

CULTURA POLÍTICA AUTORITARIA Y REZAGO DEMOCRÁTICO EN SINALOA.

EL CONGRESO, LOS AYUNTAMIENTOS Y LOS MUNICIPIOS.

Por Felipe Valle

INTRODUCCIÓN

La incipiente democracia mexicana avanza de manera desigual en el territorio nacional, lo mismo si comparamos el ámbito federal con los Estados que si contrastamos las instituciones públicas de éstos entre sí. La intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación apenas ha logrado establecer algunas reglas mínimas, aunque muy generales, para garantizar una estructura institucional cada vez más democrática en las Entidades Federativas mexicanas. La Constitución Política Federal, cuyas deficiencias se hacen cada vez más evidentes, y el sistema jurídico mexicano contribuyen al rezago. Pero la resistencia de las élites gobernantes de la mayoría de los estados a la democratización ha sido formidable. Sinaloa es uno de los estados que muestra mayor atraso. Hay tres aspectos fundamentales de la vida institucional estatal que reflejan un rezago político que no se justifica a la luz de la cultura política democrática: 1.- La debilidad del Congreso; 2.- La integración de los Ayuntamientos; y 3.- La escasa municipalización.

Este rezago es consecuencia de una cultura política poco democrática que contiene definiciones que contradicen, entre otros, valores democráticos como la división de poderes, la igualdad, la participación ciudadana y la descentralización. Además de ser antidemocrática se trata una cultura política que termina, en plazos muy cortos, por ser ineficaz, gracias al empuje renovador de los electores y al escenario nacional

impregnado de cambio político. A la larga, el costo político para quienes se obstinan en esta forma autoritaria de ejercer el gobierno será cada vez más alto.

Jacqueline Peschard lo ha expuesto así en *La Cultura Política Democrática*: “La cultura política democrática cuenta ya con una valoración positiva prácticamente universal, no solamente porque en el umbral del siglo XXI la democracia como sistema de gobierno ha sido reivindicada por el fracaso de otros paradigmas, sino porque es un código valorativo que se acomoda mejor a las sociedades heterogéneas, no únicamente en términos raciales, étnicos o religiosos, sino de intereses, convicciones y hasta de preferencias individuales, como lo son hoy la gran mayoría de las sociedades.

Una cultura política democrática es el ideal para las sociedades en proceso de cambio, sobre todo si dicho cambio se quiere en sentido democrático, en la medida que constituye el mejor respaldo para el desarrollo de instituciones y prácticas democráticas. Es una barrera de contención frente a las actitudes y comportamientos anticonstitucionales que violenten la vigencia de un Estado de derecho. Al mismo tiempo, es un muro en contra de eventuales inclinaciones a la prepotencia o a la arbitrariedad del poder, ya que se resiste a reconocer autoridades políticas que no actúen con responsabilidad, es decir, que no estén expuestas al escrutinio permanente de las instancias encargadas de hacerlo.

Por otra parte, si convenimos que los valores culturales no sólo dan apoyo y consistencia a las instituciones de una sociedad, sino que pueden jugar un papel significativo en el desarrollo económico y político de la misma, comprenderemos que promover expresamente una cultura política democrática ayuda a la construcción de instituciones y organizaciones democráticas.

La construcción de una sociedad democrática requiere, entonces, de una estrategia de varias pistas, ya que hay que promover declaradamente las bondades de los valores democráticos, a la vez que impulsar la construcción de instituciones que funcionen a partir de los principios de legalidad, pluralidad, competencia, responsabilidad política, es decir, a partir de principios democráticos”.¹

Las consecuencias prácticas del rezago político de Sinaloa no se quedan en el ámbito de la convivencia entre los actores políticos, sino que están resultando terribles y costosas para la sociedad sinaloense, sobre todo en su expresión de inseguridad pública y violencia. “El problema de la seguridad no es una cuestión policiaca sino política”, ha dicho Diego Valadés.² “Salvo que se adopten medidas en materia de reforma del Estado, el combate a la delincuencia se verá limitado por la erosión de la confianza en los órganos del poder. Estamos pagando las consecuencias de no haber reformado al Estado. Los verdaderos responsables de la violencia que a todos nos victimiza son quienes no quisieron dar a la democracia la oportunidad de consolidarse”.³

