

# La representatividad del ayuntamiento de Guadalajara

EDMUNDO HERNÁNDEZ CLARO

La legislación electoral local trata de seguir de cerca y de adecuarse a la Ley Federal Electoral. Mientras más se aproxime, se presume que tiene mayor modernidad y actualidad. Esta visión centralista de lo electoral ha conducido a diseñar un mismo formato para todas las contiendas, sean para elegir al Ejecutivo federal, a los miembros del Congreso, gobernadores o presidentes municipales.

Los procesos electorales municipales son organizados a partir de las mismas divisiones distritales diseñadas para elegir representantes en el Congreso. Los regidores municipales, al igual que los diputados, se eligen por las fórmulas de mayoría relativa y de representación proporcional, lo que ha dado como resultado insuficiencias en la representatividad de los ayuntamientos.

En estas notas se apuntan algunas reflexiones en torno al grado de representatividad de los ayuntamientos que resulta de los procesos electorales. Se analiza el caso del municipio de Guadalajara en el contexto de las recientes reformas a la Ley Electoral del Estado de Jalisco, producto de la ambiciosa propuesta de reforma política impulsada por el Ejecutivo del estado.

En el ámbito municipal se hicieron, entre otras, las siguientes modificaciones a la Ley Electoral:<sup>1</sup> 1) Para los candidatos a presidente, vicepresidente o regidor, se aumentó de dos a tres años el tiempo que deberían estar vecindados en el municipio o zona conurbada correspondiente. Este requisito se aplica en caso de no ser originarios de Jalisco (artículo 33, fracción II). 2) Se redujo el porcentaje mínimo requerido para tener derecho a participar en la asignación de regidores de representación proporcional, al pasar de 3 a 2.5 por ciento de la votación total (artículo 38, fracción II). 3) Se incrementó en todos los municipios del estado el número de regidores de mayoría relativa y de representación proporcional, según el tamaño de su población (artículo 42).

Con estas modificaciones se pretende fortalecer la pluralidad política y mejorar el grado de representatividad de los ayuntamientos. Sin embargo, a la luz de la dinámica del proceso electoral para renovar el Congreso y los 124 ayuntamientos del estado, saltan a la vista algunas inquietudes en torno a la dimensión de los cambios electorales que se presentaron. En términos de prospectiva,

es importante reflexionar en torno al escenario futuro que se tiene pensado para el municipio con estos cambios. ¿Hacia dónde se avanza con ayuntamientos compuestos por algunos regidores más?, esto es, ¿qué cambios cualitativos se espera obtener con un nuevo tamaño de los ayuntamientos?

De igual manera, ante la insistencia de pensar las soluciones a los problemas públicos desde una órbita mayor que la del propio municipio, como es la propuesta de crear un gobierno para la zona metropolitana de Guadalajara, vale la pena discutir si el problema no es más bien producto de una deficiente configuración del gobierno municipal de Guadalajara. ¿Está suficientemente representada la comunidad municipal en términos poblacionales y territoriales a través de sus ayuntamientos?

Otro asunto de rango aparentemente menor es conocer la manera como los candidatos a regidores acreditan ante el Consejo Electoral del Estado de Jalisco el requisito de estar vecindados. Igualmente, frente a la hegemonía en el proceso electoral de los partidos políticos, ¿cuál es el grado de representatividad social que tienen las planillas de candidatos a las presidencias municipales postulados

*El autor es profesor investigador del Departamento de Administración del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara. El trabajo contó con la participación de Georgina Velasco García.*

por los partidos políticos? y, por lo tanto, ¿está suficientemente representada la comunidad a través de los regidores que resultan electos mediante estos procesos?

A estas y otras interrogantes, es necesario encontrar respuestas a la luz de la visión marginalista y de auto-complacencia que sobre los enfoques de las reformas municipales priva entre los funcionarios públicos. El crecimiento exponencial de problemas como el de seguridad pública y la degradación del medio ambiente son testimonios palpables de las limitaciones del modelo centralista de organización política.

Para encontrar posibles respuestas a las preguntas anteriores se revisa la cuestión de la representatividad en el ayuntamiento de Guadalajara a partir de dos ejes de análisis: población y territorio.

