de los ayuntamientos	Electos por mayoría relativa mediante planilla cerrada y bloqueada
Tamaulipas	Un síndico en los municipios cuya población sea hasta de 30,000 habitantes Dos síndicos en el resto de los ayuntamientos	Electos por mayoría relativa mediante planilla cerrada y bloqueada
San Luis Potosí	Dos síndicos en la ciudad capital Un síndico para el resto de los ayuntamientos	Electos por mayoría relativa mediante planilla cerrada y bloqueada
Querétaro	De uno a tres síndicos	Cada ayuntamiento decide de entre sus miembros quiénes serán los síndicos municipales

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión de constituciones políticas estatales, leyes orgánicas municipales y códigos electorales estatales. (Vigentes hasta diciembre de 2005.)

tido que ocupe la primera minoría. Por su parte, en los municipios correspondientes al estado de Coahuila se establece un síndico de mayoría relativa y uno de representación proporcional, asignado al partido que también ocupe la primera minoría. En cuanto al Estado de México y al de Hidalgo, no en todos los ayuntamientos aparece la figura de síndico de representación proporcional, éste se establece para determinados municipios con densidad poblacional alta. Pese a estas diferencias sustanciales, en estos cinco casos mencionados, tanto los síndicos de mayoría relativa como los de representación proporcional son designados a partir de las planillas cerradas y bloqueadas elaboradas por los propios partidos políticos.

Finalmente, los municipios que corresponden al estado de Chihuahua representan un caso aislado de los anteriores. De acuerdo con las legislaciones locales, en estos ayuntamientos la elección del síndico municipal se realiza mediante planilla separada. De esta manera, el elector vota dos listas: una para presidente municipal, la cual incluye a los regidores de mayoría, y otra para síndico municipal, existiendo así la posibilidad de que éste no corresponda al partido que obtenga la presidencia municipal (ver cuadro 2).

Con la descripción ya realizada, se puede decir que la elección de los regidores y síndicos municipales a través de las formas de candidatura por listas cerradas y bloqueadas es una de las razones que está influyendo directamente en algunos de los problemas que se producen en el ejercicio de gobierno de los ayuntamientos en México.

Son un elemento que privilegia el origen y la formación de una
representación partidista, en lugar de una representación ciudadana

Si son los partidos —y en especial, sus elites federales o locales— los encargados de la elaboración de las listas, existen mayores posibilidades de que sean ellos quienes aparezcan como los sujetos representados, disminuyendo así la probabilidad de que sean los propios ciudadanos. Como se puede observar en los cuadros anteriores, tanto los regidores como los síndicos municipales son electos —en su gran mayoría— en bloque favoreciendo a un

CUADRO 2. FORMAS DE ELECCIÓN DE SÍNDICOS MUNICIPALES QUE INCORPORAN REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL O LISTA SEPARADA

<i>Entidades</i>	<i>Número de síndicos y forma de candidatura</i>
Campeche	<p>Dos síndicos de mayoría relativa y uno de representación proporcional para los ayuntamientos de Campeche y de Carmen.</p> <p>Un síndico de mayoría relativa y uno de representación proporcional para el resto de los ayuntamientos.</p>
Coahuila	<p>Un síndico para todos los ayuntamientos.</p> <p>Se asignará una segunda sindicatura al partido político o coalición que se constituya como la primera minoría.</p>
Estado de México	<p>Un síndico electo por planilla según el principio de mayoría relativa cuando se trate de municipios que tengan una población de menos de 150,000 habitantes.</p> <p>Un síndico electo por planilla según el principio de mayoría relativa cuando se trate de municipios que tengan una población de más de 150,000 y menos de 500,000 habitantes.</p> <p>Dos síndicos electos por planilla según el principio de mayoría relativa y uno de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de más de 500,000 y menos de un millón de habitantes.</p> <p>Dos síndicos electos por planilla según el principio de mayoría relativa y uno de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de más de un millón de habitantes.</p>
Hidalgo	<p>Un síndico de mayoría relativa para los municipios cuya población sea inferior a 30,000 habitantes.</p> <p>Un síndico de mayoría relativa para los municipios que tengan una población de 30,000 y hasta 50,000 habitantes.</p> <p>Un síndico de mayoría relativa y uno asignado a la primera minoría para los municipios que tengan una población de más 50,000 y hasta 100,000 habitantes.</p> <p>Un síndico de mayoría relativa y uno asignado a la primera minoría para los municipios que tengan una población de más de 100,000 habitantes.</p>
Chihuahua	<p>Un síndico electo por planilla separada.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión de constituciones políticas estatales, leyes orgánicas municipales y códigos electorales estatales. (Vigentes hasta diciembre de 2005.)

determinado partido; y aun en aquellos casos en los que se eligen por representación proporcional, éstos también son designados mediante listas cerradas y bloqueadas. Aunado a esto, en todos los municipios del país aún no están establecidos formalmente los procesos de elecciones primarias internas, lo que hace aún más débil la representación ciudadana, pues vuelven a ser los círculos internos de los partidos políticos los principales encargados de planificar la composición de los grupos de quienes serán los representantes populares. Y si bien es cierto que en todo régimen democrático el sistema de partidos debe estar consolidado e institucionalizado, esto no debe hacerse a costa de la disminución de la representación e influencia ciudadana (Acedo, 2000).

Fomentan una mayor identificación e influencia entre el representante
y su respectivo partido

Las formas de elección mediante lista cerrada y bloqueada están promoviendo una mayor identificación e influencia entre el representante y su respectivo partido no sólo durante la formación del gobierno, sino también durante el ejercicio de éste. El punto fundamental es que esta influencia se deriva desde su origen electoral reproduciéndose así durante el ejercicio de gobierno. Mientras sigan siendo los partidos políticos los encargados de la designación de los lugares en las listas de regidores y síndicos municipales, y mientras éstos sigan siendo electos mediante procedimientos de planillas cerradas y bloqueadas, la cercanía de los representantes con los partidos seguirá siendo un elemento que permanezca, pues los actores políticos tendrán mayores incentivos de responder al grupo político que los coloca en dichas posiciones, y no a los ciudadanos.

Reducen las probabilidades de implementar exitosamente
mecanismos de rendición de cuentas

Debido a que la forma en la que se está eligiendo no permite que haya conexiones cercanas entre representantes y ciudadanos, tampoco es posible

encontrar asignaciones directas de responsabilidades, tanto para los regidores como para los síndicos municipales. Esto hace que la responsabilidad de rendir cuentas se traslade únicamente a la figura del presidente municipal, pues es a éste a quien se está eligiendo directamente. Pero también es importante mencionar que el funcionamiento del ayuntamiento se establece como un cuerpo colegiado, razón por la cual, la evaluación ciudadana debe incluir a todos los miembros de éste y no únicamente al edil.

Por esta razón, la ausencia de conexiones directas para con los ciudadanos inhibe que la forma de elección adoptada funcione como un mecanismo que: por un lado, permita a los representantes informar y justificar sus decisiones; y por otro, conceda a los ciudadanos la posibilidad de llevar a cabo las recompensas y sanciones al momento de emitir su votación. Mientras la designación de la mayoría de los regidores y síndicos municipales siga siendo trasladada a las negociaciones internas de los partidos y no a los propios ciudadanos, el desarrollo de programas de gobierno que busquen incentivar la rendición de cuentas de los cabildos continuará encontrando contradicciones con esta parte del diseño electoral.

