



Universidad Autónoma de Querétaro  
 Facultad de Derecho  
 Maestría en Administración Pública, Estatal y Municipal

DEMOCRACIA MUNICIPAL: PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ELECCIÓN Y REMOCIÓN DE DELEGADOS Y SUBDELEGADOS MUNICIPALES, CASO DEL MUNICIPIO DE QUERÉTARO.

**TESIS**

Que como parte de los requisitos para obtener el grado de

Maestro en Administración Pública, Estatal y Municipal

**Presenta:**

Oscar Rangel González

**Dirigido por:**

M. en D. Javier Rascado Pérez

**SINODALES**

M. en D. Javier Rascado Pérez  
 Presidente

M. en D. y A. P. Gerardo Servín Aguillón  
 Secretario

M. C. José Arturo Rodríguez Obregón  
 Vocal

M. en D. Luis Eusebio Alberto Ayendaño  
 González  
 Suplente

M. en D. Raúl Ruiz Canizalez  
 Suplente

Dr. César García Ramírez  
 Director de la Facultad de Derecho

Dr. Luis Gerardo Hernández Sandoval  
 Director de Investigación y Posgrado

Centro Universitario  
 Querétaro, Qro.  
 Mayo de 2008  
 México

## RESUMEN

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que la forma de gobierno del Estado Mexicano es una república representativa, democrática y federal. Asimismo en sus postulados se refiere a la democracia en sus concepciones sustancial y procedimental. Independientemente de la concepción que tomemos, y de las consideraciones que hagamos sobre los avances en la historia moderna del país o del parteaguas que en lo político-electoral significó lo acontecido el dos de julio del año dos mil, cuando el Partido Revolucionario Institucional perdió la elección presidencial después de haber conservado el poder por más de setenta años, lo cierto es que no han alcanzado para superar una asignatura pendiente, a saber, la democratización del municipio. Conforme al texto constitucional, los Estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre, el cual goza de personalidad jurídica y patrimonio propio, cuenta con la facultad reglamentaria y autonomía para administrar libremente su hacienda, y que además fue reconocido recientemente como ámbito de gobierno. Sin embargo todo eso es difícil de aplicar, en tanto no se cuente con un municipio fuerte, para lo cual se requiere, entre otras cosas, de mejorar la dimensión procedimental de su sistema democrático, particularmente en lo que se refiere a la participación ciudadana en la elección de las autoridades auxiliares municipales, aspecto que los ordenamientos legales que rigen en el municipio de Querétaro dejan al arbitrio de la autoridad. Pero también en lo que toca a su remoción, lo cual pudiera incluirse a través de la revocación popular del mandato. En razón de todo lo anterior, el trabajo se orienta hacia la reforma del marco legal que regula esos procesos, buscándose con ello garantizar que sean democráticos. Por otra parte, desde el punto de vista de la definición de la democracia sustantiva, el trabajo toma especial relevancia al discutir acerca de nuestro federalismo fiscal, federalismo que también debe ser reformado, porque de otra manera en el municipio seguirá pendiente la realización de tareas en beneficio de la colectividad. Algunas de ellas se abordan en el análisis.

**(Palabras clave:** Democracia, sustantiva, procedimental, municipio, participación, ciudadana, autoridades, auxiliares, elección, Querétaro, revocación, mandato).

## SUMMARY

The Political Constitution of the United Mexican States establishes that the type of government of the Mexican State is a federal, democratic and representative republic. Likewise, in its postulates it refers to democracy in its substantial and procedural conceptions. Independently of the conception we choose and the considerations we set forth on the advances in the modern history of this country or of the moment of change which the events of July, 2000 signified in the political-electoral area, when the Institutional Revolutionary Party lost the presidential elections after having been in power for more than seventy years, the truth is that these have not been able to overcome a pending issue, the democratization of the municipality. According to the text of the Constitution, the basis the states have for their territorial division and political and administrative organization is the free municipality which has its own juridical personality and assets, possesses the regulatory power and autonomy to freely administer its financial resources and which was recently recognized as an area of government. Nevertheless, all of this is difficult to apply if the municipality is not strong. In order to achieve the latter, among other things a requirement is the improvement of the procedural dimension of its democratic system, especially in the aspect related to citizen participation in the election of auxiliary municipal authorities, an aspect which the legal statutes of the Municipality of Queretaro leave to the discretion of the authorities. This is also the case with the removal of authorities, which could be included through a people's revocation of the mandate. Given the above, this work is oriented toward reform in the legal framework that regulates the processes mentioned, thus seeking to guarantee they will be democratic. In addition, from the point of view of the definition of substantive democracy, this work is especially relevant when discussing our fiscal federalism, a federalism which should also be reformed. If it is not, the carrying out of work in benefit of society as a whole will remain pending in the municipalities. Some of these are covered in the analysis.

**(Key words:** Democracy, substantive, procedural, municipality, participation, citizen, authorities, auxiliary, election, Queretaro, revocation, mandate)

Para quienes comparten la convicción de que en el fortalecimiento del Municipio se encuentra el futuro de México.

## **AGRADECIMIENTOS**

Al maestro Javier Rascado Pérez, por su atinada e invaluable dirección en la elaboración de este trabajo.

A los maestros Gerardo Servín Aguillón, José Arturo Rodríguez Obregón Luis Eusebio Alberto Avendaño González y Raúl Ruiz Canizales, sus aportaciones y comentarios, tan valiosos como la constante insistencia que me ayudó a finalmente alcanzar este logro.

*“...municipio es la parte del gobierno que cobra multas y derechos de plaza, registra niños y matrimonios, mete a los borrachos a la cárcel, organiza la feria y nunca tiene dinero”.*

*Óscar Navarro Gárate*

## ÍNDICE

	<b>Página</b>
Resumen	i
Summary	ii
Dedicatoria	iii
Agradecimientos	iv
Frase introdutoria	v
Índice	vi
I      INTRODUCCIÓN	1
II     VAÍVENES DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO	6
¿Qué se entiende por democracia?	6
La democracia en México	14
El Sistema de Rendición de Cuentas en México	24
¿México, un país democrático?	32

III	DEMOCRACIA Y GOBIERNO MUNICIPAL	46
IV	LAS LIMITACIONES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ELECCIÓN Y REMOCIÓN DE LOS DELEGADOS Y SUBDELEGADOS DEL MUNICIPIO DE QUERÉTARO	61
V	LA IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ELECCIÓN Y REMOCIÓN DE LOS DELEGADOS Y SUBDELEGADOS MUNICIPALES Y LA PROBABLE PROBLEMÁTICA DERIVADA DE ELLO	71
VI	CONCLUSIONES	77
	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	88

# **DEMOCRACIA MUNICIPAL: PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ELECCIÓN Y REMOCIÓN DE DELEGADOS Y SUBDELEGADOS MUNICIPALES, CASO DEL MUNICIPIO DE QUERÉTARO.**

## **I. INTRODUCCIÓN**

Luego de que se dieron a conocer los resultados de las elecciones para presidente de los Estados Unidos Mexicanos que fueron celebradas el día 2 de julio del año 2000, el júbilo se desbordó por la convicción de que por fin México podía ser considerado como un país democrático.

La derrota del Partido Revolucionario Institucional en las elecciones presidenciales después de más de setenta años en el poder, fue un acontecimiento histórico de enorme relevancia, que sin duda dejó al descubierto un logro que hasta entonces no se había visualizado, el avance en la calidad de la democracia mexicana desde la perspectiva que engloba la definición de democracia procedimental.

La afirmación responde a que desde dicha perspectiva, en una definición mínima, “se consideran democráticos todos los regímenes que presentan al menos: a) sufragio universal, masculino y

femenino; b) elecciones libres, competidas, periódicas, correctas; c) más de un partido; d) fuentes de información diferentes y alternas”<sup>1</sup>.

Sin embargo, a casi ocho años del cambio de partido político en el poder federal, el Partido Acción Nacional ha ganado por segunda vez consecutiva las elecciones para presidente de los Estados Unidos Mexicanos, se puede percibir la réplica de actos que parecían desterrados de la vida política nacional, y que aunque no se justifican sí tienen su explicación en las ansias por acumular y mantener el poder.

En ese orden de ideas, es necesario terminar con las prácticas centralistas y visualizar de una vez por todas, que el Municipio al ser la base del sistema político requiere consolidación, y que una alternativa para ello, es trabajar en la democracia por cuanto ve a la elección y remoción de las autoridades auxiliares municipales.

Se ha estimado necesario, dedicar parte de un capítulo al análisis de la democracia, sin entrar de lleno a las diferentes definiciones del concepto que se pudieran encontrar, porque finalmente la democracia como forma de gobierno toma diversas características que son válidas atendiendo al lugar en donde se aplica o se ejerce.

---

<sup>1</sup> Morlino, L. 2005. Democracias y Democratizaciones. CEPACOM. México, D. F. 42 p.

La investigación que se presenta incluye también un capítulo denominado Democracia y Gobierno Municipal, en el cual se rescatan algunos acontecimientos importantes para la vida municipal que denotan el enorme rezago y que dejan al descubierto la gran asignatura pendiente de la democracia en México, el Municipio.

No será factible elevar la calidad de la democracia a través del discurso, porque para ello se requiere de políticas que generen la participación ciudadana en las localidades municipales, es decir políticas que propicien una participación al margen de simulaciones que han sido utilizadas en no pocas ocasiones para legitimar las acciones gubernamentales.

Asimismo, se analizarán los factores que se consideran un obstáculo para la democracia municipal desde la perspectiva sustantiva, pero que finalmente impactan en la democracia abordada desde la perspectiva procedimental, y que tiene que ver con políticas centralistas, pero esencialmente con aspectos al interior de los municipios, que desafortunadamente los ayuntamientos no han sabido o no han querido explotar, limitándose a esperar recursos para dar respuestas a la ciudadanía hasta donde éstos alcancen.

Las limitaciones de la participación ciudadana en la elección y remoción de los delegados y subdelegados del municipio de Querétaro es el tema central de este trabajo, en el que esa limitación se atribuye a la falta de voluntad política y a la falta de regulación jurídica quizás por ignorancia, quizás por conveniencia. La realidad es

que hoy los ordenamientos legales y reglamentarios que regulan la elección de los delegados y subdelegados del municipio de Querétaro, conservan esquemas que permiten que las autoridades determinen si dan o no participación a los ciudadanos en la elección de sus delegados y subdelegados, dejando fuera toda posibilidad de participación ante una posible remoción que bien pudiera contemplarse a través de la revocación de mandato.

En un país que aspira a elevar la calidad de su democracia, no se deben promover acciones que frenen a las instituciones democráticas. En párrafos atrás se ha hablado de la trascendencia que representa el hecho de que la democracia alcance a las localidades municipales y he ahí la importancia de la participación ciudadana. La población necesita sentir suyas a sus autoridades auxiliares para sentirse confiado y comprometido con ellas.

Las condiciones actuales del país requieren del fortalecimiento de una nueva relación gobierno-sociedad, en la que esta última participe y sea corresponsable de las determinaciones que se tomen en las tareas públicas.

Las democracias pueden consolidarse o pueden terminar en una regresión antidemocrática, escenario este último que desafortunadamente puede ser viable si no se realizan las acciones conducentes, entre otras, promover y facilitar la participación ciudadana en las localidades municipales y la adecuada regulación de la misma, pues como se ha mencionado, el municipio al constituir la

base del entramado del sistema constitucional debe consolidar su democracia, lo que se puede lograr a partir de promover y facilitar la participación ciudadana en la elección y remoción de las autoridades auxiliares.

Por otra parte, no se debe pasar por alto la existencia de riesgos que han sido analizados por aquellos que tienen en sus manos la facultad de modificar esta situación y no se han atrevido a afrontarlos por miedo a ser bloqueados en sus acciones. México necesita de personas dispuestas a asumir esos riesgos anteponiendo el interés general a los intereses partidistas e individuales.

Es de esa forma que el trabajo presenta, dentro de sus conclusiones, algunos comentarios enfocados a orientar una posible reforma a la *Ley para la Organización Política y Administrativa del Municipio Libre del Estado de Querétaro*, mediante la cual se garantice la participación ciudadana en la elección y remoción de los delegados y subdelegados municipales. Derivado de ello, el Ayuntamiento de Querétaro y los demás Ayuntamientos del Estado que se encuentren en la misma situación, realizarán las acciones conducentes para crear o modificar su reglamentación vigente a propósito de aplicar las disposiciones legales que tuviera a bien expedir la Legislatura del Estado.

## II. LOS VAÍVENES DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO

### ¿Qué se entiende por democracia?

Antes de realizar reflexión alguna sobre los acontecimientos y percepción de la situación actual de la democracia en México, se estima conveniente formular algunas sencillas reflexiones sobre el concepto de democracia cuyo análisis ha estado vigente a través de la historia, habiéndose generado incontables definiciones que necesariamente reflejan percepciones de la democracia en un determinado tiempo y lugar o bien los anhelos de que lo que debería ser.

Sin embargo, es conveniente señalar que este capítulo no tiene como finalidad profundizar en la inacabada discusión teórica-conceptual acerca de la democracia, pues se tiene conciencia que en cuanto al significado y las características de la democracia, las teorías y los estudios contemporáneos sostienen diferentes posturas, pero en todas ellas, sean de perspectiva normativa o descriptiva, procedimental o sustantiva, minimalista o maximalista, etcétera, siempre se encontrará un elemento constante, una coincidencia: que

las elecciones libres y competidas son una de sus características distintivas<sup>2</sup>

Una vez hecha la aclaración, sobre los alcances de este capítulo se acude a José Fernández Santillan, quien señala que: “La democracia se ha convertido en un tema central de discusión política. Autores y corrientes hasta hace algunos años indiferentes e incluso contrarios a ella se sienten atraídos por sus planteamientos. Se ha llegado a tal punto que hasta posiciones radicales de la derecha y de la izquierda ya no son reacias a nombrarla como un propósito a seguir, aunque sólo sea en términos declarativos.”<sup>3</sup>

Abunda su razonamiento al señalar, que: “No obstante, hay marcadas diferencias en la manera en que se concibe esa forma de gobierno. Para decirlo con una metáfora: todos llegan a ese talismán por caminos distintos y cada cual quiere llevárselo a casa. Evidentemente no hay acuerdo en torno a lo que la democracia es. He aquí un obstáculo para seguir avanzando.”<sup>4</sup>

Es así que tratar de establecer como determinante una definición de la democracia sería temerario, pues finalmente se trata de una forma de gobierno que adquiere matices especiales

---

<sup>2</sup> Como bien lo afirma Rodolfo Sarsfield (2006), la diferencia es que algunas de esas teorías consideran las elecciones libres y competidas como la condición suficiente para la existencia de un régimen democrático, en tanto que las otras como una condición necesaria, pero no suficiente. Sobre la misma discusión puede consultarse a Leonardo Morlino (1985 y 2005)

<sup>3</sup> Fernández, S. J. 1997. Liberalismo Democrático, Modelo para Armar un País. Océano de México. México. 71 p.

