



**UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA**

---

**IZTAPALAPA**

CSH

✓ **CONDICIONES, PROCEDIMIENTOS Y  
MECANISMOS DE LA DEMOCRACIA EN EL  
MUNICIPIO DE CUTZAMALA DE PINZON,  
GUERRERO**

**TESINA**  
Que para obtener el Título de la Licenciatura en  
Ciencia Política

**Presenta:**

✓ **MARIO TORRES CARBAJAL**

**1999**

---

**UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA  
IZTAPALAPA**

**DIVISION DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES  
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA**

---

**Condiciones, procedimientos y mecanismos de la Democracia  
en el municipio de CUTZAMALA DE PINZÓN, GUERRERO**

Trabajo final (Tesina) terminado y aprobado en el Seminario de  
Políticas Públicas y Gobiernos Locales Seminario de Investigación I, II y  
III del Plan de estudios de la Licenciatura en Ciencia Política

AUTOR

**MARIO TORRES CARBAJAL**

---

Miguel González Madrid  
**ASESOR**

Pablo Javier Becerra  
**LECTOR**

**México, Iztapalapa, D.F., Trimestre 99-I**

# INDICE

Introducción		1
CAPITULO 1.	LA DEMOCRACIA COMO FÓRMULA DE GOBIERNO Y ORGANIZACIÓN POLÍTICA.	
1.1.	Principios universales de la democracia moderna	8
1.1.1.	La voluntad de la mayoría	9
1.1.2.	La representación política	10
1.2.	Valores universales de la democracia moderna	11
1.2.1.	La libertad	11
1.2.2.	La Igualdad	12
1.3	Instrumentos de la democracia directa	16
CAPITULO 2.	EL GOBIERNO MUNICIPAL EN LA ESTRUCTURA FEDERALISTA DEL ESTADO MEXICANO	
2.1.	Espacios de participación y comunicación de la ciudadanía con el gobierno en la Constitución Mexicana.	22
2.2.	Bases y efectos democráticos del Municipio Libre en el artículo 115 constitucional.	25
CAPITULO 3.	EL MUNICIPIO DE CUTZAMALA DE PINZON, GUERRERO, AVANCES Y RETROCESOS DEMOCRATICOS.	
3.1	Formas y redes del poder municipal	35
3.2	Elecciones municipales y conflictos poselectorales	37
3.2.1.	El proceso electoral de diciembre de 1989	38

3.2.2.	El proceso electoral de octubre de 1993	43
3.2.3.	El proceso electoral del 6 de octubre de 1996	45

CAPITULO 4. CAUCES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA  
QUE CONTRIBUYEN CON LA GESTION DE  
GOBIERNO EN EL MUNICIPIO DE CUTZAMALA  
DE PINZÓN, GUERRERO.

4.1	Organos auxiliares o de apoyo administrativo	53
4.2	Organos de consulta y apoyo ciudadano a la gestión edilicia.	55

CONCLUSIÓN	61
------------	----

NOTAS	67
-------	----

ANEXO	70
-------	----

FUENTES CONSULTADAS	74
---------------------	----

Yo participo, tú participas, él participa.  
nosotros participamos, vosotros  
participáis, ellos deciden.  
(Inscripción en una pared, Berkeley,  
Universidad de California).

## **INTRODUCCIÓN**

En la democracia la fuente de poder es la misma sociedad. En el caso de nuestro país la democracia presenta un desarrollo desigual: se privilegian entornos y espacios específicos y se obstaculizan otros. Un claro ejemplo lo constituye el gobierno municipal.

Sabemos que el fin del municipio es la de reconocerse como espacio de participación directa e inmediata del ciudadano en los

asuntos públicos que lo afectan; sin embargo, esta se ve inhibida por las relaciones de intereses particulares de individuos y grupos que actúan en su espacio. El interés empeñado de mi persona por el tema de la democracia en el ámbito municipal surge, en principio, ante la curiosidad no agotada por conocer las relaciones, problemáticas, necesidades e inclinaciones de la comunidad más próxima a mi origen. Otra causa de la tendencia a examinar el tema es la posibilidad de que surjan alternativas o propuestas viables a las vicisitudes de un gobierno que debería tener como tarea encontrar el mejor camino para crear y fomentar un ambiente social democrático, conciliador, propositivo, participativo y corresponsable.

El estado de Guerrero, bronco por definición, es una de las entidades federativas donde la permisibilidad del desarrollo está íntimamente ligado al avance que se manifiesta en el combate de las graves carencias, rezagos, injusticias, atropellos, desigualdades y abandono gubernamental de la población.

De las adversidades, el municipio de Cutzamala de Pinzón no se encuentra al margen. Ubicado en la región de la Tierra Caliente -Guerrero cuenta con seis regiones: Norte, Centro, Montaña, Costa Chica, Costa Grande y Tierra Caliente- ,

compuesta por nueve municipios, región eminentemente agrícola, de contrastes, presenta un atraso en todos sus frentes.

El territorio del municipio comprende una superficie de 611.1 km<sup>2</sup> y colinda al norte con el estado de México y el estado de Michoacán; al sur con el municipio de Pungarabato; al este con el municipio de Tlalchapa y el Estado de México y al oeste con Michoacán (Véase mapa Anexo).

Según datos del Censo de Población y Vivienda de 1995, el municipio cuenta con una población total de 26,672 personas, dividida en 12,856 hombres y 13,816 mujeres. La cabecera municipal cuenta con una población de 4,662 habitantes.

El número de localidades corresponde al orden de las 179, donde 96 de estas localidades tienen una población comprendida en el rango de 1-49 habitantes. Esta dispersión de comunidades complica aún más la atención de los rezagos.

Algunas otras cifras complementan la realidad del atraso en que viven los habitantes del municipio: resulta preocupante descubrir que casi el 30% de la población del municipio es

analfabeta; del total de viviendas particulares habitadas (5,582), sólo 3,490 tienen agua entubada, 1,081 tienen drenaje y apenas 4,408 cuentan con servicio de energía eléctrica.

Evidentemente, las peculiaridades señaladas son resultado en gran parte de una política gubernamental de abandono y simulación.

El incremento en los últimos años de los niveles de competencia y competitividad de la oposición han permitido desplazar los procedimientos autoritarios tradicionales de renovación de autoridades municipales en el sistema político mexicano. Es el caso del municipio de Cutzamala de Pinzón, donde las transformaciones de la estructura social, derivadas de la constitución de nuevos actores políticos y sociales, van tornando ineficaces los mecanismos tradicionales de control y representación, pues múltiples sectores sociales no dependen ya para su reproducción de relaciones clientelares.

Dichos factores actúan en un doble sentido: por un lado, incita el despertar ciudadano para la búsqueda de nuevas relaciones gobierno- sociedad; mientras por el otro, abre la perspectiva a una convivencia de la diversidad (plural, tolerante, participativa, legal y competitiva).

Puesto que la democratización en el municipio de Cutzamala pasa de una fase de control de los individuos a otra fase que aparta al individuo de los grupos que monopolizan el poder municipal, aquí fijamos nuestra atención en la conquista del poder desde los principios que hacen un orden legítimo.

Pero no sólo concentramos el estudio en el vínculo poder-conflicto; también afirmamos que son tres procesos que convergen para que la vida municipal se mantenga en una actitud de pasividad: vestigios clientelares que se vuelven a reactivar en tiempos de elecciones; debilidad social, política y financiera del gobierno municipal y ausencia de una cultura de movilización y participación de la población.

A pesar de que se analiza un solo caso, la hipótesis central que se maneja en esta tesina puede ser válida para un gran número de municipios del país, ya que las condiciones de los mismos no varían mucho.

El fortalecimiento social del gobierno municipal puede ser amplio y diverso; sólo hay que transformarlo en un elemento capaz de cambiar las relaciones sociales en su conjunto y la relación gobierno-sociedad en particular. Para ello, vemos en la

descentralización y en la participación ciudadana a los dos procesos fundamentales del esquema de redefinición de la vida municipal.

La descentralización se manifiesta en el aspecto de otorgar mayor potestad fiscal a los estados y municipios sobre recursos que las transfiere la Federación a efecto de que tengan facultades en la planteación y manejo de los mismos, y con ello puedan no sólo acrecentar su autonomía, sino también avanzar en el desarrollo que en ocasiones se entorpece por los controles que se imponen con sentido centralista.

La participación ciudadana se valoriza como la vacuna importante contra las inercias fragmentarias e individualistas que anulan el sentido de pertenencia de una comunidad.

# **CAPITULO I**

## **LA DEMOCRACIA COMO FÓRMULA DE GOBIERNO Y ORGANIZACIÓN POLÍTICA**

En consonancia con Agustín Basave, la democracia moderna es ante todo “una forma de gobierno que reconoce a los hombres una igualdad esencial de oportunidades para el ejercicio de sus derechos civiles y políticos y que cuenta con el pueblo para la estructuración del poder” (Basave, 1991:44). Entendida así ésta no es el gobierno de todos, sino la colectividad organizada representativamente con un ejercicio restrictivo de la autoridad, de acuerdo con los cánones constitucionales.