EFFECTOS DEL PRESIDENCIALISMO Y DEL SISTEMA DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL COMO CORRECCIÓN EN EL EJERCICIO DE GOBIERNO DE LOS AYUNTAMIENTOS EN MÉXICO

Una de las características centrales del diseño del sistema electoral municipal en México es la siguiente: pese a que constitucionalmente se establece el funcionamiento del ayuntamiento como un cuerpo colegiado, éste funciona —en la mayoría de los casos— como un gobierno de uno. En términos generales, se puede decir que: por un lado, el presidente municipal cuenta con la integración de un cabildo con mayoría partidista, dejando un espacio incipiente y casi nulo para la representación política de la oposición. Y por otro lado, el presidente municipal ejerce una fuerte influencia durante el ejercicio del poder público que se deriva no únicamente de los poderes partidistas, sino también de los poderes que legalmente se le otorgan (Merino, 1994, 2004; Cabrero, 2000, 2003; Guillén, 1996). Algunas de

estas atribuciones que son concedidas en la mayoría de las legislaciones estatales son las siguientes: la facultad de designar y remover libremente a los funcionarios del municipio y, en algunos casos, la de proponer al ayuntamiento algunos de los nombramientos clave como el del secretario y tesorero municipales; la facultad de emitir voto de calidad en caso de empate en las sesiones de cabildo que se realicen; la ejecución y aplicación de reglamentos, acuerdos y decretos establecidos en el municipio; y la facultad de dirigir la sesiones de cabildo. Lo cierto es que la elección de estos componentes del sistema electoral en los ayuntamientos hace que se descarten, tanto el funcionamiento de los gobiernos locales como verdaderos cuerpos colegiados —o bien, parlamentarios— con un sistema de representación proporcional que privilegia la formación del modelo consensual a nivel local, como el funcionamiento de un modelo fuertemente presidencialista con mayoría absoluta.

En cuanto a la forma de integración de los cabildos se tiene lo siguiente: Primero: En los municipios de veinticinco entidades se establece —de acuerdo con las legislaciones locales— un número determinado de regidores de mayoría y de representación proporcional. Como se puede observar en el cuadro 3, la diferencia entre ambos tipos de regidores permite al presidente municipal —en la mayoría de los ayuntamientos— contar, al menos, con mayoría relativa. Éste es el caso de los municipios correspondientes a los estados de: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Chiapas, Coahuila, Colima, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Sinaloa, Sonora, Yucatán y Zacatecas.

En términos del número correspondiente a los regidores de mayoría y de representación proporcional, se tiene que: *a)* En algunos municipios de los estados de Coahuila, Nayarit, Puebla y Tabasco, la diferencia entre el número de regidores de mayoría y de representación, permite al presidente municipal contar con mayoría absoluta. *b)* En los municipios de menos de 250,000 habitantes del estado de Baja California se abre la posibilidad de empate entre ambos tipos de regidores. Esto mismo ocurre en los municipios del estado de Puebla que tienen de 60,000 a menos de

90,000 habitantes; así como en los del estado de Colima, con población hasta de 25,000 habitantes, y en aquellos con población de 50,001 a 100,000 habitantes. Sin embargo, es importante mencionar que esta posibilidad de empate establecida adquiere un carácter poco relevante, pues el presidente municipal es quien —en caso de empate en la toma de decisiones del cabildo— tiene voto de calidad. *c)* Por su parte, en los municipios del estado de Chiapas con una población de más de 100,000 habitantes, se establece la posibilidad de que los regidores de representación proporcional sean más que los de mayoría.

Por último, es importante mencionar que existe una diferencia en el efecto proporcional del sistema electoral, en términos de la densidad poblacional de los municipios. En este sentido, se observó que los efectos proporcionales mayores corresponden a municipios de alta densidad poblacional; y, por el contrario, los efectos proporcionales menores corresponden a municipios con densidad poblacional pequeña. Este punto es fundamental, puesto que la formación de gabinetes con una representación partidista mucho más equilibrada será más frecuente en municipios grandes que en municipios con densidades poblacionales bajas.

Segundo: La asignación de regidores de representación proporcional en los ayuntamientos de estas veinticinco entidades se realiza mediante las fórmulas de asignación contempladas en el cuadro 4. Es importante mencionar que, en su gran mayoría, estas fórmulas privilegian a los partidos de oposición que ocupan la primera y la segunda minoría, de ahí que ésta sea una de las razones por las cuales la pluralidad política se plasme con poca fuerza al no contar con espacios significativos de representación. Tercero: En los municipios de los estados de Durango, Guanajuato, Guerrero, Morelos, Tlaxcala y Veracruz, sólo se contempla la distribución de regidurías de representación proporcional, estableciendo el número total de regidores y las fórmulas de asignación de éstos (ver cuadro 5). Sin embargo, en los municipios de los estados de Durango y Guerrero se mantienen asignaciones mayoritarias de regidores a los partidos que alcancen la mayoría de votos —en Durango, se asigna 60 por ciento de los regidores al partido que ob-

CUADRO 3. ASIGNACIÓN DE REGIDORES DE MAYORÍA RELATIVA Y DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

<i>Número de regidores de mayoría relativa</i>	<i>Número de regidores de representación proporcional</i>
1. Aguascalientes	
I. Nueve para el municipio de Aguascalientes II. Cinco para los municipios que tengan más de 30,000 habitantes III. Cuatro para los demás municipios	I. Hasta seis para el municipio de Aguascalientes II. Hasta cuatro para los municipios que tengan más de 30,000 habitantes III. Hasta tres los demás municipios
2. Baja California	
I. Cinco para los municipios cuya población sea menor de 250,000 habitantes II. Siete regidores para los municipios cuya población se encuentra en el rango de 250,000 a 500,000 habitantes III. Ocho regidores para los municipios cuya población exceda de 500,000 habitantes	I. Hasta cinco regidores para los municipios cuya población sea menor de 250,000 habitantes II. Hasta seis regidores para los municipios cuya población se encuentra en el rango de 250,000 a 500,000 habitantes III. Hasta siete regidores para los municipios cuya población exceda de 500,000 habitantes
3. Baja California Sur	
I. Ocho para el ayuntamiento de La Paz II. Seis para el ayuntamiento de Comondu III. Siete para el ayuntamiento de Los Cabos IV. Seis para el ayuntamiento de Mulegé V. Cuatro para el ayuntamiento de Loreto	I. Cinco para el ayuntamiento de la Paz II. Tres para el ayuntamiento de Comondu III. Cuatro para el ayuntamiento de Los Cabos IV. Tres para ayuntamiento de Mulegé V. Dos para el ayuntamiento de Loreto
4. Campeche	
I. Siete para el ayuntamiento de Campeche y de Carmen II. Cinco para el resto de los ayuntamientos	I. Cuatro para el ayuntamiento de Campeche y de Carmen II. Tres para el resto de los ayuntamientos
5. Coahuila	
I. Cuatro en los municipios que tengan hasta 7,500 electores II. Cinco en los que tengan de 7,501 hasta 15,000 electores III. Siete en los municipios que tengan de 15,001 hasta 30,000 electores IV. Ocho en los municipios que tengan de 30,001 hasta 60,000 electores V. Diez en aquellos municipios que tengan de 60,001 electores en adelante	I. Un regidor, en los municipios que cuenten hasta con 2,000 electores II. Dos regidores en aquellos con hasta 15,000 electores III. Tres regidores en aquellos con hasta 22,000 electores IV. Cuatro regidores en aquellos con hasta 50,000 electores V. Cinco regidores en aquellos con hasta 200,000 electores VI. Seis regidores, en aquellos con más de 200,000 electores

CUADRO 3. ASIGNACIÓN DE REGIDORES DE MAYORÍA RELATIVA Y DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL (continuación)

