



**El Colegio
de la Frontera
Norte**

Ciudadanía, modernización y derechos políticos en
Ciudad Juárez: estudio comparado de los
períodos 1983 – 1986 y 2004– 2007.

Tesis presentada por

José Eduardo Borunda Escobedo

para obtener el grado de

**DOCTOR EN CIENCIAS SOCIALES CON ESPECIALIDAD
EN ESTUDIOS REGIONALES**

Tijuana, B. C. 2007

Dedicatoria

A Gladys, quien con su esfuerzo, dedicación, entrega y deseo de vivir me mueve a seguir su ejemplo...

A Claudia Lizzette y Jesús Eduardo, motivo de orgullo y quienes me han enseñado a ser un padre...

A quienes me dieron la oportunidad de la vida y ya no están. Don Pedro y Doña Elisa.

Agradecimientos.

El presente trabajo de investigación es producto del programa de Doctorado en Ciencias Sociales con especialidad en Estudios Regionales que ofrece *El Colegio de la Frontera Norte* (El Colef) y corresponde a la tercera generación de doctorantes que tuvimos la oportunidad de ingresar al programa académico en cuestión. A mis compañeros y amigos con quienes compartí la experiencia de la investigación, de las lecturas, de la reflexión y de manera especial de la comprensión humana les agradezco su tiempo y su apoyo en las largas jornadas que nos envolvieron con los exámenes, los trabajos, los puntos y aparte que le dieron contenido especial a esta etapa de la superación personal y académica. Con especial afecto a *Rossie*, *Martha(s)*, *Marlene*, *Flavio*, *Hugo*, *Ignacio*, *Celso*, *Abraham*, *Eduardo*, *Juan Carlos*, *Ramiro*, *Raúl*, *Salvador*, *Oswaldo* y *Jesús*: gracias por su amistad.

Un agradecimiento al *Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología* (CONACYT) por el apoyo recibido, ya que sin ese aliciente no hubiera sido posible mi permanencia en el programa. También agradezco al Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP), ya que financió en parte los gastos que implica realizar un posgrado. Un agradecimiento al personal administrativo, docente e investigadores de *El Colegio de la Frontera Norte* quien alberga sentimientos de nostalgia y de recuerdos encontrados, gracias por el apoyo que de ellos recibí. Finalmente, agradezco el apoyo institucional y personal que tuve de la *Universidad Autónoma de Chihuahua* en especial a la *Facultad de Ciencias Políticas y Sociales* por las reiteradas consideraciones para iniciar el

programa de estudios pero también por permitirme terminar con el proceso que se materializa en el presente volumen.

Agradecimiento especial al Director de tesis, Doctor Tonatiuh Guillén López por su apoyo y paciencia, pero sobre todo, por haber orientado el sentido de la investigación. Su fineza y delicada asesoría, me hacía ver en diez minutos el contenido de un capítulo que me llevaba semanas en realizar, sin su apoyo no hubiera podido salir de las trampas que encierra la investigación científica. El contenido final del documento es responsabilidad mía y asumo la responsabilidad plena de las omisiones y/o errores que pudieran aún permanecer en la versión final.

De igual manera agradezco al comité de tesis por su pronta, dedicada y desinteresada aceptación para leer el documento que se presenta: Drs. Tonatiuh Guillén López, José Negrete Mata, Gerardo Ordóñez Barba, José María Ramos y Héctor Padilla.

Índice

Agradecimientos.....	5
Introducción.....	9
El plano internacional.....	11
El caso mexicano.....	18
Antecedentes: el caso Chihuahua.....	25
Antecedentes: el caso de Ciudad Juárez.....	32
Capítulo I.....	41
La evolución de los derechos políticos de los ciudadanos.....	41
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	46
Los cambios entre los dos períodos.....	54
Constitución Política del Estado de Chihuahua.....	55
Código Municipal del Estado de Chihuahua.....	64
Ley Electoral del Estado de Chihuahua.....	67
Normatividad Municipal.....	78
Salud y Asistencia a Menores.....	82
Seguridad Pública.....	83
Servicios Públicos.....	85
Deporte, Cultura y Recreación.....	87
Administración Interior.....	89
Participación Ciudadana.....	91
Desarrollo Urbano.....	92
Conclusión del capítulo.....	95
Capítulo II.....	98
Los actores de la democracia municipal en Juárez.....	98
¿Presidencialismo municipal?.....	100
La construcción de candidaturas “ciudadanas”.....	105
El candidato del PRI, la tradición que obliga.....	107
El candidato del PAN, el despertar.....	110
2004, el retorno del PRI.....	116
El proceso electoral.....	120
El resultado de las elecciones.....	128

2004, la desventura panista.....	136
Conclusión del capítulo.....	143
Capítulo III.....	144
El organigrama municipal.....	144
Unidades de Apoyo.....	153
Unidades de Descentralizadas.....	155
Unidades Centralizadas.....	158
Tesorería.....	158
Secretaría del Ayuntamiento.....	160
Dirección General de Servicios Públicos.....	162
Oficialía Mayor.....	164
Dirección General de Obras Públicas.....	165
Dirección General de Promoción a la Comunidad.....	167
Comunicación Social.....	168
Participación ciudadana y organigrama.....	170
Conclusión del capítulo.....	173
Capítulo IV.....	175
Los actores de la democracia.....	175
Las encuestas.....	179
Preferencia partidista por escolaridad.....	184
Preferencia partidista por género.....	188
Preferencia partidista por sector económico.....	191
Preferencia partidista por grupos quinquenales de edad.....	195
Los partidos políticos.....	199
Los personajes del cambio político.....	202
Conclusión del capítulo.....	204
Conclusiones.....	206
Bibliografía.....	218
Leyes, reglamentos y fuentes jurídicas.....	230
Fuentes orales.....	234
Sitios de Internet.....	236

Introducción.

Primer acto: un régimen autoritario se tambalea y “cae”. Segundo acto: esto produce una “transición” hacia una política competitiva y abierta y hacia la creación de nuevas “reglas democráticas del juego”. Tercer acto: conforme todos los actores se ciñen a las nuevas reglas, se “consolida” un régimen democrático. Telón, aplausos.

Lawrence Whitehead, 1996.

La presente introducción tiene como objeto describir el contenido de los capítulos que se presentan y a la vez es un acercamiento teórico – conceptual que permite definir el objeto de la investigación que se presenta: evaluar el resultado de la modernización política a través de un caso de estudio. Uno de los objetivos particulares es evaluar la consolidación democrática como la parte final del proceso prolongado (Labastida y López, 2004) y lento (Whitehead, 1996; Cansino, 2001y Guillén, 2006) de cambio político que ha caracterizado a México desde los inicios de la década de los ochenta¹. Los estudios abordados hasta ahora se han destinado a señalar el proceso de la transición (O’ Donnell y Schmitter, 186 y Schmitter 1991) y/o a buscar aquellos elementos multifacéticos causantes de las transiciones (Lijphart, 1991; Huntington, 1991; Aziz, 1991; Alcocer, 1991; Ai Camp, 1997; Cansino 1997 y 1998; Tagle, 2001; y Méndez 2006); otros estudios buscan abordar desde una perspectiva comparada las convergencias y divergencias de los diferentes tipos de transiciones a nivel macro (Punk y Verkuilen, 2002) y teniendo como referentes principales los escenarios de Europa y América Latina (Morlino, 1986;

¹ El inicio de la transición democrática en México ha tenido discusiones que la ubican por primera vez en 1964 cuando se implementó el sistema de diputados de representación proporcional (Crespo, 1997), o con el movimiento estudiantil de 1968 en México, o con la reforma política impulsada por el Gobierno de José López Portillo en 1977 (Crespo, 1997; Martínez, 1985) o con la expropiación de la banca mexicana en 1982 (Espinoza, 1993) y/o el proceso electoral de 1988 (Guillén, Butler y Pick, 1990; Lujambio, 1995), cuando asumió el poder el Presidente Carlos Salinas de Gortari. En resumen, la transición mexicana ha sido un proceso largo para llegar a la siguiente etapa que es la consolidación democrática.