De la anterior aseveración surge una de las más interesantes cualidades que nos ofrece la fórmula de gobierno democrático de representación: la posibilidad de canalizar hacia el marco institucional o estatal los intereses de la sociedad, a través de la capacidad para representar y procesar aspiraciones sociales.

Es imprescindible, pues, en un gobierno con características democráticas, contar con normas, valores y procedimientos que

hagan posible la convivencia pacífica de la sociedad; y que cuente con un entramado institucional que cimiente las relaciones entre los ámbitos de gobierno del Estado. En este caso la teoría de la democracia da por sentado que un gobierno que presuma de ser democrático debe sostener el principio de la soberanía popular, donde lo único soberano legítimo es el pueblo y el instrumento para ejercer esta soberanía es el sufragio. Esto quiere decir que el poder popular es superior políticamente a cualquier otro poder.

En dichas circunstancias la facultad gubernamental sólo puede realizarse indirectamente mediante una serie de procedimientos y mecanismos que flexibilizan el principio de la soberanía popular.

### **1.1. Principios universales de la democracia moderna.**

Como ya quedó asentado, una sociedad democrática que se digne reconocerse como tal instrumenta métodos adecuados para que el mayor número de ciudadanos participe en la transformación de la voluntad individual en voluntad política con capacidad de gobierno y orientación de desarrollo de la sociedad.

De acuerdo a su encargo fundamental el poder político de la democracia moderna requiere de dos principios para hacer compatible la toma de decisiones con la complejidad de la sociedad. El principio de la mayoría y el principio de la representación política son los dos procedimientos que permiten unificar a los ciudadanos y tomar decisiones públicas legítimas. (1)

### **1.1.1. La Voluntad de la Mayoría.**

Este principio postula que las políticas y las decisiones respondan a un mandato o voluntad de la mayoría de los participantes. Es así, porque se reconoce la casi imposibilidad de que los ciudadanos de una sociedad grande y compleja puedan ponerse de acuerdo de manera unánime sobre un asunto.

Ahora bien, la propia existencia de la mayoría conlleva forzosamente la existencia de minorías. De ahí, que si un gobierno de la mayoría presume de ser resultado de la expresión popular debe buscar el sustento legítimo que proyecta la participación, opinión e inclusión de las minorías en las decisiones públicas.

### **1.1.2. La representación política.**

Respecto al principio de la representación política se debe considerar que frente a las tareas gubernamentales actuales, las cuales suponen un alto grado de complejidad, el motor más adecuado para echar a funcionar la democracia moderna es la elección periódica de representantes. Este medio para nada anula la aplicación de los mecanismos de la democracia directa sobre determinadas decisiones, aunque dependiendo de la cultura política de cada pueblo, la alternativa se reduce.

Es evidente que la elección de representantes y gobernantes está sujeta a mediaciones que relacionan a la sociedad civil con la sociedad política.

A pesar de que no sólo existen los partidos políticos como catalizadores sociales, sí podríamos afirmar que éstos se especializan en los asuntos relativos a la formación y postulación de candidatos a puestos de elección popular. En consecuencia, para autorizar que algunas personas desarrollen tareas gubernamentales, los ciudadanos cuentan con el derecho ciudadano del sufragio y las elecciones, como el recurso que lo hace efectivo.

## **1.2. Valores universales de la democracia moderna**

Además de principios, la democracia tiene que sostenerse o consagrarse en valores que hagan posible la participación política. Estos valores son: la libertad y la igualdad.

### **1.2.1. La Libertad.**

El primer valor, la libertad, involucra dos vertientes. De la Primera vertiente podemos decir que se refiere a la capacidad de autodeterminación y autogobierno en el terreno individual. O sea, es un derecho que "salvaguarda la posibilidad de cada persona de elegir su forma de vida, de elaborar y desarrollar libremente sus planes privados y particulares" (Wolndenberg y Salazar, 1994:25).

En relación a este último punto cabría establecer que la aceptación "ciudadano políticamente activo" consiste en el reconocimiento del ciudadano como protagonista fundamental de una sociedad democrática. Por lo tanto una de las grandes posibilidades que tiene el ciudadano es un sistema democrático, a

partir de la organización con otro individuo, es la de controlar su destino dentro de una comunidad.

Así pues, cualquier método que coarte o limite la voluntad de los individuos cancela el valor fundamental de las libertades ciudadanas.

Ya tocamos pues el primer valor, ahora veamos el segundo.

### **1.2.2. La igualdad**

El segundo valor de la democracia, la igualdad de todos los ciudadanos, comprende dos espacios: el jurídico y el político.

La igualdad en el plano jurídico abarca derechos y obligaciones ciudadanas respaldadas por normas universales esquematizadas en el orden legal, lo cual permite que no haya privilegios de ningún tipo. La legalidad, asegura que la justicia esté al alcance de todos los ciudadanos conforme a un marco jurídico que establece el trato que la autoridad debe dar a cada persona sin discriminación alguna.

Esta igualdad jurídica es “una igualdad dentro de la libertad y para la libertad esto es una igualdad dentro y para el pluralismo y la diversidad” (Woldenberg y Salazar, 1994:31).

Respecto al espacio de la igualdad-política, éste se define en el terreno comicial: un voto, un ciudadano. Sin embargo, no se debe dejar pasar el hecho de que existen situaciones que favorecen el surgimiento de desigualdades de corte económico, aunque también se incluyen aspectos ideológicos, culturales y sociales.

Además de los anteriores, existen otros valores que aluden a la necesidad de establecer puntos de convergencia para el buen funcionamiento de los procedimientos democráticos como la responsabilidad, el pluralismo, la participación, la solidaridad, etc. Aquí es fundamental la tolerancia porque permite la construcción de conductas condescendientes para la expresión de las minorías y abre puerta a la alternancia en las esferas de gobierno.

De acuerdo a la base que se ha venido construyendo queda claro que si bien el principio básico de la organización democrática consiste en la elección libre de los representantes políticos; no se debe dejar de promover y fomentar la participación ciudadana

cuando se aspira a modelar, en un esquema de enlazamiento procesos electorales- decisiones políticas, el estilo de vida democrático de la colectividad (2). En otras palabras, el individuo como elemento de este tipo de sociedad debe "concebirse como protagonista del devenir político, como miembro de una sociedad con capacidad de hacerse oír, organizarse y demandar bienes y servicios del gobierno, así como para negociar condiciones de vida y de trabajo; en suma, para incidir sobre las decisiones políticas y vigilar su proyección" (Peschard, 1994: 21).

Por ello mantener una participación ciudadana nivelada con la capacidad de decisión del gobierno le permite a un sistema político reproducir la gobernabilidad; si no fuese así podría verse rebasada ante los planteamientos ciudadanos (3). Debido a esta necesidad surge una nueva visión para abordar eficaz y eficientemente las prioridades en conjunción gobierno y sociedad: las políticas públicas.

Dice Cecilia Loría que las políticas públicas "son el resultado de procesos de corresponsabilidad en la toma de decisiones e implementación de las políticas entre los poderes públicos y el público ciudadano en la administración pública y son productos sociales elaborados al interior de un determinado contexto social, estructura de poder y proyecto político de nación" (Loría, 1998:36).

U. ámbito privilegiado para desarrollar políticas públicas es el de la política social. En este ámbito donde se construyen los sentidos de pertenencia y donde se gestan los compromisos para participar en la solución de los problemas.

La política social debe construir las instancias y procesos para que intervengan los diversos actores, técnicos, gobierno y sociedad civil organizada. Partiendo de ello, los programas y proyectos se configuran e instrumentan a partir de la intervención de numerosos actores con intereses, concepciones y poder de decisión diferentes. Existe una confusión sobre este encuentro y relación entre los actores por lo que se piensa que es una forma de cogobernar desdibujando identidades, en realidad de lo que se trata es de compartir las decisiones, planear conjuntamente en algunos casos, dependiendo de los temas, compartir la operación, y evaluar los resultados a sabiendas de que todos estarán ubicados en variadas instancias de la institucionalidad pública.

Ciudadanía e instituciones tienen conocimientos y valores diferenciados sobre prioridades, mecanismos e instrumentos para la satisfacción de necesidades. Estas deben ponerse en juego y no confundir el perfil e identidad de cada actor, sino aprovechar la riqueza del encuentro y potenciar la posibilidad de solución e impacto.

En síntesis, las políticas públicas no son otra cosa que la definición, gestión, ejecución, control y evaluación de acciones concretas entre gobierno y grupos y actores participativos de la sociedad que van en pos de tomar las decisiones correctas.

### **1.3. Instrumentos de la democracia directa.**

Una vez que se ha admitido íntegramente que las condiciones complejas de las sociedades actuales reducen significativamente la posibilidad de que todos los ciudadanos participen directamente en la toma de decisiones políticas; e inclusive, de haber asumido una postura donde prevalece la idea de la democracia como una forma de gobierno con un marco de instituciones representativas que tienen la función de garantizar la expresión de los intereses individuales, por medio del voto.

Partiendo de la base que nos otorga el hecho de que la capacidad de participación política de la ciudadanía se va acrecentando cada vez más en la medida en que los regímenes políticos deciden (o son obligados) a abrir canales para la intervención de la ciudadanía en toma de decisiones públicas; se puede vislumbrar en el establecimiento de los instrumentos de la democracia directa no el remedio a todos los problemas, sino la

adopción de decisiones sujetas a constantes presiones. Es decir, la estructuración en ley de los métodos de la democracia directa que se concatenen con la democracia representativa contribuiría en la legitimación de las decisiones gubernamentales y descubriría nuevas alternativas de actuación y de capacidad de gobierno.