1.- LA DEBILIDAD DEL CONGRESO

Desde su nacimiento como nación, las Constituciones políticas de México incorporaron la división de los poderes públicos como principio básico de su régimen republicano de gobierno. La Constitución de 1917 continuó esta tradición al establecer en su artículo 49 que “El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.”⁴ Más adelante, en el artículo 50, define que “El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos, se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores”.⁵ El 116 impone esta forma de gobierno a los estados.⁶

Sin embargo, a pesar de tratarse de una norma constitucional ya secular, en la realidad política del país y sus Estados esta división era sólo de carácter formal. Los Congresos mexicanos, el de la Unión y los estatales como el de Sinaloa, nunca pudieron convertirse en la institución relevante que contempla la teoría.

Fue tan degradante la subordinación de los legisladores mexicanos al titular del poder ejecutivo que se hicieron merecedores de la mayor de las desconfianzas de la sociedad mexicana, proyectando una imagen tan negativa que aún perdura en la cultura política nacional. En efecto, en prácticamente todas las encuestas que desde el año 2000 se han realizado sobre confianza en las instituciones, los diputados no han dejado de disputar el sótano de las desconfianzas del pueblo mexicano. El más reciente de estos estudios de opinión confirmó la raigambre de esta percepción en la cultura política nacional. En efecto, la encuesta del mes de abril del 2005 de la empresa “Consulta Mitofsky” ubicó a los diputados mexicanos en el último lugar en la escala de credibilidad, por debajo incluso de los desprestigiados policías.⁷

No es exagerado afirmar que el Congreso general mexicano empezó a nacer en 1988, cuando el partido hegemónico durante más de la mitad del siglo XX pierde la capacidad de reformar con su propia fuerza parlamentaria la Constitución Política mexicana. Un año después, el electorado del Estado de Baja California es más audaz e inaugura la era de los gobiernos divididos en el ámbito local mexicano. Con este paso los Congresos estatales empiezan a despertar de su prolongado letargo, desempolvando el viejo, pero no por ello menos actual, principio democrático y republicano de la división de poderes. De manera paulatina, pero constante, se irían incorporando a esta experiencia más entidades federativas. En 1997 la mitad del Congreso federal, la Cámara de Diputados, surge a la realidad política nacional al ganar

la oposición la mayoría absoluta de los escaños. Tres años después, en el 2000, el nacimiento es completo, al extenderse el gobierno dividido al Senado de la República. A la fecha, más de la mitad de los estados mexicanos conoce ya el equilibrio de sus poderes públicos. Sinaloa no está entre ellos.

Más que admitir que es una obviedad, resulta obligado asumir como una cuestión clave en la vida institucional del país que en México y sus estados, la única vía para el establecimiento de la división real de los poderes públicos ha sido la de los gobiernos divididos. El gobierno dividido se presenta cuando el partido del titular del poder ejecutivo (presidente, gobernador) no tiene la mayoría entre los integrantes del poder legislativo.

1.1.- LA DIVISIÓN DE PODERES

El principio republicano de la división de poderes fue teóricamente establecido desde 1748 en la obra maestra “Del Espíritu de las leyes” de Montesquieu, de quien dice Madison en “El Federalista” que es “el oráculo que siempre se cita y consulta sobre esta cuestión (...). Si no es el autor de este inestimable precepto de la ciencia política, tiene, por lo menos, el mérito de haberlo expuesto y recomendado eficazmente a la atención de la humanidad”.⁸

En “Del Espíritu de las Leyes”, Montesquieu dejó definidas las funciones ideales de los poderes públicos de una república: “En cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil. Se llama a este último poder judicial”.⁹

Respecto al poder legislativo abundó: “El cuerpo representante no se elige tampoco para que tome ninguna resolución activa, cosa que no haría bien, sino para hacer leyes y para fiscalizar la fiel ejecución de las que existan; esto es lo que le incumbe, lo que hace muy bien; y no hay quien lo haga mejor. Pero si el poder legislativo, en un Estado libre, no debe inmiscuirse en las funciones del ejecutivo ni paralizarlas, tiene el derecho y debe tener la facultad de examinar de qué manera las leyes que él ha hecho han sido ejecutadas”.¹⁰