### Subrepresentación poblacional

En el proceso de conformación de sus planillas de regidores, los partidos políticos recurren a diversas modalidades de negociación con los grupos locales y nacionales, así como a consultas con sus militantes y con la población en general. De esta forma, los miembros seleccionados para integrar la planilla expresan los intereses del partido, grupos o individuos y, en el mejor de los casos, el de sus propios militantes. Por supuesto que con ello no se apartan de la Ley Electoral, pues la selección de candidatos es un asunto interno de los partidos. Lo cuestionable es si con esos procedimientos se ajustan al espíritu de que el municipio debe ser la primera escuela de la democracia, en donde se busque una auténtica representación comunitaria y territorial.

Lo anterior se complica aún más en el caso de los municipios que se ubican en las zonas metropolitanas, como Guadalajara, donde además del gran tamaño de su población, se observa una creciente complejidad de sus problemas sociales y territoriales.

En el municipio de Guadalajara se localizan seis de los veinte distritos electorales uninominales en que se divide el estado de Jalisco.<sup>2</sup> El ayuntamiento tapatío contará a partir de 1998 con dos regidores más que la administración actual, uno por el principio de mayoría relativa (para llegar a 13) y otro por el de representación proporcional (para sumar 7). En total estará conformado por 20 regidores.

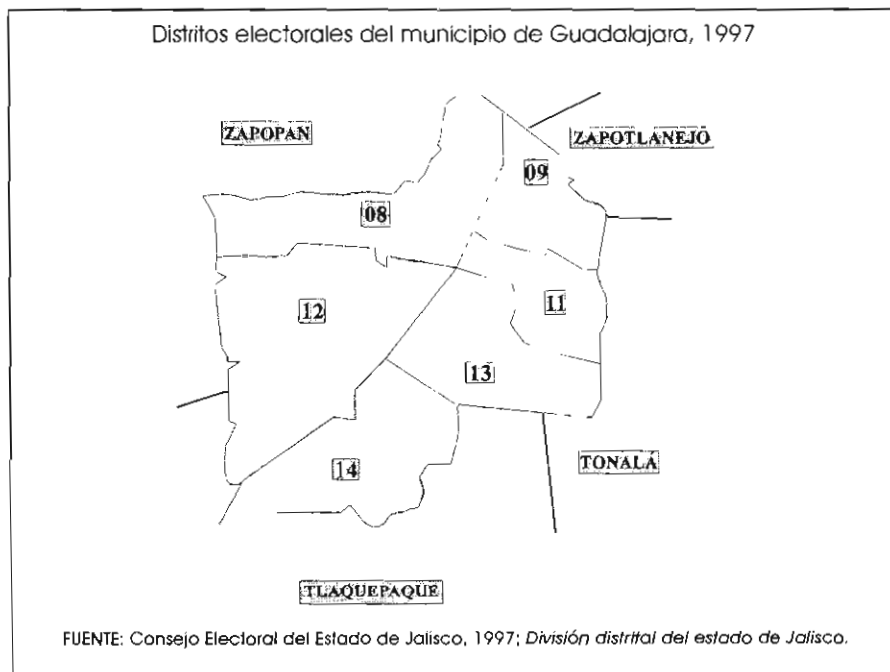
Si se compara la población distrital del municipio de Guadalajara con la de los cinco municipios más poblados del Estado de Jalisco –con excepción de Tlaquepaque y Zapopan–, se observa que cada uno de los seis distritos electorales de Guadalajara tiene aproximadamente el doble de ha-

bitantes que cualquiera de dichos municipios, salvo el de Tonalá.

El ayuntamiento de cada uno de estos municipios quedará integrado en 1998 con 16 regidores, 11 por el principio de mayoría y hasta 5 por el principio de representación proporcional (artículo 42 de la Ley Electoral). Con base en este parámetro, el municipio de Guadalajara, con una población distrital mayor que la de dichos municipios, podría tener un

Distrito	Población
8	273 926
9	259 547
11	309 681
12	269 190
13	280 863
14	274 804
Total	1 668 011

FUENTE: Consejo Electoral del Estado de Jalisco, *División distrital del estado de Jalisco*, 1997.



Estimación de la población de los municipios más poblados de Jalisco 1997	
Municipio	Población
Tonalá	271 969
Puerto Vallarta	149 710
Lagos de Moreno	125 680
Tepatitlán de Morelos	108 855
Tlajomulco de Zúñiga	100 527

FUENTE: Consejo Electoral del Estado de Jalisco, *División distrital del estado de Jalisco*, 1997.