<sup>4</sup> ibidem

atendiendo a las condiciones específicas del Estado en el que se aplica o ejerce.

Como es sabido, el punto de partida al hablar de democracia, tiene su origen en las raíces griegas del término, y palabras más o palabras menos los estudiosos del concepto han aceptado su traducción como el poder en manos del pueblo.

A partir de entonces, se han diseñado numerosas definiciones que se basan esencialmente en destacar características de esta forma de gobierno en contraposición con las demás formas de gobierno o bien que atienden al estudio de las características que debería tener la democracia.

Una de las teorías de mayor aceptación es la desarrollada por Jean-Jaques Rousseau, que se basa en los valores de libertad y de igualdad, y que de acuerdo al comentario de José Fernández Santillán “Entiende por la libertad la que se realiza interviniendo en la formación de las determinaciones públicas; por igualdad la participación equitativa en el poder. Lo opuesto es la opresión y la iniquidad autocráticas”.<sup>5</sup>

Sin embargo como lo señala Norberto Bobbio: “Rousseau estaba convencido de que no ha existido ni existirá jamás verdadera democracia, porque necesita de muchas condiciones que son difíciles de reunir, en primer lugar un Estado muy pequeño, en donde se

---

<sup>5</sup> Idem 72-73 p.

pueda reunir el pueblo y en donde cada ciudadano pueda sin dificultad conocer a los demás; en segundo lugar una gran sencillez de costumbres que prevenga o resuelva con anticipación la multitud de negocios y de deliberaciones espinosas; luego mucha igualdad en los rangos y en las fortunas; y, por último poco o ningún lujo”.<sup>6</sup>

Derivado de lo anterior, puede afirmarse que en las delegaciones y subdelegaciones municipales, existen mejores condiciones para la democratización que en los ámbitos federal y estatal, luego entonces, es necesario que el avance y consolidación democrática se geste en las comunidades municipales.

A Rousseau se le ha criticado porque su teoría lleva irremediablemente a un ideal, sin embargo, se defendió diciendo: “Yo muestro el objetivo que es necesario proponerse, no digo que se pueda lograr, sino señalo que aquél que se acerque más lo logrará mejor.”<sup>7</sup>

En la actualidad, como se puede apreciar, la libertad y la igualdad siguen siendo valores importantes en la concepción de la democracia, pero la teoría de Rousseau no es factible de llevarse a la práctica, basta con señalar que las decisiones que hoy se toman se hacen a través de representantes y no en forma directa por los individuos, he ahí el por qué este autor estaba convencido de la dificultad de llevar su teoría a la práctica en su totalidad.

---

<sup>6</sup> Bobbio, N. 1996. Traducción de José Fernández Santillán. El Futuro de la Democracia, (2da., ed.). Fondo de Cultura Económica. México. 49 p.

<sup>7</sup> Fernández, S. J. Op. Cit. 73 p.

En abundamiento a lo anterior, se fortalece el argumento de que las políticas democratizadoras del país deben enfocarse a las comunidades municipales, porque son las delegaciones y las subdelegaciones de este ámbito gubernamental las que cuentan con las mejores condiciones para que sus instituciones y procedimientos sean democratizados.

Una vez concluidos los comentarios relativos a la teoría de Rousseau, se estima conveniente formular algunos comentarios relacionados con la democracia desde una perspectiva de contraposición con otras formas de gobierno.

Para ello será utilizado el modelo que abordó Norberto Bobbio, que consiste en realizar el análisis del concepto a partir de los usos que señala la teoría de las formas de gobierno, a saber: uso descriptivo (o sistemático), prescriptivo (o axiológico) e histórico.

En cuanto al uso descriptivo consiste en hacer una clasificación de las formas de gobierno atendiendo al número de personas que ejercen el poder.

De esta forma se pueden identificar a la monarquía, en donde el poder se ejerce por una sola persona; la aristocracia en la cual el gobierno se ejerce por unos cuantos, y la democracia que se identifica con el gobierno de muchos.

Aun en esta clasificación se realizaron diversas aportaciones, en las que algunos doctrinarios redujeron a dos las formas de gobierno y señalaron los motivos de ello. Sin embargo la clasificación más aceptada es la que integra la tripartición.

Desde esta perspectiva la democracia es el gobierno de muchos o bien de la mayoría, siempre con respeto a los derechos de las minorías.

Por otra parte, el uso prescriptivo formula su análisis a partir de clasificar en buenas o malas las formas de gobierno. Al respecto la democracia se considera mala porque según Megabyzo, defensor de la aristocracia “Nada hay más necio e insolente que una multitud inútil, de manera que no es tolerable que, por huir de la prepotencia de un tirano, deban caer en la insolencia de un pueblo desenfrenado”<sup>8</sup>

Por su parte, Darío, el defensor de la monarquía señaló: “cuando el pueblo gobierna, es imposible que no nazca la corrupción en la vida pública, lo cual no origina enemistades, sino sólidas amistades entre los malvados”<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Bobbio, N. Traducción de José F. Fernández Santillán. 1999. Estado, Gobierno y Sociedad, Por una Teoría General de la Política. Fondo de Cultura Económica. México. 195 p.

<sup>9</sup> ibidem

Finalmente Otones, el defensor de la democracia la definió, de la siguiente manera: “el gobierno tiene que rendir cuentas y todas las decisiones son tomadas en común”<sup>10</sup>.

Sin embargo, para elogiar a la democracia, a continuación se transcribe un texto escrito por Pericles con motivo del discurso a los atenienses en homenaje a los primeros muertos de la guerra del Peloponeso:

“Tenemos una constitución que no sigue las leyes de las otras ciudades, sino que da ejemplo a las otras, y nuestro gobierno se llama Democracia, porque está regido de manera que los derechos civiles no esperen a pocas personas, sino a la mayoría: frente a la ley, por lo que se refiere a los intereses privados, todos tienen paridad, mientras que en lo que toca a las consideraciones públicas en la administración del Estado, cada cual es preferido según se destaque en un campo determinado, no porque provenga de una clase social sino por lo que vale. Por lo que respecta a la pobreza, si alguien puede hacer un bien a la ciudad, de ninguna manera es impedido por la oscuridad de su rango social. Nosotros vivimos libremente en las relaciones con la comunidad; y asimismo en los tratos y negocios que tenemos diariamente con nuestros vecinos, sin causarnos ira o saña que alguno se alegre de la fuerza o demasía que nos haya hecho, pues cuando ellos se gozan o se alegran, nosotros guardamos una severidad honesta y disimulamos nuestro pesar y tristeza. Sin dañarnos ejercemos recíprocamente las relaciones privadas y en la

---

<sup>10</sup> ibidem

vida pública sobre todo la reverencia nos impide violar las leyes, no tanto por temor al juez, cuanto por obedecerlas, principalmente las hechas en favor de los que son injuriados, y aunque no lo sean causan afrenta a quien las infringe (Tucidides, Guerra. II, 376)”<sup>11</sup>

En este argumento, la democracia se caracteriza porque el gobierno no es a favor de pocos, sino de muchos; la ley es igual para todos, la libertad es respetada de la misma forma en la vida pública y en la vida privada. Sin embargo existen escritos de otros pensadores en donde se argumenta que la democracia es una forma mala de gobierno, como ejemplo se tiene el octavo libro de la *República* de Platón en el cual se señala que la democracia es una forma degenerada, pues tiene como principio la libertad que se convierte en licencia por falta de frenos, ello de acuerdo a Norberto Bobbio obedece al impulso del deseo desmedido que tiene el hombre por satisfacer necesidades superfluas y por la falta de respeto a las leyes.

En cuanto al uso histórico, al igual que en los otros usos, en éste existen teorías con enfoque contrarios. No obstante en primer término es importante señalar que el análisis se aborda a partir de la sucesión de una determinada constitución a otra y con cierto ritmo.

Al efecto se distinguen las filosofías en historias regresivas y progresivas. En la primera de ellas se afirma que a una etapa siempre le sobreviene una etapa degenerativa, por el contrario en el segundo

---

<sup>11</sup> idem 196 p.

supuesto se establece que la etapa siguiente siempre es de perfeccionamiento.

La diferencia entre una y otra corriente de las que abordan esta teoría es el lugar en dónde ubican a la democracia, al final o al principio del ciclo, y el número de formas que en la teoría clásica se integra por una tricotomía y que otros estudiosos manejaron como una dicotomía al integrar regularmente a la democracia con la aristocracia o bien con la monarquía.

De todo lo anterior, se puede concluir con una de las frases iniciales de este apartado: La democracia es una forma de gobierno que adquiere matices especiales atendiendo a las condiciones específicas del Estado en el que se aplica o se ejerce.

### **La democracia en México**

La historia es importante en el crecimiento de un país, es la explicación a la situación actual y a través del análisis de la evolución se puede planear el futuro, aunque no necesariamente signifique que con ello se asegure el alcance del escenario deseado.

Una vez que se han vertido algunos comentarios sobre la democracia, se estima que existen condiciones para analizar en forma general algunos aspectos del sistema político mexicano, que

fundamentalmente consiste en la remembranza de acontecimientos históricos, sin que se aborden en forma minuciosa, pues en todo caso existen trabajos sobre ello, mismos que han servido como base para esta investigación, la que en todo caso persigue dar una semblanza general de los acontecimientos en torno a la democracia en México que sirvan como base para explicar por qué ha sido y sigue siendo tan difícil que la calidad de la democracia llegue a los municipios, de tal forma que desde las localidades municipales las decisiones en las tareas públicas se encuentren sustentadas en la participación democrática, fundamentalmente en lo que se refiere a la elección y remoción de sus autoridades auxiliares.

En el año de 1824 cuando México se constituye en una República Federal y Representativa, inicia la construcción de su democracia, sin embargo el camino ha estado plagado de innumerables obstáculos.

Posterior a los once años de la guerra de independencia, siguieron treinta años de anarquía, cinco intervenciones extranjeras, la promulgación de cuatro constituciones y la instauración de cuatro sistemas políticos

Todo ello se resume en un país que se mantuvo en guerra civil durante sus primeros 67 años de vida independiente.

A pesar de todos esos acontecimientos del siglo XIX, y como consecuencia de que el porfiriato no pudo resolver, el problema de

desigualdad social, ocasionó un conjunto de movimientos sociales y políticos.

En ese orden de ideas, no obstante que la Revolución Mexicana da como producto a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* de 1917 que hoy rige al Estado Mexicano, por supuesto con numerosas reformas, no hubo estabilidad en el país, por el contrario los historiadores señalan que durante los años de 1910 a 1928 se escenificaron diversos enfrentamientos armados, desaparición de caudillos y asesinatos de candidatos presidenciales, además de otra invasión norteamericana.

Jose Fernández Santillán, menciona que “la Constitución de 1917 estableció una república presidencialista y un sistema de reformas sociales. Pero la conjugación no fue equilibrada, porque se hizo quedar al jefe del ejecutivo como el guía de la realización de las reformas. De allí surgieron los rasgos paternalistas y populistas del régimen. Paternalista, porque elevó la institución presidencial a figura benefactora; populista, porque las masas quedaron supeditadas organizativamente al Estado. Ante esto cabe recordar que no hay nada más alejado del paternalismo y el populismo que la democracia, porque ésta reivindica la dignidad política (antipaternalista) y la autodeterminación (antipopulista)”<sup>12</sup>

Sin duda Fernández Santillán, tiene parte de razón, sin embargo no se debe olvidar que las transiciones en los países

---

<sup>12</sup> Fernández, S. J. Op. Cit. 34 p.

tampoco son iguales y obedecen a los factores y condiciones que se van presentando en cada uno de ellos.

El comentario atiende a que con seguridad la conformación del sistema político mexicano obedeció a la necesidad de estabilizar al país, del mismo modo que surge el Partido Nacional Revolucionario, con el objetivo de superar la anarquía y unificar el poder, y esa fue entonces la concepción de democracia o bien la calidad de la democracia con la que le alcanzó al país.

Al respecto podría argumentarse que esa centralización de poder, frenó la evolución democrática de México, pero tampoco se puede tener la certeza de que otra forma de organización hubiera permitido un avance mayor; es más ni siquiera se sabe si esa forma de gobierno hoy sería la vigente.

Del análisis del punto anterior se puede deducir que para la forma de gobierno de un país, en este caso de México y la democracia, no existe receta, cada país tiene la democracia no que desea, sino la que puede.

No obstante que el tema de esta investigación, en estricto sentido está vinculado a la concepción de la democracia procedimental, en forma constante y permanente se aborda su análisis a partir de la concepción sustantiva, en primer término porque la definición con la que cuenta el marco jurídico de México está diseñada desde esa perspectiva, y en segundo término porque se

considera que todas las acepciones del concepto se complementan, de tal manera que un Estado con democracia procedimental incluso de alta calidad, no debe dejar de atender los aspectos que integran la acepción sustantiva, porque finalmente los elementos de una y otra deben reflejarse en el bienestar del pueblo.

Se aborda de nueva cuenta la *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos* de 1917 para hacer notar que es hasta el año de 1946 cuando en el texto del artículo 3° se inserta en la fracción I, inciso a), lo que significa la democracia para México, aclarando que la definición está construida desde la perspectiva sustancial, quedando de la siguiente forma:

**“Artículo 3o.** Todo...

La educación...

**I.** Garantizada...

**II.** El criterio...

Además:

**a)** Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino

como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;...”<sup>13</sup>

Este es el texto vigente, es la concepción de democracia que tiene México. Es evidente que los avances que se hayan tenido durante la evolución del México independiente, representan casi nada y se minimizan al realizar un estudio comparativo entre el postulado constitucional y nuestra realidad.

El comentario de ninguna forma pretende desacreditar los esfuerzos realizados por el constituyente permanente, pero si los de los gobiernos que regidos por esos postulados han dado avances tan lentos en la consolidación de la democracia.