Se trata de definiciones generales que todas las Constituciones mexicanas intentaron aterrizar en la realidad política nacional, desde la moreliana de 1814 hasta la vigente de 1917, en la que al poder legislativo nacional no le hicieron falta atribuciones, lo mismo que a sus réplicas estatales. Por lo que toca a la segunda mitad del siglo XX no era ahí donde estaba la raíz del problema de la falta de una división equilibrada de poderes. Si durante tanto tiempo los diputados mexicanos no ejercieron sus importantes funciones de contrapeso y vigilancia, que les generó la persistente animadversión del pueblo mexicano, no fue por ausencia de facultades constitucionales, las que, por otro lado, nunca dejarán de ser mejorables.

Al contrario, el temor del presidencialismo mexicano y su versión sinaloense a la división equilibrada de los poderes públicos, que los llevó a mantener siempre un Congreso débil, está en las importantes funciones que la teoría y la Constitución le asignan a este poder público: legislar, fiscalizar, controlar. En la larga era en que el poder ejecutivo ha controlado al legislativo estas funciones se cumplieron muy débilmente, como poderosas pero empolvadas palancas. El ejecutivo fue siempre el gran legislador. La fiscalización era la mejor manera de no rendir cuentas. Una prueba de lo anterior es la reciente reprobación, con calificación de cero, del sistema de

fiscalización de Sinaloa. El control sobre la administración pública se veía como una ofensa a la dignidad de los funcionarios. Es el caso actual de Sinaloa, donde esas poderosas palancas parlamentarias siguen ahí esperando ser accionadas.

1.2.- DIVISIÓN DE PODERES Y CULTURA POLÍTICA DEMOCRÁTICA

La ausencia de una división real de los poderes públicos en México y en Sinaloa estuvo siempre acompañada de la existencia de un partido de Estado que logró impedir durante décadas una verdadera competencia electoral. Cuando su férreo control sobre los electores empezó a resquebrajarse, sobre todo a partir de la década de los ochentas del siglo XX, la clase política gobernante empezó a crear obstáculos, cada vez más artificiales, a la conversión de la norma constitucional en realidad política nacional. Hizo su aparición la llamada “cláusula de gobernabilidad”, un mecanismo jurídico que busca dotar al partido del titular del poder ejecutivo, presidente o gobernador, de una mayoría absoluta en el poder legislativo, que le permita la aprobación de aquellas decisiones que no requieran de mayoría calificada. La situación contraria sería, en esta cultura política, sinónimo de ingobernabilidad. El problema es que esta cláusula, en teoría, siempre contuvo el riesgo de producir el efecto contrario: premiar a un partido opositor al ejecutivo con la mayoría absoluta de los integrantes del Congreso. Aunque en realidad, como se verá más adelante, las reformas electorales federales y estatales siempre estuvieron en sintonía con la evolución de las tendencias de los resultados electorales. A pesar de ello, en Estados como Sinaloa la cláusula sigue vigente en su versión más antidemocrática, con el oneroso costo para la sociedad de no contar con una institución fundamental para la vida pública estatal, como lo sería el Congreso local.

La “cláusula de gobernabilidad” es fruto de una cultura política que ha preferido mantener sólo en el papel el principio de la división de poderes, a través de la consolidación de un Congreso débil por subordinado al poder ejecutivo. La posposición deliberada de una división equilibrada de los poderes públicos en el Estado de Sinaloa, a través de la implantación de las “cláusulas de gobernabilidad” en la Constitución y la legislación electoral, contradice los valores de la cultura política democrática.

Pero no sólo se trata de una institución antidemocrática, sino que el temor a los gobiernos divididos que le da origen resulta evidentemente infundado, lo mismo en el ámbito federal y en los estados mexicanos que en otras latitudes que comparten con México el sistema presidencial. Los hallazgos de investigadores como Alonso Lujambio son reveladores: “Este fenómeno (el del gobierno dividido) es muy común en regímenes presidenciales de gobierno. Veamos las evidencias disponibles. Entre 1832 y 1992, la democracia presidencial norteamericana ha vivido 40% del tiempo bajo gobiernos divididos. En el 60% restante hubo gobiernos unificados (esto es, gobiernos en que el presidente y ambas cámaras del Congreso pertenecen al mismo partido político). En cuanto a los estados de la Federación norteamericana, debe subrayarse el hecho de que, hacia 1988, el 60% de los estados de la Unión tenían gobiernos divididos. Por otro lado, para América Latina, el dato disponible es que de 101 elecciones legislativas democráticas registradas entre 1958 y 1994 en 9 grandes países del continente (Brasil, Argentina, Chile, Colombia, Venezuela, Uruguay, Perú, Bolivia, Ecuador), la frecuencia de los gobiernos divididos fue de 59%, contra 41% de gobiernos de un solo partido. Tengamos claro pues, y en primer lugar, que nos encontramos frente a un fenómeno que no es en modo alguno extraño a la vida institucional de los sistemas democráticos con división formal de poderes”.¹¹