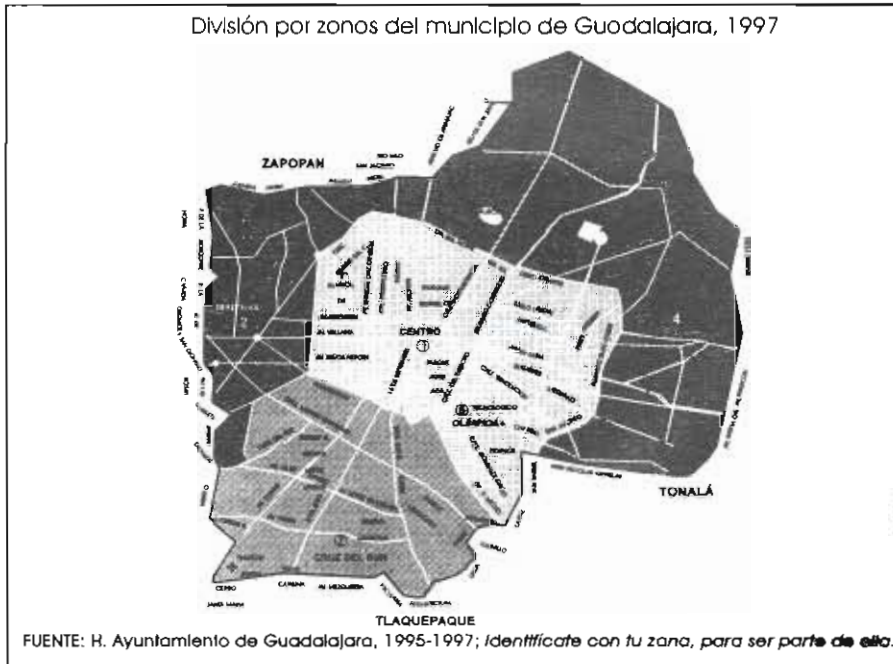
ayuntamiento por cada uno de los seis distritos.

### Subrepresentación territorial

Un efecto del problema de la subrepresentación poblacional en Guadalajara es el déficit de representatividad territorial que se expresa en la centralización del aparato de gobierno municipal, es decir, el ayuntamiento. El centro de la ciudad es la sede del cuerpo de regidores, donde

Sesiones del programa Miércoles Ciudadano Ayuntamiento Constitucional de Guadalajara, 1995-1996	
Zonas	Sesiones
Centro	10
Minerva	5
Huentitán	10
Oblatos	7
Olímpica	11
Tetlán	8
Cruz del Sur	11
Total	62

FUENTE: Ayuntamiento Constitucional de Guadalajara, folletos de avances y obras en las siete zonas municipales, 1995-1997.

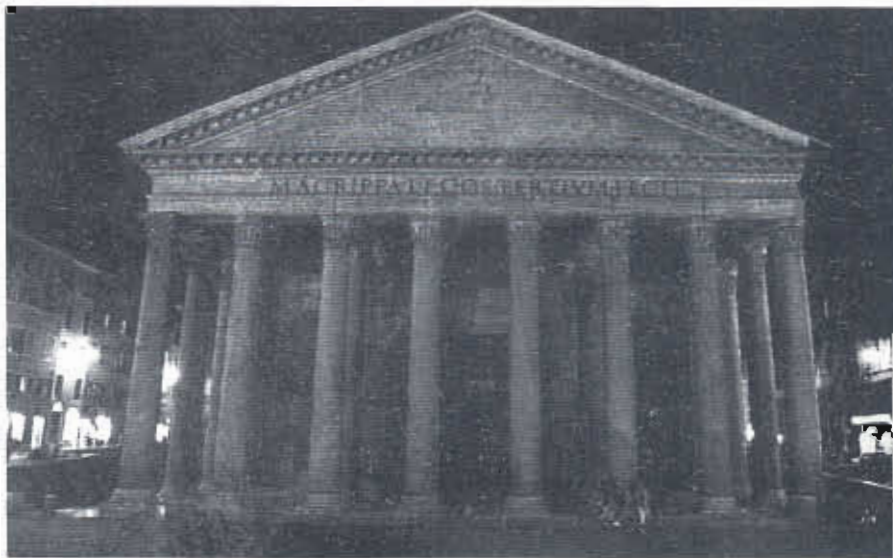


sesionan cotidianamente para atender los asuntos públicos de todo el territorio municipal.