De acuerdo al uso extendido de los instrumentos de la democracia directa identificamos cuatro categorías (Prud' homme, 1997: 25-28), las cuales privilegian la participación ciudadana en la toma de decisiones: el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y la revocación del mandato.

Plebiscito. Entendemos como plebiscito la consulta que promueven los poderes ejecutivos, legislativo y Judicial para obtener la aprobación o rechazo de la sociedad, antes de aplicar medidas que, a juicio de estos órganos de poder sean trascendentes para la vida pública.

Referéndum. Método mediante el cual los ciudadanos manifiestan su aprobación o desaprobación con respecto a las reformas o adiciones de los ordenamientos legales. La autoridad convoca

para que la sociedad exprese con un sí o un no su rechazo o aprobación.

Iniciativa popular. Bajo esta figura los ciudadanos tienen la posibilidad de proponer la formación, -modificación, adición, o incluso abrogar o derogar una ley.

Revocación del mandato. Es el procedimiento de destitución con que cuenta la ciudadanía cuando sus representantes no cumplen con el mandato que les fue impuesto y contravengan los intereses de la comunidad que los eligió.

También existen, por ejemplo, las consultas populares temáticas, que las realizan las autoridades entre los distintos sectores de la población para obtener opiniones y propuestas en la solución de los problemas del lugar en que residen.

A nuestro parecer, el uso de mecanismos de este tipo permitiría paliar la deficiencia del sistema de partidos y dinamizar el poder legislativo. Además, se aceleraría el proceso de recuperación de una nueva manera de ser y ejercer la ciudadanía.

Concluiré este capítulo señalando que las sociedades modernas se definen por ser competitivas, lo cual debe verse no como una orientación dirigida al progreso social mediante la participación y el consenso de la ciudadanía.

## **CAPITULO 2**

### **EL GOBIERNO MUNICIPAL EN LA ESTRUCTURA FEDERALISTA DEL ESTADO MEXICANO**

En el capítulo anterior se intentó resaltar que la democracia no es un concepto que sólo se refiere a formas y mecanismos reguladores del ejercicio del poder político. Va más allá, tiene muchas direcciones, sin embargo, se impone aquella que intenta realizar, a partir de la concurrencia, los ideales y valores de individuos, grupos y clases.

Para alcanzar tales fines el estado mexicano cuenta con una estructura federalista. En esta composición los ciudadanos disponen de las dimensiones de gobierno federal, local y municipal para relacionarse entre sí con el gobierno.

Como es obvio considerar en estas condiciones de relación debe de haber alguien o algo que mediatice la participación o actividad organizativa de la sociedad. De esta manera, quienes ocupan ese lugar en la arena de la democracia moderna, los partidos políticos, se benefician ampliamente de la mediatización que realizan a través de la participación política.

La situación arriba descrita descubre una seria deficiencia, por lo menos en nuestro país, porque a excepción de las elecciones no se tienen instrumentos constitucionales, en el ámbito federal, que incorporen a las reglas del juego democrático los procedimientos para expresar la opinión ciudadana respecto a una decisión que exige la aprobación de quienes se afecta o beneficia, los gobernados.

En algunas entidades federativas se tienen los instrumentos, sin embargo, no se ejercitan adecuadamente o de plano, no se ejercitan.

La situación anteriormente descrita queda claramente de manifiesto en el estado de Guerrero.

El artículo 25 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Guerrero menciona que “el Poder Ejecutivo someterá a consulta de la ciudadanía, conforme a las técnicas y métodos del referéndum, los asuntos que de manera trascendente afecten el bienestar popular y reclamen importantes recursos fiscales. Asimismo, dentro del proceso de planeación democrática del desarrollo, consultará a la propia ciudadanía, en los términos de ley, sobre las prioridades y estrategias estatales”.

Se desprende que la función de convocar a la ciudadanía para que participe en los “asuntos” que sólo “de manera trascendente” perjudiquen “el bienestar popular”, queda sujeta a la iniciativa y decisión del Ejecutivo Estatal. En consecuencia, el acto de convocar a referéndum únicamente corresponde al gobernador en turno y si el presidente municipal de un determinado municipio tiene intenciones de aplicar un procedimiento de esta naturaleza no lo puede ejecutar, salvo que la intención esté en concordancia con el interés del Ejecutivo Estatal.

Se debe hacer notar que desde la introducción del referéndum, en abril de 1988, no se ha convocado a referéndum o consulta ciudadana alguna.

## **2.1. Espacios de participación y comunicación de la ciudadanía con el gobierno en la Constitución Mexicana.**

Según nuestra Constitución, la nación mexicana se constituye en una república representativa, democrática y federal. La base y el cuerpo de cada una de estas distinciones de la forma de gobierno se presentan en las siguientes líneas.

Como ya quedó asentado, el principio de la soberanía popular impone la idea de que el origen y ejercicio de todo poder público dimana y se instituye para beneficio del pueblo. La Constitución incorpora en el artículo 39 este principio, pero también dice que sólo este (el pueblo), por derecho inalienable, puede alterar o modificar la forma de su gobierno. Establece pues, el rasgo esencial de la forma de gobierno republicano: "La jefatura del Estado no es vitalicia, sino de renovación periódica, para lo cual se consulta la voluntad popular" (Tena, 1983:95).

En un sistema republicano los titulares emanan del pueblo, mediante el sufragio o voto. Las facultades que otorgan al seleccionado en su actuación gubernamental son constitucionalmente limitadas, es decir, le son otorgadas atribuciones o funciones para el pleno desempeño de sus actividades, pero apegándose al cumplimiento de las normas constitucionales.

El artículo 39 también le atribuye a la república un carácter federal. Lo que significa que reparte competencias jurisdiccionales en tres órdenes o niveles de gobierno: federal u órganos centrales, local o estatal y municipal.

Distribuir competencias es clave en nuestra organización política, porque reduce la duplicidad de funciones entre espacios gubernamentales. En este aspecto coincidimos plenamente con Francisco Gil Villegas, cuando califica como un atributo a la descentralización administrativa, ya que “crea las condiciones propicias para el desarrollo de las instituciones locales y la participación ciudadana” (Gil, 1986:39).

Mientras eso ocurre con los espacios gubernamentales, por el lado de los canales de la participación social la Constitución del Estado de Guerrero obliga a los municipios a impulsar la creación de “Consejos de Participación Ciudadana que coadyuvarán a la mejor atención de las materias de interés vecinal”.

A pesar de que la Constitución reconoce a los ayuntamientos como “cuerpos colegiados deliberantes y autónomos”, la realidad nos demuestra que en el gobierno municipal la situación es otra. Ahí, donde las instancias creadas para la colaboración ciudadana con la autoridad están contaminadas por el presidencialismo municipal, la democratización no actúa como “fenómeno político que consiste en abrir cada vez más el proceso de decisión, a la intervención y participación del mayor número de protagonistas” (Moya,

1982:29). Actúa en su forma contraria: concentra alarmantemente las decisiones en una sola persona o grupo.

En cuanto a la autonomía del municipio sólo existe en la letra, porque en la práctica las actuales condiciones no garantizan la libertad municipal.

## **2.2. Bases y efectos democráticos del artículo 115 constitucional.**

En nuestra constitución existe un artículo orientado a establecer los cimientos del Municipio, el 115. Es destacable dicho artículo porque conforma sustancialmente el espíritu democrático de los que sienten y viven el espacio municipal.

El constituyente de 1917 lo concibió como institución que buscaba poner un dique a las arbitrariedades de poderes e influencias personalistas que mantenían el control sobre poblaciones y regiones enteras. Por eso lo llamó Municipio Libre.

No obstante las buenas intenciones el objetivo se fue desvaneciendo al correr de los años, sobre todo por la persistencia de las conductas que se trataron de eliminar y que aún subsisten en muchos municipios del país.

Si bien en el artículo no se define directamente al municipio, Moisés Ochoa Campos nos presenta una definición de éste, y señala que "es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativo para cumplir sus fines" (Ochoa, 1986:133-134).

La esencia pues, consiste en que el Municipio Libre busca la autosatisfacción de requerimientos que permitan afrontar las necesidades de la comunidad de personas establecidas en su territorio.

El artículo 115 ha sufrido diversas reformas y adiciones. Con la última reforma de febrero de 1983, se buscó adaptar la figura del municipio a la realidad nacional, desde una perspectiva plena.

La reforma aludida se centró en tres aspectos: el político, el económico y el de gestión administrativa municipal.

En el aspecto político se abrieron cauces para la incorporación de las diferentes fuerzas políticas en la composición de los ayuntamientos; el mecanismo se basa en el principio de la representación proporcional. Según esto, el detalle de la asignación de regidores en la composición del cabildo queda a consideración de las leyes de los estados.

Dicha cuestión es importante porque reconoce de alguna manera, a través de la inclusión, el papel que juegan las fuerzas políticas minoritarias en la legitimación de un régimen y su contribución para la construcción del consenso social.