Para el caso de México, Lujambio ha arribado a la conclusión de que “los gobiernos divididos en la Federación mexicana no han producido crisis institucionales graves ni parálisis permanentes en la relación entre poderes”.¹² Por el contrario, “Los gobiernos dividido son mucho más exigentes si de negociación política hablamos. Los gobiernos divididos han obligado a los actores de la escena política a negociar, a debatir puntos de vista, a producir acercamientos, a compartir el poder”.¹³

Con los gobiernos divididos, abunda Lujambio, “Repentinamente, en todos estos estados el Congreso empieza a ser protagonista del proceso político, y los legisladores agentes políticos reales. Se produce así un círculo a mi juicio virtuoso: son ciudadanos más exigentes los que producen gobiernos divididos, al tiempo que el gobierno dividido obliga a los partidos a explicar mejor sus conductas, a ofrecer cuentas claras, a ser más sensibles a opinión y demanda públicas”.¹⁴

El investigador Alberto Aziz Nassif comparte esta misma percepción: “Las experiencias que ya existen de gobierno dividido en los estados de la República, han mostrado una cara mucho más positiva que negativa, en todos los casos ha predominado la negociación sobre el enfrentamiento y la solución sobre la parálisis”.¹⁵

Pero, además, la sola construcción de instituciones democráticas contribuye a generar una cultura política también democrática, tal como sucedió en países con fuertes tradiciones autoritarias como Alemania, Japón y España, en donde la cultura política democrática surgió más como resultado del establecimiento de instituciones de corte democrático que como origen de las mismas instituciones.

Por otra parte, la mala imagen de los legisladores mexicanos no debe ser motivo para que las élites políticas de Sinaloa sigan manteniendo el régimen de debilidad del Congreso estatal, porque esta fragilidad es más bien la causa del deterioro de su

imagen. Existen experiencias de transiciones a la democracia, como la de Chile, que revelan la importancia decisiva que para el avance democrático tiene el hecho de que las élites políticas asuman una vocación claramente democrática no obstante que la cultura política de las masas encierre dudas acerca de la pertinencia de un régimen democrático.

1.3.- OBSTÁCULOS A LA DIVISIÓN DE PODERES: LA CLÁUSULA DE GOBERNABILIDAD EN MÉXICO Y EN SINALOA

El advenimiento de la división de poderes en el ámbito federal no obedeció sólo a la ascendente competencia electoral que desde 1988 empezó a experimentar el país. Sin normas constitucionales que la propiciaran, la alternancia en la Cámara de Diputados se habría retrasado y, muy probablemente, también la alternancia en la Presidencia de la República.

En 1977 se da en México la primera gran reforma electoral que introduce en el país el sistema de la representación proporcional, aunque con varias limitaciones como la de que los diputados electos por este principio sólo representaban el 25% del total de los integrantes de la Cámara, contemplándose, incluso, la posibilidad de sólo asignar la mitad de éstas diputaciones si dos o más partidos obtenían de manera conjunta un total de 90 constancias de mayoría.¹⁶ En su primera aplicación el partido hegemónico se lleva el 75% de la votación.

Nueve años después, en 1986, se amplía la porción de la representación proporcional de la Cámara de Diputados hasta llegar a 200 diputaciones. En compañía de esta ampliación irrumpe en el escenario electoral mexicano la figura jurídica de la llamada cláusula de gobernabilidad al establecerse en el artículo 54 de la Constitución

Política General que “al partido con más constancias de mayoría le serán asignados diputados de representación proporcional, hasta alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara”.¹⁷ La creación de la cláusula se explica al reconocérsele a la oposición, en aquellas históricas y controvertidas elecciones de 1988, la mitad de los votos.