Esa lentitud, conformismo o deseo de conservar el poder llevó al Partido Revolucionario Institucional a perder las elecciones presidenciales en el año 2000, pues considerando que este partido político fue creado en 1929 con la denominación de Partido Nacional Revolucionario, con una modificación para el año de 1938 cuando tomó la denominación de Partido de la Revolución Mexicana, hasta que en el año de 1946 adopta la denominación de Partido Revolucionario Institucional, se estaría hablando de más de setenta años de este partido en el Poder.

---

<sup>13</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Leyes Complementarias, 2006, Delma, México, 5 p.

Como se señaló en párrafos anteriores, este instituto político tuvo su objetivo y al parecer lo cumplió, pero después no supo renovarse e incumplió con sus fines sociales. Una y otra vez cayó en el error de prometer justamente lo que señala el texto constitucional como democracia sustantiva. La población se cansó y buscó un cambio de tal forma que si bien la perseverancia y trabajo del Partido Acción Nacional fueron factores para su triunfo en las elecciones presidenciales del año 2000, el factor más importante fue el deseo que tenía la ciudadanía por un cambio.

Dicho sea de paso, el cambio no hubiera sido posible sin la existencia de los elementos que describe la definición de democracia procedimental, sólo que hasta entonces no habían sido valorados en su justa dimensión.

Sin embargo las cosas nos son tan fáciles como parecen, porque en su afán democratizador, México le ha apostado al asunto electoral y aunque no se puede negar que se trata de un factor de suma importancia, hace falta trabajar con los diversos sectores de la sociedad, primordialmente el sector social, ahí donde se integran las organizaciones no gubernamentales, las asociaciones civiles, las asociaciones u organizaciones vecinales, porque ante la demanda democratizadora de la sociedad, es difícil mantener un sistema donde el poder se ha ejercido en forma vertical descendente, y por el contrario es necesario modificar el esquema a fin de que el poder se ejerza de abajo hacia arriba, en resumen que exista mayor participación ciudadana en las tareas públicas.

A casi ocho años de la llegada del Partido Acción Nacional a la presidencia de la república,<sup>14</sup> a las gubernaturas de algunos estados y a los ayuntamientos, se pueden observar algunos avances sin duda, pero lamentablemente también se puede identificar como hay vicios que se reproducen, y la apreciación no infiere necesariamente cuestiones económicas ni de valores, sino a lo que este trabajo persigue y promueve, la participación ciudadana en el ámbito público.

A todo esto, qué importancia ha tenido y cómo ha sido considerada la participación social en México.

Seguramente después del análisis a realizar, el trabajo será denominado de los lamentos o de los descalabros al sistema, o México en la democracia del terror. Lamentablemente son cosas reales y en este espacio exclusivamente son analizadas.

Con las connotaciones específicas de cada concepto, las que finalmente a un ciudadano de los de pie no le interesa conocer, se puede identificar a la población con ese término o como pueblo, sociedad, sociedad civil, sociedad organizada, habitantes, entre otros. Aunque con diferentes significados finalmente todos enfocados a señalar a aquellos individuos que no son lo que ejercen el poder.

---

<sup>14</sup> No se debe pasar por alto, que antes del triunfo en las elecciones federales del año 2000, el Partido Acción Nacional ya había obtenido diversos triunfos en estados y municipios, siendo en este último ámbito gubernamental en donde se reconoce que tuvo su origen y se gestó la alternancia en el poder.

Fernando Escalante Gonzalbo, en su obra *Ciudadanos Imaginarios*, después de realizar un recorrido por diversos pasajes de la historia nacional en los que se vio inmersa la participación social, menciona: “De lo que no cabe duda es de que el “pueblo” era un actor de peso en el melodrama político. En quien nadie podía confiar enteramente, al que todos despreciaban por una cosa u otra, pero del que todos sabían echar mano cuando hacia falta. No eran ciudadanos como los hubiera querido la fantasía ilustrada de la clase política, pero tampoco era tan perfecta su apatía, ni eran, no parece, un hato de borregos.”<sup>15</sup>

Las formas han cambiado, pero las palabras son vigentes, antes era una torta y un refresco, hoy son beneficios de programas sociales en fechas cercanas a las elecciones y mucha publicidad, y es que “sin pueblo no hay democracia”.

Aunque a veces al pueblo se le otorgan algunas oportunidades para participar en las tareas públicas, la que sin duda tiene asegurada (aunque existen excepciones, porque luego faltan boletas) es la de emitir el sufragio, el voto. De hecho para esta oportunidad de participación se le asedia, se le ruega, se le hace saber de la importancia de su voto, de su deber cívico. Una vez que ha votado sólo vuelve a ser el pueblo. Aunque hay veces que también se le invita a participar para que legitime las acciones gubernamentales. Aunque el puente nunca se construya, o si se

---

<sup>15</sup> Escalante, G. F. 1998. *Ciudadanos Imaginarios*, Colegio de México, México. 286 p.

construye lo que hacía falta era una escuela o bien se construye la escuela, pero no llega el maestro o lo que es peor, en esa comunidad no hay niños.

Aunque como en todo, no se debe generalizar y por el contrario, se debe reconocer que existen prácticas de participación ciudadana que han sido implementadas sobre todo por gobiernos municipales y son funcionales e incluso un éxito, pero aún no se podría hablar de una práctica cotidiana y de alcances nacionales.

A todo esto, se señaló que llegaron los tiempos en los que el pueblo se cansó y voto por un cambio. El cambio se logró ya se dijo, pero los discursos hoy siguen apuntando a la erradicación de la pobreza extrema, en apoyos al campo (que dicho sea de paso cada vez es de menor extensión), en programas a grupos marginales, en apoyo a los pueblos indígenas.

Se podría argumentar que no ha habido suficiente tiempo, que siete años del gobierno del Partido Acción Nacional no se comparan con los más de setenta del Partido Revolucionario Institucional, la pregunta es ¿tendrán que pasar otros setenta y tantos años para evaluar los resultados del gobierno?

Justamente una de las características que de acuerdo a los teóricos debe tener la democracia consiste en que el gobierno tiene que rendir cuentas, ¿a quién?, indudablemente que a los gobernados, pueblo, habitantes, ciudadanos o como se les conozca.

Al respecto es importante remitirse a la teoría de Juan Jacobo Rousseau, y recordar a los servidores públicos, que ellos no son los dueños del pueblo, sino sus funcionarios, que éste puede nombrarlos o destituirlos, que al encargarse de las funciones que el Estado les impone, no hagan más que cumplir su deber de ciudadanos, sin tener ningún derecho para discutir sobre las condiciones. Para constatar esto, se reitera la necesidad de que haya una adecuada rendición de cuentas.

### **El Sistema de Rendición de Cuentas en México**

El rubro relativo a la rendición de cuentas, quizás se pueda percibir con poca relación respecto de la temática que aborda esta investigación, pero que sin duda es importante y se vincula estrechamente cuando se constituye en factor en el ánimo de la ciudadanía para participar o no en las tareas públicas.

Desafortunadamente el sistema de rendición de cuentas en México es deficiente, pues a quien menos se le rinde cuentas es la población o se le informa sobre lo que el gobernante en turno quiere informar.

Aunque esto sucede en los tres ámbitos de gobierno, Javier Rascado Pérez, precisa en cuanto al ámbito federal que: “el informe

se convierte en una pasarela del Presidente ante el Congreso, y éste a su vez da legalidad al acto.”<sup>16</sup>

De tantas cosas por hacer en busca de la consolidación de la democracia o de elevar la calidad de la misma, se considera que el tema de la rendición de cuentas debe ser abordado en forma urgente. El legislador debe tomar conciencia que la corrupción no sólo está en el hacer, sino también en el dejar de hacer. Pasan periodos y más periodos en estos órganos y nadie hace propuestas al respecto, pensando quizás que dentro de su trayectoria política o administrativa les podrían aplicar lo que hoy legislen. Eso sería sin duda una forma muy irresponsable de actuar, sin embargo no está descartada.

El acceso a la información generada en el ámbito público ha hecho posible conocer como personas que trabajan en el sector público van saqueando las distintas dependencias u organismos gubernamentales y después de una gran reacción y la ocupación de encabezados en los medios de comunicación electrónicos y escritos finalmente el resultado es impunidad.

De qué sirve que los ordenamientos, federales, locales y municipales obliguen a los titulares a formular sus planes de desarrollo y los programas para su cumplimiento, y a que rindan ante las instancias correspondientes en cada uno de los casos un informe sobre el estado general que guarda la administración, relacionando

---

<sup>16</sup> Rascado, P. J. 2003. El Poder Ejecutivo en la Reforma del Estado. FUNDAp, México. 115 p.

dicho informe con el plan y sus programas, si los ordenamientos no dan mayores detalles de fondo y de formalidad.

De qué o para qué sirven los órganos de fiscalización adscritos al poder legislativo, si las leyes que rigen su actuación señalan la posibilidad de revisar planes y programas, finalmente la revisión va enfocada en general al ejercicio presupuestal y en ocasiones a los procedimientos internos, a la planeación en las obras y a su ejecución, pero nunca se hace un seguimiento al *Plan de Desarrollo*, para asegurar su cumplimiento.

De esta forma si los planes de desarrollo se cumplen cabalmente, por qué como se dijo antes, siguen apareciendo rubros de combate a la pobreza extrema, por qué siguen apareciendo políticas y acciones enfocadas a grupos marginales y dentro de ellos a los pueblos indígenas.

Como quiera en los rubros de marginación y pobreza extrema los encargados de las estadísticas pueden diseñar las fórmulas que reflejan que en términos porcentuales la pobreza extrema y la marginación disminuyen, pero entonces cómo se explican las carencias de los pueblos indígenas, ¿acaso también han crecido?, ¿han surgido nuevos grupos?, que en términos porcentuales muestren un avance.

Ahora, en el caso de que se cumplan o incumplan los planes, quiénes son los responsables.

En materia federal se puede decir que los secretarios de cada ramo son los responsables de dar cumplimiento a los programas que les corresponden, pero no se debe olvidar que el presidente de la República es el titular del ejecutivo, él es el primer responsable de la administración, él es quién rinde el Informe, pero resulta que el artículo 108 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* acota la posibilidad de fincarle responsabilidad al siguiente supuesto,

“El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común”.<sup>17</sup>

Cuando el presidente termina su periodo, quién se acuerda si cumplió o no con lo establecido en el *Plan de Desarrollo*. Eso no quiere decir que no exista incumplimiento, sin embargo, en la vorágine de las campañas políticas y demás actos electorales y protocolarios, se pierden algunas voces que hacen señalamientos, sobre todo porque los hacen cuando han sido derrotados, y no son considerados sus comentarios por relacionarse en esos momentos con una derrota electoral.

En otro supuesto, pensando que fuera a los titulares de las secretarías a quienes se les deba fincar responsabilidad, el artículo 42 de la *Ley de Planeación* (federal) señala.

---

<sup>17</sup>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Leyes Complementarias. Op Cit. 81 p.

“A los funcionarios de la Administración Pública Federal, que en el ejercicio de sus funciones contravengan las disposiciones de esta Ley, las que de ellas se deriven a los objetivos y prioridades del Plan y los programas, se les impondrán las medidas disciplinarias de apercibimiento o amonestación, y si la gravedad de la infracción lo amerita, el titular de la dependencia o entidad podrá suspender o remover de su cargo al funcionario responsable.

Los propios titulares de las dependencias y entidades promoverán ante las autoridades que resulten competentes, la aplicación de las medidas disciplinarias a que se refiere esta disposición”<sup>18</sup>

La redacción sesgada de la disposición anterior, da por hecho que los titulares de las dependencias o unidades tampoco pueden ser responsables, porque ellos son los que toman medidas en el caso de incumplimiento, lo que supone que ellos no incumplen.

Así, podría desglosarse o mejor dicho, dirigirse la responsabilidad de tal forma que si alguien resulta sancionado puede ser que se trate de quien ni siquiera participó en el diseño, integración e implementación del plan y sus programas ni en el diseño de las acciones realizadas, sino un servidor público operativo que dio cumplimiento a una actividad que le fue encomendada.

---

<sup>18</sup> Ley de Planeación. <http://www.camaradediputados.gob.mx>.

Para el caso de las entidades federativas, el estado de Querétaro no es la excepción, pues al Gobernador del Estado compete expedir el *Plan de Desarrollo*, él es quien aprueba los programas derivados del Plan y es quien rinde el Informe ante la Legislatura, pero en caso de incumplimiento tampoco puede iniciarse un procedimiento de responsabilidad por ese motivo, pues el texto actual de la Constitución Política del Estado de Querétaro, no contempla la figura, dejando la regulación a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* que en el artículo 110 párrafo segundo, establece:

“Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.”<sup>19</sup>

Para el caso de los titulares de las dependencias del ámbito estatal en el supuesto que se llevará un procedimiento por incumplimiento del Plan, por lo menos durante el tiempo de gestión en el que se desempeñan es prácticamente imposible su sanción, ya que

---

<sup>19</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Leyes Complementarias. Op Cit. 82 p.

de resultar responsable y en su caso ser procedente la sanción de suspensión, la *Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro*, señala en su artículo 94,

“Se requerirá autorización del Gobernador del Estado para dicha suspensión, cuando el nombramiento del servidor público de que se trate hubiese sido realizado por éste. Igualmente se requerirá autorización de la Legislatura o en su caso de la Diputación Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de éstos, en los términos de la Constitución Política del Estado”.<sup>20</sup>

Por cuanto ve al ámbito municipal en el estado de Querétaro, el ayuntamiento aprueba el *Plan de Desarrollo*, el presidente municipal sólo lo presenta. De igual forma los ayuntamientos pueden evaluar su cumplimiento.

Al respecto, tampoco se ha detectado alguna observación de los organismos fiscalizadores respecto del incumplimiento de los planes de desarrollo, y para el caso de que lo hubiera; por lo menos dentro del periodo de gestión, el artículo 92 de la *Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro*, señala:

“Tratándose de presidentes municipales, regidores y síndicos, la aplicación de las sanciones a que se refiere este artículo

---

<sup>20</sup> Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro. <http://www.queretaro.gob.mx>.

corresponde a la Legislatura y respecto a los demás servidores públicos municipales, su aplicación corresponde a los ayuntamientos u órganos de control interno en su caso, en los términos del tercer párrafo del artículo 80 de esta ley.<sup>21</sup>

No obstante que de los procedimientos llevados ante los órganos internos de control se determinara la responsabilidad del presidente municipal, la Legislatura sería la facultada para imponer la sanción. Aquí, por supuesto, influirían otros factores, dependiendo del partido político de adscripción de quien vaya a ser sancionado, del partido con mayoría en la Cámara y de la practicidad para aplicar la Ley y por supuesto de la voluntad para hacerlo. Finalmente la facultad para aplicar las sanciones implica la posibilidad de no hacerlo.