Horcasitas, Hurtado y Pérez, 1991; Molinar, 1991; y Merino, 1994). Otro punto de los análisis realizados para estudiar las transiciones son los actores, las instituciones y/o las causas coyunturales que las propiciaron *pero principalmente las de tipo histórico* tal como la caída del Muro de Berlín y/o el fin de la Guerra Fría como elementos para definir que había sido el fin de la historia moderna o en las palabras de Fukuyama (1992), *el fin de la historia*.

Ante la perspectiva anterior, la evaluación de la consolidación democrática es la propuesta del presente trabajo que tiene como objetivos particulares medir el cambio en los derechos políticos de los ciudadanos, a través de la teoría de la modernización política, con base en el análisis de una experiencia concreta en México: se compara dos momentos políticos de un mismo régimen (1983 – 1986 y 2004 – 2007). A la par que se hace una evaluación de los derechos ciudadanos se genera una evaluación simultánea del sistema democrático mexicano y su trayectoria en la región que ocupa el estudio: Ciudad Juárez. En el momento histórico más importante de Ciudad Juárez, se libró en este territorio mexicano (Aziz, 1996) la lucha por la democracia que sirvió de ejemplo a nivel nacional e internacional por la alternancia política que se generó como paradigma y como un elemento importante en la descomposición del sistema político a partir de 1980.

En la literatura sobre transiciones se encontraron diversos tipos de medición de la consolidación democrática en los ámbitos nacionales: de un régimen autoritario – totalitario a una liberalización – democratización hasta llegar a la transición y consolidación democrática (Morlino, 1986; Cansino, 1997, 2001 y 2004). Esencialmente, estos trabajos describen las causas de las transiciones, en otros la trayectoria de las mismas y terminan el proceso del estudio con la instauración democrática pero sin detallar ni profundizar en el estudio de la “medición de la consolidación democrática” como en el caso de Schmitter (1991). La propuesta de investigación que se ha planteado en el caso particular de la tesis “*Ciudadanía, modernización y derechos políticos en Ciudad Juárez: estudio comparado de los periodos 1983 – 1986 y 2004 - 2007*” es la evaluación de la consolidación democrática, estudio no contemplado explícitamente por Schmitter (1991).

En esta introducción, se hace una revisión bibliográfica sobre los principales conceptos de modernización política, transición y consolidación democrática que nos proporcione elementos

básicos para un acercamiento a los elementos teóricos que definen el objeto de estudio de la presente investigación, se ubicarán los indicadores, las preguntas que tratan de responder, así como las metodologías y el tipo de medición que se ha realizado en otros trabajos de investigación. Bajo esta misma secuencia se revisa la bibliografía que aborda la transición democrática de los casos de México y específicamente para el de Chihuahua con los estudios relacionados con el primer municipio de oposición en Ciudad Juárez.

Al final del *capítulo* se presenta la nota metodológica que contiene los indicadores utilizados, las principales fuentes de información, el objetivo de la investigación y la reseña del ámbito temporal y espacial donde se ubica la investigación. Finalmente se encontrará una exposición del contenido de cada uno de los capítulos subsecuentes.

El plano internacional.

En el plano internacional se encuentran al menos tres conceptos generales que abordan el cambio del tipo de régimen político y sus factores: la modernización política, la transición a la democracia y la consolidación democrática. El primer concepto que se refiere a la *modernización política*, implica un desarrollo democrático en función del desarrollo económico (Cerroni, 1991; Przeworski, 1995; Bazaga, 1997; Remes 1999). Adicionalmente, otra de las nociones de la modernización política es el cambio en las formas tradicionales del ejercicio del poder político por nuevas formas: más democráticas, más racionales, más transparentes y más informadas (Crespo, 1989; Merino, 1993; Guillén, 1996; Huntington, 1997; Puga, 2000). La idea central es que en una sociedad desarrollada en lo económico, supone una evolución en los niveles de la democracia representativa. Sin embargo, existen casos latinoamericanos como el de Chile en donde el desarrollo y bienestar económico tuvieron repercusiones en sentido negativo en el desarrollo democrático². Adicionalmente, el papel de los empresarios en este país fue fundamental como una opción de la oposición política frente al gobierno de Salvador Allende (Flores, 2003).

² Con el General Augusto Pinochet, Chile mantuvo como país un sistema totalitario. La transición democrática, se dio a través del acuerdo para que en elecciones se eligiesen a los gobernantes en turno. Este es un caso en donde la transición política a la democracia fue pactada por el gobierno y la oposición al régimen militar.

Otro de los puntos clave de la modernización política es la transferencia o cambio en los formatos tradicionales del ejercicio del poder político por nuevas formas: en primer lugar, el cambio de la relación de sujeción del ciudadano frente al Estado (IFE, 2001a); en segundo lugar, la posibilidad de la participación ciudadana multifacética en los campos de la acción pública y gubernamental (IFE, 2001b); en tercer lugar, el reconocimiento de la potencialidad del ciudadano como actor principal en las diversas etapas de los procesos electorales (IFE, 2001c); en cuarto lugar el reconocimiento de la participación ciudadana como una constante en la acción gubernamental (IFE, 2000a) y finalmente, el reconocimiento de que la democracia sólo es posible con el quehacer de la ciudadanía, misma que se expresa en el ejercicio de los derechos políticos (2000b). Adicionalmente, si aceptamos el argumento de Huntington (1991), sobre la racionalidad de la autoridad, la diferenciación de estructuras y la expansión de la participación ciudadana, tendríamos un modelo ideal de sociedad con un alto índice de modernización política.

El segundo concepto que analiza la mecánica del cambio político³ es la teoría de la *transición política*, la cual hace referencia al cambio de un régimen político no democrático a uno democrático y observa tres pasos importantes. Primero es una crisis política de régimen, el segundo es el establecimiento de reformas que permiten el juego democrático, y finalmente, termina la transición una vez que se da la alternancia en el poder y se crea un escenario de consolidación democrática (Whitehead, 1996). Los estudios sobre la reforma del Estado, y especialmente los dedicados a las transiciones a la democracia dan por terminado el proceso de la “transición democrática” con la alternancia, y el “tránsito” termina en ese momento (Dahl, 1993; Cansino 1998 y 2004). Si damos como válidos los argumentos anteriores, podemos considerar que México ha transitado de un régimen no democrático a uno democrático y que la cuestión fundamental que se plantea en estos momentos es el avance que se tiene de la consolidación democrática en el país y concretamente en sus regiones.

El tercer punto, sobre el cambio político, se refiere a la teoría de la *consolidación democrática*, la etapa posterior de la transición. Esta es la etapa que se estudia y mide en la presente investigación. La consolidación democrática, tiene como características el

³ Al respecto, pueden consultarse a Carlos Elizondo Mayer – Serra y Benito Nacif Hénández (Comp.), (2002), *Lecturas del cambio político en México*, México, CIDE – FCE; Luis Salazar C. (Coord.), (2001), *México 2000: alternancia y transición a la democracia*, México, Cal y Arena; Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg (2000), *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena.

reconocimiento de un proceso electoral con las reglas claras y aceptadas por parte de los actores políticos, tiene además una competencia real en donde los candidatos y los partidos políticos tienen en igualdad de circunstancias la misma probabilidad de ganar en los comicios correspondientes (Schmitter, 1991).

Un modelo que existe para medir la evolución de la ciudadanía, es el sugerido por Almond y Verba (1989 y 1992), quienes establecieron una medición del desarrollo político a través de la cultura política. En su estudio, establecen que el Estado moderno se debate entre un movimiento que oscila entre el totalitarismo y la democracia. Entre los indicadores de la medición usados se encuentra la participación ciudadana, el voto ciudadano, los partidos políticos, la legislatura y el papel de los actores políticos. Sintetizan sus observaciones diciendo que la cultura moderna es una mezcla de la modernización con la tradición. Concluyen finalmente con una tipología de las culturas políticas existentes con base en los conocimientos, percepciones y evaluaciones ciudadanas.