La siguiente reforma al artículo 54 constitucional, realizada en 1990, modifica la cláusula al disponer que “Al partido político que obtenga el mayor número de las constancias de mayoría y un 35 por ciento de la votación nacional, le será otorgada constancia de asignación de diputados en número suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara”.¹⁸ En 1991 no será necesaria su aplicación al sufrir una caída la votación de la oposición.

Esta modalidad de cláusula de gobernabilidad es la que ocho años después, a principios de 1998, se adoptaría en Sinaloa, a pesar de que para entonces en la legislación federal ya había sido reducida a 8 puntos porcentuales de sobrerrepresentación.¹⁹

La última reforma al artículo 54 constitucional, que data de 1996, eliminó la “cláusula de gobernabilidad” al establecer un límite a la sobrerrepresentación, permitiendo que el partido que durante décadas había tenido el control de la mayoría de los diputados federales perdiera esa condición mayoritaria en 1997, dando paso a una nueva situación política en el país que impactaría en la cultura política nacional al animar al electorado a perder el miedo al cambio político en las instituciones federales. La nueva norma quedó establecida en los términos siguientes: “En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida”.²⁰ Durante los nueve años en que ha estado en vigor esta

norma, México ha vivido bajo el régimen de gobiernos divididos, es decir, ningún partido político ha logrado alcanzar el 43% de la votación ni, por lo tanto, la mayoría absoluta de la Cámara.

A pesar de esta disposición federal y con ocho años de retraso, en enero de 1998 los poderes ejecutivo y legislativo de Sinaloa impulsaron hasta su aprobación una reforma electoral que ignoró la disposición constitucional general en vigor en ese tiempo, al adoptar la cláusula creada en 1990, que no sólo era obsoleta sino que ya había sido derogada por la reforma constitucional de 1996.²¹

Sin embargo, si el Estado de Sinaloa desconoce el ideal republicano y democrático de la división de poderes no es por falta de voluntad de sus electores, quienes en las elecciones locales Intermedias de 1995 expresaron su aspiración de contar con un Congreso que cumpliera con las funciones que le asignan la cultura política democrática y republicana y la propia Constitución Política. Si este Estado hubiera tenido un marco jurídico electoral similar al que en el ámbito federal se llegó a tener en 1997, con un tope de los 8 puntos a la sobrerrepresentación parlamentaria, aquí también se habría anticipado a la alternancia que en ese año apareció en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

En las elecciones locales de 1995 ningún partido político obtuvo ni el 43% de la votación estatal emitida ni 21 diputaciones de mayoría relativa, que es el número de curules que equivale a la mayoría absoluta del Congreso sinaloense. Es un resultado electoral muy similar al que en 1997 condujo a la alternancia en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, preludio de la primera alternancia en la Presidencia de la República del México posrevolucionario.

1.4.- LA SUPREMA CORTE Y LA CLÁUSULA DE GOBERNABILIDAD

En 1994 es reformado el artículo 105 de la Constitución política mexicana, que consagra la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Con esta reforma se crea la figura jurídica de la Acción de Inconstitucionalidad como medio de control de la constitucionalidad de las leyes federales y estatales del país. Es una reforma incompleta, debido a que excluye a las normas que se refieren a la materia electoral. Dos años después se subsana esta limitación al modificarse de nueva cuenta el artículo 105 constitucional para contemplar de manera expresa, y muy precisa además, la facultad de la Corte para resolver impugnaciones de las leyes electorales, sean de carácter federal o local.²²

A partir de 1996 inicia para la Corte una actividad muy dinámica en lo que se refiere a la materia electoral. En una de sus primeras resoluciones, la Acción de Inconstitucionalidad 6/98, la Corte establece las bases generales sobre las cuales debe reglamentarse en las Entidades Federativas el principio de representación proporcional en la integración en los Congresos locales. El sustento legal de dicha resolución se encuentra en el artículo 54 de la Constitución Federal.

Las siete bases generales son las siguientes:

“Primera.- Condicionamiento del registro de la lista de candidatos plurinominales a que el partido participe con candidatos a diputados por mayoría relativa en el número de distritos uninominales que la ley señale.