<i>Número de regidores de mayoría relativa</i>	<i>Número de regidores de representación proporcional</i>
6. Colima	
I. Cuatro regidores en los municipios cuya población sea hasta de 25,000 habitantes II. Cinco regidores en los municipios cuya población sea de 25,001 a 50,000 habitantes III. Cinco regidores en los municipios cuya población sea de 50,001 a 100,000 habitantes IV. Seis regidores en los municipios con población superior a 100,000 habitantes	I. Cuatro regidores en los municipios cuya población sea hasta de 25,000 mil habitantes II. Cuatro regidores en los municipios cuya población sea de 25,001 a 50,000 habitantes III. Cinco regidores en los municipios cuya población sea de 50,001 a 100,000 habitantes IV. Cinco regidores en los municipios con población superior a 100,000 habitantes
7. Chiapas	
I. Tres regidores para todos los ayuntamientos	I. Dos regidores en los municipios con población hasta de 7,500 habitantes II. Cuatro regidores en los municipios con población de 7,501 hasta 100,000 habitantes III. Seis regidores en los municipios de 100,001 habitantes en adelante
8. Chihuahua	
I. Los municipios de Chihuahua y Juárez con diez II. Los municipios de Camargo, Cuauhtémoc, Delicias, Guerrero, Hidalgo del Parral, Jiménez, Madera, Meoqui, Namiquipa, Nuevo Casas Grandes, Ojinaga y Saucillo, por ocho regidores III. Los de Ahumada, Aldama, Ascensión, Balleza, Bocoyna, Buenaventura, Guachochi, Guadalupe y Calvo, Riva Palacio, Rosales, San Francisco del Oro, Santa Bárbara, Urique e Ignacio Zaragoza, por seis IV. Los restantes por cuatro regidores electos por el principio de mayoría relativa	I. En los municipios que contempla la fracción I, los ayuntamientos podrán tener adicionalmente hasta ocho regidores según el principio de representación proporcional II. En los que refiere la fracción II del artículo citado, hasta seis III. En los que alude la fracción III, hasta cuatro IV. Hasta dos en los restantes comprendidos en la fracción IV
9. Hidalgo	
I. Los municipios cuya población sea inferior a 30,000 habitantes contarán con cinco regidores II. Los municipios que tengan una población de 30,000 y hasta 50,000 habitantes contarán con siete regidores	I. Los municipios cuya población sea inferior a 30,000 habitantes contarán con cuatro de representación proporcional II. Los municipios que tengan una población de 30,000 y hasta 50,000 habitantes contarán con cinco

CUADRO 3. ASIGNACIÓN DE REGIDORES DE MAYORÍA RELATIVA Y DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL (continuación)

<i>Número de regidores de mayoría relativa</i>	<i>Número de regidores de representación proporcional</i>
9. Hidalgo (continuación)	
<p>III. Los municipios que tengan una población de más de 50,000 y hasta 100,000 habitantes contarán con nueve</p> <p>IV. Los municipios que tengan una población de más de 100,000 habitantes contarán con once</p>	<p>III. Los municipios que tengan una población de más de 50,000 y hasta 100,000 habitantes contarán con seis</p> <p>IV. Los municipios que tengan una población de más de 100,000 habitantes contarán con ocho de representación proporcional</p>
10. Jalisco	
<p>I. En los municipios en que la población no exceda de 50,000 se elegirán siete regidores por el principio de mayoría relativa (no podrán elegirse más de cinco de un mismo sexo)</p> <p>II. En los municipios cuya población exceda de 50,000, pero no de 100,000 se elegirán nueve (no podrán elegirse más de seis de un mismo sexo)</p> <p>III. En los municipios en que la población exceda de 100,000 pero no de 500,000 habitantes se elegirán once (no podrán elegirse más de ocho de un mismo sexo)</p> <p>IV. En los municipios en que la población exceda de 500,000 se elegirán trece regidores (no podrán elegirse más de nueve regidores de un mismo sexo)</p>	<p>I. En los municipios en que la población no exceda de 50,000 habitantes se elegirán hasta cuatro de representación proporcional</p> <p>II. En los municipios cuya población exceda de 50,000, pero no de 100,000 habitantes se elegirán hasta cinco</p> <p>III. En los municipios en que la población exceda de 100,000 pero no de 500,000 habitantes, se elegirán hasta seis regidores</p> <p>IV. En los municipios en que la población exceda de 500,000 habitantes se elegirán hasta ocho regidores de representación proporcional</p>
11. Estado de México	
<p>I. En los municipios de menos de 150,000 habitantes, el ayuntamiento estará integrado por seis regidores de mayoría relativa</p> <p>II. En los municipios de más de 150,000 y menos de 500,000 habitantes, el ayuntamiento estará integrado por siete regidores de mayoría relativa</p> <p>III. En los municipios de más de 500,000 y menos de un millón de habitantes, el ayuntamiento estará integrado por nueve regidores de mayoría relativa</p> <p>IV. En los municipios de más de un millón de habitantes, el ayuntamiento estará integrado por once regidores de mayoría relativa</p>	<p>I. En los municipios de menos de 150,000 habitantes, el ayuntamiento estará integrado hasta por cuatro regidores de representación proporcional</p> <p>II. En los municipios de más de 150,000 y menos de 500,000 habitantes, el ayuntamiento estará integrado hasta por seis regidores de representación proporcional</p> <p>III. En los municipios de más de 500,000 y menos de un millón de habitantes, el ayuntamiento estará integrado hasta por siete regidores de representación proporcional</p> <p>IV. En los municipios de más de un millón de habitantes, el ayuntamiento estará integrado hasta por ocho regidores de representación proporcional</p>

CUADRO 3. ASIGNACIÓN DE REGIDORES DE MAYORÍA RELATIVA Y DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL (continuación)

<i>Número de regidores de mayoría relativa</i>	<i>Número de regidores de representación proporcional</i>
12. Michoacán	
<p>I. Los ayuntamientos de los municipios de Apatzingán, Hidalgo, La Piedad, Lázaro Cárdenas, Morelia, Uruapan, Zacapu, Zamora y Zitácuaro se integrarán con siete regidores electos por mayoría relativa</p> <p>II. Los ayuntamientos de los municipios cabecera de distrito a los que no se refiere el párrafo anterior, así como los de Jacona, Sahuayo y Zinapécuaro se integrarán con seis regidores electos por mayoría relativa</p> <p>III. El resto de los ayuntamientos de los municipios del estado se integrarán con cuatro regidores por mayoría relativa</p>	<p>I. Los ayuntamientos de los municipios de Apatzingán, Hidalgo, La Piedad, Lázaro Cárdenas, Morelia, Uruapan, Zacapu, Zamora y Zitácuaro se integrarán hasta por cinco regidores de representación proporcional</p> <p>II. Los ayuntamientos de los municipios cabecera de distrito a que no se refiere el párrafo anterior, así como los de Jacona, Sahuayo y Zinapécuaro se integrarán hasta por cuatro regidores de representación proporcional</p> <p>III. El resto de los ayuntamientos de los municipios del estado se integrarán hasta por tres regidores de representación proporcional</p>
13. Nayarit	
<p>I. En los municipios cuya lista nominal de electores sea hasta de 15,000 ciudadanos, cinco regidores de mayoría relativa</p> <p>II. En los municipios cuya lista nominal de electores sea mayor de 15,000 ciudadanos hasta 30,000, siete regidores</p> <p>III. En los municipios cuya lista nominal de electores sea mayor a los 30,000 hasta 80,000 ciudadanos, nueve</p> <p>IV. En los municipios cuya lista nominal de electores sea mayor a los 80,000 ciudadanos, once regidores de mayoría.</p>	<p>I. En los municipios cuya lista nominal de electores sea hasta de 15,000 ciudadanos, dos de representación proporcional</p> <p>II. En los municipios cuya lista nominal de electores sea mayor de 15,000 ciudadanos hasta 30,000, tres regidores</p> <p>III. En los municipios cuya lista nominal de electores sea mayor a los 30,000 hasta 80,000 ciudadanos, cuatro</p> <p>IV. En los municipios cuya lista nominal de electores sea mayor a los 80,000 ciudadanos, cinco regidores de representación proporcional</p>
14. Nuevo León	
<p>I. En los municipios cuya población no exceda de 12,000 habitantes habrá cuatro regidores de mayoría relativa</p> <p>II. En los municipios cuya población exceda de 12,000 habitantes pero que sea inferior a 50,000 habrá seis regidores de mayoría relativa</p>	<p>I. En los municipios cuya población sea hasta de 12,000 habitantes habrá un regidor de representación proporcional</p> <p>II. En los municipios cuya población exceda de 12,000 habitantes, pero que sea menor a 50,000 habrá dos de representación proporcional</p>