El primer tipo de cultura que encuentran (Almond y Verba, 1992) es la “*parroquial*” en donde no se ubican con claridad los roles políticos que juegan los ciudadanos frente a los gobernantes y en donde los ciudadanos no esperan nada del sistema político. El segundo tipo es denominada la de “*súbdito*”, ubica una percepción diferenciada de los aspectos políticos y administrativos, existe un interés mayor por ciertos asuntos, pero el aspecto político queda casi en cero ya que no hay interés por participar en los asuntos públicos. Finalmente, la cultura política de “*participación*”, ubica una amplia participación hacia los aspectos públicos y administrativos del régimen gubernamental, adicionalmente, los ciudadanos reconocen en sí mismos un rol preponderante frente al Estado.

El cambio de régimen como resultado de la alternancia en el poder, produjo nuevas líneas de investigación y estudio en el campo de las ciencias sociales que incluyen conceptos como transición a la democracia y el de consolidación democrática. Las nuevas líneas originaron estudios de caso sobre los diferentes países y regiones que lograron pasar de un sistema autoritario y/o totalitario a un sistema democrático. El supuesto del que se parte es que una transición involucra el cambio registrado durante un proceso de las formas de gobierno para lograr el establecimiento del juego democrático (Martínez, 2000; Cansino, 1997 y 2001).

En esta dinámica, Juan Linz se constituyó en uno de los pioneros en el estudio de las democracias que tienen como característica su tránsito y consolidación democrática a partir de regímenes autoritarios (1990). Este autor consideraba que los países que no habían logrado una democracia plena, lo serían a corto plazo por los movimientos sociales y políticos que habían sucedido en Europa, Latinoamérica y Asia. El objeto de estudio en su artículo son los regímenes no democráticos y no tradicionales que suelen pasar a la etapa de la transición política o a la consolidación democrática (Linz, 1990: 9).

Morlino (1986), partió en su investigación teórica de la definición de la consolidación democrática, las características que se presentaban en cada uno de los procesos analizados y finalmente en las hipótesis que resultaron de la proyección de lo que iba a ocurrir principalmente en los casos de Europa y América Latina.

Algunos autores han observado que no todos los inicios de una transición democrática terminan con una instauración democrática (Schmitter, 1991). En ocasiones existe un avance democrático que comparte ciertos espacios de carácter autoritario dentro de sus estructuras o bien existe una derrota en la transición democrática y esta se vuelve insuperable (Martínez, 2000).

Schmitter (1991) ha reflexionado sobre los casos hipotéticos bajo los cuales se pueden presentar en las transiciones democráticas y los cambios positivos o negativos de su instauración (Morlino, 1986; Cansino, 2004). El primer aspecto es una regresión autocrática, que representa la vuelta a un sistema autoritario⁴. El segundo, es el estancamiento que produce un sistema híbrido en donde puede ocurrir una transición autoritaria con ciertos beneficios en los derechos ciudadanos, a la cual suele llamarse “*dictablanda*” o bien, un régimen democrático con restricción en la participación ciudadana y/o nulo apoyo en el sistema de partidos políticos, a la que se llama “*democradura*” (O’ Donnell y Schmitter, 1986 y Schmitter 1991). Un tercer escenario, es un sistema de democracia no consolidada, en donde las reglas del juego

⁴ Algunos autores, como Merino (1994a) han sostenido que las elecciones presidenciales de 1988 fue un retroceso en la democracia que nacía en México. Anteriormente, haciendo referencia a esa regresión, Juan Molinar Horcasitas (1987), detallaba el caso de Chihuahua con las implicaciones de una denuncia sobre el fraude electoral que se había realizado en las polémicas elecciones de 1986 y que a la postre, trajeron un desencanto en la participación ciudadana del proceso electoral de 1988 y una bajísima asistencia a las urnas durante las elecciones intermedias de 1989 y 1991.

democrático no han sido establecidas y sancionadas, pero en donde además, no existe un consenso y/o acuerdo para la transición entre los diversos actores.

Finalmente, el cuarto escenario de una transición democrática, es entrar en un proceso de consolidación en donde las reglas del juego democrático son aceptadas por los actores políticos y existe una competencia real entre los diversos actores y los partidos políticos pueden participar con posibilidades reales de triunfo. Llama la atención, que este último proceso que significa el término de la transición, no tenga indicadores para su medición elaborados por Schmitter (1991: 107) lo cual permite, a través de la experiencia de casos concretos, proponer algunas formas metodológicas para su estudio y evaluación⁵ (como lo es el caso de la presente investigación).

En la década de 1980 se llevaron a cabo en América Latina y en Europa del Este, una serie de cambios importantes en sus regímenes políticos. Estos pasaron de autoritarios a democráticos como consecuencia de una crisis dentro de las estructuras de gobierno además de que carecían de legitimidad política para seguir ejerciendo el poder público (Martínez, 2000). En este sentido, México no fue la excepción, pero con la característica de que esos cambios se produjeron en el plano local y concretamente en la estructura de los gobiernos municipales.

Para considerar a un régimen como democrático⁶, debe existir el respeto a la libertad de asociación, de expresión y en especial debe garantizarse la elección de la autoridad, a través de un sistema de partidos políticos que debatan entre sí para que los ciudadanos elijan a sus representantes. En este contexto, surgen actores que buscan el reconocimiento para forjarse como opciones para lograr la transición democrática (Martínez, 2000). Estos actores son los líderes sociales y políticos, así como los partidos políticos, las asociaciones, los medios de comunicación y los ciudadanos en su rol propio de ejercicio de una ciudadanía participativa. En otras palabras,

⁵ Un excelente trabajo de Rafael Calduch (2006), “Aplicación de indicadores en las relaciones internacionales: el Índice de Inseguridad Política Nacional” en *Relaciones internacionales*, CRI – FCPyS – UNAM, pp.45 - 77 resume los indicadores que se usan para medir la gobernabilidad democrática, los niveles de desarrollo democrático, de libertad y desarrollo humano entre otros datos agregados analizados. Resalta en el artículo, la referencia que tiene hacia los países latinoamericanos y la necesidad de analizar en su conjunto el Índice de Inseguridad Política Nacional que mida la inseguridad política de los estados.

⁶ Alan Touraine (2001), expone hasta cierto grado la misma idea de Alfredo Pareto (teoría de las élites) en donde la existencia del poder obligaba a una lucha por mantenerlo entre quienes estaban él y los que luchaban por eliminar o quitar a los que ostentaban el mismo poder. Esta idea de la democracia parece ser muy imperfecta, ya no limita el abuso de la fuerza, como una revolución, para acceder al poder político y choca con el concepto tradicional de las transiciones democráticas con el ejercicio del voto ciudadano.

una ciudadanía completa equivale a una democracia plena, en donde los ciudadanos participan de la vida pública y de las decisiones del gobierno, pero además existe una representación *real*, no *ficticia* de los mismos ciudadanos que no son excluidos de la vida política (Guillén, 2006 y Garretón, 2003).

Retomando lo sugerido por Cansino (1998, 2001 y 2004), para definir el estado actual de la transición democrática, se requiere de la celebración de elecciones libres y correctas para permitir una posibilidad de alternancia política y dar por terminado el ciclo del tránsito de un régimen autoritario a uno democrático. Los otros dos argumentos que expone para dar por terminado este tránsito a la democracia son la elaboración de una nueva constitución y/o bien, la celebración de un pacto entre los diferentes actores políticos para acordar las nuevas reglas del juego.

Para llegar a este resultado, Cansino (2001) ha expuesto las etapas de la democratización y de la liberalización política como factores, que dentro de una transición, dan como resultado final al régimen posautoritario⁷. Los indicadores que usa son las prácticas institucionales, la participación ciudadana y la constitución. En un segundo orden, ubica a los partidos políticos, los movimientos sociales y los líderes políticos como actores del proceso de transición que otorgan la legitimidad para llevar a cabo en “cierto tiempo” el cambio político.