En el caso concreto del Estado de Guerrero, los ayuntamientos deben integrarse observando las bases contenidas en el artículo 97 de la Constitución Local.

Así, en los municipios con más de 115 mil habitantes los ayuntamientos se integrarían por un presidente municipal y dos síndicos procuradores; en el caso de que poseyeran entre 115 y 300 mil habitantes, los formarían también 14 regidores y hasta 28 si excedían esa cantidad. En los municipios con población de 75 mil a 114 999 habitantes, los ayuntamientos se integrarían por un presidente, un síndico y hasta 12 regidores.

En los municipios que reunieran entre 25 mil y 74 999 habitantes, los ayuntamientos se integrarían por un presidente, un síndico y hasta ocho regidores (4), y en los municipios con menos de 25 mil habitantes, además del presidente y del síndico, habría hasta seis regidores.

En la actualidad, la distribución de las regidurías se realiza tomando en cuenta los siguientes criterios:

a).- El 50% de las regidurías serán adjudicadas al partido que resulte triunfador.

b).- El 25% de las regidurías serán para el partido que obtenga el segundo lugar de la votación, siempre y cuando alcance la cuarta parte de la votación total como mínimo.

En el caso de que el partido que ocupe el segundo lugar no alcance dicho porcentaje, la distribución se hace conforme al siguiente procedimiento:

c).- El otro 25% de las regidurías se distribuirá entre los otros partidos políticos que hayan participado y que hubieren obtenido el 1.5 % o más de la votación total, en orden decreciente.

Como podemos observar, la representación de las fuerzas políticas minoritarias va de acuerdo a la proporción de votos recibidos.

Por otra parte, es desafortunado el hecho de que el artículo 115 contiene una variante política que contradice de manera flagrante el principio de autonomía política del gobierno municipal al permitir que sean los Congresos Locales quienes se encarguen de la suspensión, desaparición o revocación de los poderes municipales.

Cuando un municipio se encuentra en conflicto por lo general desaparece el ayuntamiento constitucionalmente elegido, y procede a nombrarse un consejo municipal que concluirá el periodo respectivo. Es decir, se quita la autoridad municipal elegida democráticamente para dar paso a personas nombradas o designadas desde las capitales de los estados, pasando por alto la opinión de los residentes municipales.

Por ello creemos que sigue siendo una tarea incluso la autonomía política del municipio.

En el plano económico, la reforma vino a incrementar los recursos económicos de la hacienda municipal por la facultad de percibir contribuciones que iban a parar a las áreas federales o, en su caso, estatales. Por ejemplo, se ampliaron los servicios públicos que presta el municipio tales como agua potable y alcantarillado; alumbrado público; limpieza; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines; seguridad pública y tránsito. También se transfirieron algunas competencias que permiten el cobro de algunas contribuciones, como el predial.

Actualmente se hacen intentos por canalizar mayores recursos a los municipios a través del ramo 33 del presupuesto federal, compuesto por recursos que antes administraba el gobierno federal, mediante dependencias como la SEDESOL y que hoy se pretenden entregar directamente a los municipios para que los ejerzan (es el caso del fondo de aportaciones para la infraestructura social).

Decir que la gestión de la administración municipal presenta características o definiciones amplias en cuanto a sus demandas y

limitadas en relación a su grado de respuesta y maniobrabilidad no es una falacia, es una realidad (5).

La estructura de gestión de las organizaciones públicas se compone de la relación gobernantes- administración- gobernados, e integra en un sólo proceso decisorio a esos tres elementos en los programas y políticas de gobierno.

Este proceso tiene doble impacto: primero, mejora las estructuras de gobernabilidad, es decir, aumenta la capacidad de respuesta del gobierno respecto de los planteamientos y demandas ciudadanas; y segundo, eleva la calidad de la gestión, en este caso municipal.

La Constitución Federal menciona que a los gobiernos municipales les corresponde hacerse cargo de la gestión de los problemas que se originan en su jurisdicción. Pero hay un obstáculo que impide sus cumplimiento: los insuficientes recursos financieros y limitadas facultades no alcanzan para enfrentar las insatisfacciones, demandas y presiones de la colectividad.

A elevar el papel del municipio a un plano de gestor local de los procesos ciudadanos. La reforma buscaba tentativamente que el ayuntamiento fuese agente de poder local con atribuciones para formular las políticas y administrar los planes de desarrollo. Sin embargo, en muchos casos ese papel ha sido desplazado por organismos dependientes del sector público federal y estatal que anulan la posibilidad de eficacia del aparato municipal; provocando que los grandes proyectos estén ligados en forma y contenido de la situación local y, por lo mismo, se crean conflictos graves para el ámbito municipal.

No basta reconocer al municipio como la célula básica de la concretización jurídico-política del Estado, cuando las instituciones de gobierno local, que son las que perciben mejor las necesidades inmediatas de la población, permanecen encerradas dentro de un círculo dependiente.

Desde nuestra perspectiva y coincidiendo con Alejandro Massolo, otra de las cosas inconclusas que se debe retomar inmediatamente es la descentralización, ya que ésta nos brinda la opción de "ampliar y diversificar los espacios para el ejercicio de los derechos y libertades civiles, la autonomía de la gestión municipal, la participación, control y autogestión ciudadana en su entorno cotidiano" (Massolo, 1988:70).

Además, la descentralización combinada con una sociedad cada vez más participativa suelen ser útiles para mantener un cierto equilibrio entre roles ciudadanos de participación activa y demandante y de obediencia a las reglas democráticas de convivencia.

### **CAPITULO 3**

## **EL MUNICIPIO DE CUTZAMALA DE PINZON, GUERRERO, AVANCES Y RETROCESOS DEMOCRATICOS**

Es una realidad, desde la reforma municipal de 1983, que los niveles de competencia y competitividad de las fuerzas opositoras se incrementan gradualmente con la introducción de la representación proporcional en la conformación de los ayuntamientos.

Las elecciones municipales de 1989 en el estado de Guerrero marcan, sin duda, el inicio de una nueva etapa de la renovación de las autoridades municipales. En mucho contribuyó el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y su amplia capacidad de convocatoria para debilitar los mecanismos tradicionales del control del voto.

Plantear aspectos relevantes del poder político en el municipio e identificar los rasgos característicos del paso de un proceso político de renovación de autoridades municipales en las que decidían unos pocos a uno donde se empiezan a construir

elementos con tintes democráticos es, a fin de cuentas, el objetivo de este capítulo.

### **3.1 Formas y redes del poder municipal.**

De principios de la década de los ochenta hacia atrás, en el municipio de Cutzamala de Pinzón predominaban relaciones de tipo clientela fuertes que funcionaban a partir del intercambio de derechos políticos por beneficios económicos. Durante todo ese lapso de tiempo aparecen reglas legitimadoras de dicha situación: cubrir demandas mínimas a cambio de controlar el voto.

Estas normas y conductas antidemocráticas se dictaban de manera violenta e incluían la determinación de a quién le correspondía gobernar, provocando con ello conflictos de diferente intensidad entre grupos dominantes.

Las discrepancias y enfrentamientos entre grupos eran alimentadas desde el gobierno estatal; fundamentalmente por el arropamiento que estas autoridades formales brindaban a las autoridades informales (grupos locales que hacían sentir su peso violento).

Cuando un grupo o facción era favorecida por funcionarios ubicados en puestos gubernamentales a nivel estado, la designación del presidente municipal aterrizaba en algún miembro del grupo. Así, el individuo que tenía aspiraciones de acceder al poder municipal debía, como primer paso, articularse a los procesos de corte caciquil; una vez dentro tenía que inmiscuirse en las disputas, las cuales muchas veces derivaban en el hostigamiento directo o hasta el asesinato de integrantes del grupo rival.

En segundo lugar, la inclinación de alguna organización corporativa como la Confederación Nacional Campesina (CNC) a favor de algún grupo también era factor de disputa, ya que actuaba como apoyo al método de articulación y encubría los abusos y atropellos cometidos.

Esta manera de controlar el poder tuvo como consecuencia el desmantelamiento de los espacios de interacción comunicativa autoridad-actores sociales, lo cual constituyó un disolvente social porque se excluía sin mas la existencia de sectores ávidos de llenar de contenidos a la política real, a través de una sociedad en movimiento que organiza su propia vida social. (6)

Posteriormente, cuando se abandona el cacicazgo como forma de intermediación política, los conflictos de la lucha por el poder municipal adoptan un carácter genuinamente poselectoral.

### **3.2 Elecciones municipales y conflictos poselectorales.**

Nunca antes la oposición había jugado un papel relevante en las elecciones de este municipio guerrerense, como desde 1989.

A lo largo de los setenta el PRI competía solo. En Cutzamala las elecciones sin opción se presentaban por última vez en 1977, para desaparecer totalmente a lo largo de la década de los ochenta.

Al igual que en otros municipios de Cutzamala se creó una representación del Frente Democrático Nacional (FDN) para las elecciones presidenciales de 1988, constituido por individuos sin partido y algunos pertenecientes al PPS, PMS y PRI. Así apoyaron a Cuauhtémoc Cárdenas. Con las elecciones del 6 de

julio también llegaron las manifestaciones; pese a todo, no hubo ocupación de la alcaldía ante las irregularidades electorales ni se desarrolla ninguna acción radical como en otros municipios del estado.