CUADRO 3. ASIGNACIÓN DE REGIDORES DE MAYORÍA RELATIVA Y DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL (continuación)

<i>Número de regidores de mayoría relativa</i>	<i>Número de regidores de representación proporcional</i>
14. Nuevo León (continuación)	
<p>III. En los municipios cuya población sea superior a 50,000 habitantes, habrá seis regidores más uno por cada 100,000 habitantes o fracción que exceda dicha cifra</p>	<p>III. En los municipios cuya población sea superior a 50,000 habitantes, pero inferior a 100,000 habrá tres de representación proporcional</p> <p>IV. En los municipios cuya población sea superior a 100,000 habitantes, pero inferior a 300,000 habrá cuatro de representación proporcional</p> <p>V. En los municipios cuya población sea superior a 300,000 habitantes, habrá cinco de representación proporcional</p>
15. Oaxaca	
<p>I. En los municipios que tengan de 100,000 a 300,000 habitantes, once concejales electos por el principio de mayoría relativa Si los municipios se exceden de esa última cantidad, se integrarán con quince concejales electos por el principio de mayoría relativa</p> <p>II. En los municipios que tengan de 50,000 a 100,000 habitantes, con nueve concejales</p> <p>III. En los municipios que tengan de 15,000 a 50,000 habitantes, con siete concejales</p> <p>IV. En los municipios que tengan menos de 15,000 habitantes, el ayuntamiento se integrará con cinco concejales electos por el principio de mayoría relativa</p>	<p>I. En los municipios que tengan de 100,000 a 300,000 habitantes, se integrará hasta por cinco regidores electos por el principio de representación proporcional. Si los municipios se exceden de esa última cantidad, los ayuntamientos se integrarán hasta por siete regidores elegidos por el principio de representación proporcional</p> <p>II. En los municipios que tengan de 50,000 a 100,000 habitantes, se integrará hasta por cuatro regidores electos por el principio de representación proporcional</p> <p>III. En los municipios que tengan de 15,000 a 50,000 habitantes, se integrará hasta por tres regidores electos por el principio de representación proporcional</p> <p>IV. En los municipios que tengan menos de 15,000 habitantes no se establecen regidores de representación proporcional</p>
16. Puebla	
<p>I. En el municipio capital del estado, 16 regidores de mayoría</p> <p>II. En los municipios que con base en el último censo general de población tengan 90,000 o más habitantes, por ocho regidores de mayoría</p>	<p>I. En el municipio capital del estado, hasta con siete regidores asignados por el principio de representación proporcional</p> <p>II. En los municipios que con base en el último censo general de población tengan 90,000 o más habitantes, hasta con cuatro regidores asignados por el principio de representación proporcional</p>

CUADRO 3. ASIGNACIÓN DE REGIDORES DE MAYORÍA RELATIVA Y DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL (continuación)

<i>Número de regidores de mayoría relativa</i>	<i>Número de regidores de representación proporcional</i>
16. Puebla (continuación)	
<p>III. En los municipios que con base en el último censo general de población tengan de 60,000 a menos de 90,000 habitantes, hasta tres regidores</p> <p>IV. En los demás municipios, por seis regidores de mayoría</p>	<p>III. En los municipios que con base en el último censo general de población tengan de 60,000 a menos de 90,000 habitantes, hasta tres regidores</p> <p>IV. En los demás municipios, hasta con dos regidores asignados por el principio de representación proporcional</p>
17. Querétaro	
<p>I. En el ayuntamiento de Querétaro habrá nueve regidores de mayoría relativa</p> <p>II. En los de San Juan del Río, Tequisquiapan, Corregidora y El Marqués habrá ocho</p> <p>III. En los demás habrá seis de mayoría relativa</p>	<p>I. En el ayuntamiento de Querétaro habrá seis de representación proporcional</p> <p>II. En los de San Juan del Río, Tequisquiapan, Corregidora y El Marqués habrá cinco</p> <p>III. En los demás habrá tres de representación proporcional</p>
18. Quintana Roo	
<p>I. En los municipios de Othón P. Blanco y Benito Juárez, nueve regidores de mayoría relativa</p> <p>II. En los municipios de Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos, Cozumel, Lázaro Cárdenas, Solidaridad e Isla Mujeres, seis</p>	<p>I. En los municipios de Othón P. Blanco y Benito Juárez, seis regidores de representación proporcional</p> <p>II. En los municipios de Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos, Cozumel, Lázaro Cárdenas, Solidaridad e Isla Mujeres, tres</p>
19. San Luis Potosí	
<p>I. El de la capital nueve regidores de mayoría</p> <p>II. Los de Matehuala, Soledad de Graciano Sánchez, Río Verde, Ciudad Valles, Tamazunchale, siete regidores de mayoría</p> <p>III. Los de Ahualulco, Aquismón, Axtla, Cárdenas, Cerritos, Ciudad del Maíz, Ciudad Fernández, Charcas, Ébano, Guadalcázar, Mexquitic, Moctezuma, Salinas, San Martín Chalchicuautla, Santa María del Río, Tamasopo, Tamuín, Villa de Reyes, Xilitla, Zaragoza, El Naranjo y Matlapa cuatro regidores de mayoría</p> <p>IV. Los restantes 30 municipios, con tres regidores de mayoría</p>	<p>I. El de la capital hasta cinco regidores</p> <p>II. Los de Matehuala, Soledad de Graciano Sánchez, Río Verde, Ciudad Valles, Tamazunchale hasta cuatro de representación proporcional</p> <p>III. Los de Ahualulco, Aquismón, Axtla, Cárdenas, Cerritos, Ciudad del Maíz, Ciudad Fernández, Charcas, Ébano, Guadalcázar, Mexquitic, Moctezuma, Salinas, San Martín Chalchicuautla, Santa María del Río, Tamasopo, Tamuín, Villa de Reyes, Xilitla, Zaragoza, El Naranjo y Matlapa hasta dos de representación proporcional</p> <p>IV. Los restantes 30 municipios uno</p>

CUADRO 3. ASIGNACIÓN DE REGIDORES DE MAYORÍA RELATIVA Y DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL (continuación)