Existen dos conceptos muy relacionados con las transiciones que permiten reconocer la existencia de “desviaciones” dentro del proceso de transición. Estos casos que se presentan en los procesos impiden, en primera instancia, establecer un proceso de consolidación democrática. Estos procesos intermedios, entre la transición democrática y la consolidación democrática, son la liberalización y la democratización. El primero de ellos, implica cambios en la competencia política a través del pluralismo partidista. El segundo, otorga un mayor reconocimiento a los derechos políticos y civiles de los ciudadanos. Cansino concluye (2001) que estos procesos son anteriores a una instauración democrática.

En ese sentido, el momento final de una transición democrática es el establecimiento de un régimen democrático. Este régimen puede ser el resultado de dos procesos sociales llamados

⁷ Manuel Antonio Carretón (2003), le llama a este proceso *postransición*, y sostiene que el gran resultado, dejado por la transición mexicana es el sistema de partidos y los institutos electorales (federal y estatales).

liberalización o democratización. El primero expresa el reconocimiento y respeto de los derechos ciudadanos, mientras que el segundo aspecto, referente a la democratización, exige un seguimiento de los procesos de representación política para la toma de decisiones (Schmitter, 1991 y Cansino, 1997, 2001). Dado lo anterior, puede existir una combinación de ambas posibilidades y dar casos de alta liberalización y baja democratización, así como otros casos con alta democratización y baja liberalización (Martínez, 2000).

Dicha instauración democrática⁸ obliga, por principio de cuentas, el reconocimiento de la ciudadanía como fundamento de la democracia (Guillén, 2006), respaldada por la constitución, el estado de derecho y bajo un nuevo esquema del sistema político que da cuenta del cambio político (Cansino, 2004). Otros indicadores utilizados para analizar la transición política (Cansino, 1995) han sido la relación entre el gobierno y el partido en el poder, el sistema de partidos, el tipo de régimen presidencial o parlamentario existente, las elecciones y la reforma de las instituciones cuyo objetivo sea referir la dinámica de los procesos políticos registrados desde la década de 1970 hasta llegar a la década de 1990.

Como conclusión de lo expuesto por estos autores, se pueden establecer al menos tres grandes teorías que explican el cambio político: la *modernización* política, la *transición* a la democracia y la *consolidación* democrática. Existen otros modelos, como por ejemplo el estudio de la cultura política realizado por Almond y Verba, donde se clasifican a las sociedades de acuerdo a la cultura cívica predominante. En el campo de la modernización política, los cambios que se pueden observar para su análisis son los que refieren a las formas en que se ejerce el poder político y en la manera en la que se construyen nuevas formas del ejercicio gubernamental principalmente cuando se da un cambio en la relación del Estado – nación frente al ciudadano.

En el campo de la transición a la democracia, se puede detectar que no existe una relación mecánica, sino que se construyen los procesos de forma diferenciada para cada uno de los países, incluidos los de América Latina. No es mecánica la relación ya que no siempre que se inicia una transición a la democracia, ésta termina con un nuevo proceso llamado consolidación democrática, sino que puede ocurrir una regresión al autoritarismo - totalitarismo y/o puede

⁸ Para llegar a la instauración democrática sería ideal que se construyeran los escenarios que permitieran llegar a ella. En *los nuevos escenarios de la transición democrática* (Cansino, 1998), propone cinco puntos por medio de los cuales se podría hablar de un pacto que legitime al régimen político y se abrieran las puertas a la transición.

ocurrir un nulo avance en el proceso de transición que lo lleve a un estancamiento en el cambio político.

Una transición democrática tiene al menos los siguientes elementos: surgimiento de una crisis de legitimidad política del gobierno en turno; puede existir una ruptura entre la clase gobernante que posibilita la creación o fortalecimiento de la oposición política; un acuerdo entre los actores para llevar a cabo el proceso de transición, la existencia de reglas claras, concretas y correctas en los procesos electorales que posibilitan la alternancia en el poder; el proceso final de una transición es el establecimiento de un régimen democrático.

Existen otros modelos intermedios, que intervienen en un proceso de transición democrática. Los casos de una “*dictablanda*” que consiste en el reconocimiento de ciertos derechos, principalmente de los políticos, que no se tienen en regímenes autoritarios o bien se le llama liberalización política, ya que se conceden por parte del régimen derechos para una competencia partidista. Existe también un proceso intermedio reconocido como “*democradura*” o que otorga ciertos derechos pero con restricción de la participación ciudadana. Otro de los conceptos manejados es la democratización, que al igual que la “*dictablanda*” reconoce los derechos ciudadanos pero no alcanza niveles de democracia plena. Estos modelos intermedios, son una parte importante en las sociedades ya que son anteriores a la instauración democrática y/o consolidación democrática.

La consolidación democrática, vista por los autores revisados, es el proceso que inicia una vez que termina la transición a la democracia. En este sentido, México está en un proceso de consolidación democrática a nivel nacional, mismo proceso que inició en la década de 1980 en muchas de las regiones del país ya que se transitó de regímenes locales autoritarios a estructuras de gobierno que se suponen fueron democráticas. En tal sentido, buscamos conocer el caso mexicano para proponer nuestra evaluación.

El caso mexicano.

Al abordar el caso de México, surgen algunas preguntas para analizar el estado actual en el que se encuentra el proceso de la transición, o bien, para determinar si existe un proceso de

consolidación democrática. Estas interrogantes se expresan de la siguiente manera ¿se ha establecido en México una democracia participativa? ¿Terminó ya el proceso de transición democrática en el país? ¿Estamos en un proceso de consolidación democrática? Estas preguntas imperan aún en el medio y, a partir de ellas, se pretende orientar el sentido de la presente investigación. En este apartado, se plantearán las ideas de los autores que han estudiado el caso de la transición mexicana, se proyecta, también, la caracterización del sistema político mexicano así como el acercamiento que se hace de la democracia en relación con los procesos descritos de transición y consolidación democrática.

Existe una gran cantidad de artículos e investigaciones sobre el tema de la transición. En México se han celebrado coloquios (Barros, Hurtado y Pérez, 1991), seminarios⁹, congresos y reuniones académicas para desarrollar el análisis de lo que fue, se esperaba y se desarrollaba en ese momento en la difícil tarea de la transición democrática. Son obras colectivas e individuales en donde se rescatan ciertos indicadores que permiten reconocer a los actores e instituciones, las fechas de inicio y término de las transiciones y hasta los que han afirmado que existe una transición inconclusa (Gómez, 2001).

En el análisis realizado por Gómez Tagle (2001), se señala que las democracias estaban en un proceso de constante cambio. Incluye en el análisis los temas de participación ciudadana, el acceso a la información, la reforma electoral, los partidos políticos, el sistema presidencial y los poderes metaconstitucionales del Ejecutivo. Señala como una de sus conclusiones que la alternancia en la Presidencia de la República en el año 2000 era como una “marca” de la transición democrática y el “momento del no retorno” para el viejo sistema autoritario.

Un trabajo coordinado para su publicación por Martínez Assad (1985), indica el principal problema que sufrió el municipio mexicano por las prácticas centralistas del sistema, y se destaca el pronunciamiento de lo local y su importancia en la transición democrática de las regiones. En el texto “*Municipios en conflicto*”, el coordinador expresa su visión de darle al espacio municipal “el lugar que le corresponde” dentro del sistema político y de allí la importancia de presentar el análisis sobre los casos abordados. Supone el autor que la reforma política de 1977 abrió las

⁹ El Colegio de la Frontera Norte (COLEF) en conjunto con la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales (SOMEE), han desarrollado un importante trabajo durante las sesiones del Seminario Permanente sobre Procesos Electorales.

puertas para la participación ciudadana en el nivel municipal (liberalización – democratización) más los problemas postelectorales del inicio de la década de 1980 propiciaron la Reforma del Artículo 115 de la Constitución. En el estudio se abarcan los casos del Estado de México, Sonora, San Luis Potosí, Chihuahua, Aguascalientes, Oaxaca, Baja California y Tamaulipas.