Segunda.- Establecimiento de un mínimo de porcentaje de la votación estatal para la asignación de diputados.

Tercera.- La asignación de diputados será independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido los candidatos del partido de acuerdo con su votación.

Cuarta.- Precisión del orden de asignación de los candidatos que aparezcan en las listas correspondientes.

Quinta.- El tope máximo de diputados por ambos principios que puede alcanzar un partido debe ser igual al número de distritos electorales.

Sexta.- Establecimiento de un límite a la sobrerrepresentación.

Séptima.- Establecimiento de las reglas para la asignación de los diputados conforme a los resultados de la votación”.²³

La legislación constitucional y electoral de Sinaloa contraviene lo dispuesto en las bases tercera y sexta, toda vez que, siguiendo el criterio de la Corte, “se contrapone a los principios de representatividad, federalismo, equidad y supremacía constitucional contenidos en la Constitución Federal; el de federalismo ya que la norma reclamada es contraria a los principios generales a que el pacto federal obliga concretamente que los Poderes de los Estados se sujetarán a las normas de la Ley Fundamental; el de representatividad porque se contrarían los preceptos de la Carta Magna relacionados con la integración de los órganos representativos en los Estados y particularmente al tratar el concepto de representación proporcional de manera ajena al sentido de la Carta Fundamental”.²⁴

¿Porqué entonces están vigentes si son inconstitucionales? La respuesta está en que las reformas estatales de 1998 fueron avaladas por los dos grupos parlamentarios más grandes del Congreso local, impidiendo que pudieran ser impugnadas por la minoría parlamentaria mediante una acción de inconstitucionalidad al no alcanzar el

mínimo de legisladores necesario para interponer tal recurso de control.²⁵ Su vigencia, sin embargo, no las dota de constitucionalidad, menos aún de calidad democrática.

2.- LA INTEGRACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS

La pluralidad política tardó más en llegar a los Ayuntamientos que a los Congresos mexicanos. Veinte años después de la implantación de los diputados de partido en el nivel nacional se reforma la Constitución Federal para abrir los Cabildos a la representación proporcional, acabando con su prolongada integración monopartidista.

La octava reforma al artículo 115 constitucional, realizada en 1983, dispuso lo siguiente: “De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá (...) el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios”.²⁶

Siguiendo la norma federal, en enero del año siguiente se modifica el título de la Constitución Política de Sinaloa relativo al régimen municipal. En el artículo 112 queda incorporada la nueva integración de los Ayuntamientos sinaloenses: “Los municipios, cualquiera que sea su número de habitantes, integrarán sus Ayuntamientos con Regidores de Mayoría Relativa y Representación Proporcional. En consecuencia, los partidos políticos que no hubiesen logrado mayoría en la elección municipal, tendrán derecho a que se les acrediten Regidores en proporción a la votación recibida. La Ley determinará las bases, normas y procedimientos para la asignación de Regidores de Representación Proporcional”.²⁷

En abril de 1992 de nueva cuenta se modifica este artículo para establecer, ahora desde la propia Constitución local, el sistema de integración de los Ayuntamientos.²⁸ Se trata de un sistema más antidemocrático que el de la “cláusula de gobernabilidad” que

se aplica para la conformación del poder legislativo estatal. Para empezar, con este sistema está totalmente excluida la posibilidad de que se presenten gobiernos divididos en los municipios de Sinaloa. El que gana, aunque se trate de la minoría más grande, se lleva casi todo.

La nueva norma constitucional local contempla una integración que le asigna al partido ganador, al margen de los porcentajes de votación, una porción de los miembros del Ayuntamiento que va del 63.1 al 64.2 por ciento. No es descabellada la posibilidad de que el partido mayoritario llegue a obtener más del doble de asientos en el Cabildo que los que su votación le concedería.