Después vendría la constitución del Partido de la Revolución Democrática (PRD). Una vez constituido el PRD a nivel nacional y estatal, los simpatizantes de Cárdenas crean un comité del partido. El trabajo se inicia en los barrios de la cabecera donde en cada uno de ellos se buscaron simpatizantes del cardenismo. Una vez establecido del comité municipal, comienza entonces la organización en las comunidades.

En ese contexto, el tres de diciembre de 1989 por primera vez participan en las elecciones dos partidos con posibilidades de triunfo y se inicia una etapa caracterizada por elecciones competidas y manifestación ciudadana incipiente.

### **3.2.1 El proceso electoral de diciembre de 1989.**

Después de las elecciones presidenciales de 1988, el ambiente político del municipio empieza a mostrar una cara

diferente a la que tradicionalmente había mostrado. Como respuesta a las cifras oficiales de los votos de esa elección miembros del Frente Democrático Nacional (FDN) realizan protestas en varios municipios guerrerenses, incluido Cutzamala, por el presunto fraude electoral del que había sido víctima Cuauhtémoc Cárdenas.

No obstante, el verdadero conflicto traducido en violencia adquiere tintes de gravedad después de las elecciones municipales de 1989, aunque antes y durante el mismo proceso electoral la represión y la intimidación estuvieron presentes.

Uno de los puntos relevantes del torcimiento del proceso político guerrerense tradicional fue el método de selección interna de los candidatos del PRI. El anuncio de la eliminación de las formas de designación dominantes y la implementación de un novedoso sistema de selección que privilegiaría, según el gobernador José Francisco Ruiz Massieu, la "selección de individuos con verdadero arraigo popular", abrió espacio para pensar en un panorama democrático al interior del PRI, pero parece ser que no se previó que el mecanismo auspiciado por el gobernador y su equipo derivaría en múltiples inconformidades y rupturas; a pesar que desde un principio, el gobierno y el partido apoyaron y proporcionaron toda clase de recursos a sus

aspirar es preferidos, a fin de que ganaran la elección interna (Proceso 628, p. 18).

Es incuestionable pues, que el ensayo de incorporar a las bases partidistas en la selección de los candidatos no fue más que un ejercicio para sancionar las designaciones adoptadas por la cúpula partidista.

En Cutzamala de Pinzón se impugna el método de selección, ya que se argumentaba la falta de imparcialidad y capacidad de los comités de Organización y Vigilancia de las elecciones Internas (COVEI), constituidos por priistas distinguidos, cuya creación tenía como objetivo seleccionar a individuos con arrastre popular.

A la lucha por la candidatura se presentan cinco contendientes, cuatro hombres y una mujer. La selección favorece por primera vez a una mujer, María de los Angeles Benítez Villalobos (qepd), algo insólito en una sociedad donde predomina el sentido machista.

Por su parte, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), fundado en el mes de mayo del mismo año de 1989, vive un proceso de selección interna tranquila y dispuesto acudir a las elecciones municipales de forma cohesionada y engallada.

Durante la campaña hubo acciones ofensivas recíprocas entre militantes y simpatizantes de ambos partidos.

Llega la fecha señalada, el 3 de diciembre, y las posibilidades de que la violencia estalle aumentan. En parte por las declaraciones irresponsables e intimidatorias de funcionarios del gobierno estatal y por otro lado debido a la incitación de la oposición a la toma de alcaldías, bloqueos de carreteras, plantones y marchas en caso que las votaciones no fueran respetadas, hicieron valedero el pronóstico.<sup>(7)</sup>

Al cierre de las casillas y una vez conocido el resultado electoral, que en ese momento le daban el triunfo a la candidata del PRI, integrantes y simpatizantes del PRD se instalan en plantón frente a la alcaldía (posteriormente la toman) alegando fraude electoral.

Días después el plantón es desalojado en forma violenta por las fuerzas antimotines del gobierno estatal.

Ante la impugnación por las vías legales el Congreso del estado, erigido en Colegio Electoral, revierte el resultado y el triunfo favorece al PRD.

La respuesta de los priistas locales no se hace esperar; y entonces se empieza a hablar de concertación de los triunfos obtenidos por sus candidatos en varios municipios de nivel medio y bajo, a cambio del cese de las protestas en Acapulco, Iguala, Taxco y José Azueta (Ixtapa Zihuatanejo).

Una vez instalados los perredistas en el poder municipal las cosas empiezan a ponérseles difíciles. Surgen pugnas entre los miembros de la comunidad municipal, e irremediablemente llegan al rompimiento. El presidente municipal Antonio Rodríguez Barrera, primer alcalde que no es originario de la cabecera municipal, y su grupo son cooptados por el gobierno estatal de Ruiz Massieu. Mientras, el otro grupo, el opuesto al comportamiento del presidente municipal, se ve obligado a dejar los puestos que ocupaban en el ayuntamiento.

### **3.2.2. El proceso electoral de octubre de 1993.**

Las elecciones municipales del 3 de octubre de 1993 son muy significativas para el PRD, no por su triunfo electoral arrollador, sino al revés, porque la pérdida de varios municipios que habían estado en su poder desde las elecciones de 1989 constituye una especie de factura a la manera equivocada de conducirse en el poder.

En Cutzamala de Pinzón, como en el resto de los municipios guerrerenses, el PRI ensayó nuevamente la forma de selección de candidatos a través de los consejos políticos locales. Este procedimiento no pudo evitar el "palomeo" de candidatos, lo único que varió fue el tan ansiado esfuerzo para proporcionarle un cariz democrático vistiéndolo de Consejo Político Municipal, organismo encargado de elegir al candidato.

Nuevamente se presentan discrepancias al interior del partido por la elección del candidato, que finalmente resulta ser Ranferi Suárez Berrúm, presidente del comité municipal del PRI.

Para esta contienda el PRD presentó un candidato elegido por unanimidad, Esteban Mireles Martínez, líder perredista natural ligado al sector más combativo del perredismo local. La suya fue una campaña austera, de acercamiento a aquellos estratos de la población más golpeados por la pobreza ubicados sobre todo en las comunidades y rancherías del municipio.

El saldo de la elección municipal de octubre de 1993 fue un virtual empate: el PRI obtuvo una exigua mayoría de votos en las urnas (Véase Cuadro 1).

En virtud de las fuertes impugnaciones y la ocupación por perredistas de la sede municipal, la ceremonia del cambio de poder se realiza en un lugar alternativo. A partir de entonces, tanto del PRI como del PRD, prevalecen las posiciones duras y proclives al enfrentamiento.<sup>(8)</sup>

La gestión priista fue condenada de antemano a un conflicto desgastante, peligroso y del que, a fin de cuentas, todos saldrían perdiendo. El problema para el PRI fue que su victoria la obtuvieron en un ambiente tan enrarecido que les fue imposible sostener al presidente municipal. Al año y siete meses de haber

asumido el cargo Ranferi Suárez Berrúm, el Congreso estatal lo destituyó, dando lugar a un gobierno sustituto (Véase Cuadro 2).

Un rasgo característico del periodo que va de 1989 a 1995, fue la violencia política que campeó en el estado y el municipio.

La violencia política queda como testimonio de la incapacidad de los partidos políticos y del gobierno estatal para resolver los problemas políticos dentro del marco de las instituciones vigentes.

### **3.2.3. El proceso electoral del 6 de octubre de 1996.**

Las elecciones del 6 de octubre de 1996, sin duda, marcan el inicio de una nueva etapa en la forma de ver y sentir la elección de las autoridades.

Después de vivir en una permanente situación de zozobra y conflicto, donde cada proceso electoral terminaba en tomas de alcaldías, enfrentamientos y hasta muertos o encarcelados; los

guerrerenses vivimos el proceso más limpio de que se tenga memoria (9). Fundamental en este hecho lo constituyó la ausencia del gobierno y del congreso local en la preparación, realización y calificación de los comicios. Fue una elección operada totalmente por ciudadanos.

La sociedad Cutzamalteca vivió, a raíz de los comicios del 3 de octubre de 1993, una fractura política que enardeció aun más el sentimiento de revancha entre los dirigentes y las bases de las dos fuerzas políticas, predominantes; era inevitable que tanto el PRI como el PRD avistaran en los comicios municipales próximos una ocasión de revancha por las afrentas sufridas mutuamente.

Una de las cosas que hay que mencionar obligatoriamente es el cisma de cada tres años al interior del PRI. Como ha venido sucediendo cada tres años la conformación del órgano encargado de seleccionar al candidato da paso a algunas fricciones entre los grupos internos.

Fueron fuertes las denuncias de que la integración y proceder del órgano decisorio había sido amañado para favorecer a un precandidato.

La estructura de la Convención de Delegados se inclinó por Justino Arméndariz. El manipuleo a favor de este abrió un boquete para la manifestación de rechazo de varias personas descontentas por el procedimiento.

No obstante la presión, la dirigencia estatal mantuvo el apoyo.

En estos comicios el PRD participó con una planilla compuesta por los líderes que tres años antes habían participado activamente en la toma de la presidencia y en la fracasada formación del ayuntamiento paralelo. Repiten candidato en la figura de Esteban Mireles Martínez.