En los inicios de la década de 1990 se publicó el texto *Transición a la democracia y reforma del Estado* (Horcasitas, Hurtado y Pérez, 1991), en la colección de artículos y opiniones se destacaban cinco grandes temas. El primer apartado hacía referencia a las implicaciones económicas, el segundo al aspecto político, el tercero sobre la democracia, el cuarto aspecto era sobre la nueva cultura política y finalmente la quinta parte versaba sobre las “nuevas relaciones entre el estado y la sociedad civil”.

Coinciden estos autores (Horcasitas, Hurtado y Pérez, 1991), en la existencia de similitudes de los casos europeos y latinoamericanos, ya que en ambos se busca instaurar una democracia formal como alternativa en contra de la dictadura o el despotismo de los gobiernos constituidos. Reconocen, a su vez, que existen diferencias históricas, políticas, sociales y económicas en los procesos de cambio y/o de transición entre Europa y América Latina.

Otro texto, que surgió como resultado del “*Coloquio Internacional Transiciones a la Democracia en Europa y América Latina*”, destacaba cuatro temas que fueron abordados en el plano internacional con la excepción del caso mexicano (Hurtado, 1991). En el primero de ellos se destacaba la importancia de la democracia y las nuevas relaciones frente al Estado, los mercados y la sociedad. El segundo apartado, mencionaba las especificidades de los ciclos de la democracia¹⁰ en el momento y en especial en sociedades modernas. Un tercer tema, fue sobre los riesgos y las características de las nuevas formas de asociación entre mercado y democracia en sociedades que no han tenido experiencias de desarrollo económico y/o tradición democrática. Finalmente, el cuarto punto abordó el tema de “las nuevas relaciones, los sistemas de partidos, el sistema electoral y la gobernabilidad en países en procesos de democratización” (Hurtado, 1991).

¹⁰ Al respecto, el tema expuesto por Aziz (2000), *Los ciclos de la democracia* es ilustrativo al recrear los procesos que convergen en torno a la democracia, al menos en una de sus regiones y que en el objeto de su trabajo, lo recrea en el estado de Chihuahua.

Un estudio reciente (Méndez, 2006) realiza un recuento de los procesos electorales de 1977 al 2003, en cuyos indicadores de análisis se incluye como determinantes del cambio político la competencia entre partidos y la reforma electoral, de tal manera que el resultado electoral varía en función de una posible reforma electoral y de una real competencia electoral entre los partidos políticos.

Molinar (1991) mencionaba que las características políticas de México eran las de un régimen autoritario con un sistema electoral poco competitivo, la existencia de un partido de Estado cuya relación directa con las estructuras del poder lo hacía ver como una sola estructura, con la generación y patrocinio de una red de movilización de la estructura de votantes el día de las elecciones en forma corporativista y clientelar donde adicionalmente el fraude electoral¹¹ se practicaba en dos sentidos: el primero, aumentando votos al partido oficial y el segundo eliminando votos a la oposición. Finalmente, su pregunta de investigación circulaba alrededor de la idea de que en México no había elecciones limpias porque el régimen político era autoritario y/o porque el régimen era autoritario es que no había elecciones limpias. Concluía que este era un “dilema de causalidades recíprocas” que caracterizaban al país en donde no había democracia porque no había competencia o no había competencia porque no había democracia.

En este tenor, la liberalización política terminó en México en función de un desahogo de la crisis del régimen político que fue aprovechado por Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y como un reto de Ernesto Zedillo (1994-2000), (Crespo, 1995 y 1997). En esta crisis del sistema, las instituciones fueron “adaptadas”, o mejor dicho, cambiadas para dejar en el poder a la clase política. Adicionalmente, esta liberalización fue selectiva, al permitir al Partido Acción Nacional (PAN) su crecimiento y al Partido de la Revolución Democrática (PRD) acotarle sus líneas de acción y desarrollo. Concluye el autor que en esa etapa urgía tener una democratización porque la liberalización había cumplido su ciclo de vida.

Este mismo autor, señala que las condiciones de la transición política empezaron por cambiar del sistema de partido hegemónico al de partido dominante, ya que no existía una real

¹¹ Al respecto, se puede consultar a Fabrice Lehoucq (2007), “¿Qué es el fraude electoral?: su naturaleza, sus causas y consecuencias” en *Revista mexicana de sociología*, Vol. 69, núm. 1, IIS – FCPyS – UNAM, pp. 1 – 38. En el acercamiento que hace del estudio, concluye desde la primera parte en que no existe una amplia bibliografía que detalle el estudio de las conductas en las que se arriesgan los actores en las prácticas “incorrectas” de la manipulación del voto de los ciudadanos.

competencia que justificara su permanencia en el poder, retenido por la manipulación electoral, la compra de votos, la inhibición a los votantes y el aparato de gobierno que trabajaba a favor del partido hegemónico (Crespo, 1995 y 1997). Los otros temas de análisis es el voto ciudadano, la representación real de los partidos políticos, la institucionalidad y su resistencia al cambio. Reseña Crespo (1997), una serie de estudios comparados con los casos de Japón, Suecia e India en donde la dominación partidista es diferente a la implementada en México con el partido hegemónico, para concluir con que existía una crisis de legitimidad revolucionaria en los ideales del Partido Revolucionario Institucional (PRI), mismos ideales que fueron abandonados y traicionados por los que ostentaron el poder de la “revolución institucionalizada” (Cansino, 2004).

Otros estudios, han dejado en claro la falta de democracia en México, a diferencia del proceso democratizador que tenía Latinoamérica y los indicadores que ofrecía eran las elecciones abiertas, la participación ciudadana, los actores viejos y nuevos en los procesos democratizadores y finalmente la relación de dependencia económica y política que tenían los países latinoamericanos con Estados Unidos (Ai Camp, 1997). Almond y Verba (1989 y 1992) sostuvieron que México era una nación menos desarrollada, con un sistema político en transición, con una forma de organización ciudadana semiformal y en donde la democracia tenía una infraestructura relativamente nueva. Otro autor (Garrido, 2000), ubicó las diferentes maneras con las cuales se calificaba al régimen mexicano como “unipartidista”, “pluralista”, “democrático”, “dictatorial” y “totalitario” en dónde había una confusión entre el Estado mexicano y el partido en el poder. Existía, en otras palabras, una noción oscura, poco clara e imprecisa de lo que era en sí mismo el sistema mexicano: una dictadura perfecta¹² o una democracia imperfecta.

Sin embargo, los resultados electorales y el cambio democrático llevaron a Merino (2003) a establecer que en México el cambio político se dio solamente en una transición ubicada casi exclusivamente en el proceso electoral y las instituciones creadas para dar confianza y legitimidad al ganador de la contienda electoral. Distingue este autor las tres características que distinguieron la transición mexicana. En primer lugar, no existió nunca una transición pactada sino fue una transición votada; en segundo lugar, la transición no se provocó desde una ruptura

¹² El calificativo de dictadura perfecta al sistema político mexicano tradicional, caracterizado por su corrupción y la relación estrecha entre el poder ejecutivo y el partido hegemónico se debe a Mario Vargas Llosa.

sino más bien desde una apertura del mismo sistema; y finalmente la tercer característica de la transición mexicana es la continuidad de las instituciones que se suponen deberían de haber sido sustituidas. Arguye el autor que en México lo que ha existido es un cambio democrático que se ha quedado en el terreno de la contienda electoral y por lo tanto solamente se ubican los cambios en la dimensión procesal y no en la institucionalización del modelo democrático en las diferentes esferas de lo público ni de sus instituciones.