A pesar de los altos niveles de sobrerrepresentación que este sistema de integración podía acarrear al menos existía la prerrogativa de la mayoría calificada para el resto de los integrantes del Ayuntamiento. En lo que fue un claro retroceso político esto se acabó con la reforma de junio de 2001 al mismo artículo 112, al incorporar la figura del síndico procurador como un nuevo miembro de los Ayuntamientos, pero formando parte de la planilla municipal ganadora.²⁹ Con este nuevo integrante, la planilla mayoritaria, y sobre todo el presidente municipal, ha accedido al control de la mayoría calificada, sin necesidad de acudir a negociaciones o alianzas con los demás regidores. La reforma constitucional de 2001 estableció que la planilla mayoritaria, encabezada por el presidente municipal, tenga acceso a casi el 67 por ciento del Ayuntamiento en catorce de los dieciocho municipios del Estado. En los otros cuatro municipios la porción mayoritaria es del 65 por ciento. Este sistema de integración de los Ayuntamientos de los municipios sinaloenses riñe con la cultura política democrática.

2.1.- CULTURA POLÍTICA PRESIDENCIALISTA E INTEGRACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS

Este sistema de integración es el soporte institucional de la misma cultura política que impidió el equilibrio de los poderes públicos en los ámbitos federal y estatal del país durante la mayor parte del siglo pasado. La consecuencia, lo mismo que en aquellos niveles de gobierno, ha sido una forma presidencialista autoritaria de gobernar. “De manera similar al presidencialismo en el orden nacional”, sostiene Tonatiuh Guillén, “el presidencialismo en los municipios también requiere acotamientos pues expresa una forma premoderna de organización del gobierno y de las decisiones de la agenda pública. Sus defectos son muchos, entre ellos destacan los siguientes: a) excluye la pluralidad social y política en las decisiones del gobierno; b) inhibe el surgimiento de nuevos actores políticos; c) es incapaz de diseñar políticas públicas derivadas de un amplio consenso social; d) es extraordinariamente oneroso como forma de administración; e) impide acumular experiencia profesional y aprovechar la memoria administrativa de los ayuntamientos; f) impide articular las políticas municipales al desarrollo regional en el largo plazo; g) permite amplia discrecionalidad, sin transparencia, en importantes decisiones del gobierno”.³⁰

“La integración política de los ayuntamientos”, concluye Guillén, “y la reglamentación municipal que constituyen formal y políticamente al presidencialismo, en el fondo lo que han logrado es la institucionalización del caudillo o del cacique de otras épocas. Esta es una herencia que ya no nos pertenece”.³¹

3.- LA ESCASA MUNICIPALIZACIÓN

La escasa municipalización, o submunicipalización, del Estado de Sinaloa contradice un valor de la democracia como es la descentralización. Es universal la idea de que el municipio es el nivel de gobierno más próximo a los ciudadanos. Aunque México se ubica en una región, América Latina, considerada de escasa municipalización, Sinaloa es el caso más extremo de este rezago.

En los últimos 85 años en Sinaloa se han creado tan sólo dos municipios: en 1962 el de Salvador Alvarado y en 1983 el de Navolato. El último en crearse había sido el de Elota, en 1917. Se trata de un comportamiento francamente conservador de la clase política que ha gobernado el estado, la que le ha tenido miedo a la descentralización del poder, lo que a su vez equivale a una vocación democrática frágil.

Este conservadurismo se ha practicado a contrapelo de una tendencia nacional muy dinámica en materia de fundación de nuevos municipios, en muchos casos impulsada por los mismos gobiernos estatales. En efecto, de 1990, ocho años después de que fue creado el municipio más reciente en Sinaloa, al 1 de enero del 2005 han surgido 50 nuevos municipios en el país, ubicados en 14 estados, casi la mitad de los que integran la Federación Mexicana.³² Es decir, prácticamente la mitad del país, incluidas varias entidades con menos condiciones favorables para crear nuevos municipios que Sinaloa, ha transitado la última década del siglo XX descentralizando el poder político mediante la fundación de municipios.

El potencial de Sinaloa para asimilar la creación de más municipios es muy elevado, en virtud de que ocupa el segundo lugar nacional en concentración de habitantes por municipio, es decir, es el segundo estado que menos municipios tiene en relación con su población. Sólo lo supera Baja California, que es la segunda entidad federativa con

mayor porcentaje de población en localidades mayores de 50,000 habitantes, por lo que su potencial de fundación de nuevos municipios resulta muy estrecho, lo cual no fue obstáculo para que en julio de 1995 surgiera el flamante municipio de Playas de Rosarito, municipio más reciente que cualesquiera de los del estado de Sinaloa, a pesar de existir condiciones menos propicias en Baja California que en Sinaloa para la creación de nuevos municipios.