Cabe destacar que Guadalajara cuenta, a partir de la administración 1995-1997, con una nueva división de la ciudad en siete zonas (Centro, Minerva, Huentitán, Oblatos, Olímpica, Tetlán y Cruz del Sur) en lugar de los cuatro sectores tradicionales en que estaba dividida (Hidalgo,

Libertad, Juárez y Reforma). Con la nueva división se pretende reordenar y controlar el crecimiento de la ciudad de acuerdo con sus características y contar en cada zona con una unidad administrativa propia para realizar trámites.<sup>3</sup>

Otra división municipal es la de los seis distritos electorales. Sin embargo, tanto para las siete zonas como para los seis distritos electora-



les se realiza el mismo proceso electoral para elegir el ayuntamiento del municipio de Guadalajara.

Aunque se ha intentado llevar a cabo una desconcentración administrativa en cada zona a fin de que esté "acorde con la personalidad, historia y tradición propias",<sup>4</sup> Guadalajara es un municipio centralizado políticamente que busca en la desconcentración de sus actividades administrativas una alternativa para suplir su déficit de representatividad territorial.

Un testimonio objetivo de su crisis de representatividad es el programa Miércoles Ciudadano, instrumentado por la presente administración. A través del mismo, las autoridades municipales acuden a las diferentes zonas del municipio para conocer de cerca y atender mejor los problemas y demandas de esas comunidades. Este programa es un testimonio de que el ayuntamiento de Guadalajara busca la legitimidad que pierde por la subrepresentación poblacional y territorial.

### Hacia un nuevo mapa municipal

Con base en los argumentos anteriores, y considerando el tamaño de la población, las fórmulas electorales

para determinar el número de regidores y las particularidades territoriales del municipio, es posible argumentar que existe un déficit de representatividad en el ayuntamiento de Guadalajara, el cual podría estar integrado por 96 regidores.

Una de las posibles modalidades de funcionamiento de un cabildo de ese tamaño sería a partir de una efectiva descentralización territorial, en la que se integrarían grupos de regidores electos popularmente por cada uno de los distritos electorales, zonas u otras formas de división territorial. En sus sesiones se abordarían los asuntos propios de su territorio y otros de alcance municipal. Se contaría también con un cuerpo de regidores procedentes de los diversos distritos o zonas que integran al municipio; se tratarían los asuntos que surgieran de los diferentes grupos de regidores zonales o distritales y otros de alcance municipal y regional. Con esta alternativa, Guadalajara sería un municipio que contaría con un aparato de gobierno efectivamente descentralizado.

Otra posibilidad sería formar municipios en cada una de esas zonas o distritos, donde el municipio de la zona centro fuera la capital del estado, situación que se podría hacer ex-

tensiva a los otros municipios de la zona metropolitana de Guadalajara.

Se podría argumentar en contra que los problemas municipales han alcanzado tales proporciones, que aumentar su número complicaría aún más su solución. Sin embargo, este es un argumento falaz ya que el problema no consiste en desaparecer a las autoridades municipales en aras del espejismo de un gobierno metropolitano. La experiencia reciente del Consejo Metropolitano de Guadalajara muestra una situación paradójica en la que se debilita a las autoridades municipales al considerarse como pares de las dependencias del Ejecutivo del estado y, al mismo tiempo, se crea una figura débil para atender los problemas de la zona metropolitana.

Las soluciones se encuentran en el propio municipio. Es tiempo de abandonar el juego de las reformas municipales para debatir con espíritu democrático el rumbo que se desea para el municipio. Guadalajara puede constituirse en el ejercicio piloto para gobierno y ciudadanos que aspiran a mejorar el rumbo de los municipios, cuya suma es la nación entera.

### Notas

<sup>1</sup> José Antonio Crespo, *Votar en los estados. Análisis comparado de las legislaciones electorales estatales en México*, Miguel Ángel Porrúa/Friederich Naumann/CIDE, México, 1996, p. 10.

<sup>2</sup> Consejo Electoral del Estado de Jalisco, *División distrital del estado de Jalisco*, 1997.

<sup>3</sup> H. Ayuntamiento de Guadalajara, *Identificate con tu zona para ser parte de ella*, folleto informativo, 1995-1997.

<sup>4</sup> H. Ayuntamiento Constitucional de Guadalajara, *Segundo informe de gobierno*, 1996, p. 34.