La otra discusión abierta era sobre la democracia y el desarrollo económico. Alcocer (1991) señala que era imposible disociar el tema de la democracia de la situación económica. Señala tres indicadores para fortalecer la parte económica, mismas que son: la apertura comercial de México, el recorte presupuestal y el desmantelamiento de las empresas paraestatales. Concluye que no debe confundirse el desarrollo económico como parte del desarrollo democrático porque son dos cuestiones totalmente diferentes. Este autor no coincide con el argumento principal de la modernización política: a mayor desarrollo económico, mayor apertura democrática

Otro autor (Bazdrech, 1991) apoya la misma idea de Alcocer (1991), al indicar que la democracia no tiene una relación lineal con el desarrollo económico aunque, los indicadores de los países desarrollados hagan pensar que si existe una correlación positiva entre ambos. Adicionalmente, supone que el impulso democrático proviene de una pugna por el poder entre grupos antagónicos. Finalmente, refiere que el punto de encuentro entre el factor económico y el desarrollo democrático es la incompatibilidad existente con el tradicional corporativismo mexicano. En contraparte, otros autores como Rubio (1991) señalan que la democracia y el desarrollo económico se complementan uno al otro.

El tema económico, como condición de la democracia, toma relevancia ya que en algunos casos se avanza más en el desarrollo económico que en el político, puesto que la reforma del Estado no ha sido del todo planteado en los aspectos social y político (Reyes, 1991). Así, la falta de consensos es la principal causa por la que no existe un cambio de régimen político.

Para 1994 algunos autores como Merino (1994a), señalaban que el proceso de democratización que se estaba generando en México tenía un referente histórico en la lucha por la democracia local iniciada en los municipios mexicanos. La transición a la que había entrado el

país se debía a una democracia pendiente que no se concretaba por estar condicionada como una transición permanente. En el análisis realizado destacan los indicadores de sistema de partidos, y la calidad de la ciudadanía en relación con el gobierno y el cambio en el discurso oficial que hasta antes de 1982 era el de la revolución de 1910. Finalmente señala este mismo autor, que en México hubo un retroceso en las elecciones de 1988 ya que, a partir de ese momento, la legitimidad del sistema se basó en el reconocimiento del resultado electoral y del conflicto ocasionado por los demás partidos políticos al no reconocer el resultado oficial. En conclusión, el triunfo de los partidos políticos, y en específico del PRI, se basó en el reconocimiento de la oposición con el resultado electoral, lo cual constituye la fuente principal de la legitimidad del poder político, pero el voto en las urnas se constituye en el elemento central de la actual democracia procesal del país.

Merino (1994) ha ubicado en el espacio municipal la búsqueda de la democracia, quizá más en el sentido de lo local y como un referente a las diversas tipologías de las democracias (a las que se ha hecho alusión) y con un componente importante como lo es la participación ciudadana. Desde una perspectiva de los estudios regionales, esboza el autor que los trabajos reunidos sobre la participación ciudadana tienen como característica propia la recreación de la diversidad de la participación ciudadana en cada uno de los municipios, de tal manera que se puede delinear que el espacio municipal y/o de lo local, adquiere diversas formas en el comportamiento y en la participación de los ciudadanos. El objetivo central de los estudios de caso fue el de diferenciar el tipo de democracia que se construye en el plano local y el tipo de democracia que se genera en el nacional.

Las conclusiones a las que llega este autor (Merino, 1994), sobre la democracia municipal en México, y los principales problemas a las que se enfrentan los ayuntamientos, es la exigencia de mayores recursos económicos y el reclamo de una mayor autonomía para ejercer sus funciones, principalmente las ubicadas en los procesos de descentralización administrativa. Resalta además, que la participación ciudadana es una forma en la que los ciudadanos hacen frente a los problemas comunes que no son resueltos por las instancias gubernamentales y que varían en formas tales como el conflicto social y la disputa electoral para atender y resolver sus problemas al interior pero que, a la vez, son penetrados en la vida municipal de problemas

“extramunicipales” que no son parte de la cotidianeidad de los gobiernos y las comunidades locales.

Se puede concluir en este apartado que, una de las premisas de la modernización política sobre la que se sienta el supuesto de que a mayor desarrollo económico mayor desarrollo democrático no es aceptada en su totalidad por algunos analistas y estudiosos de la transición democrática. Pero lo que sí se puede concluir, es que existe una relación entre el factor de desarrollo económico y el de las crisis económicas en los cambios que se producen al interior de los regímenes.

También hay que resaltar que existe un reconocimiento pleno en México sobre el papel preponderante de los municipios y sus regiones locales, como pilares de la democracia mexicana: de las regiones y/o de la periferia se crearon los movimientos sociales y políticos que le dieron forma en el plano nacional a la lucha democrática, misma que culmina con la caída del régimen centralista y presidencialista que se ubicaba en el centro del país y que se identificaba con la relación del PRI – Gobierno.

Debe destacarse que en el plano nacional, se dio una liberalización política, la cual condujo, incuestionablemente a la transición democrática. En el caso nacional, se puede evidenciar que el análisis sobre la transición dan por terminado el proceso y queda ahora establecer los lineamientos para estudiar el proceso de la consolidación democrática.

Antecedentes: el caso Chihuahua

Chihuahua se constituyó en estado pionero de la lucha por la democracia. La lucha por el poder político, se dio en primer instancia en los estados del norte de México en la década de los ochenta, período en el que participaron nuevos actores políticos (Guillén, 2002). La nacionalización de la banca, a su vez provocó la reacción de los empresarios, principalmente de los banqueros y los llamados “neopanistas” que se encontraban en el Centro Coordinador Empresarial quienes veían esas acciones del gobierno federal como una forma de estatismo socialista. Las actitudes tomadas por los empresarios se capitalizan, en el caso de Ciudad Juárez, en el Frente Cívico de Participación Ciudadana (FCPC), cuya cabeza visible fue Francisco Barrio

Terrazas (Guillén, 1988). La nacionalización de la banca, tuvo una reacción muy fuerte por parte por los empresarios que sí vieron amenazados sus intereses por el tinte socialista del gobierno de José López Portillo y del propio sistema político mexicano. También es muy importante la participación de la Iglesia ya que desde el púlpito llamaron a votar en conciencia por el cambio político que el país requería. El centralismo por su parte, ahogó las esperanzas de un Partido Revolucionario Institucional (PRI) que se fragmentaba por el control de la candidatura. En este escenario, la lucha por la democracia en Chihuahua se convirtió en un paradigma nacional, en donde no se puede explicar el resultado del año 2000 sin hacer antes referencia a lo que pasó en el período de 1983 – 1986.

La lucha por el poder político, y en especial por la democracia que emprendió el Partido Acción Nacional (PAN), logró unificar una idea colectiva sobre la crisis económica y la corrupción que distinguía al sistema político mexicano, representado por el PRI y el gobierno en sus tres órdenes de jerarquía. Por un lado, el potencial crítico que existía en contra del PRI en 1983 - 1986, fue aprovechado para “enganchar” a la ciudadanía y atraer una acción colectiva favorable al PAN (Guillén, 1988 y 2006). Esa acción colectiva no es fácil de encausar por los altos parámetros de consistencia en la cultura política tradicional que prevalecen en México, pero ejemplifica el porque de la importancia que tuvo el movimiento ciudadano en los procesos electorales y el papel fundamental del PAN como institución direccional de la oposición y de las inquietudes ciudadanas en el estado.

Otro de los rasgos importantes del caso Chihuahua, que no sólo fue el lograr el reconocimiento a los triunfos electorales de 1983, fue que junto a otros partidos de oposición, lograron gobernar a más de la mitad de la población del estado. Este indicador, refleja por un lado el posicionamiento del PAN a nivel estatal y por otro, la ruptura y descomposición del partido oficial para el año de 1983. El punto más álgido de la lucha democrática, se dio en 1986, cuando Francisco Barrio Terrazas compitió como candidato a la gubernatura del estado y se inició una lucha por la defensa del voto a través de la desobediencia civil que terminó como resistencia civil en todo el estado de Chihuahua.

La importancia del caso Chihuahua, trascendió del campo político y de la nota periodística ya que la experiencia concreta del primer ayuntamiento de oposición en Ciudad

Juárez es por demás rescatable, en primer lugar porque representaba la oportunidad de romper con las formas tradicionales y autoritarias del ejercicio de la autoridad municipal (Guillén, 1995). También representó una oportunidad de ejercer el poder municipal de la autoridad electa, bajo un esquema normativo totalmente nuevo ya que las reformas a la constitución de 1983 le dieron la oportunidad única de implementar nuevas formas de gobierno y de ejercicio del poder.