<i>Número de regidores de mayoría relativa</i>	<i>Número de regidores de representación proporcional</i>
20. Sinaloa	
<p>I. Ahome, Guasave, Salvador Alvarado, Culiacán y Mazatlán once regidores de mayoría relativa</p> <p>II. El Fuerte, Sinaloa, Mocorito, Navolato, Rosario y Escuinapa ocho</p> <p>III. Choix, Angostura, Badiraguato, Cosala, Elota, San Ignacio y Concordia seis regidores de mayoría relativa</p>	<p>I. Ahome, Guasave, Salvador Alvarado, Culiacán y Mazatlán, siete regidores de representación proporcional</p> <p>II. El Fuerte, Sinaloa, Mocorito, Navolato, Rosario y Escuinapa, cinco</p> <p>III. Choix, Angostura, Badiraguato, Cosala, Elota, San Ignacio y Concordia, cuatro regidores de representación proporcional</p>
21. Sonora	
<p>I. En los municipios cuya población no exceda de 30,000 habitantes, habrá tres regidores de mayoría relativa</p> <p>II. En los municipios cuya población exceda de 30,000 habitantes, pero no de 100,000 habrá seis</p> <p>III. En los municipios cuya población exceda de 100,000 habitantes, habrá doce regidores de mayoría relativa. Una vez alcanzado el millón de habitantes en el municipio respectivo, el ayuntamiento contará con tres regidores más de elección popular. Esta fórmula deberá repetirse cuando aumente la población a dos millones de habitantes</p>	<p>I. En los municipios cuya población no exceda de 30,000 habitantes, hasta dos regidores según el principio de representación proporcional</p> <p>II. En los municipios cuya población exceda de 30,000 habitantes, pero no de 100,000 hasta cuatro</p> <p>III. En los municipios cuya población exceda de 100,000 habitantes, hasta ocho. Una vez alcanzado el millón de habitantes en el municipio respectivo, el ayuntamiento contará con dos más por representación proporcional. Esta fórmula deberá repetirse cuando aumente la población a dos millones de habitantes</p>
22. Tabasco	
<p>I. Ocho regidores de mayoría relativa en todos los municipios</p>	<p>I. En los municipios cuya población sea de 100,000 o menos habitantes, los ayuntamientos tendrán adicionalmente dos regidores electos según el principio de representación proporcional que se asignarán a la primera y segunda votación minoritaria respectivamente</p> <p>II. En aquellos municipios cuya población sea mayor de 100,000 habitantes, se asignarán tres regidores; dos y uno a la primera y segunda votación minoritaria sucesivamente</p>

CUADRO 3. ASIGNACIÓN DE REGIDORES DE MAYORÍA RELATIVA Y DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL (continuación)

<i>Número de regidores de mayoría relativa</i>	<i>Número de regidores de representación proporcional</i>
23. Tamaulipas	
<p>I. En los municipios cuya población sea hasta de 30,000 habitantes, el ayuntamiento se integrará con cuatro regidores de mayoría relativa</p> <p>II. En los municipios con población hasta de 50,000 habitantes, cinco regidores</p> <p>III. En los municipios cuya población sea hasta de 100,000 habitantes, ocho regidores</p> <p>IV. En los municipios con población hasta de 200,000 habitantes, doce regidores</p> <p>V. En los municipios cuya población sea mayor de 200,000 habitantes, catorce regidores</p>	<p>I. En los municipios con población hasta de 30,000 habitantes se asignarán dos</p> <p>II. En los municipios con población hasta de 50,000 habitantes se asignarán tres regidores de representación proporcional</p> <p>III. En los municipios con población hasta de 100,000 habitantes se asignarán cuatro regidores de representación proporcional</p> <p>IV. En los municipios con población hasta de 200,000 habitantes se asignarán seis regidores de representación proporcional</p> <p>V. En los municipios con población superior a 200,000 habitantes se asignarán siete regidores de representación proporcional</p>
24. Yucatán	
<p>I. Para aquellos municipios que tengan hasta 5,000 habitantes, tres serán de mayoría</p> <p>II. Para aquellos municipios que tengan hasta 10,000 habitantes, cinco serán de mayoría</p> <p>III. Para aquellos municipios que tengan más de 10,000 habitantes, seis serán de mayoría, con excepción del ayuntamiento del municipio de Mérida que tendrá diez de mayoría</p>	<p>I. Para aquellos municipios que tengan hasta 5,000 habitantes, dos de representación proporcional</p> <p>II. Para aquellos municipios que tengan hasta 10,000 habitantes, tres de representación proporcional</p> <p>III. Para aquellos municipios que tengan más de 10,000 habitantes, cuatro de representación proporcional con excepción del ayuntamiento del municipio de Mérida que tendrá ocho de representación proporcional</p>
25. Zacatecas	
<p>I. Cuando el número de habitantes sea hasta de 15,000 serán electos seis regidores por el principio de mayoría</p> <p>II. Si exceden esta suma pero su número es inferior a 30,000, serán electos ocho</p> <p>III. Si es mayor de 30,000, pero no pasa de 50,000, se integrará con diez</p> <p>IV. Si la población es superior a esta suma, serán electos doce regidores</p>	<p>I. En el municipio donde se elijan seis regidores de mayoría deberán asignarse hasta cuatro de representación proporcional</p> <p>II. Donde se elijan ocho de mayoría, se asignarán hasta cinco de representación proporcional</p> <p>III. Si los electos por mayoría son diez, los de representación podrán ser hasta siete</p> <p>IV. Si fueron electos doce de mayoría, podrán asignarse hasta ocho de representación</p>

Fuente: elaboración propia.

tenga mayoría relativa, y en Guerrero se asigna 50 por ciento de éstos. Por otro lado, en los municipios que corresponden a los estados de Guanajuato, Morelos, Tlaxcala y Veracruz, se contemplan fórmulas de asignación que favorecen una mayor pluralidad partidista en la integración de los regidores del ayuntamiento.

Con la descripción ya realizada se puede decir que las fórmulas de representación, adoptadas en los municipios, es una de las razones que está influyendo directamente en algunas de las contradicciones que se producen en el ejercicio de gobierno de los ayuntamientos en México.

Fomentan la formación y el ejercicio de gobiernos de uno con mayorías
partidistas haciendo que los regidores tengan poca influencia política,
institucional y administrativa

Como ya se dijo antes, pese a que constitucionalmente se establece el funcionamiento del ayuntamiento como un cuerpo colegiado, éste funciona —en los casos ya mencionados— como un gobierno de uno con mayorías partidistas. El punto central es que la presencia de una mayoría partidista al interior del cabildo inhibe que el establecimiento del alcalde, de los regidores y de los síndicos municipales funcione como una división de poderes a nivel local. Esta división de poderes se sustituye entonces por algo mucho más endeble: una división por funciones (Merino, 2006a).

De esta manera, si uno de los principios esenciales de la separación de poderes es la imposibilidad de conjugar más de uno de éstos en una sola persona, se tiene que para el caso de los ayuntamientos en México se reproduce lo que sucedía —hasta hace pocos años— en el nivel nacional: un presidencialismo apoyado por diversas instituciones —en especial, por el partido político del que era miembro— que permitían al ejecutivo federal controlar al sistema político en su conjunto (Carpizo, 1978). En efecto, en el escenario local, la figura del presidente municipal, llega a traslaparse con el resto de los poderes locales debido a la fuerte influencia que éste detenta sobre los regidores, los síndicos y el resto del aparato gubernamental.

CUADRO 4. FÓRMULAS DE ASIGNACIÓN PARA REGIDORES DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

Aguascalientes, Chihuahua	Asignación automática de regidores por el principio de representación mínima
Baja California, Coahuila, Chiapas, Nuevo León, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora	Asignación automática de regidores por el principio de representación mínima, fórmula de cociente electoral natural o simple, método del resto o residuo mayor
Baja California Sur	Asignación automática de regidores por el principio de representación mínima, fórmula de cociente de unidad, método del resto o residuo mayor
Campeche, Colima, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, San Luis Potosí, Tamaulipas, Zacatecas	Fórmula de cociente electoral natural o simple, método del resto o residuo mayor
Estado de México	Fórmula de cociente de unidad, método del resto mayor
Puebla	Fórmula de cociente electoral natural o simple, orden decreciente al número de votos obtenidos
Nayarit, Oaxaca	Asignación respecto al porcentaje de votación obtenido respecto a la votación acumulada de los partidos con derecho a regidores de representación proporcional
Tabasco	Asignación a la primera y segunda minorías
Querétaro	Asignación automática de regidores por el principio de representación mínima, fórmula Hagenbach Bischoff modificado (más uno)

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión de constituciones políticas estatales, leyes orgánicas municipales y códigos electorales estatales. (Vigentes hasta diciembre de 2005.)