La campaña del PRD en el municipio fue intensa y con diversas facetas: visitas domiciliarias, recorridos por las calles, reuniones con ciudadanos de las comunidades, etcétera.

Por su lado, el tricolor hizo una campaña caracterizada por la promesa de gestión de obras o el reparto de diferentes tipos de regalos.

El ambiente de campaña se contaminó un poco por las denuncias públicas de dirigentes y candidato perredista en contra de las condiciones inequitativas. Además, acusaban al PRI y al gobierno del estado de entregar despensas y fertilizantes para asegurar el voto.

Así pues, presagios de conflicto y violencia amenazaban con enturbiar el proceso, lo que habría dificultado aun más la posibilidad de acabar definitivamente con la ingobernabilidad. En este aspecto se incorporó otro factor, el surgimiento de la guerrilla con el Ejército Popular Revolucionario (EPR), que si bien no ha realizado hasta la fecha acciones armadas en el municipio si ha hecho labores de propaganda como repartir volantes, retenes de información carreteros, pintas de bardas, etc.

Pese a todos los probables elementos adversos las elecciones se dieron con normalidad. La noticia de que no habían ocurrido litigios poselectorales significativos quizá sea una prueba de que es posible alcanzar un nuevo arreglo político capaz de incluir a todos los actores relevantes.

En esa ocasión la ciudadanía depositó en el PRD la responsabilidad de gobierno. Sea pues, que la propensión a la

alternancia en el poder abra paso al mejor desempeño gubernamental respectivo. Está claro que de la organización partidaria, de las cualidades del candidato, del desempeño en el gobierno, entre otros factores, dependerá que un partido conquiste o conserve la supremacía política.

**CAPITULO 4**  
**CAUCES DE LA PARTICIPACION CIUDADANA QUE**  
**CONTRIBUYEN**  
**CON LA GESTION DE GOBIERNO EN EL MUNICIPIO**  
**DE CUTZAMALA DE PINZON**

Cualquier medida o acción gubernamental para ser eficaz requiere de la aceptación y el apoyo de los ciudadanos. De esta manera una condición imprescindible de los regímenes democráticos es la relación entre la representación y la participación ciudadana, ya que la consolidación de la primera deriva de una intervención responsable y voluntaria de los ciudadanos en los asuntos públicos. Así nos lo revela César Cansino cuando afirma que la democracia “nace de las propias iniciativas ciudadanas y sus expresiones de lucha” (El Universal, 07/06/98).

La participación ciudadana no sólo ha demostrado que es como elemento político; también se requiere como impulso para mejorar la gobernabilidad democrática, ya que se invoca reiteradamente como pieza importante en la búsqueda de soluciones comunes, dirimir problemas específicos, o solo, para unir voluntades personales en torno a un propósito colectivo.

En el municipio de Cutzamala se ha equivocado el camino, dado que del lado de las autoridades no se vislumbra un trabajo plural y, por tanto, el mejoramiento colectivo brilla por su ausencia. Por el lado de la ciudadanía está peor, pues no existe una conciencia de derechos y los reclamos ciudadanos son mínimos.

En la actualidad a nivel global predominan dos tendencias políticas básicas que caracterizan hoy a la sociedad contemporánea: por una parte, la decisión de los Estados de mantener políticas rígidamente aplicables a la integridad a la ciudadanía y, al mismo tiempo, las crecientes tendencias de los grupos sociales, locales, regionales, a hacer valer sus derechos, sus reivindicaciones sectoriales, sus aspiraciones particulares.

Como afirma Luis F. Aguilar, "ha comenzado a quedar atrás la política sin ciudadanos y la administración en la que, progresivamente, el público ciudadano deja de ser simplemente objeto y destinatario de la acción del gobierno y pasa a ser también sujeto activo que interviene en el planteamiento y la solución de los problemas públicos" (Aguilar, 1997:137).

Se confirma pues, que la nueva idea de la democracia que tanto hemos remitido en estas páginas se caracteriza por ser

eminentemente participativa, próxima a los intereses de la comunidad, profundamente descentralizada e inclusive autogestionaria.

En esta perspectiva la participación es la que se ejercita de conformidad con los conductos del orden legal establecido. Así, en el marco de los matices de la democracia municipal nos interesa primordialmente el grado de intervención de los particulares en actividades públicas, dentro de los mecanismos creados para tal fin.

Un primer acercamiento al desarrollo de la participación social institucional nos descubre que ésta únicamente se ha utilizado para afinar el control social del gobierno. Por ejemplo, en el estado de Guerrero a lo largo de diversas administraciones han sido aplicados esquemas de participación de la comunidad, tal fue el caso del programa Dando y Dando durante el gobierno de Alejandro Cervantes Delgado en los ochenta y el PRONASOL, más recientemente, donde la ciudadanía sólo fortaleció lazos clientelares y lealtades electorales.

Actualmente la Constitución local y la Ley Orgánica del Municipio Libre incluyen la participación ciudadana en los planes y

programas de desarrollo local. Se cuenta con una Ley que establece las bases para el Fomento de la Participación Comunitaria, la cual, creemos, va dirigida a responder a los rezagos y expectativas de la comunidad con oportunidad y eficacia. Sin embargo, el asunto no está tanto en que los instrumentos estén allí, cuando los avances reales son nulos.

La Ley Orgánica del Municipio Libre y el Bando de Policía y Buen Gobierno del municipio de Cutzamala de Pinzón, señalan claramente los instrumentos que actúan como autoridades auxiliares donde participa la comunidad en su elección; y los órganos específicos de consulta y apoyo a la gestión edilicia.

#### **4.1 Organos auxiliares o de apoyo administrativo.**

Los comisarios municipales tienen en la función administrativa su principal actividad. Una comisaría municipal es un órgano de desconcentración administrativa de los ayuntamientos y de la administración municipal.

La administración de la comisaría esta a cargo de un comisario propietario, de un comisario suplente y de dos

comisarios vocales. Estos son electos cada tres años mediante procedimientos de elección vecinal y por planilla (la votación puede ser oral-abierta o secreta-directa, según lo acuerde la mayoría de electores), durante la última semana del mes de junio en que deban moverse. El primer año actúa la planilla completa; el segundo año, cesa en sus funciones el comisario, y asume ese carácter el primer comisario vocal, pasando el suplente a fungir como segundo comisario vocal, y éste a primer comisario vocal. El tercer año, el segundo comisario vocal actúa como comisario, y el suplente como primer comisario vocal.

Dentro de las variadas atribuciones también coordinan los trabajos de consulta popular y de participación de la comunidad en la ejecución de obras y prestación de servicio de beneficio colectivo. Algo muy importante es que tienen carácter honorífico.

El otro órgano auxiliar que se reconoce en la Ley Orgánica del Municipio Libre recibe el nombre de Delegado Municipal.

Los delegados municipales también cumplen funciones administrativas, aunque con la variante de que tienen a su cargo las funciones que les encomiendan los acuerdos delegatorios y expresamente el presidente municipal, de quien depende

jerárquicamente. La delegación municipal esta a cargo del delegado, el cual es designado a propuesta del presidente en sesión de cabildo cuando alcancen las dos terceras partes de los votos.

Un delegado municipal a diferencia del comisario si tiene asignados recursos humanos, financieros y materiales para el ejercicio de las facultades delegadas. Duran en su encargo en tanto no sean relevados del cargo por el propio ayuntamiento.

#### **4.2. Organos de consulta y apoyo ciudadano a la gestión edilicia.**

Una vez establecidos los órganos de desconcentración administrativa de los ayuntamientos ; veamos los órganos que tienen función consultiva.

Se advierte que no todos los consejos consultivos y comités, por su población, su grado de urbanismo, etc., son aplicables en el municipio de Cutzamala de Pinzón. Por ello, sólo mencionamos los que de acuerdo a la ley pueden conformarse.

Uno de los consejos que según la ley es aplicable en el municipio es el Consejo Consultivo de Comisarios Municipales, se compone por todos los comisarios del municipio, lo preside el comisario municipal que resulte electo entre quienes integran las comisarías, y se auxilia por un secretario designado de entre los comisarios y por el número de vocales que representen cada comisaría y se renueva anualmente.

Sus atribuciones:

- Funge como órgano consultivo auxiliar del ayuntamiento y participa a través del presidente en las sesiones de cabildo abierto con voz informativa.
- Opina sobre los planes y programas de desarrollo municipal.
- Presenta al ayuntamiento sus propuestas para introducir mejoras en la administración municipal.
- Según la Ley Orgánica del Municipio Libre el Consejo Consultivo de Comisarios Municipales debe celebrar sesiones ordinarias durante los meses de enero, mayo, agosto y octubre de

cada año, asistiendo a las mismas los integrantes del ayuntamiento.

Cada municipio también debe contar con un Consejo Consultivo de Ciudadanos de las Delegaciones Municipales que está integrado hasta por quince miembros de la comunidad y son designados conforme a procedimientos de elección vecinal. Lo preside el delegado durante tres años.

Sus atribuciones:

- Tiene a su cargo opinar sobre los programas de obras públicas.
- También opina sobre la prestación de servicios públicos de interés para la delegación.
- Fomenta la participación ciudadana.