El legislador debe valorar la oportunidad histórica que se le presenta y responder a la confianza ciudadana, abonando a la concepción de democracia sustantiva que anhela México, es decir una democracia que se apegue a la disposición constitucional vigente.

Como se puede observar el ciudadano realmente tiene limitada su participación en la vida pública de México, pero afortunadamente su participación en las elecciones es determinante y eso es lo que hace de México un país democrático.

La alternancia en el poder ha significado un avance, pero los partidos políticos no deben olvidar que el cambio tuvo como factor

---

<sup>21</sup> ibidem

preponderante el cansancio y que una vez que el pueblo de México se atrevió, lo puede volver a hacer, es decir puede seguir cambiando mientras no se sienta satisfecho.

### **¿México, un país democrático?**

De los argumentos desarrollados se puede deducir que México es un país democrático porque reúne las características de igualdad y libertad de acuerdo a los grandes teóricos y porque sus elecciones libres y competitivas son el distintivo de su sistema político.

A lo anterior se puede abundar, que al acudir a las urnas a votar por los representantes en los órganos gubernamentales se cumple la premisa esencial de ser el pueblo quien elige. Es la voluntad de la mayoría la que prevalece y es la posición de Leonardo Morlino atendiendo a la democracia desde su percepción procedimental.

Por otra parte, Mauricio Merino considera, que México es un país en transición democrática, pues ni siquiera la terminación en la hegemonía gubernamental que por más de setenta años ejerció el Partido Revolucionario Institucional nos da para alcanzar la categoría de país democrático. No cuando las desigualdades tan sólo en la distribución de recursos en los tres ámbitos de gobierno es tan desigual.

Ante la problemática no se diga social, sino de distribución de recursos, ¿en dónde está la igualdad?

Esta idea de Mauricio Merino se comparte en cuanto a la preocupación que existe ante la evidente desigualdad en rubros específicos como el social y el económico, pero ya ha quedado establecido que México sí es un país democrático, sólo que su calidad democrática dista mucho de ser la democracia que se anhela esencialmente en la concepción sustantiva.

Los legisladores de la federación y de las entidades federativas tienen un compromiso pendiente que no atienden, se deduce que por no enfrentar a los titulares de los ejecutivos, y es el de reformar esas formulas de distribución de recursos que hoy le siguen dando menos al que menos tiene.

Para ello, primero se deberá terminar con la idea de niveles de gobierno, porque de esa forma se termina con la idea de que la federación es el primer nivel y el municipio el tercer nivel.

¿Qué no es el municipio el responsable de dar respuesta a los planteamientos ciudadanos en cuanto a sus necesidades primarias?, ahora hasta los recursos recaudados por el Derecho de Alumbrado Público se tienen que devolver porque los legisladores seguramente tendrán temas más importantes que atender antes de legislar para que los contribuyentes paguen en este caso sus derechos a través de formulas correctamente establecidas en los

ordenamientos legales y de esta forma evitar el menoscabo al erario de los municipios.

La igualdad en este caso no se reduce a la igualdad de los ciudadanos para acceder a la toma de decisiones, lo cual en la práctica tampoco sucede. La igualdad de un país democrático se entiende que engloba división de funciones para ejercer el poder, pero también distribución de competencias y recursos entre los ámbitos de gobierno.

Si se habla de niveles entonces se tendría que considerar al municipio como el primer nivel y no como el tercer nivel, porque como ya diversos estudiosos lo han mencionado el municipio es el contacto primario del gobierno con los ciudadanos.

De esta forma, se concluye con el señalamiento de que existe, además de todo lo mencionado, una asignatura pendiente para elevar la calidad democrática de este país; el fortalecimiento municipal.

Ese fortalecimiento municipal se puede lograr si se eleva la calidad de la democracia procedimental, promoviendo para ello la participación ciudadana en la elección y remoción de sus autoridades auxiliares, además de implementar diversas acciones enfocadas a elevar al calidad de la democracia sustantiva.

Finalmente todo debe dirigirse a dar cumplimiento simple y llanamente al postulado constitucional establecido en el artículo 3° de la Carta Magna, respecto del cual la democracia debe ser considerada como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Si esto es la democracia, entonces los planes y programas de gobierno deben contemplar acciones relacionadas con los rubros señalados.

Para empezar dónde se encuentra el constante mejoramiento cultural del pueblo, si es palpable que por un lado se pierden las costumbres y los usos de los pueblos indígenas, mientras que por otro lado el acceso a la educación, que es parte de la cultura, cada día es más complicado. Las deserciones escolares en pleno siglo XXI siguen siendo alarmantes. Los niveles educativos igual. Las encuestas publicadas en el año de 2007 arrojaron un resultado reprobatorio para México.

Respecto de la cultura, al margen del sistema escolarizado, es doloroso, pero cierto, señalar que en México el acceso a los libros se encuentra restringido en razón de su precio, pues qué jefe de familia con salario mínimo podrá adquirir un libro y en su caso con qué frecuencia. Claro que también se puede decir que a quien le interese puede acudir a las bibliotecas públicas a leer y acrecentar su cultura, la realidad es que muy pocas personas llevan esto a la práctica. Tampoco se debe minimizar el cáncer de la televisión.

A veces llegan historias urbanas de las que se desconoce su veracidad, pero en todo caso, se comenta que a algunas comunidades sin energía eléctrica llegó el equipamiento para la escuela. ¡Llegaron las computadoras!

Es cierto que como chiste el comentario es de mal gusto, pero desafortunadamente existen muchas decisiones que se toman en el escritorio, con conocimiento nulo de la realidad y hacen que la suma de acciones como esa, tengan a México, sus estados, sus municipios, sus localidades y a sus habitantes en situación desfavorable.

No se puede negar que algunos gobiernos municipales implementan acciones gratuitas para promover la cultura, sólo que al parecer les falta un poco de visión, porque los eventos siguen siendo centralistas. Es necesario llevar esos eventos a las comunidades, porque se debe considerar primero que no existe la inquietud de participar, y en segundo lugar puede existir el interés, pero no tienen las posibilidades para trasladarse o en el peor de los casos los habitantes de las comunidades más alejadas ni se enteran.

En el aspecto social, es de vital importancia que los gobiernos incluyan en sus planes y programas acciones que promuevan la participación de la ciudadanía, pero que se regule de forma tal que la participación ciudadana en realidad sea un instrumento determinante en la toma de decisiones sobre aspectos que le atañen al interés general.

El rubro social es determinante para la democracia, si la propia *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos*, señala en su artículo 39:

“La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.”<sup>22</sup>

Desde esta perspectiva, qué puede haber más importante que la participación ciudadana, si es quién tiene en sus manos la soberanía; es quien tiene el poder y éste existe para su beneficio.

Sobra decir que la ciudadanía con mayor preparación y conocimiento de su realidad es la ciudadanía participativa que necesita México. Para ello justamente es necesario que los planes y programas gubernamentales estén orientados a cumplir el postulado de democracia que contempla la Constitución Federal.

El otro aspecto que refiere la definición de democracia regulada en el texto constitucional es el mejoramiento económico.

Ante esta situación es difícil precisar si quienes deciden la política de México, no han leído la Constitución o piensan que se refiere a otro país, o en el peor de los casos que piensen que sólo

---

<sup>22</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Leyes Complementarias. Op Cit. 34 p.

ellos son el pueblo. De otra forma es inexplicable la desigualdad que existe en el aspecto económico entre la población y no se considera en ello la acumulación de riqueza que algunos pudieran tener, sino la disparidad en los salarios contra las necesidades primarias que se tienen que cubrir.

El mejoramiento económico que no se da en los términos constitucionales, es el origen de muchas otras situaciones, entre otras la señalada deserción escolar, la imposibilidad de comprar libros, la falta de interés e imposibilidad de participar en eventos culturales aún cuando sean gratuitos. El efecto más importante, el desaliento para participar en las tareas gubernamentales, sencillamente porque no hay confianza en las autoridades, porque queda el recelo que la ciudadanía participa y al final se hace lo que el gobierno quiere.

¿Dónde está el constante mejoramiento económico del pueblo?, ¿dónde está la calidad de la democracia? Las localidades municipales de San Joaquín, Huimilpan, Jalpan de Serra, Landa de Matamoros, Arroyo Seco, Peñamiller, Pinal de Amoles entre otros, son los municipios de Querétaro con población más flotante, porque muchas personas tiene que salir de sus localidades para buscar trabajo a veces dentro del mismo territorio nacional, pero en la mayoría de los casos en los Estados Unidos de Norteamérica. Luego entonces no existe ese mejoramiento económico.

Escuchar las noticias o leer los periódicos a veces se torna un martirio, sobre todo cuando la población es agredida con los no

pocas veces insultantes montos que perciben algunos servidores públicos, ni siquiera como salarios, sino como prestaciones, independientemente de su legalidad.

Párrafos arriba se identificó como una de las características de la democracia, el hecho de que haya que rendir cuentas, y se ha señalado la deficiencia del sistema de rendición de cuentas de México, aunque seguramente quedó la percepción enfocada al Poder Ejecutivo. No debe ser de esa forma, la rendición de cuentas la deben hacer todos aquellos que ocupan un cargo, empleo o comisión en el sector público, además de aquellos que ejercen o administran recursos públicos.

Sobre este punto, se debe resaltar que la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, otorga la competencia de fiscalización al poder legislativo, tanto en el ámbito federal como estatal y municipal.

Derivado de lo anterior no se debe perder de vista que el poder legislativo también ejerce recursos, y aunque en el estado de Querétaro la cuenta pública es entregada por todos los órganos del gobierno del estado (respecto del ámbito estatal) a través del poder ejecutivo, la fiscalización se realiza en las áreas que ejercen los recursos. En este caso, en el poder legislativo.

Al respecto habrá que tomar en cuenta que la fiscalización, en términos generales, se hace sobre los rubros que se reportan en la

cuenta pública, haciendo un comparativo con los planes y programas, fundamentalmente con el aspecto relacionado al manejo financiero de los recursos y, por su puesto atendiendo al cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables a cada supuesto.

Es el caso que el artículo 53 de la *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro*, dispone lo siguiente:

“Artículo 53 (Recursos asignables y rendición de cuentas)  
Los Grupos y las Fracciones Parlamentarias gozarán de los recursos que determine el presupuesto, en forma proporcional al número de integrantes que los constituyan.

El ejercicio de los recursos por cada Grupo o Fracción se realizará de acuerdo con el presupuesto aprobado y cada uno rendirá a la Junta de Concertación Política un informe anual sobre la aplicación de los mismos, acreditando su empleo de acuerdo con las políticas que dicha Comisión establezca oyendo la opinión de la Mesa Directiva o Comisión Permanente, en su caso.

El Personal que lleguen a contratar los Grupos o Fracciones con los recursos de que dispongan, quedará bajo la responsabilidad laboral de éstos.”<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro.  
<http://www.queretaro.gob.mx/servicios/LaSombradeArteaga>.

El contenido de esta disposición es para no creerse, el poder legislativo, los “representantes del pueblo”, legislando para su beneficio, apoyando la arbitrariedad.

¿Por qué el informe a la junta de concertación?, ¿por qué de acuerdo con las políticas de dicha comisión (Junta de Concertación Política)? ¿Por qué un trato especial para el poder responsable de la fiscalización?

Existe una *Ley para el Manejo de los Recursos Públicos del Estado de Querétaro*, que regula el ejercicio de los recursos públicos y que en su artículo 71 establece:

“Los pagos con cargo al Presupuesto de Egresos serán justificados y comprobados con documentos originales conforme lo establezcan las disposiciones fiscales federales. Los sujetos de esta Ley, llevarán el archivo y custodia de sus documentos”<sup>24</sup>

Ante esta situación es evidente que en este supuesto no se está aplicando lo dispuesto en el artículo 23 fracciones VI y VII de la *Ley de Fiscalización Superior del Estado de Querétaro*, que dispone:

Artículo 23. La fiscalización superior de la cuenta pública tiene por objeto determinar:<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Ley para el Manejo de los Recursos Públicos del Estado de Querétaro.  
<http://www.queretaro.gob.mx>.

<sup>25</sup> Ley de Fiscalización Superior del Estado de Querétaro.  
<http://www.queretaro.gob.mx>.

VI. Si en la gestión financiera se cumple con las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones aplicables en materia de sistemas de registro y contabilidad gubernamental; contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles; almacenes y demás activos y recursos materiales;<sup>26</sup>

VII. Si la recaudación, administración, manejo y aplicación de recursos, y si los actos, contratos, convenios, concesiones u operaciones que las entidades fiscalizadas celebren o realicen, se ajustan a la legalidad;<sup>27</sup>

Como se puede observar, es evidente que no se aplica, porque si se aplicará existirían observaciones en las cuentas públicas, relativas a este supuesto.

Por si eso no bastará, los artículos 54 y 55 de la misma *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro*, establecen.

Artículo 54. (Cambio o separación de Grupo o Fracción Parlamentaria). Los diputados podrán retirarse de un Grupo o Fracción Parlamentaria e integrarse a otro de los constituidos al inicio de la Legislatura, pero los recursos de aquel Grupo o Fracción se disminuirán en proporción al número de diputados que lo abandonen;

---

<sup>26</sup> ibidem

<sup>27</sup> ibidem

los diputados independientes integrados en grupo o no, recibirán los recursos que les correspondan.

Los diputados que por cualquier causa queden separados de su Grupo Parlamentario, podrán constituir nuevos Grupos o Fracciones, pero los nuevos Grupos o Fracciones no tendrán representación en la Junta de Concertación Política.