Esta ausencia de pesos y contrapesos genera que los regidores tengan poca influencia política, institucional y administrativa al interior de los ayuntamientos, inhibiendo que éstos funcionen como cuerpos colegiados de gobierno. Como ejemplo de ello, Tonatiuh Guillén plantea un análisis de la relación que tienen los regidores —en términos de orientación, decisión y evaluación— frente a una de las funciones de gobierno fundamentales de los municipios: los servicios públicos. La respuesta anticipada es que esta relación es superficial, en la medida en que los regidores detentan una fragilidad institucional. El autor plantea que “la primera distancia de los regidores con la administración de los servicios la establece la propia reglamentación, al reservar para el presidente el nombramiento de los funcionarios

CUADRO 5. ASIGNACIÓN DEL NÚMERO TOTAL DE REGIDORES PARA LOS ESTADOS DE DURANGO, GUANAJUATO, GUERRERO, MORELOS, TLAXCALA Y VERACRUZ

<i>Número de regidores de mayoría y de representación proporcional</i>	<i>Fórmulas de asignación</i>
1. Durango	
I. En Durango serán electos 17 regidores II. En Gómez Palacio y Lerdo serán electos 15 regidores III. En Canatlán, Cuencamé, Guadalupe Victoria, Mapiquí, Nombre de Dios, Poanas, Pueblo Nuevo, San Dimas, Santiago Papasquiario, Tamazula y Tlahualilo, se elegirán nueve regidores IV. En los demás municipios se elegirán siete regidores	1) Se asigna 60% de los regidores para el partido que haya obtenido el triunfo de mayoría relativa 2) Para el resto de los escaños se utiliza la fórmula de cociente electoral natural o simple 3) Método del resto o residuo mayor
2. Guanajuato	
I. Los municipios de Acámbaro, Celaya, Guanajuato, Irapuato, León y Salamanca, contarán con 12 regidores II. Los municipios de Allende, Cortazar, Dolores Hidalgo, Moroleón, Pénjamo, Salvatierra, San Felipe, San Francisco del Rincón, San Luis de la Paz, Silao, Uriangato, Valle de Santiago y Yuriria, se integrarán con 10 regidores III. Los municipios de Abasolo, Apaseo el Alto, Apaseo el Grande, Atarjea, Comonfort, Coroneo, Cuerámbaro, Doctor Mora, Huanímaro, Jaral del Progreso, Jerécuaro, Manuel Doblado, Ocampo, Pueblo Nuevo, Purísima del Rincón, Romita, San Diego de la Unión, San José Iturbide, Santa Catarina, Santa Cruz de Juventino Rosas, Santiago Maravatío, Tarandácuaro, Villagrán, Tarimoro, Tierra Blanca, Victoria y Xichú, se integrarán con ocho regidores	1) Fórmula de cociente electoral natural o simple (incorpora al partido que obtuvo mayoría) 2) Método del resto o residuo mayor
3. Guerrero	
I. En los municipios de entre 115,000 y 300,000 habitantes se integrarán por los 14 regidores y hasta 28 si exceden esa cantidad II. En los municipios con población de 75,000 a 114,999 habitantes, se integrarán hasta por 12 regidores III. En los municipios que reúnan entre 25,000 y 74,999 habitantes, se integrarán hasta por ocho regidores	Al partido político o coalición que obtenga la mayoría de votos, le serán adjudicadas 50% de las regidurías; al partido político o coalición que obtenga el segundo lugar de la votación, le corresponderá 25% de las regidurías, siempre y cuando alcance la cuarta parte de la votación total como mínimo; en el caso de que el partido o coalición que ocupe el segundo lugar no alcance dicho porcentaje, la distribución se hará conforme a lo dispuesto en los incisos del siguiente párrafo

CUADRO 5. ASIGNACIÓN DEL NÚMERO TOTAL DE REGIDORES PARA LOS ESTADOS DE DURANGO, GUANAJUATO, GUERRERO, MORELOS, TLAXCALA Y VERACRUZ (continuación)

<i>Número de regidores de mayoría y de representación proporcional</i>	<i>Fórmulas de asignación</i>
3. Guerrero (continuación)	
IV. En los municipios con menos de 25,000 habitantes, habrá hasta seis regidores	<p>El otro 25% de las regidurías, se distribuirá entre los otros partidos o coaliciones que hayan participado, de la manera siguiente:</p> <p>a) Se asignará una regiduría a la planilla de cada partido o coalición que hubiere obtenido el porcentaje mínimo de 1.5% de la votación total válida emitida; iniciándose la asignación por el partido o coalición que obtuvo la mayor votación y siguiendo en orden decreciente con los otros partidos o coaliciones</p> <p>b) Si después de efectuado el procedimiento anterior quedaran aún regidurías por asignar, éstas corresponderán al partido o coalición que tuviere mayor número de votos sobrantes y, en su caso, se seguirá en orden decreciente con los otros partidos o coaliciones</p>
4. Morelos	
<p>I. Quince regidores: Cuernavaca</p> <p>II. Once regidores: Cuautla y Jiutepec</p> <p>III. Nueve regidores: Ayala, Jojutla, Temixco y Yauatepec</p> <p>IV. Siete regidores: Emiliano Zapata, Puente de Ixtla, Tlaltizapán y Zacatepec</p> <p>V. Cinco regidores: Axochiapan, Miacatlán, Tepalcingo, Tepoztlán, Tlaquiltenango, Yecapixtla y Xochitepec</p> <p>VI. Tres regidores: Amacuzac, Atlatlahuacan, Coatlán del Río, Huitzilac, Jantetelco, Jonacatepec, Mazatepec, Ocuituco, Temoac, Tetecala, Tetela del Volcán, Tlalnepantla, Tlayacapan, Totolapan y Zacualpan</p>	<p>1) Fórmula de cociente electoral natural o simple (incorpora al partido que obtuvo mayoría)</p> <p>2) Método del resto o residuo mayor</p>
5. Tlaxcala	
<p>I. Siete regidores en los municipios con más de 30,000 habitantes</p> <p>II. Seis regidores en los municipios con más de 10,000 y menos de 30,000 habitantes</p> <p>III. Cinco regidores en los municipios con menos de 10,000 habitantes</p>	<p>1) Fórmula de cociente electoral natural o simple (incorpora al partido que obtuvo mayoría)</p> <p>2) Método del resto o residuo mayor</p>

CUADRO 5. ASIGNACIÓN DEL NÚMERO TOTAL DE REGIDORES PARA LOS ESTADOS DE DURANGO, GUANAJUATO, GUERRERO, MORELOS, TLAXCALA Y VERACRUZ (continuación)

<i>Número de regidores de mayoría y de representación proporcional</i>	<i>Fórmulas de asignación</i>
6. Veracruz	
<p>I. Tres para los municipios de hasta 40,000 habitantes</p> <p>II. Cinco para los municipios de más de 40,000 y hasta 70,000 habitantes</p> <p>III. Siete para los municipios de más de 70,000 y hasta 125,000 habitantes</p> <p>IV. Nueve para los municipios de más de 125,000 y hasta 250,000 habitantes</p> <p>V. Trece para los municipios de más de 250,000 y hasta 400,000 habitantes</p> <p>VI. Hasta 15 para los municipios cuya población exceda de 400,000 habitantes y su capacidad económica lo permita</p> <p>Artículo 18. El Ayuntamiento se integrará por los siguientes ediles: I. El presidente municipal; II. El síndico, y III. Los regidores</p>	<p>I. En el caso de ayuntamientos constituidos por tres ediles se asignan los regidores de representación proporcional de la siguiente manera:</p> <p>a) La regiduría única será asignada al partido minoritario que obtenga como mínimo 15% de la votación efectiva. En aquellos casos en que sean dos o más partidos los que cumplan con este requisito, la regiduría será asignada al partido que tenga la mayor votación de los minoritarios</p> <p>b) De no cumplirse con la hipótesis señalada en el inciso a), la regiduría única del ayuntamiento será asignada al partido que haya obtenido la mayoría relativa</p> <p>II. En el caso de los ayuntamientos constituidos por más de tres ediles, se asignará la totalidad de las regidurías conforme al siguiente procedimiento:</p> <p>a) Se determinará el factor común, dividiendo la votación efectiva entre el número de regidurías a repartir. Se asignarán a cada partido político, empezando por el que hubiere obtenido la mayoría, y continuando en orden decreciente, tantas regidurías como número de veces esté contenido el factor común en su votación</p> <p>b) Si quedaran regidurías por repartir, se asignarán mediante el método de resto mayor</p> <p>c) Si después de la asignación mediante los sistemas de factor común y resto mayor quedasen regidurías por repartir, éstas se asignarán al partido político que obtuvo la mayor cantidad de votos en la elección</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión de constituciones políticas estatales, leyes orgánicas municipales y códigos electorales estatales. (Vigentes hasta diciembre de 2005.)