En la misma campaña electoral, el PAN y sus candidatos se habían comprometido a que los ciudadanos iban a gobernar, rompiendo con la verticalidad de las decisiones que tradicionalmente se ejercían en el poder, independientemente de la autoridad de que se trate y el nivel en el que se ubique. Es importante, entonces, resaltar que la oferta política del PAN era de un cambio, en las estructuras de gobierno, en la forma democrática institucionalizada en el plano municipal y no sólo era de actores nuevos que figurarían en las dependencias de gobierno municipal.

A continuación se detallan algunas de las investigaciones realizadas sobre el caso Chihuahua, así como las trayectorias del análisis realizado por investigadores y académicos que han tenido como línea de investigación los procesos más significativos de la democracia, sus actores y componentes en la historia regional de Chihuahua.

Un estudio pionero sobre la transición democrática en México, y en especial sobre el caso de Ciudad Juárez, es el de Aziz (1985) que retrata los sucesos del 3 de julio de 1983 en el estado de Chihuahua. Busca en su análisis explicar la quiebra de la legitimidad del gobierno, el cual se ve rebasado por la participación ciudadana, y en especial por los nuevos actores políticos aglutinados alrededor del Partido Acción Nacional. Como parte de su hipótesis de trabajo, Aziz busca explicar la situación coyuntural del caso Chihuahua con la crisis económica que presentaba el país así como la pérdida de legitimidad política del partido en el poder.

Este mismo autor reconstruye el proceso electoral de 1983 y lo enfoca sobre la capital del estado en donde analiza, entre otros indicadores, la campaña política tanto del PRI como del PAN, la participación de la iglesia en el proceso electoral, la constitución de la comisión electoral, el papel del corporativismo gremial, el financiamiento de las campañas y el desenvolvimiento de los medios de comunicación como agentes de cambio y socialización política. Compara los resultados electorales obtenidos en los últimos procesos electorales y los

obtenidos en la elección de 1983 y finaliza con una descripción de los principales problemas postelectorales como lo fue la impugnación del resultado electoral del municipio de Juárez ante la Comisión Estatal Electoral (CEE).

Aziz (2000), ha estudiado el caso de Chihuahua a través de un seguimiento del proceso electoral desde 1983 y hasta 1999. Establece que como caso de estudio Chihuahua "... muestra de forma privilegiada los obstáculos, tiempos, errores y bondades que puede tener un proceso de transición democrática y la primera alternancia encabezada por un gobierno surgido de la oposición" (2000: 7). Toma como eje de análisis el resultado electoral, la evaluación de gobierno y la posibilidad de estrechar un vínculo entre ambos elementos que expliquen el comportamiento electoral¹³.

Chand (1991), ha estudiado el impacto de la politización de la sociedad y de sus líderes en los procesos electorales del estado de Chihuahua. Además, analizó el papel de la confrontación partidista entre el PAN y el PRI así como el papel que jugaron los actores sociales identificados en la jerarquía de la Iglesia católica y las organizaciones sociales. El período del estudio se centra entre 1983 y 1989.

Bernal (1994), analiza los procesos electorales de 1983 a 1992 en donde compara las posiciones políticas de los diferentes actores que participaron en los procesos electorales que se dieron en el período y en especial el movimiento ciudadano de resistencia civil que provocó el cuestionamiento de las elecciones de 1986 cuando se eligió Gobernador del estado, presidentes municipales y diputados del Congreso local. También se analiza la participación de la iglesia, los empresarios y la sociedad civil como actores activos de la democracia y de la lucha por el poder político.

Mizrahi (1994) en su tesis analiza la participación del empresariado chihuahuense en los procesos políticos, la simpatía de estos hacia el PAN, la fractura de los grupos económicos en las cámaras empresariales y la disolución de empresas familiares y de grupos económicos que produjeron la ruptura partidista al definirse políticamente las líneas empresariales chihuahuenses.

¹³ Yemile Mizrahi (1998) hace un estudio sobre la evaluación de gobierno y el resultado electoral en Chihuahua, siendo gobernador del estado, Francisco Barrio Terrazas. Una de las conclusiones del estudio, indicaban que a pesar de haber obtenido una tasa de satisfacción alta el gobierno del estado de extracción panista, los resultados electorales no le fueron favorables al Partido Acción Nacional (PAN).

En el estudio, destaca la separación en dos ejes de la actividad empresarial; por un lado, el grupo de empresarios panistas de reciente creación y/o realineamiento que buscaban un espacio político para ejercer un frente contra el sistema priísta; y por otro lado, un grupo de empresarios con tradición histórica priísta que rompen con el esquema del sistema político mexicano y buscan espacios de poder político.

Esta misma autora (Mizrahi, 1995), busca explicar el porqué de la actitud conciliadora en el lenguaje del Gobernador Francisco Barrio una vez que llega al poder por la vía electoral al gobierno del estado, y el porqué del abandono de la crítica al Presidente Carlos Salinas de Gortari (1988 - 1994) durante los primeros años de su mandato. En el artículo se evalúan los dos primeros años del gobierno del estado, así como el papel del congreso local con mayoría panista.

De igual manera, Mizrahi (1998), hace un estudio en donde compara el resultado electoral y la evaluación de gobierno. Desde la perspectiva de la teoría del voto retrospectivo presenta un esquema sobre las razones del voto. Se parte del supuesto en el que el ciudadano ejerce el derecho político de votar y toma como pauta la evaluación del desempeño gubernamental para otorgar un voto de confianza o bien un voto de castigo a la actuación del gobernante en turno. La paradoja que encuentra la autora consiste en que, a pesar de existir una buena evaluación del gobierno del estado, cuyo titular era Francisco Barrio Terrazas, el PAN no logra ganar la elección de gobernador y conservar así el poder ejecutivo que habían obtenido en 1992.

Otro estudio, (Guillén, 1988) presenta una visión de cómo la crisis económica de 1982, repercutió ampliamente en los resultados electorales de 1983 y a final de cuentas, la repercusión de la crisis dejó un sentimiento de ruptura entre la élite gobernante y la crisis política del sistema que se representa en la falta de legitimidad política de los gobernantes.

Uno de los autores que abordaron el caso de Ciudad Juárez con mayor profundidad es Guillén López (1990), quien expresa en cierto sentido el rasgo de la representatividad que obtuvo el “neopanismo” de los empresarios afiliados al PAN en la década de los años ochenta. Este autor sostiene que el *neopanismo* representó, por una parte, el sentimiento democratizador que la sociedad requería o exigía al sistema político mexicano, pero a la par, esa expresión política del “neopanismo” representó el rasgo más arraigado de la intolerancia política hacia los grupos de “*oposición*”. En síntesis, se creó en Ciudad Juárez “Un espacio diferenciado, intolerante,

represivo y, finalmente, no democrático” (Guillén, 1990: 69) cuya bandera en el discurso político fue la lucha por la democracia.

En otro artículo, el mismo autor (Guillén, 1995) expresa una nota crítica sobre los ayuntamientos y la pluralidad política que existe en los municipios fronterizos, incluyendo al de Juárez. En ella se destaca que la existencia de una disonancia entre el gobierno municipal que se supone cercano a la comunidad ya que las relaciones entre los ciudadanos y el poder de la autoridad municipal no es del todo claro y hasta cierto grado distante uno del otro. Además, se resalta el carácter centralista que se reproduce del sistema político tradicional hacia la esfera municipal como una extensión del poder y como una práctica ordinaria de sobrevivencia del mismo sistema. Otro punto importante que desarrolla es la reforma del Estado, en cuyo caso, beneficia un tanto a los municipios ya que produce una ruptura en las relaciones intergubernamentales, principalmente a partir de 1983, cuando varios municipios del país fueron gobernados por la oposición. Concluye la nota afirmando que existe una desproporcionalidad en la integración de los ayuntamientos con respecto a los habitantes hecho que representa una crisis de representación generalizada.