Ningún diputado podrá formar parte de dos o más Grupos o Fracciones Parlamentarias.<sup>28</sup>

Artículo 55. (Diputados independientes) Cuando se acredite que algún diputado ha dejado de pertenecer por causa de renuncia o expulsión, al partido político que lo postuló al cargo, al Grupo o Fracción Parlamentaria al que pertenecía, perderá, sin necesidad de declaración expresa, su carácter de integrante de ese órgano legislativo, debiendo conservar las prerrogativas que correspondan a su investidura de diputado y las proporcionales como Fracción o Grupo.<sup>29</sup>

Como se observa, si un diputado se declara independiente conserva sus prerrogativas como diputado y las proporcionales como fracción o grupo, pero al quedarse sin representación en la Junta de Concertación Política, no tendría que presentar el informe anual que

---

<sup>28</sup> Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro.  
<http://www.queretaro.gob.mx/servicios/LaSombradeArteaga>.

<sup>29</sup> ibidem

refiere el artículo 53 del ordenamiento jurídico ya citado, simplemente porque el supuesto no se encuentra regulado.

De esta forma en el primer caso, el grupo o fracción cumplen presentado el informe anual que refiere el artículo 53, aunque las políticas de la Junta de Concertación Política fueran contrarias a lo dispuesto en la *Ley para el Manejo de los Recursos Públicos del Estado de Querétaro*.

En el segundo supuesto, si el diputado independiente no presenta informe alguno, no tiene responsabilidad, porque no está contemplada la presentación del informe anual, mas que a través del grupo o fracción.

Es importante que el legislador queretano recuerde el dicho que reza: “el buen juez, por su casa empieza”.

Quizá para el interés particular de cada uno de ellos, esto no tiene la menor importancia, finalmente qué porcentaje de la población conoce la disposición jurídica que se cuestiona. De ese porcentaje cuántos le dan importancia.

Por otra parte, a cuántos legisladores les interesará modificar está disposición a fin de generarse la responsabilidad de rendir cuentas en la forma idónea, porque rendir cuentas como ya ha quedado establecido, aunque someramente, no es comprobar la

aplicación de los recursos. Rendir cuentas es comprobar el gasto; explicar cómo y en qué se utilizaron los recursos.

Aunado a lo anterior, el día 6 de diciembre de 2007 en el estado de Querétaro, los diputados de la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional, partido al que pertenece el Gobernador del Estado, han rechazado la iniciativa de Ley que reformaba la Ley que fija las bases, montos y plazos conforme a los cuales se distribuirán las participaciones federales, en donde el punto central era subir el porcentaje para los municipios de 22,5 % al 25 %.

Ante este tipo de situaciones, cuándo y cómo se fortalecerá la instancia municipal, cuándo llegará a los municipios la calidad de la democracia, cuándo México consolidará su democracia.

### III. DEMOCRACIA Y GOBIERNO MUNICIPAL

Mauricio Merino menciona que la historia de la vida política municipal mexicana se puede resumir en la cita de Óscar Navarro Gárate: "... municipio es la parte del gobierno que cobra multas y derechos de plaza, registra niños y matrimonios, mete a los borrachos a la cárcel, organiza la feria y nunca tiene dinero"<sup>30</sup>

En el capítulo anterior se ha concluido que México es un país democrático, pero sin duda su democracia es incipiente, le falta calidad.

Seguramente habrá muchos que compartan esta idea, pero también otros tantos que no la comparten y tachen este trabajo de pesimista.

Sin embargo cuando se ha tratado de ubicar dentro del municipio mexicano las características que conlleva la democracia, sin entrar a los postulados de los estudiosos del concepto, sino simplemente atendiendo a la definición que dispone el artículo 3 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, se ha encontrado la realidad y por más que se quiera maquillar, no existe maquillaje suficiente ni discurso por bueno que sea que modifique esta percepción.

---

<sup>30</sup> Merino, M. (Coordinador). 1994. En Busca de la Democracia Municipal, La participación ciudadana en el gobierno local mexicano. Colegio de México. México. 248 p.

En México de poco ha servido, que el municipio como institución sea considerado la célula básica de la sociedad, o que se diga que esta instancia gubernamental es la más cercana a la sociedad y que por ello conoce de primera mano sus necesidades.

Tampoco le ha servido de mucho que el artículo 115 de la Carta Magna establezca: “Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:”<sup>31</sup>

El municipio a pesar de su tradición histórica, no fue sino hasta el año de 1983 cuando la Constitución le reconoció la prestación de servicios en forma directa y aún más grave, fue hasta el 23 de diciembre de 1999 que fue reconocido como un ámbito de gobierno, pues es hasta entonces cuando el texto constitucional dispone que el municipio será gobernado por un Ayuntamiento y no administrado como anteriormente se establecía.

La reforma al artículo 115 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 23 de diciembre de 1999, señala en su artículo tercero transitorio, lo siguiente:

---

<sup>31</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Leyes Complementarias. Op Cit. 85 p.

“Tratándose de funciones y servicios que conforme al presente Decreto sean competencia de los municipios y que a la entrada en vigor de las reformas a que se refiere el artículo transitorio anterior sean prestados por los gobiernos estatales, o de manera coordinada con los municipios, éstos podrán asumirlos, previa autorización del ayuntamiento. Los gobiernos de los estados dispondrán de lo necesario para que la función o servicio público se transfiera al municipio de manera ordenada, conforme al programa de transferencia que presente el gobierno del estado, en un plazo máximo de 90 días contados a partir de la recepción de la correspondiente solicitud.

En el caso del inciso a) de la fracción III del artículo 115, dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, los gobiernos estatales podrán solicitar a la legislatura correspondiente conservar en su ámbito de competencia los servicios a que se refiere el citado inciso, cuando la transferencia de estado a municipio afecte, en perjuicio de la población, su prestación, la legislatura estatal resolverá lo conducente<sup>32</sup>.

Como se puede observar, el constituyente no promueve soluciones tajantes, y no obstante los esfuerzos que realiza con la finalidad de que el país avance en la calidad de su democracia, se queda corto y deja de nueva cuenta en indefensión a los municipios, simplemente porque los poderes estatales tienen el control.

---

<sup>32</sup> <http://www.camaradediputados.gob.mx>

No es imaginable una legislatura estatal cuya mayoría pertenezca al partido político del gobernador de ese estado; no se diga entregando un servicio a un municipio de su misma filiación, sino a uno gobernado por un partido distinto. Seguramente sólo sería factible su transferencia si la prestación de ese servicio le causa problema al estado.

Posiblemente esta afirmación genere alarma, pero es real. No hubo voluntad política, porque de otra forma el Constituyente hubiera establecido en los artículos transitorios los lineamientos generales para las transferencias obligatorias, bajo esquemas de mediano plazo durante el cual se generará la infraestructura municipal a partir de los recursos obtenidos de la prestación de los servicios a transferir.

Todo esto se encuentra estrechamente ligado, con otra asignatura pendiente en nuestro país, quizás de las más importantes, la relativa al federalismo fiscal, por qué la federación transfiere las participaciones a través de los gobiernos estatales, por qué son los gobiernos estatales quienes realizan una revisión sobre el ejercicio de los mismos cuando los municipios cuentan con sus órganos de control interno para ese propósito.

La respuesta no es tan complicada estos mecanismos significan control político, así que el “gobierno municipal” se ve disminuido en el ejercicio de su libertad.

Una situación más grave se puede encontrar en las formulas que establecen las leyes para la distribución de los recursos, en las cuales se condena a que los municipios pobres sigan siendo pobres.

Los municipios beneficiados defenderán esta apreciación señalando que ellos reciben mayores recursos, en razón de que su captación es mayor y por supuesto se justifica desde es punto de vista, pero deben crearse políticas que promuevan el desarrollo de los demás municipios. En el desarrollo de un estado debe reconocerse la importancia de cada actividad, pero si hoy los municipios rurales siguen siendo discriminados en razón de la actividad productiva rural que predomina, siempre se ubicarán en situación de desventaja.

Posterior a este breve análisis de lo endeble que se encuentra aún el municipio en México ¿será factible hablar de democracia en este ámbito gubernamental?

Se ha señalado en este documento que México es un país que puede considerarse democrático, luego entonces sus ámbitos gubernamentales comparten esa suerte. Se ha concluido sobre las desventajas que afronta el gobierno municipal, pero con todo y eso el municipio se convirtió en el espacio gubernamental que dio inicio a la alternancia en el poder, sin duda uno de los grandes retos de la democracia.

De ahí ha pasado al ámbito estatal y más tarde al nacional, de tal forma que poco a poco se va avanzando en el camino que lo lleve a consolidar su democracia.

En otro orden de ideas, tampoco se puede afirmar que el municipio ha padecido de baja calidad democrática en forma exclusiva porque los otros ámbitos gubernamentales así lo han querido, pues también es cierto que el municipio no ha hecho mucho para cambiar la situación, los ayuntamientos tienen que abordar rubros que esencialmente dependen de ellos mismos.

Es así que existen numerosas tareas pendientes, algunas de las cuales serán analizadas a continuación.

En primer término se aborda la participación ciudadana. Es importante que se deje a un lado la idea o el mensaje discursivo de gobernar para el pueblo, para implementar la idea de gobernar con el pueblo.

En la actualidad ante las crecientes demandas ciudadanas y los recursos escasos, aunados al nivel de satisfacción que exige la población, es necesaria la suma de esfuerzos, es menester replantear la relación gobierno-sociedad propiciando una cultura de corresponsabilidad.

Dada la cercanía de este ámbito gubernamental con la sociedad, las condiciones están dadas para que se constituya en el

espacio natural para propiciar la participación ciudadana en las localidades y que las autoridades auxiliares se conviertan en los interlocutores ante el ayuntamiento.

Para lograr este propósito es necesario que los ayuntamientos generen los mecanismos que hagan factible una participación ciudadana real y objetiva.

Por ello es necesario dejar atrás las simulaciones, pues en los esquemas actuales los lineamientos permiten que la autoridad tenga ingerencia para determinar quiénes serán los ciudadanos que ocupen los cargos importantes dentro de la estructura organizacional ciudadana y a final de cuentas la participación ciudadana sólo es un grupo de ciudadanos dirigidos por los gobiernos para legitimar sus acciones. Esas prácticas desalientan la participación y hacen inútil cualquier esfuerzo para fortalecer al municipio.

Otra tarea importante de carácter interno, es en el sentido de que los municipios deben entender que su naturaleza es distinta a la de los otros órdenes gubernamentales. El municipio no puede estar esperando las respuestas que dará a sus ciudadanos, sino que debe salir a buscarlas. Es decir el municipio debe ser un excelente gestor, si no lo es de nada le sirve contar con cauces que propicien la participación ciudadana incluyendo el aspecto objeto de este trabajo que consisten en hacer participe a la ciudadanía en los procesos de elección y remoción de sus autoridades auxiliares, porque las

necesidades seguirán creciendo y siendo planteadas, pero si no hay recursos ni gestión para obtenerlos no podrán ser satisfechas.

De esta forma, la formula para gobernar en el municipio no puede seguir siendo que la sociedad pida y que el gobierno responda hasta donde pueda o hasta donde le alcance, sino que la sociedad debe de participar.

Las respuestas a las necesidades que plantea la sociedad muchas veces se encuentran incluso fuera de las fronteras del territorio municipal, así que habrá que tocar puertas en el ámbito federal o bien en el ámbito estatal, habrá veces que sea necesario tramitar créditos, en otras se puede obtener apoyo de las organizaciones no gubernamentales o incluso de los particulares en forma individual. En todo caso lo importante es ser un buen gestor, porque el paternalismo debe ser totalmente erradicado de las prácticas gubernamentales.

Otra tarea, no menos importante y si concatenada se refiere al soporte técnico. El municipio debe contar con personal especializado, equipamiento y estudios que deriven en la capacidad que debe tener el municipio para generar proyectos a través de los cuales se pueda dar respuesta a las demandas ciudadanas, pues no es posible que se realice una gestión sin los argumentos suficientes que acrediten la necesidad y la forma de satisfacerla. Esta es quizás una de las causas más importantes de por qué los municipios

difícilmente pueden obtener recursos adicionales, porque no cuentan con el soporte técnico para realizar proyectos que los generen.

Por supuesto en cuestión de equipamiento y estudios es suficiente que los municipios se asocien, pues a través de la suma de recursos puede vislumbrarse una mayor factibilidad de acciones, sin embargo la gran problemática tiene que ver con el personal especializado, porque éste se puede encontrar en municipios metropolitanos o urbanos, pero difícilmente en los semiurbanos o rurales, aunque se debe agregar que un factor importante es la distancia a la que los municipios se encuentren de la residencia de los poderes del estado.

No es exageración, los municipios alejados de la residencia de los poderes difícilmente son atractivos en materia laboral para los profesionistas y es real porque las personas originarias de esos municipios cuando tienen la oportunidad de realizar estudios profesionales se desplazan por lógica hacia los lugares en los que se encuentran las instituciones educativas que ofrecen estudios superiores, normalmente en las ciudades en las que se encuentran asentados los poderes del estado, aunque existen otras ofertas, pero en todo caso no es la generalidad en México.

Una vez que concluyen sus estudios no regresan a los lugares de donde son originarios, sino que generalmente se quedan a trabajar en el lugar donde realizaron sus estudios y de esta forma el municipio de donde son originarios perdió la esperanza que tenía de

contar con un profesionista, ya sea para el sector privado o para el sector público.

A esta circunstancia se suma la falta de un servicio civil de carrera o servicio de carrera administrativa en los municipios, que agrava la situación porque entonces no se cuenta ni con profesionales, ni con profesionistas.

El Servicio de carrera administrativa es un anhelo gubernamental que en México se ha implementado en el ámbito federal, aunque se debe señalar que no se ha consolidado, pero al menos ya inició.

Para el caso del estado de Querétaro, ya existen algunos ordenamientos que lo contemplan, incluso la *Ley para la Organización Política y Administrativa del Municipio Libre del Estado de Querétaro* lo establece en el título IV, capítulo octavo, como una obligación para los ayuntamientos.

Al respecto es necesario comentar que estas disposiciones de ninguna forma son capricho del legislador, pues es evidente la necesidad de reformar el esquema existente en cuanto a la relación laboral de los servidores públicos, sobre todo de aquellos no contemplados como trabajadores de base.

Hoy el ingreso y egreso del servicio público está supeditado a factores que poco tienen que ver con la eficiencia, preparación y

experiencia que requiere el servicio público. La realidad es que existe un despido masivo y un ingreso masivo por lo menos cada que se terminan o inician los periodos constitucionales de gestión en las administraciones públicas municipales.