—salvo algunas excepciones, como el secretario y el tesorero—, así como el control exclusivo en la operación de los servicios municipales. Con estas contribuciones no sólo se reitera un ejercicio presidencialista, sino también se sientan las bases para que ocurra una disfunción estructural en las administraciones municipales: la discontinuidad en las políticas de gobierno y en la acumulación de calificación y experiencia” (Guillen, 1996, 183).

Privilegian que el presidente municipal ejerza una fuerte influencia en el cabildo, pero también en el resto del cuerpo de funcionarios

Lo que se busca enfatizar en este punto, es que la formación de ayuntamientos mayoritarios también se traslada a la formación de gabinetes gubernamentales de un solo partido. En este sentido, un punto fundamental es que el presidente municipal tiene la facultad de designar y remover libremente a los funcionarios de primer nivel del municipio, proponiendo al ayuntamiento los nombramientos del secretario, del tesorero y de los titulares de las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública local. Por estas razones, se refuerza la influencia del presidente municipal, tanto al interior del cabildo como al interior del cuerpo de gobierno.

Otra de las consecuencias de estas atribuciones del edil es que se disminuyen las posibilidades de especialización y de profesionalización de los servidores públicos municipales. La razón es clara: la rotación de puestos es mayor cuando dependen de las decisiones personales del alcalde en turno. Cuando éstos rotan de puesto cada tres años, las posibilidades de profesionalización, continuidad y especialización disminuyen. En consecuencia, no es de extrañar que de acuerdo con la Encuesta Nacional a Presidentes Municipales 2004, realizada por la Secretaría de Desarrollo Social, se afirmó que 95 por ciento de los funcionarios municipales rotan cada tres años.

Finalmente, si la conformación de cuerpos mayoritarios partidistas al interior del cabildo la trasladamos al ayuntamiento como órgano de gobierno, se tiene que en la mayoría de los municipios las decisiones se toman por mayoría simple, estableciendo únicamente algunos rubros, en donde por disposición reglamentaria lo hacen por mayoría absoluta o calificada. De acuerdo con las leyes orgánicas locales, las sesiones de cabildo son presididas por el presidente municipal, quien además tiene la facultad de emitir un voto de calidad en caso de empate en la toma de decisiones. Estas atribuciones nuevamente reflejan que tanto el marco jurídico estatal como el municipal representan elementos que fortalecen la posibilidad de centralizar en ma-

nos del presidente municipal, muchas de las funciones ejecutivas, pero también políticas y administrativas del ayuntamiento.

EFFECTOS DE LA NO REELECCIÓN CONSECUTIVA EN EL EJERCICIO DE GOBIERNO DE LOS AYUNTAMIENTOS EN MÉXICO

En el caso de los ayuntamientos mexicanos, las constituciones estatales establecen un periodo de gobierno de tres años. Hasta la fecha estudiada, sólo en los correspondientes al estado de Coahuila se fija una duración de cuatro años. Aunado a esto, el artículo 115 constitucional establece que: “los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa no podrán ser reelectos para el periodo inmediato”. De esta manera, se cierra la posibilidad de reelección consecutiva, dejando abierta únicamente la posibilidad de reelección una vez que ha transcurrido un periodo de gobierno. Es importante señalar que, pese a que el establecimiento de la no reelección consecutiva se hace a nivel federal, el periodo de gobierno es un elemento que le corresponde determinar a cada uno de los poderes legislativos estatales. Sin embargo, como ya se mencionó, sólo el estado Coahuila ha utilizado esta facultad constitucional de modificar libremente los periodos de gobierno de sus ayuntamientos.

Lo que se busca destacar es que el establecimiento de la no reelección consecutiva de los miembros del ayuntamiento es una de las razones que influye directamente en algunos de los problemas que se producen en el ejercicio de gobierno.

Disminuye las posibilidades de una rendición de cuentas, así como de una mayor responsabilidad de los cuadros políticos con los ciudadanos

La no reelección consecutiva de los ayuntamientos en México, reduce la capacidad de enjuiciar –positiva o negativamente– a los gobiernos locales, trasladando así, la rendición de cuentas a manos de los partidos políticos;

los cuales, son los encargados de evaluar, premiar o castigar al representante que detenta el poder público en el periodo de tiempo ya determinado. Así, pese a que el presidente municipal se elige por candidatura individual o unipersonal, y pese a que este procedimiento establece una conexión más estrecha con el ciudadano; al no existir la alternativa de reelección, no es posible someterlo a un proceso de rendición de cuentas electoral, pues los electores no tienen la posibilidad de sancionarlo o premiarlo en las urnas.

Por su parte, el caso de los regidores y síndicos municipales es aún más incipiente debido a que desde el momento de la votación no se encuentran conexiones directas con los ciudadanos, pues se eligen mediante planillas cerradas y bloqueadas. De esta forma, la rendición de cuentas que se intente incorporar a estos miembros del cabildo, carece de fuerza, al no existir la posibilidad de reelección consecutiva como un mecanismo directo de evaluación y juicio ciudadano del ejercicio del poder que realicen. Y si bien es cierto que existe la posibilidad de evaluar al partido político, lo que también es cierto es que esta evaluación resulta insuficiente e incipiente, pues no asigna responsabilidades directas a estos miembros del ayuntamiento.

Reduce los efectos de profesionalización sobre el cuerpo político y de funcionarios

El establecimiento de la no reelección consecutiva de los miembros del cabildo, disminuye los efectos de profesionalización de los cuadros políticos y de gobierno por las siguientes razones: Primero, porque implica una rotación frecuente de los miembros del cabildo —presidente municipal, regidores y síndicos— en la medida en que el ejercicio del poder se sujeta a un periodo de gobierno de tres años —cuatro años para los municipios del estado de Coahuila. Por tanto no debe resultar extraño que, de acuerdo con la Encuesta Nacional a Presidentes Municipales 2004, 50 por ciento de los alcaldes, regidores y síndicos no cuenten con alguna experiencia en el sector público municipal. Y en este sentido, resultaría ingenuo creer que un miembro del ayuntamiento encuentra en tres años de gobierno la posibilidad de especializarse en el servicio público de su localidad.

Segundo, porque esta rotación y falta de profesionalización de los miembros del cabildo también tiende a reproducirse en el cuadro de gobierno, pues el presidente municipal continúa siendo una pieza central en la designación y en la remoción de la mayoría de los funcionarios de alto nivel del ayuntamiento. De ahí que, cuando se renueva el cabildo existan más probabilidades de que el alcalde entrante modifique al gabinete en su conjunto. Con estas atribuciones, no sorprende que casi 60 por ciento de los funcionarios de primer nivel del municipio carecen de experiencia en el sector público local; que 87.7 por ciento de los secretarios, 89.7 por ciento de los tesoreros y 92.2 por ciento de los oficiales mayores, no cuenten con más de tres años de experiencia en el sector público. Tampoco sorprende que 95 por ciento de los titulares de las áreas administrativas roten cada tres años (Merino, 2006a; García, 2006).