Otro de los consejos es el Consejo Consultivo de Presidentes de Comisariados Ejidales y Bienes Comunales, su presidente y su

secretario son representantes de núcleos agrarios, y son designados por los propios presidentes de comisariados ejidales y de bienes comunales.

Sus atribuciones:

- Funge como órgano consultivo auxiliar del ayuntamiento y participa a través del presidente en las sesiones de cabildo abierto con voz informativa.
- Opina sobre los planes y programas de desarrollo municipal.
- Presenta al ayuntamiento sus propuestas para introducir mejoras en la administración municipal.

Celebra sesiones ordinarias durante los meses de enero, mayo, agosto y octubre de cada año, asistiendo a las mismas los integrantes del ayuntamiento.

Es de carácter obligatorio que los ayuntamientos establezcan en la cabecera municipal un Consejo Consultivo de la Ciudad, sus integrantes, incluido su presidente, son designados y removidos libremente por el cabildo a propuesta del presidente municipal.

le cuentan entre sus objetivos:

- La promoción de la participación de la comunidad en programas y proyectos de beneficio colectivo.
- Consulta a la ciudadanía sobre los asuntos que le remita con tal propósito el ayuntamiento, y rendir opinión sobre las cuestiones que para tal efecto le turne el ayuntamiento.

En el papel existen los llamados Comités de Participación Ciudadana orientados hacia la cooperación popular en la atención de asuntos municipales. Se definen como los espacios colectivos de participación de los habitantes de una misma colonia o barrio, que tienen como función relacionar a los habitantes con las autoridades para la atención de las necesidades más inmediatas de los mismos, relativas a la presentación de servicios públicos.

Para la consecución de estas directrices, los comités de participación ciudadana comprenden áreas como la solidaridad social, de justicia y seguridad pública, de vigilancia y apoyo a obras y servicios públicos, y de apoyo a la vida municipal. Corresponde a la secretaría del ayuntamiento promover el establecimiento y operación de estos comités ciudadanos y brindarles asistencia técnica.

Exceptuando el comité de seguridad pública, en el municipio no existe ningún otro de los mencionados.

Desde la posición de las autoridades municipales se afirma que se ha logrado canalizar la participación ciudadana a la gestión municipal. Pero lo que no saben o no quieren saber es que la participación ciudadana no se genera de manera automática; requiere de condiciones diversas como el avance a través del esfuerzo conjunto, cauces institucionales, oportunidades de participación, información y transparencia de la actuación del grupo y del gobierno.

En nuestra visión, hasta ahora definitivamente no se han presentado estos elementos conjuntamente, por lo tanto, no se puede hablar de una participación ciudadana efectiva.

## CONCLUSION

Es un mandato de la vida democrática sustentarse en la capacidad de organización de los ciudadanos, pues ningún gobierno de origen democrático puede prescindir en el ejercicio de sus funciones de la participación de los ciudadanos. Por eso, la ampliación de los espacios de participación fortalece la democracia y procura la corresponsabilidad en la gestión de los asuntos de interés público.

Siendo el municipio establecido como institución nacional que busca desarrollar bases sólidas para convertir en realidad las aspiraciones y expectativas del futuro inmediato de los individuos, y considerando las ópticas disímolas del mundo actual e insoslayablemente fuertes de las circunstancias en que la vida municipal se desenvuelve, así como el complejo escenario de la praxis gubernamental, no puede afirmarse como totalmente negativo el recuento de las grandes intenciones y acciones de amplios sectores sociales que se embarcaron rumbo a un horizonte democrático societal.

Es una realidad que la vida política local se ha ido modificando en los últimos años. Dentro de estas

transformaciones ya no debe tener cabida el paternalismo que inhibe la participación y el trabajo de la sociedad en la definición y solución de sus necesidades; por el contrario, es conveniente adoptar mecanismos de la democracia directa para fundamentar las acciones, legitimar las decisiones políticas y ampliar los esquemas de participación.

A lo largo del presente trabajo se han puesto de relieve las adversidades para la democracia en el municipio de Cutzamala de Pinzón, Guerrero. No es un caso aislado, son numerosos los municipios del país que coinciden plenamente con las dificultades muchos otros las ven acertadas. Quizá se peca de optimistas, pero creemos que es posible avanzar una enormidad en el asunto de la democracia municipal si existiese la sensibilidad política de los de arriba y un interés ciudadano sólido de los de abajo.

No se puede negar que la actual administración municipal perredista realiza un esfuerzo encomiable para mostrar transparencia y honestidad en el manejo de los recursos públicos. Pero también hay que manifestar preocupación por la falta de capacidad de diálogo y manejo de relaciones con los diferentes actores sociales del municipio; esta situación se refleja en el nulo afán participativo de la comunidad cutzamalteca, específicamente en la cabecera municipal. Y es que para lograr procesos de

participación no sólo se requieren mecanismos institucionales que la permitan, sino que es necesario estimular la capacidad de movilización de los grupos sociales, de tal modo que la participación adquiera un ambiente donde perdure la costumbre y no la exigencia.

Los obstáculos a vencer por el gobierno municipal para favorecer los procesos participativos son variados y pueden encontrarse en el gobierno mismo, en la comunidad o en el marco de las propias leyes.

A los obstáculos que se desprenden del gobierno municipal:

- En el municipio los reclamos sociales deben enfrentarse con mucha imaginación, verdadera creatividad y con excesiva capacidad política si no las demandas, las necesidades y, por consiguiente, los conflictos rebasan la acción de gobierno.
- Para las actuales autoridades, es un verdadero desperdicio no llegar a conciliar posturas, pero sobre todo

es un gran error fustigar la idea del mandato imperativo o asumir posturas que tanto se rechazaban.

- Se tiene que impedir que la decisión de los programas de desarrollo no se estacione en la aduana de los grupos políticos en el poder o en los intereses particulares.
- En la función de fomentar la participación ciudadana, buscar ingeniosamente la manera de incorporar a la ciudadanía a las instancias de decisión.

A los derivados de la comunidad:

- Ausencia de una organización comunitaria, en este sentido es muy probable que un elemento del desinterés del ciudadano cutzamalteco para integrarse a grupos u organizaciones de personas interesadas en el desarrollo económico, político y social de la comunidad sea la falta de cohesión e identidad social de la población.
- Falta de habilidades administrativas, provocada en parte por la falta de algunos apoyos que requieren los grupos

comunitarios para planificar y atender los asuntos que urgen en la comunidad. En esta dimensión, tener cuidado en el cómo y el quién integra los limitados organismos de participación y consulta ciudadana, ya que es muy posible que la manera en que se integran no permite la genuina representatividad del colectivo popular.

- Existencia de intereses de grupos particulares, los cuales rompen con toda actividad orientada a la identidad de la comunidad.
- Elementos humanos y materiales deficientes, que impiden en innumerables ocasiones la constitución de una red de contacto fácil entre los habitantes de la zona municipal.
- La presencia de individuos corruptos que desvían el propósito original del enfoque participativo y destruye el esfuerzo colectivo.

A los que fluyen del marco de la ley:

- La dificultad para inyectar nuevas ideas y proyectos a la vida colectiva impide fijar un modelo de sociedad con ambiente democrático. Y es que, en definitiva, por lo menos en el sistema vigente, la estructura no induce la participación.
- Limitaciones constitucionales que tienen los municipios para autogenerar sus propios recursos y plantear soluciones que emanen de abajo hacia arriba.

Como vemos hay muchas tareas por cumplir para lograr liberar efectivamente la capacidad creadora de las sociedades locales. El fortalecimiento social del gobierno local puede ser amplio y diverso; sólo hay que transformarlo en un elemento capaz de cambiar las relaciones sociales en su conjunto y la relación gobierno-sociedad en particular.

No hay retorno, el municipio debe consolidarse como espacio privilegiado para la participación colectiva y para la búsqueda de soluciones a las demandas colectivas.

## NOTAS

1. Humberto Cerroni (1991) enumera siete reglas del juego democrático:

- Regla del consenso. Todo puede hacerse si se obtiene el consenso del pueblo; nada puede hacerse si no existe este consenso.
- Regla de la competencia. Para construir el consenso, pueden y deben confrontarse libremente, entre sí, todas las opiniones.
- Regla de la mayoría. Para calcular el consenso, se cuentan las cabezas, sin romperlas, y la mayoría hará la Ley.
- Regla de la minoría o regla de la alternancia. Se refiere fundamentalmente a la posibilidad, para todos, de dirigir a la colectividad, en las futuras confrontaciones políticas.
- Regla del control. Esta regla alude al control sobre el poder.
- Regla de la legalidad. La lucha o confrontación por el poder debe fundarse única y exclusivamente en la ley.

- **Regla de la responsabilidad.** Es ante todo la reivindicación del interés particular en común denominador de la comunidad o pueblo.

2. La participación ciudadana entendida como "el encuentro entre algunos individuos que libremente deciden formar parte de una acción colectiva y de un entorno que la hace propicia" (Merino, 1995:46).

3. Se entiende por gobernabilidad al sistema de corresponsabilidad en el ejercicio del poder. Es decir, la conservación del equilibrio entre las demandas o expectativas ciudadanas y la capacidad de respuesta por parte del gobierno.