La alternancia en el poder no ha aliviado esta problemática, quizás tampoco la ha agravado, porque muchos de los que hoy ingresan al sector público requieren de personal que conozca el funcionamiento de las áreas, pero eso finalmente corresponde al personal de base. Los mandos medios siguen hasta hoy formando parte del botín, y de esa forma se sigue perdiendo experiencia que se traduce en recursos invertidos por las municipios, recursos que cuando el servidor público es despedido se traducen en recursos tirados a la basura en cuanto a la utilidad para la administración pública municipal.

Es conveniente señalar que el servicio civil de carrera ya no es un tema nuevo en cuanto su análisis teórico, en México se viene hablando de él hace por lo menos 20 años teniendo como uno de sus grandes exponentes a Guillermo Haro Belchez.

Sin embargo a pesar de lo anterior y de la necesidad evidente, la institucionalización del servicio civil de carrera no ha sido posible, en los municipios de Querétaro, se considera que por los siguientes aspectos:

Las personas aspirantes a los cargos políticos, sin duda que requieren de apoyos para desarrollar sus campañas, que van desde la inversión de tiempo hasta el rubro económico. Cuando la campaña política tiene un final feliz, el ganador además del triunfo tiene compromisos pendientes por solventar a través de la ubicación en empleos públicos de quienes lo apoyaron en su campaña.

Por costumbre los servidores públicos de primer y segundo nivel casi en automático se van, poco importa lo que haya que gastar en la indemnización, la experiencia que tenga, su antigüedad en el empleo, las aportaciones realizadas, los esfuerzos brindados por el sector público. La única realidad es que su espacio se necesita para una persona del equipo del nuevo jefe.

Existen sus excepciones, pero son las menos.

Otro aspecto tiene que ver en forma preponderante con lo económico, pues la implementación del servicio civil de carrera tiene que ver con nivelación de salarios. No es secreto que el gobierno mexicano es el gobierno de los auxiliares (y también de los asesores), de tal forma que en todos los rubros incluido el municipal, tenemos auxiliar contable, auxiliar administrativo, auxiliar de informática, auxiliar jurídico, etcétera, y cada uno por lo regular tiene un salario diferente. Aunque tampoco hay que ir muy lejos existen lugares donde en una misma dirección los jefes de departamento tienen salarios diferentes. Eso no podría existir en el servicio civil de carrera, pues a cada puesto corresponde salario igual, como lo menciona en todo

caso el artículo 123 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, entonces como en teoría no es factible disminuir los salarios habrá que aumentarles a los que menos ganan. Esta medida propiciaría una afectación importante a la hacienda pública de los municipios.

Como se puede observar tampoco es gratis que los órganos fiscalizadores dejen pasar por alto el incumplimiento por parte de los ayuntamientos de un rubro que hoy es de vital importancia para el fortalecimiento municipal, pero que su implementación se vería reflejada en la prestación de servicios.

Al respecto se considera que la permanencia en el empleo, la capacitación y las evaluaciones que engloba el servicio civil de carrera redundaría en beneficio de las administraciones municipales. Se prestarían mejores servicios, pero lo más importante nos permitiría contar con servidores públicos especializados, capaces de generar proyectos ejecutivos acordes a las necesidades sociales, con los cuales las autoridades municipales podrían realizar la gestión de recursos en aras de dar respuestas satisfactorias a la ciudadanía.

Un punto más que sin duda se encuentra en manos de los ayuntamientos tiene que ver con la facultad reglamentaria de los municipios, pues ésta no es explotada en su totalidad.

Se supone que los ordenamientos jurídicos, en este caso los reglamentos deben regular la realidad municipal, y sin embargo con

tristeza se puede percibir que muchos de los rubros de competencia municipal carecen de reglamentación, lo que en muchas ocasiones es motivo de que se pierdan asuntos de carácter jurisdiccional.

Al margen de lo anterior el municipio debe contar con la regulación adecuada en las materias de su competencia, porque sólo de esa manera puede generar confianza en la ciudadanía.

Todos los puntos o tareas pendientes que se han tratado se encuentran entrelazados, de tal forma que el primer punto tratado y que además tiene que ver en su totalidad con el objeto de estudio de este trabajo encuentra su respuesta en el ejercicio de la facultad reglamentaria de los ayuntamientos, quienes deben crear los reglamentos que contemplen los mecanismos adecuados para promover la participación ciudadana en las tareas gubernamentales, si ya cuentan con esa reglamentación habrá que realizar las modificaciones conducentes para lograr una participación objetiva que responda también a las necesidades públicas en ese rubro, porque el gobierno municipal si bien es cierto necesita de la participación de la sociedad, esa participación debe ser responsable, continua y permanente.

Está por demás ahondar en que la facultad reglamentaria de los Ayuntamientos debe representar la herramienta más importante para elevar la calidad de la democracia, que debe ser utilizada para expedir los ordenamientos que contemplen los mecanismos y figuras

que promuevan y faciliten la participación ciudadana en la elección y remoción de sus autoridades auxiliares.

#### **IV. LAS LIMITACIONES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ELECCIÓN Y REMOCIÓN DE LOS DELEGADOS Y SUBDELEGADOS DEL MUNICIPIO DE QUERÉTARO**

La problemática identificada que da origen a la realización de este trabajo, es justamente la incongruencia que existe entre el discurso gubernamental respecto de la participación ciudadana y la realidad municipal sobre todo en materia jurídica y reglamentaria, pues estos ordenamientos no regulan los mecanismos adecuados que generen confianza a la ciudadanía para que ésta se interese en participar en las tareas públicas. Por el contrario se percibe la generación de desaliento. Los esquemas actuales en realidad sólo sirven para que los ciudadanos legitimen las acciones gubernamentales, pero no tienen una participación real.

No obstante que la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* reconoce expresamente la autonomía municipal, la realidad es otra, pues aunque no existen medios documentales para acreditarlo es un secreto a voces que los candidatos a las presidencias municipales regularmente se determinan desde el centro de los Estados, sea el régimen que sea y los distintos mecanismos que incluyan los partidos políticos, siempre están latentes los artificios que dan esa posibilidad. Aunque debe reconocerse que el esquema del Partido Revolucionario Institucional, a pesar de las derrotas experimentadas sigue siendo el esquema más evidente de autoritarismo en la designación de candidatos.

Por otra parte, en forma independiente a los mecanismos que utilizan los partidos políticos para elegir a sus candidatos, en el caso que nos ocupa, a los cargos de elección popular municipal, se presenta un problema muy importante relacionado con la forma en la que se elige a quienes integrarán el Ayuntamiento, pues las fórmulas de entrada garantizan la mayoría absoluta al partido al cual pertenece el Presidente Municipal, por lo que además del planteamiento que se hace en este trabajo, ya va siendo tiempo de pensar en otros diseños de sistemas de elección como los que se acaban de crear recientemente en los estados de Nayarit y Guerrero,<sup>33</sup> en los cuales los regidores de mayoría relativa ya no serán parte integrante de una planilla, sino que serán electos de manera individual con base en los distritos uninominales en los que se divida cada municipio.

Todo ello nos hace caer de nueva cuenta en la baja calidad de la democracia, por lo menos conforme a los supuestos que establecen los ordenamientos jurídicos, un caso específico, *la Ley para la Organización Política y Administrativa del Municipio Libre del Estado de Querétaro*, cuya denominación fue aprobada por la Quincuagésima Cuarta Legislatura del Estado, cuando en realidad su denominación anterior de *Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro* se considera que era más adecuada y refería estrictamente el objeto del ordenamiento jurídico en comento.

---

<sup>33</sup> Para un mayor información al respecto, se puede consultar la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, así como la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit.

El día de hoy en un sinnúmero de actividades académicas presenciadas diversos expositores han solicitado la venía del auditorio para referirse a ese instrumento jurídico como Ley Orgánica Municipal. El legislador no debe olvidar que las leyes se hacen para regular la realidad y no para que ésta sea adecuada a lo que la ley dice.

En fin, volviendo al punto en análisis, el artículo 52 de dicho ordenamiento, establece:

“ARTICULO 52. Los delegados y subdelegados municipales son autoridades auxiliares del Ayuntamiento y del Presidente Municipal, en la demarcación territorial que se les asigne. Durarán en su encargo tres años y podrán realizar la función por un periodo más.

Dentro de los primeros treinta días siguientes a la instalación del Ayuntamiento los delegados y subdelegados serán nombrados por éste a propuesta del Presidente Municipal o por elección directa si así lo acordara el Ayuntamiento mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros.

La organización de la elección de delegados y subdelegados que en su caso se decidiera, se realizará por una Comisión Especial integrada por regidores en los términos que ordene el reglamento o los acuerdos dictados al efecto. Cualquier imprevisto será resuelto en el Ayuntamiento respectivo, solicitando el informe correspondiente a la

Comisión Especial designada para tal efecto y sus resoluciones serán irrevocables.

La Comisión deberá informar al Ayuntamiento de las personas que hayan logrado la mayoría absoluta de votos.

Una vez concluido el procedimiento de elección, entrarán en funciones previa protesta de ley ante el Ayuntamiento respectivo, dentro del plazo de siete días.

Los delegados y subdelegados designados o electos que no accedieran al encargo de conformidad con lo establecido en este artículo terminarán su encargo cuando lo haga el Ayuntamiento que los designó y durante el tiempo que transcurra entre la instalación de nuevo ayuntamiento y la definición de los nuevos delegados el despacho de sus asuntos corresponderá a un encargado.”<sup>34</sup>

El punto importante se refleja en lo dispuesto por el segundo párrafo de este numeral, ya que en un primer supuesto señala que los delegados serán nombrados por el Ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal, y no obstante que sea por las dos terceras partes de los integrantes de dicho cuerpo colegiado. En el caso del municipio de Querétaro el Ayuntamiento esta integrado por 16 miembros incluido el presidente municipal, De esta forma si la formula ganadora se integra por diez miembros incluyendo al presidente

---

<sup>34</sup> Ley para la Organización Política y Administrativas del Municipio Libre del Estado de Querétaro, <http://www.queretaro.gob.mx>

municipal, sólo falta un voto para obtener la mayoría calificada, de tal forma que se facilita que el presidente municipal proponga a las personas que en el mejor de los casos él considere las idóneas para auxiliarle durante su gestión. En el peor de los escenarios las propuestas pudieran atender a compromisos políticos.

El párrafo segundo señalado, también dispone un segundo supuesto que contempla la posibilidad de que el nombramiento de las autoridades auxiliares sea a través de la elección directa, es decir que se dé la posibilidad para que la ciudadanía elija a sus delegados y subdelegados.

Sin embargo la decisión de una opción u otra están supeditadas de nueva cuenta al voto de las dos terceras partes de los integrantes del Ayuntamiento, de tal forma que para no darle mayor vuelta al asunto, es la formula ganadora de las elecciones quien prácticamente determina cuál será la modalidad a utilizar.

En el municipio de Querétaro el mecanismo que ha regido es la designación del ayuntamiento a propuesta del presidente municipal tratándose de los delegados y la elección directa para el caso de los subdelegados.

No es difícil concluir por qué, basta con revisar el contenido de los artículos 55, 56 y 57 de la *Ley para la Organización Política y Administrativa del Municipio Libre del Estado de Querétaro*, en donde

ni siquiera se hace alusión a los subdelegados, luego entonces la figura importante es la del delegado.

“ARTICULO 55. Los delegados municipales, podrán asesorarse en las dependencias y entidades correspondientes de la administración pública municipal, para la atención de los asuntos de su competencia.

ARTICULO 56. La coordinación de los delegados estará a cargo de la dependencia municipal que el Ayuntamiento acuerde.

ARTICULO 57. Los delegados municipales sólo podrán otorgar licencias, permisos o autorizaciones, por disposición expresa de la Ley, los reglamentos o acuerde de Ayuntamiento.”<sup>35</sup>

Si se ha criticado que existen esquemas en algunos partidos políticos en donde el centro es quien designa a los candidatos, debe entenderse que independientemente del partido político que gobierne el municipio de Querétaro, el contenido de la Ley hace propicia la ocasión para que la designación la haga el presidente municipal, claro está cumpliendo con el mecanismo que la misma ley establece.

A todas luces estamos ante la oportunidad de elevar la calidad de la democracia en cuanto a la elección de las autoridades auxiliares, en este punto en cuanto a delegados se refiere. Y pareciera exagerado, pero estos detalles son los que a la postre

---

<sup>35</sup> ibidem

influyen en el ánimo de los votantes, porque se considera que la imposición de autoridades de alguna manera genera cacicazgos, produce descontento en la ciudadanía, la desalienta a participar con sus autoridades justamente porque no las siente como suyas.

Los gobiernos no deben pasar por alto que los cambios políticos, no se deben necesariamente a un incremento en el número de los militantes de los partidos políticos sino, como se ha venido diciendo, a la necesidad de cambio que genere el hartazgo de la población respecto del único partido en el poder hasta el año 2000. Pero ante esa tesitura la población no tendrá mayor empacho en seguir propiciando cambios en tanto sus necesidades por lo menos de participación no queden satisfechas, de tal forma que se deben atender las demandas ciudadanas para que la población decida ya no cambiar. Un paso importante sería que la ciudadanía eligiera a sus autoridades auxiliares, delegados y subdelegados.

El otro aspecto a tratar en este apartado, es el relativo a la remoción de las autoridades auxiliares, que sin duda agrava lo señalado en el punto anterior, en razón de lo siguiente:

El artículo 54, fracción I, de la citada *Ley para la Organización Política y Administrativa del Municipio Libre del Estado de Queretaro*, establece:

“ARTÍCULO 54. Compete a los delegados y en su caso a los subdelegados municipales:

I. Ejecutar los acuerdos que expresamente les ordenen el Ayuntamiento y el Presidente Municipal, en la demarcación territorial de que se trate. La rebeldía a cumplir con las ordenes que reciba será causa de remoción;<sup>36</sup>

Es decir en el supuesto que el Ayuntamiento determine que el nombramiento de los delegados y subdelegados se realice por elección directa, si a consideración de ellos se llegara a concretar el supuesto que establece la disposición anterior podrían sin más remover a los delegados o subdelegados, la ley no establece ningún procedimiento para ello, de tal forma que pudieran inclusive ni siquiera hacerle valer su garantía de audiencia.

De darse el supuesto planteado el Ayuntamiento tomaría una decisión que afectaría la voluntad popular, puesto que fue la población quien eligió a la autoridad que se remueve.