El promedio de habitantes por municipio en Sinaloa (140,824) casi quintuplica el promedio nacional (36,576). También Sinaloa está dividido políticamente por un número reducido de municipios (18), muy lejos del promedio nacional que es de 78. Aún si se restaran los municipios oaxaqueños que eligen a sus autoridades por el sistema de usos y costumbres, se mantendría amplia la distancia. Es más, si se excluye el Estado de Oaxaca el promedio de municipios por estado sería de 62, casi cuadruplicando la cantidad que tiene Sinaloa. Sólo siete de los 31 estados que cuentan con régimen municipal tienen menos municipios que Sinaloa: Baja California (5), Baja California Sur (5), Quintana Roo (8), Colima (10), Aguascalientes (11), Campeche (11) y Tabasco(17).

Estos indicadores resaltan más si se toma en cuenta que Sinaloa es una entidad muy dispersa, ocupando a nivel nacional el lugar número 12 (de 31) en cantidad de localidades, y entre los once estados que lo superan en esta materia el que menos municipios tiene es Tamaulipas con 43. Además, Sinaloa se ubica por debajo de la media nacional en porcentaje de población que vive en localidades mayores de 50,000 habitantes.

Por donde quiera que se le vea, Sinaloa es el estado del país que cuenta con las mejores condiciones y la reserva más amplia para ensanchar, sin perturbación alguna, su división política municipal. El obstáculo principal que enfrenta una mayor

municipalización en el estado es una cultura política antidemocrática, que defiende el centralismo en su versión estatal, que no es compartida por el resto del país. En este caso la soledad de Sinaloa no es porque encabece una avanzada democrática sino porque está a la zaga, como en ningún otro tema, del avance político de México.

¹ Peschard, Jacqueline, "La Cultura Política Democrática", *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática Núm. 2*, www.ife.org.mx, 1995.

² Valadés, Diego, *Contra la Democracia*, El Universal, México, 6 de junio de 2005.

³ *Idem.*

⁴ <http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/refcns>

⁵ *Idem.*

⁶ *Idem.*

⁷ <http://www.consulta.com.mx>

⁸ A. Hamilton, J. Madison y J. Jay, *El Federalista*, 6ª. Reimpresión, México. FCE, 1998, p. 205.

⁹ Montesquieu, *Del Espíritu de las leyes*, 21ª. ed., trad. De Nicolás Estévanez, México, Porrúa, 1997, colección Sepan cuantos, pp. 104-110.

¹⁰ *Idem.*

¹¹ Espinoza Toledo, Ricardo y Merino, Mauricio (coords.), *Gobiernos Divididos en la Federación Mexicana*, México, Alonso Lujambio Editor, 1996, pp. 9-10.

¹² *Ibidem*, p. 14.

¹³ *Ibidem*, p. 28.

¹⁴ *Ibidem*, p. 30.

¹⁵ Aziz Nassif, Alberto, "Fin de la presidencia hegemónica y el Congreso subalterno", *Diálogo y Debate de Cultura Política No.2*, CEREAC, 1997, p. 144.

¹⁶ <http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/refcns>

¹⁷ *Idem.*

¹⁸ *Idem.*

¹⁹ Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa", *Decreto No. 404*, México, 23 de enero de 1998, pp. 1-9.

²⁰ <http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/refcns>

²¹ Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa", *op. cit.*, nota 19.

²² <http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/refcns>

²³ Diario Oficial de la Federación, México, 28 de octubre de 1998, p. 30

²⁴ *Ibidem*, p. 28.

²⁵ H. Congreso del Estado, *Diario de los Debates Tomo V*, México, 1998, pp. 166-176.

²⁶ <http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/refcns>

²⁷ Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa", *Decreto No. 23*, México, 27 de enero de 1984.

²⁸ Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa", *Decreto No. 423*, México, 1 de abril de 1992.

²⁹ Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa", *Decreto No. 536*, México, 20 de junio de 2001.

³⁰ Guillén López, Tonatiuh, "Los municipios y el presidencialismo en México", *Diálogo y Debate de Cultura Política No.2*, CEREAC, 1997, pp. 116-117.

³¹ *Ibidem*, p. 130.

³² <http://inafed.gob.mx>