4. El municipio de Cutzamala de Pinzón se encuentra dentro de esta categoría por sus 26672 habitantes, según cifras del Censo de 1995 del INEGI.

5. María del Carmen Prado (1994) se entiende por gestión municipal "la capacidad de los municipios para lograr que sus decisiones se concreten en acciones de beneficio colectivo".

6. Más que un sistema caciquil ligado a la estructura agraria, se trataba de un orden sustentado en relaciones clientelares fuertemente arraigadas.

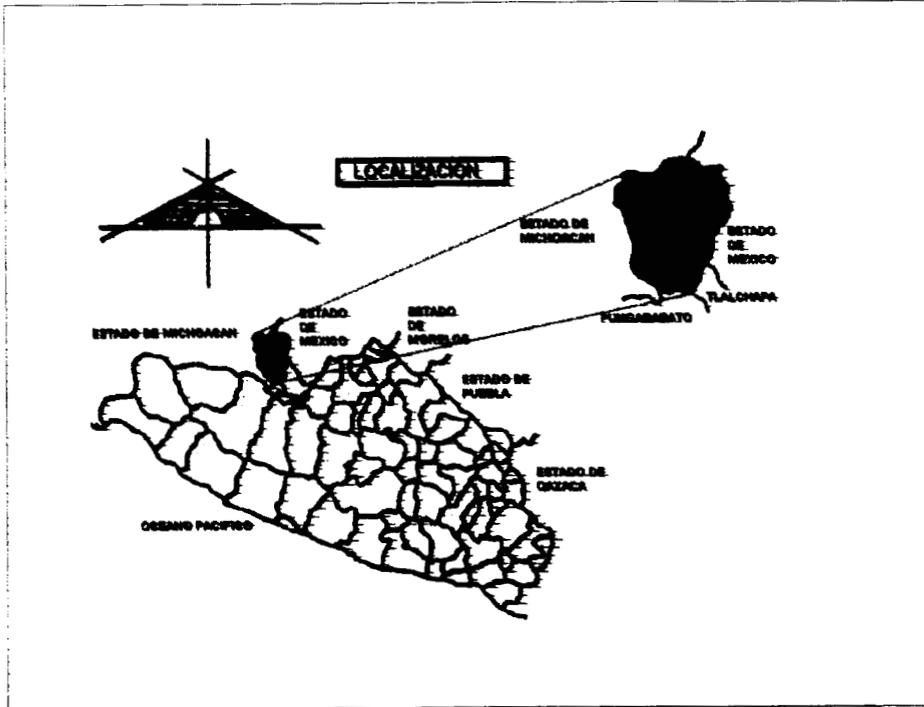
7. Un hecho que no se debe dejar de señalar es la destitución del presidente municipal priista, ocurrida el 30 de noviembre, tres días antes de las elecciones y a solo un mes de concluir su mandato, por malos manejos de los recursos públicos.

8. Los perredistas denunciaron prácticas fraudulentas, como la compra e inducción del voto, la intimidación, el rasurado del padrón, la anulación indebida de votos perredistas y otras anomalías. En las pláticas posteriores a la elección que celebraron el Dip. Humberto Zazueta y el enviado especial del CEN del PRD, Cuauhtémoc Sandoval, con el gobernador Rubén Figueroa demandaron "se revise y limpie el proceso en Petatlán, Coyuca de Catalán, Xochihuehuetlán, Chichihualco, Tecpán de Galeana, Apango, Quechultenango, Chilapa, La Unión, Cutzamala de Pinzón, Ometepec, Cuajinicuilapa, San Marcos y Acapulco"( La Jornada, 08/10/93).

9. Según datos difundidos por la Comisión de Derechos Humanos del CEN del PRD, en el estado de Guerrero se han cometido 130 asesinatos de perredistas de 1989 al mes de julio de 1998. ( Reforma, 03/08/98).

# ANEXO

# UBICACION DEL MUNICIPIO CUTZAMALA DE PINZON, GRO.



**CUADRO 1 CRONOLOGIA DEL AYUNTAMIENTO 1969-1996**  
( Cutzamala de Pinzón, Guerrero )

<b>Presidente Municipal</b>	<b>Partido Político</b>	<b>Periodo</b>
Baltazar Beltrán Sánchez	PRI	1969-1971
Nazario Benitez de la Paz	PRI	1972-1974
Justiniano Armendáriz Salas	PRI	1975-1977
J. Guadalupe Luviano del Moral	PRI	1978-1980
Anastasio Negrete Benitez	PRI	1981-1983
Lázaro Torres Aguirre	PRI	1984-1986
Bonifacio Hernández Beltrán	PRI	1987-30 nov 1989
Otoniel Reyes Mendoza	PRI	1 dic. al de 31 dic 1989
Octavio Rodríguez Barrera	PRD	1990-1993*
Ranferi Suárez Berrum	PRI	1994-Agosto de 1995
Reynaldo Echeverría Medrano	PRI	Sep 1995-1996
Esteban Mireles Martínez	PRD	1997

Fuente: Monografía del municipio de Cutzamala de Pinzón, Guerrero, CEDEMUN, SEGOB, 1988

\* Como resultado de la reforma a la Constitución local llevada a cabo por el gobernador José Francisco Ruíz Massieu, para que las elecciones municipales y de renovación del congreso local en la entidad no coincidieran con las de gobernador, los ayuntamientos tuvieron una gestión de tres años y once meses, por única vez.

**CUADRO 2. COMPARACION DE RESULTADO DE ELECCIONES  
MUNICIPALES  
( Cutzamala de Pinzón, Guerrero 1986-1996 )**

<b>Año</b>	<b>PRI</b>	<b>PAN</b>	<b>PPS</b>	<b>PRD</b>	<b>PFCRN</b>	<b>PARM</b>	<b>PST</b>
1986	8316	1	1	-	-	1	1
1989	1308	-	-	1607	-	-	57
1993	2724	-	-	2679	-	-	-
1996	3035	42	-	3068	6	-	-

Fuente: Cifras oficiales proporcionadas por el Centro de Estadística y Documentación Electoral ( CEDE ) de la UAM-Iztapalapa.

## FUENTES CONSULTADAS

### A. Libros y Artículos.

Aguilar, Luis F. "Estado, democracia y participación ciudadana", en **Memoria del coloquio Internacional: Retos de las ONGs vis á vis la globalización, democracia y cultura ciudadana del siglo XXI**, convocado por Equipo Pueblo, Development Gap, Ibase, Universidad Iberoamericana y Causa Ciudadana, septiembre 12 y 13, 1997, pp. 137-142.

Basave, Agustín, **Teoría de la democracia**, Editorial Jus, México, 1963.

Cerroni, Umberto. **Reglas y valores en la democracia. Estado de derecho, Estado social, estado de cultura**, Alianza Editorial/CNCA, Colección los Noventa, México, 1991.

Gil Villegas, Francisco. **Descentralización y democracia en México**, COLMEX, México, 1986.

Loría, Cecilia. **La ciudadanía toma la palabra. Cuaderno para el ciudadano y la ciudadana**, Causa Ciudadana ( Agrupación Política Nacional APN ), México, 1998.

Merino, Mauricio. **La participación ciudadana en la democracia**, en Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, número 4, IFE-SEGOB, 1995.

Moya Palencia, Mario. **Democracia y participación**, ENEP-Acatlán UNAM, México, 1982.

Ochoa Campos, Moisés. **La estructura del municipio mexicano**, en: Estudios municipales, núm. 10, México, julio-agosto, 1986.

Peschard, Jacqueline. **La cultura política democrática**, en: Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, número 2, IFE-SEGOB, México, 1994.

Pliego Carrasco, Fernando. "estrategias de participación comunitaria: un enfoque neopluralista", en: **Las políticas sociales**

**de México en los años noventa**, Instituto Mora/UNAM/FLACSO/Plaza y Valdés, México, 1996.

Prado, María del Carmen. "La gestión municipal ¿Motor o freno para el ejercicio democrático?", en : Mauricio Merino (Coord.) **En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno mexicano**, COLMEX, México, 1994.

Prud'homme, Jean-Francois. **Consulta popular y democracia directa**, en Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, numero 15, IFE, México 1997.

Tena Ramírez, Felipe. **Derecho Constitucional Mexicano**, F:C:E:, México, 1983.

Woldenberg, José y Luis Salazar. **Principios y valores de la democracia**, en: Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, número 1, IFE-SEGOB, 1994.

**B. Documentos.**

**Bando de Policía de los Estados y Buen Gobierno del municipio de Cutzamala de Pinzón, Guerrero.**

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,**  
Porrúa, México, 1997.

**Constitución del Estado Libre y Soberano de Guerrero,**  
Editorial Las Tres Hermanas, México, 1996.

**Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero.**

**Conteo Nacional de Población y Vivienda 1996, INEGI.**

**Monografía del Municipio de Cutzamala de Pinzón, Guerrero,**  
CEDEMUN-Secretaría de Gobernación, 1988.

**B. Hemerografía.**

## **1. Revistas:**

Proceso, 628

## **2. Periódicos:**

- El Universal, 07/VI/98.
- La Jornada, 08/X/93.
- Reforma, 03/VIII/98.