Algunos o muchos podrían entrar en el campo teórico y señalar que los ciudadanos se encuentran representados en el Ayuntamiento y que por tanto se toma una decisión atendiendo a la voluntad popular. Al respecto se debe considerar que en términos de la elección se señala que ésta sea directa y con base en ello, el planteamiento se enfoca a señalar la necesidad de que la Ley en comento remita a un ordenamiento reglamentario que expida el Ayuntamiento, en donde se regule lo relacionado a la elección y remoción de los delegados y subdelegados del municipio de

---

<sup>36</sup> ibidem

Querétaro, el procedimiento a seguir en el cual se prevea la garantía de audiencia, y sobre todo que se regule la figura de la consulta popular que puede ser bajo el esquema de la revocación de mandato a fin de que la ciudadanía a través de su participación sea quien determine la remoción de ese servidor público al que en otro momento eligió.

Indudablemente existen riesgos, pero también existe la necesidad de asumirlos, de otra forma la calidad de nuestra democracia seguirá rezagada y no será factible avanzar con paso firme a la consolidación de México como un país democrático.

Existen estados de la República Mexicana en donde se han dado avances importantes en cuanto a la democracia municipal, como es el caso de Guanajuato, Morelos, San Luis Potosí, Tlaxcala y Veracruz, en donde los regidores que integran los Ayuntamientos son todos electos por representación proporcional.

En cuanto a las autoridades auxiliares aunque no con la denominación de delegados o subdelegados, se tiene como ejemplo al estado de Tlaxcala con sus presidencias de comunidad, donde los titulares son electos por la población y forman parte del Ayuntamiento, ejerciendo las mismas facultades de los demás regidores; cumplir y hacer cumplir las disposiciones y acuerdos del ayuntamiento en su

circunscripción, y promover la participación y la cooperación de los vecinos en programas de beneficio comunitario<sup>37</sup>.

También es importante mencionar al Estado de Quintana Roo, en donde se creó la figura de la Alcaldías como órganos descentralizados, auxiliares de la administración pública, que dependen directamente del ayuntamiento. Son electos por asambleas de vecinos, pero la remoción en su caso, corresponde al propio ayuntamiento sin que se regule la participación ciudadana para ese efecto.

En el estricto sentido de la figura de delegados el caso más interesante y apegado a la propuesta de esta investigación, se encuentra en el Estado de Baja California Sur en donde precisamente los delegados son electos mediante consulta ciudadana y una de las causas de remoción se da por pedimento fundado y motivado de la ciudadanía de la delegación correspondiente, claro está bajo el procedimiento que establece la *Ley Orgánica del Gobierno Municipal del Estado de Baja California Sur*.

---

<sup>37</sup> Cabe señalar que los requisitos para que existan las presidencias de comunidad es que se cuente con mil habitantes o más.

## **V. LA IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ELECCIÓN Y REMOCIÓN DE LOS DELEGADOS Y SUBDELEGADOS MUNICIPALES Y LA PROBABLE PROBLEMÁTICA DERIVADA DE ELLO**

Antes de entrar al tema propio del capítulo, se considera conveniente precisar que la participación ciudadana en las cuestiones públicas puede ser muy amplia, pero el aspecto electoral de las autoridades auxiliares municipales es un punto trascendental.

El Estado, como lo han dicho algunos tratadistas tiene su origen en la búsqueda del bienestar social. Existen diversas formas de estado, según sea la ubicación de los elementos que lo integran, y dentro de ellos mismos, el gobierno, tendrá igualmente distintas modalidades. Para el caso del Estado Mexicano el artículo 40 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* consagra un Estado Federal que se complementa con nuestra forma de gobierno, la cual es señalada como una república, representativa y democrática.

Dentro de esta forma de gobierno, existen tres ámbitos: el federal, el estatal y el municipal; coexistiendo, complementariamente, dos órdenes jurídicos.

El gobierno para su ejercicio se ha de expresar en tres poderes: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. En el caso del municipio no existe división de poderes, pero el Ayuntamiento es

quien toma los acuerdos y el presidente municipal es quien los ejecuta.

En este trabajo se aborda la esfera municipal, porque se considera que el municipio es la instancia más próxima al elemento población, cuya parte no pertenece al gobierno y para estos efectos se ha de entender como la sociedad civil, y porque además es el espacio gubernamental en el que se ubican las autoridades auxiliares denominadas delegados y subdelegados cuyo nombramiento y remoción son objeto de este estudio.

Aún cuando la participación ciudadana siempre ha existido aunque quizás en un grado menor, se podría señalar como un ejemplo de manifestación, los hechos ocurridos en septiembre de 1985, el terremoto en la ciudad de México. La incapacidad de respuesta de las autoridades fue una de las causas que orillaron a la organización de la sociedad civil y lo que alentó a la búsqueda de una mayor participación de la misma en las tareas gubernamentales.

El planteamiento de necesidades por parte de la sociedad civil, aunado a los cada vez más escasos y limitados recursos, ha hecho necesaria la búsqueda de nuevas formas en la administración que le permitan dar respuestas congruentes y satisfactorias.

Una de estas formas, sin duda, será el aprovechamiento de esa sociedad organizada para implementar programas de participación social, que le permitan involucrarla de manera tal, que en

la priorización de acciones se pueda identificar cuáles son las necesidades reales de determinados grupos o comunidades y aún más allá que la participación ciudadana propicie la reducción de costos a partir de la aportación de materiales o mano de obra.

Otro aspecto importante por lograr ha de ser la responsabilidad de la sociedad civil, puesto que si las acciones en su beneficio se toman por consenso no se puede hablar entonces, solamente de responsabilidad de las autoridades sino de corresponsabilidad, siempre que la sociedad no sustituya en sus obligaciones a la administración pública, pero que intervenga incluso en las acciones de vigilancia y supervisión.

Respecto del ámbito municipal en específico, es necesario retomar la ideas de quienes han señalado que esta esfera gubernamental es la más cercana a la sociedad, luego entonces se constituye en la instancia a la que en primer término acuden los ciudadanos a plantear sus demandas y resulta que en muchas ocasiones no se les puede dar respuesta por falta de recursos.

Tal vez la idea planteada en el párrafo anterior no es compartida por aquellas personas que viven en los municipios en los que tienen su sede los poderes del estado, pero esa es una realidad en los municipios más alejados y aún más si se trata de municipios con un grado de marginalidad importante, pues en esos casos los ciudadanos no contarían ni siquiera con recursos para poder

trasladarse a plantear una demanda ante los poderes del estado, ya ni pensar en los poderes federales.

No obstante que el presente trabajo está enfocado al ámbito municipal, se hace referencia a los ámbitos estatal y federal, por lo relacionado a la distribución de los recursos. Este punto es importante porque generalmente los recursos vienen etiquetados y no hay forma de aplicarlos en una acción diferente a la señalada en los convenios y sus anexos.

Hay que ser claros al señalar que si bien es cierto que llegan apoyos a los municipios, muchas ocasiones las obras o acciones en las que se aplican esos recursos no responden a las necesidades reales de la población, sencillamente porque los trabajos de escritorio generalmente distan mucho de la realidad. Luego entonces no hay mejor alternativa que acudir ante los ciudadanos y preguntarles cuál es la obra que requieren y hacer esa obra.

Habrá quien haga el señalamiento de que existen documentos donde consta que los ciudadanos optaron por determinada obra, al respecto sería cuestionable si en realidad votaron por esa obra o si se les presentaron como única opción y tuvieron que firmar para no perderla.

En este momento se podría cuestionar cuál es la relación o qué tiene que ver la participación ciudadana en la determinación de

las obras, con la participación ciudadana en la elección de sus autoridades auxiliares.

Es incuestionable que estos dos rubros en la medida que sean abiertos a la participación ciudadana estarán contribuyendo con la democracia municipal.

Sin embargo, qué sucede en el municipio de Querétaro, conforme a lo analizado, que la ciudadanía no tiene participación en la elección de los delegados municipales, es más, existe un reglamento cuyo diseño se enfoca conforme a su denominación y contenido, sólo a la elección de subdelegados municipales.

De esta forma por si las restricciones de las autoridades de otros ámbitos gubernamentales en claro atentado contra la autonomía municipal y los modelos obsoletos que contienen las leyes no fueran suficientes, en el propio ámbito municipal se le cierra la puerta a una mayor calidad en la democracia procedimental y se prefiere que el Ayuntamiento nombre y remueva a los delegados antes de darle participación a la ciudadanía, que pudiera elegir a personas que independientemente de que pudieran o no contar con la suficiente capacidad y profesionalismo no pertenecen al partido político con mayoría en el ayuntamiento.

He aquí la relación de la participación ciudadana en lo relativo a la obra pública y a las elecciones de sus autoridades auxiliares (delegados). Cuando los ciudadanos participan en las elecciones de

sus autoridades auxiliares seguramente las sienten suyas, de otra manera se muestran apáticos.

La participación de la ciudadanía es importante para la gestión pública, porque coadyuva a una mejor atención de las problemáticas que se presenten, además que legitima el trabajo del gobierno municipal.

En el Estado de Querétaro, en específico en el municipio del mismo nombre, desde hace muchos años una de sus delegaciones la de Santa Rosa Jáuregui, la cual se constituye en la delegación más grande en cuanto a extensión territorial de este municipio ha luchado por ser municipio, y aunque cumple con los requisitos legales para ello se considera que obedece más a factores políticos su promoción para serlo y también la negativa que ha recibido.

En forma independiente a los factores políticos que no son tema de este trabajo, se estima que en las políticas centralistas se encuentra el detonante de ese anhelo de constituirse en municipio y que quizás la participación de la ciudadanía en la elección y remoción de sus autoridades auxiliares dotando a éstas de mayores atribuciones y recursos podría ser la solución a esas inquietudes.

## **VI. CONCLUSIONES**

El trabajo está enfocado en forma prioritaria a resaltar la importancia de la participación ciudadana del municipio de Querétaro en la elección y remoción de sus autoridades auxiliares: delegados y subdelegados.

Pareciera de entrada que se está ante la presencia de una tarea fácil, se reforma una ley, se crean y abrogan o derogan los reglamentos necesarios, y listo.

Sin duda la tarea no es así de fácil, porque engloba tantos rubros cuya modificación o reestructura significa la afectación de intereses particulares de personas y de grupos; implica cambios históricos, el cumplimiento de una promesa “el municipio libre”; infiere pérdida del control central, y busca elevar la calidad de la democracia municipal.

Al respecto, no obstante los avances que México ha desarrollado en el tema siempre complicado de la democracia, se equivocan aquellos que piensen que con el triunfo electoral del Partido Acción Nacional del año 2000 en lo relativo a la presidencia de la República se consolidó la democracia mexicana, simplemente porque la consolidación democrática como dice Mauricio Merino “no está en la transparencia de las elecciones, sino en la eficacia de la

política”<sup>38</sup>, es decir se requieren cambios institucionales enfocados a generar mecanismos que den respuesta a las problemáticas reales de la población, y no se debe perder de vista que el tema que hoy ocupa un espacio en todas las agendas públicas del país es el de la seguridad que no se refiere sólo a la pública, sino la seguridad enfocada a generar certeza, eso es lo que hace fuerte a un Estado, porque genera y permite la participación ciudadana, da información veraz que ayuda para que el ciudadano realice sus acciones con la suficiente confianza.

Es necesario llevar esa certidumbre al ámbito municipal relacionado con las elecciones de las autoridades auxiliares del municipio de Querétaro. La forma en la cual se regula este aspecto en la *Ley para la Organización Política y Administrativa del Municipio Libre del Estado de Querétaro*, genera la primera incertidumbre al permitir que el ayuntamiento determine si el nombramiento de los delegados se hará por votación de las dos terceras partes de sus integrantes a la propuesta que realice el presidente municipal o si se hará por elección directa.

Por supuesto si es por la primera de las opciones se restringe en forma total la participación ciudadana en un tema trascendental para su convivencia y subsecuente ánimo de colaboración.

---

<sup>38</sup> Merino, M. 2003. *La Transición Votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*. Fondo de Cultura Económica. México. 179 p.

Si se determina que sea por elección directa había que generar el marco jurídico aplicable, porque resulta que en el municipio el reglamento que existe se limita a la elección de los subdelegados.

¿Sería un olvido del Ayuntamiento?, por supuesto que no, ese reglamento es la prueba fehaciente de no querer perder el control, de otra forma ya hubiera sido modificado para efecto de prever la elección de los delegados.

Por otra parte si se permite la elección directa, pero el ayuntamiento puede remover a las autoridades auxiliares sin previo procedimiento y sin que se consulte a la ciudadanía que habita en la circunscripción territorial de esa autoridad o sin que lo haga a petición de la ciudadanía en ejercicio del derecho a revocar el mandato, se queda incompleto el intento de elevar la calidad de la democracia procedimental y se deja en potencia un problema social que pudiera resultar más grave.

En todo esto, por supuesto que existe un actor de vital importancia, los partidos políticos, pues en la medida que sus propósitos se enfoquen a la consolidación de la democracia, ésta se logrará, pero si sus acciones se centran exclusivamente en la lucha por el poder, irremediablemente se perderá lo ganado.

Además de la importancia de las instituciones, se considera que la consolidación democrática depende justamente del fortalecimiento municipal que ha dejado de pertenecer a un discurso

para convertirse en una necesidad, si el municipio es la célula básica de la sociedad, debe ser la base de la democracia y para ello es indispensable la participación ciudadana en la vida pública local, en la elección y remoción de sus autoridades auxiliares y en la aplicación de los recursos conforme a sus necesidades concretas.

En el camino de la consolidación de la democracia, se tiene la convicción de que el fortalecimiento municipal es un área fundamental para seguir avanzando, se genera en automático la reflexión sobre dos aspectos ya también tratados a lo largo de este trabajo. La autonomía municipal y la necesidad de recursos.

Con relación a los recursos ya se ha señalado la asignatura pendiente que se tiene con el federalismo fiscal, la reforma a las leyes que a través de sus formulas de distribución de los recursos condenan a los municipios pobres, no obstante el avance que ello puede representar esa no será la solución para alcanzar la democracia municipal, porque ésta depende de un sinnúmero de factores, y además porque los recursos nunca serán suficientes para satisfacer la inmensa gama de necesidades que día con día presenta la población.

El otro punto también ya manejado es el relativo a la autonomía municipal, concepto respecto del cual nadie se pone de acuerdo sobre sus alcances.