Disminuye las posibilidades de continuidad de resultados exitosos de gobierno, así como de una planificación de largo aliento

El periodo de gobierno municipal sujeto a tres años, así como la imposibilidad de reelección consecutiva, incentivan la improvisación de políticas públicas y la discontinuidad de programas de gobierno exitosos. Por el contrario, se puede decir que estos programas encuentran un marco propicio de implementación y desarrollo cuando no están sujetos a periodos de tiempo tan cortos. “Como consecuencia, en los gobiernos municipales no se han generado suficientes técnicas de gestión pública específicamente diseñadas para atender los problemas locales. La improvisación, aun siendo exitosa, prevalece sobre la tecnología institucional de largo aliento (...) La mayor parte de los gobiernos locales opera bajo la lógica de la administración pública tradicional y, en el mejor de los casos, por proyectos especiales que incluyen los paquetes técnicos de control y evaluación de cada uno de ellos, caso por caso” (Merino, 2006b, 15). Como muestra de ello, hasta el año 2005, el Premio de Gobierno y Gestión Local organizado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) había registrado, a

lo largo de cinco ediciones, un número total de 2,210 experiencias exitosas de gobiernos municipales en todo el territorio nacional, sin embargo, de lo que también hay evidencia es que la mayoría de estas experiencias se diluyen y se ven vulneradas al comenzar un nuevo periodo de gobierno.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Si el diseño del sistema electoral de los municipios mexicanos es el aquí señalado: ¿Por qué resulta extraño que los regidores y los síndicos se alejen de la representación ciudadana mientras realizan el ejercicio cotidiano del poder público; que haya una mayor identificación y rendición de cuentas para con el partido que los postula, o bien, para con el presidente municipal que encabeza al ayuntamiento; que el presidente municipal ejerza una fuerte influencia sobre los regidores, los síndicos y el cuerpo de servidores públicos; que se reduzcan los efectos de profesionalización del cuerpo político y de funcionarios; que algunos de los esfuerzos de planeación se vean interrumpidos conforme a los cambios de gobierno; y que algunas políticas públicas exitosas se vean truncadas en cada cambio de gobierno?

Si la elección de los regidores y síndicos municipales a través de listas cerradas y bloqueadas en México está influyendo directamente en que se privilegie la formación de una representación partidista, en lugar de una representación ciudadana; en una mayor identificación e influencia entre el representante y su respectivo partido no sólo durante la formación del gobierno, sino también durante el ejercicio de éste; en la reducción de las posibilidades de implementar mecanismos de rendición de cuentas ante la ausencia de conexiones directas entre los representantes y los ciudadanos; y en que se fomente una tendencia hacia gobiernos mayoritarios en la medida en la que se está eligiendo en bloque por un determinado partido.

Si la elección de un cuerpo colegiado con predominancia del presidente municipal, así como un sistema de representación proporcional como corrección está influyendo directamente en la formación y en el ejercicio de

gobiernos de uno con mayorías partidistas, pese a que constitucionalmente se establecen cuerpos colegiados de representación plural; en que los regidores tengan poca influencia política, institucional y administrativa; en que el presidente municipal ejerza una fuerte influencia en el cabildo, pero también, en el resto del cuerpo de funcionarios; en que se privilegie una división por funciones y no una división de poderes en los ayuntamientos.

Y si la no reelección consecutiva de los miembros del ayuntamiento en México, está influyendo directamente en que se disminuyan: las posibilidades de una rendición de cuentas así como de una mayor responsabilidad de los cuadros políticos con los ciudadanos; los efectos de profesionalización sobre el cuerpo político y de funcionarios; las posibilidades de continuidad de los resultados exitosos de gobierno; y la planeación de largo aliento.

Si lo anterior sucede: ¿Por qué se mira únicamente al ámbito del *proceso* de gobierno para solucionar dichos problemas?, ¿por qué no reconocer entonces que algunos de éstos tienen como parte de su origen al propio diseño del sistema electoral? Parece claro que de no hacerlo, algunos de los esfuerzos que se continúen realizando en los gobiernos locales, en términos de responsabilidad y rendición de cuentas, de creación de legislaciones locales en materia de transparencia y acceso a la información, de rediseños organizacionales, de incorporación de herramientas de Nueva Gestión Pública, de profesionalización del servicio público, y de mecanismos directos de participación ciudadana, entre otros, continuarán chocando constantemente con estos incentivos contradictorios que establece el propio diseño electoral.

Los esfuerzos que se realicen en los gobiernos locales en términos de proceso de gobierno continuarán siendo avances significativos; pero lo serían en mayor medida si se revisaran algunas partes elementales del propio diseño institucional encargado de la formación del poder: el anonimato de las listas cerradas y bloqueadas en la elección de algunos representantes del gobierno local; la no reelección consecutiva de los miembros del cabildo como una imposibilidad de juicio ciudadano y de rendición de cuentas; y la contradicción de establecer constitucionalmente al ayuntamiento como un cuerpo colegiado, formando en los hechos gobiernos de uno con mayorías partidistas. ■

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acedo, Blanca (2000), *Agenda de la reforma municipal. Representación política y sistemas electorales municipales*, México, Centro de Estudios para la Reforma del Estado.
- Bobbio, Norberto (1996), *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Cabrero, Enrique (2000), *Hacia la construcción de una agenda para la reforma municipal en México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- (2003), *Políticas públicas municipales: Una agenda en construcción*, México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- Carpizo, Jorge (1978), *El presidencialismo mexicano*, Siglo Veintiuno Editores, México.
- Códigos electorales de las 31 entidades federativas. (Vigentes hasta diciembre de 2005.)
- Colomer, Josep (2003), *Instituciones políticas*, Madrid, Ariel.
- Constituciones políticas de las 31 entidades federativas. (Vigentes hasta diciembre de 2005.)
- Duverger, Maurice (1957), *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México.
- García del Castillo, Rodolfo (1999), *Los municipios en México: Los retos hacia el futuro*, México, Porrúa-CIDE.
- (2006), “La profesionalización en México: el caso de los gobiernos locales”, en Mauricio Merino, *La gestión profesional de los municipios en México*, México, CIDE-SEDESOL.
- Guillén, Tonatiuh (1996), *Gobiernos municipales en México: Entre la modernización y la tradición política*, México, Porrúa-Colegio de la Frontera Norte.
- Leyes orgánicas municipales de las 31 entidades federativas. (Vigentes hasta diciembre de 2005.)
- Linz, Juan y Arturo Valenzuela (comps.) (1997), *Las crisis del presidencialismo: Perspectivas comparativas*, Madrid, Alianza Universidad.

- Lijphart, Arend (2000), *Modelos de democracia: Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Madrid, Ariel.
- March, James y Johan Olsen (1997), *El redescubrimiento de las instituciones: La base organizativa de la política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Merino, Mauricio (1994), *En busca de la democracia municipal: La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México.
- (2004), *Los gobiernos municipales de México: El problema de diseño institucional*, México, CIDE, documento de trabajo núm. 145.
- (2005), *La importancia de las rutinas (Marco teórico para una investigación sobre la gestión pública municipal en México)*, DTAP 160, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- (2006a), *La gestión profesional de los municipios en México*, México, CIDE-SEDESOL.
- (2006b), “Muchas políticas y un solo derecho”, en Sergio López-Ayllón (coord.), *Democracia, transparencia y Constitución: Propuestas para un debate necesario*, México, IFAI-UNAM.
- Nohlen, Dieter (1998), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (1994), *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Sartori, Giovanni (1994), *Ingeniería constitucional comparada: Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (2005), *Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis*, Madrid, Alianza.
- Secretaría de Desarrollo Social (2004), *Encuesta nacional a presidentes municipales*, México.
- Shugart, Matthew y Scott Mainwaring (2002), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, México, Paidós.