Porque la autonomía municipal, no implica que nadie pueda interferir en los asuntos municipales, a manera de ejemplo, cuando

alguna legislatura estatal impone, en los ordenamientos jurídicos, obligaciones para los municipios, éstos de inmediato quieren promover una controversia constitucional, por supuesto habrá veces en las que proceda, pero no siempre que se toque la esfera municipal, pues finalmente los municipios sólo podrán reglamentar a partir de las bases que fijen las leyes estatales, según lo dispone el artículo 115 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

La cuestión es que el municipio quiere actuar no de manera autónoma, sino independiente y se considera que ese no es el espíritu de la norma, pues si bien la autonomía implica la toma de decisiones sobre los asuntos de su competencia tratar de aplicarlo como sinónimo de independencia provocaría aislamiento, más bien esa autonomía debe reflejarse en el tejido y fortalecimiento de las relaciones intergubernamentales con los otros ámbitos de gobierno sin que ello implique tampoco sumisión a las decisiones de aquellos, sino la interlocución para la realización de acciones enfocadas a atender en su conjunto las necesidades concretas de la población.

Al efecto la forma de conocer las necesidades apremiantes de la población sólo se da a través de la participación ciudadana, esta participación debe tejerse desde lo local, es decir justamente desde el ámbito municipal, para ello debe considerarse la magnitud del territorio, las condiciones geográficas, el número de habitantes del municipio, el sinnúmero de demandas planteadas y la posibilidad en cuanto al tiempo con el que cuenta el presidente municipal para la atención a los ciudadanos.

Lo anterior justifica la existencia de las autoridades auxiliares, delegados y subdelegados, pero también debe justificar su fortalecimiento, porque de nada serviría su existencia sin atribuciones ni recursos para dar respuestas o por lo menos ser interlocutor ante el presidente municipal de las demandas ciudadanas.

De igual forma se ha comentado que la existencia de las autoridades auxiliares no garantiza por sí la participación ciudadana. Para ello debe generarse convicción en la ciudadanía, deben promoverse mecanismos que hagan efectiva esa participación y que traigan como consecuencia la confianza en las autoridades, en esa medida se habrá de acrecentar la participación ciudadana.

Se considera que cuando la ciudadanía participa en forma directa en la elección y remoción de sus autoridades auxiliares, asume una posición de corresponsabilidad que le produce la convicción de participar activamente. Ante autoridades impuestas se genera apatía, por que la ciudadanía se siente ajena a sus autoridades.

Desde ahora se puede pensar en lo tortuoso de una administración municipal en donde las autoridades auxiliares son de filiación partidista diferente a la del presidente municipal, porque éste sería constantemente presionado para generar respuestas a la población representada por tal o cual autoridad municipal.

En todo caso habría que pensar en el escenario contrario en donde el presidente municipal no otorga o retiene al máximo los recursos con la finalidad de que la población se inconforme por la falta de efectividad en la gestión de su autoridad auxiliar.

Visualizar esos escenarios, aunque son factibles, es asumir una derrota antes de iniciar la lucha.

Ya se ha comentado que si los partidos políticos se centran en su lucha por el poder sin atender al fortalecimiento institucional y de la vida municipal, se perderá lo que se ha logrado.

Por ello existe confianza en que los dirigentes de los partidos políticos y quienes cuentan con la titularidad de autoridades dejen al margen los intereses particulares y de grupo, para sobreponer el interés general. Debe pensarse en forma positiva y asumir que tanto el ayuntamiento, como el presidente municipal y las autoridades auxiliares trabajarán en armonía, conjuntarán sus esfuerzos en aras de interés general, propiciando con ello una participación ciudadana abundante, responsable y confiada en las acciones de sus autoridades. Entonces se habrá dado un paso más hacia la consolidación de la democracia.

En razón de lo anterior y de considerar que los rubros políticos, económicos y sociales; la apertura democrática, y la cada vez mayor participación social en las actividades públicas, se hace necesario que los ordenamientos legales sean modificados para

satisfacer esa demanda, generando los mecanismos adecuados que hagan factible la efectiva participación ciudadana.

Porque a pesar de que diversos ordenamientos jurídicos en el Estado contemplan la figura de la participación ciudadana, la realidad es que sus disposiciones se encuentran obsoletas o bien hechas a la medida de la autoridad.

Es cierto que la participación ciudadana en las tareas públicas debe ser regulada para no generar anarquía o desorden, pero también es cierto, que esa participación no debe ser dirigida, porque ello implica una farsa. Es decir, en muchos casos, las autoridades utilizan la participación ciudadana sólo para validar sus actuaciones.

En otro orden de ideas el crecimiento demográfico hace indispensable la ampliación de las estructuras gubernamentales y en su caso el fortalecimiento de los órganos ya creados a fin de mantener la cercanía con la población y atender sus demandas primarias.

De esta forma es necesario que los ordenamientos legales regulen que la elección de las autoridades auxiliares sea siempre a través de la elección directa, además que para su remoción exista un procedimiento previamente establecido, que pudiera ser bajo la figura de la revocación de mandato. Asimismo debe regularse la posibilidad de que los ayuntamientos y los presidentes municipales puedan

otorgar mayores facultades y recursos a los delegados y subdelegados municipales, a fin de que puedan dar respuestas inmediatas a las necesidades básicas que les son planteadas.

Pero ante todo es necesario darles la fortaleza legal para mantener el orden dentro de su ámbito de competencia, lo cual puede ser factible a través de la identidad que tenga la población con su autoridad auxiliar. Ello se logra en parte si se otorga la posibilidad de que la ciudadanía elija mediante el voto directo a sus autoridades auxiliares, tanto delegados como subdelegados.

La consolidación democrática de México se debe tomar con seriedad y asumir sus costos, pues no es posible que hoy los ayuntamientos decidan a conveniencia si nombran directamente a las autoridades auxiliares o someten ese nombramiento a una elección directa, y que sobre esto sólo se contemple la figura de la remoción a cargo del ayuntamiento sin considerar en su caso que la remoción se realice contra la voluntad ciudadana, cuando haya sido el caso de una elección directa, por lo que se considera necesario incluir la revocación de mandato.

Por otro lado, y para el caso de que el legislador queretano asumiera el reto de reformar los ordenamientos legislativos relacionados con el tema, en específico la *Ley para la Organización Política y Administrativa del Municipio Libre del Estado de Querétaro*, debe considerar que si bien los ordenamientos jurídicos en ocasiones requieren del uso de tecnicismos que atienden a la naturaleza de la

materia que regulan, el legislador debe manejar, de preferencia, términos de uso cotidiano que puedan entenderse por la mayoría de los ciudadanos.

También es necesario que el legislador denomine los ordenamientos conforme a la materia y aspectos que regulan, sin utilizar nombres rimbombantes a capricho, sino que simple y llanamente reflejen su objetivo.

En el marco jurídico de México se pueden encontrar infinidad de leyes orgánicas, en los poderes federales y locales, así como en el ámbito de gobierno municipal, y no es casualidad porque las leyes orgánicas sirven justamente para regular la organización y funcionamiento de los órganos gubernamentales.

Por tal motivo se estima conveniente devolver su denominación original a la *Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro* a la hoy denominada *Ley para la Organización Política y Administrativa del Municipio Libre del Estado de Querétaro*, cuyo nombre actual cumple también su objetivo, pero es menos funcional.

De no implementar acciones enfocadas a una mejor calidad democrática, México estará destinado a vivir por mucho tiempo más con una democracia incipiente, es decir su consolidación democrática se prolongará en tanto se concluye que la garantía de elecciones transparentes y la alternancia en el poder son un avance fundamental y ubican a México como un país democrático, pero es necesario que su

sistema político también se refleje en el bienestar social, es decir en la llamada democracia sustantiva, pues de otra forma se torna inconcebible que el poder en manos del pueblo no redunde en beneficio del pueblo.

Es importante entonces que así como en los ámbitos nacional y estatal se ha normado el poder del ejecutivo, con el propósito esencial de terminar con el centralismo, la propuesta de este trabajo está enfocada prioritariamente a promover la participación social en la elección y remoción de sus autoridades auxiliares, buscando con ello disminuir el poder del presidente municipal.

Con esto sólo se busca el avance democrático de México, su consolidación a través del fortalecimiento municipal tan utilizado políticamente en tiempo de elecciones y siempre olvidado después de los procesos electorales.

Las regidurías uninominales de Nayarit y Guerrero son un modelo ambicioso a implementar, pero se puede iniciar por hacer lo propio en las delegaciones y subdelegaciones del municipio de Querétaro.

Las presidencias de comunidad de Tlaxcala y las Alcaldías de Quintana Roo, son también un modelo a seguir, pues con ello se puede dar respuesta a los anhelos de municipalización de la delegación de Santa Rosa Jáuregui en el caso del municipio de Querétaro y de algunas otras delegaciones del Estado.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arredondo, R. V. (coordinador) 2000. Una Sociedad de Ciudadanos: Apuntes para una revolución ciudadana en México. México.
- Bobbio, N. 1996. El Futuro de la Democracia. (2da., ed.). Fondo de Cultura Económica. México.
- Cárdenas, G. J. F. 1994. Transición Política y Reforma Constitucional en México. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. México.
- Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara”, A. C. 1998. Manual de Autoridades Auxiliares. México.
- Centro Nacional de Desarrollo Municipal. Secretaría de Gobernación. 1982. El Desafío Municipal. México.
- Centro Nacional de Desarrollo Municipal. Secretaría de Gobernación. 1989. Gobierno y Administración Municipal en México. México.
- De Arcadia, P. 1996. El Pueblo que no Quería Crecer. Océano. México.
- Escalante, G. F. 1998. Ciudadanos Imaginarios. Colegio de México. México, D. F.

- Fernández, S. J. 1997. Liberalismo Democrático, Modelo para Armar un País. Océano. México.
- Haro, B. G. 1988. Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México. Ministerio para las Administraciones Públicas. Instituto Nacional de Administración Pública de España. Madrid, España.
- Hernández, CH. A. (Coordinadora). 1996. ¿Hacia una nuevo federalismo). Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas. Fondo de Cultura Económica. México.
- Hernández, CH. A. (Coordinadora). 1994. Presidencialismo y Sistema Político. México y los Estados Unidos. Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas. Fondo de Cultura Económica. México.
- Íglesias, J. 1993. Derecho Romano, Historia e Instituciones. (11 ed). Ariel Derecho. Barcelona.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1985. Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo VII. Porrúa S. A. México.
- Merino, M. 1994. En Busca de la Democracia Municipal, la participación ciudadana en el gobierno local mexicano. Colegio de México. México.

- \_\_\_\_, La Transición Votada, 2003. Crítica a la interpretación del cambio político de México. Fondo de Cultura Económica. México.
- Morlino, L. 1985. Cómo Cambian los Regímenes Políticos. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.
- \_\_\_\_. 2005. Democracias y Democratizaciones. CEPACOM. México D. F.
- Olmedo, R. 1999. El Poder Comunitario en Tlaxcala. Las Presidencias Municipales Auxiliares. Comuna. México.
- Mancilla, G. S., y E. A. Sandoval (Coordinadores). 1996. El Municipio Mexicano en el Umbral del Nuevo Milenio. UAEM. México.
- Quintanilla, R. C. F. 1999. Derecho Municipal, (3ra. ed.). Porrúa, México.
- Ramírez, C. 1995. Cuando Pudimos No Quisimos, El decenio del derrumbe: la transición y el caos. Océano. México.
- Rascado, P. J. 2003. El Poder Ejecutivo en la Reforma del Estado. FUNDAp. México.
- Salazar, A. F. 1998. El Cambio Democrático en una Visión de Partido. Miguel Ángel Porrúa, México.

Sarsfield, R. 2006. La Democracia Controvertida. Debates y Acuerdos en la Teoría Democrática Contemporánea, en Cornejo, Romer (Comp.) En los Intersticios de la Democracia y el Autoritarismo. Algunos Casos de Asia, África y América Latina, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

### **REFERENCIAS HEMEROGRÁFICAS**

Diario Oficial de la Federación. 20 de julio de 2007.

La Sombra de Arteaga, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro. Núm. 44. 27 de septiembre de 2002.

### **FUENTES JURÍDICAS**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Leyes Complementarias. 2006. Delma. México.

Constitución Política del Estado de Querétaro.  
<http://www.queretaro.gob.mx>.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua.

<http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/infolegi/consedos/constitu/chih.htm>.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero.

<http://.guerrero.gob.mx/consejeriajuridica>.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato.

<http://www.congresogto.gob.mx>.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

<http://www.congresomorelos.gob.mx>.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit.

<http://www.congreso-nayarit.gob.mx>.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí.

H. Congreso del Estado de San Luis Potosí/LVIII Legislatura,  
<http://148.235.65.21/web3/>.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.

<http://www.congresotlaxcala.gob.mx/pagina/>.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de

Ignacio de la Llave. <http://www.legisver.gob.mx>.

Ley de Fiscalización Superior del Estado de Querétaro.  
<http://www.queretaro.gob.mx>.

Ley de Fiscalización Superior de la Federación.  
<http://www.camaradediputados.gob.mx>.

Ley de Planeación. <http://www.camaradediputados.gob.mx>.

Ley de Planeación del Estado de Querétaro.  
<http://www.queretaro.gob.mx>.

Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo.  
<http://congresoqroo.gob.mx>.

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro. <http://www.queretaro.gob.mx>.

Ley Electoral del Estado de Querétaro. <http://www.queretaro.gob.mx>.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. <http://www.camaradediputados.gob.mx>.

Ley Municipal del Estado de Tlaxcala.  
<http://www.congresotlaxcala.gob.mx/pagina/>.

Ley Orgánica del Gobierno Municipal del Estado de Baja California Sur. <http://www.cbcs.gob.mx/leyes.htm>.

Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí. H. Congreso del Estado de San Luis Potosí/LVIII Legislatura, <http://148.235.65.21/web3/>.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, <http://www.queretaro.gob.mx/servicios/LaSombradeArteaga>.

Ley para el Manejo de los Recursos Públicos del Estado de Querétaro. <http://www.queretaro.gob.mx>.

Ley para la Organización Política y Administrativa del Municipio Libre del Estado de Querétaro. <http://www.queretaro.gob.mx>.

Reglamento para la Elección de Subdelegados Municipales (Municipio de Querétaro). <http://www.mqro.gob.mx>.