Existe una tesis de maestría (Ordóñez, 1990) que reseña de manera profunda, las condiciones que se generaron respecto a la participación política en Ciudad Juárez en la década de los años ochenta¹⁴ cuando se dieron los cambios políticos en el plano municipal. Dichos cambios, fueron el objeto de estudio, señalando que la democratización de la sociedad, debería a su vez democratizar el aparato gubernamental a raíz de la transición que se daba en esos momentos. En el estudio se analiza la estructura municipal, a partir de los organigramas de 1980, 1983, 1986 y 1989 que corresponden a las unidades administrativas de cada uno de los gobiernos municipales que en forma periódica son electos cada tres años.

Como una conclusión en este apartado, se puede mencionar que el caso Chihuahua ha sido estudiado desde diferentes perspectivas. De acuerdo con la bibliografía revisada, Chihuahua atravesó por un período de transición democrática, cuyo momento más significativo fue de 1983 a 1986. Los esquemas de gobierno tradicional, debieron haber sido transformados en este período

¹⁴ Existen otros trabajos de investigación que reseñan el paso del viejo autoritarismo del sistema político. En el caso de Padilla (1997) hace un comparación entre Ciudad Juárez y Matamoros y el trabajo de Sirvent (1987) da cuenta del proceso electoral de 1986 en el estado de Chihuahua.

hacia procesos administrativos más democratizados, ya que ese fue el argumento principal de la campaña electoral del PAN en 1983. De acuerdo al análisis realizado, se debe considerar que en Chihuahua ya concluyó el proceso de transición a la democracia y actualmente se encuentra en un proceso de consolidación democrática.

En este sentido, debemos esperar que una vez concluido el proceso de transición, exista una institucionalización de la democracia, como forma de vida y no como recurso “discursivo”. La práctica democrática, por su parte, debe ser una norma común desarrollada por los ciudadanos en las instituciones tradicionales y nuevas que le den sentido al cambio político. Estas instituciones, por su parte, deben ser nuevas, con procesos modernos que dejen atrás las prácticas no democráticas. A su vez, los procesos de gobierno deben ser claros, transparentes, accesibles a todos los ciudadanos y con procedimientos eficientes y eficaces.

Con respecto a la ciudadanía, se puede concluir que ésta debe pronunciarse como más avanzada, caracterizada con las nuevas formas del ejercicio del poder político, del ejercicio de gobierno y con alta participación en los procesos de gestión y decisión gubernamental. Sin embargo, esta ciudadanía no ha sido completa y se encuentra estancada, esperando sea ejercida por los ciudadanos.

En la estructura de gobierno se espera que exista la inclusión de los ciudadanos, como parte central de las decisiones que se tomen al interior del mismo. En la reglamentación municipal y fuentes jurídicas, se espera encontrar un reconocimiento explícito de los derechos ciudadanos. En la práctica electoral, se espera que los actores políticos tengan claros sus derechos, se permitan las candidaturas independientes (Guillén, 1995), mismas que deben ser planteadas en la agenda de la reforma del Estado.

Un punto importante en los estudios revisados, lo constituye el análisis del resultado electoral y de las identidades partidistas. El indicador de la identidad partidista se ha relacionado con demasiada frecuencia con la integración de partidos políticos, el derecho de constituirlos, y el derecho a votar por la oferta política que mejor convenga al interés del ciudadano. Sin embargo, los derechos ciudadanos no se reducen exclusivamente al campo de lo electoral, ya que abarcan otras dimensiones. Por ejemplo, la integración de un gobierno es un derecho generado a los ciudadanos, no es únicamente un derecho del partido que llega al poder o de sus simpatizantes.

Otro derecho, relacionado con los procesos electorales, se refiere en la necesidad de que los procesos electorales no sólo sean un reflejo pasivo de los ciudadanos al ir a votar, sino que sea un derecho que ejerzan organizando los procesos electorales, participando como observadores electorales, funcionarios de casilla o como integrantes de los institutos electorales encargados de la organización de los procesos.

En cuanto a los medios de comunicación, se espera que estén abiertos a la opinión ciudadana y sean plurales en sus contenidos. Uno de los indicadores importantes de la participación ciudadana, es la posibilidad de crear nuevas opciones de agrupación que reflejen los intereses ciudadanos y satisfagan las expectativas sociales. En este contexto, se espera que se hayan creado organismos sociales surgidos como una respuesta a las demandas no satisfechas, y que tengan por objeto consolidar los derechos ciudadanos.

Antecedentes: el caso de Ciudad Juárez

Bajo el contexto del apartado anterior, se escogió el caso de estudio atendiendo a una problemática social que implica el reconocimiento de los derechos políticos. En tal sentido, una estructura social que los alimenta, por la cercanía que debemos suponer del Estado como construcción social frente al ciudadano es la que representa la figura del municipio mexicano. De igual manera es el espacio municipal un reflejo directo y más próximo a la actividad ciudadana, la cual suponemos está en mayor cercanía, mayor contacto y quizá mayor especialización (Guillén, 1995 y 2006) que cualquier otra estructura de gobierno actual.

El caso que se escogió para el estudio sobre la trayectoria de la democracia y sus expresiones concretas en el ámbito local se ubica en América Latina, específicamente en México que es una nación que ha transitando de un modelo no democrático a uno democrático. En esta dinámica, se ha elaborado una agenda electoral que incluye temas como la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder legislativo, el financiamiento de las campañas electorales, la reelección inmediata de los legisladores, la reforma electoral y el papel de los medios de comunicación en los procesos electorales (Hernández y Bardán, 2004 y Varela, 2004) que forman parte de la llamada reforma del Estado.

Así como se han analizado los casos de Europa y América Latina, cuyos procesos son diferentes al caso mexicano¹⁵, existen por igual regiones que con sus características sociales, políticas y sobre todo económicas hacen posible la construcción de identidades regionales diferenciadas y que se expresan por lo tanto de manera distintiva en cada uno de los casos. Se asume que existe un caso regional, distinto, como el de Ciudad Juárez a las demás expresiones regionales ya que la diversidad va desde los actores propios de cada región, en los tiempos diacrónicos en que se presentan los casos y por los diferentes calendarios que revisten formas diversas de expresión política.

Es decir, el caso de Ciudad Juárez fue en su momento, el caso que revistió la mayor importancia a nivel nacional, representó en sus acciones la forma más pura de participación ciudadana, marcó la ruptura de la élite gobernante del partido hegemónico y sentó las bases propias de la alternancia como expresión democrática de una de las regiones diferenciadas del país caracterizada por el desprecio del centralismo político y económico de quienes ejercían el poder desde un escritorio en el centro del país. Esta representación anticentralista se tradujo en un desprecio especial por lo proveniente del centro, en especial de los ciudadanos que provenían de la capital del país, a los cuales se les acusaba de la desgracia económica de la zona fronteriza por los subsidios que eran objeto los habitantes del Distrito Federal¹⁶ (Calderón, 1989).

El domingo tres de julio de 1983 marcó el caso Chihuahua y en particular el de Ciudad Juárez como uno de los sucesos más importantes de la transición política y democrática de México. El caso de Ciudad Juárez es emblemático por la gran participación ciudadana que rompió con la tradición política del partido hegemónico, marcó la alternancia política como una manifestación de la transición política y abrió la ventana por medio de la cual se perfilaba una consolidación democrática como resultado del cambio de un régimen autoritario a uno democrático (Schmitter, 1991).

¹⁵ Véase Huntington Samuel P. (1995), *La tercera ola: La democratización a finales del siglo XX*, Argentina, Paidós.

¹⁶ Sobre el particular, el trabajo de Leticia Calderón Chelius, menciona que las causas de las actitudes anticentralistas en la década de 1980, provenían por un especial rencor que se reflejaba en la cotidianidad de los habitantes fronterizos por las políticas públicas que se generaban en la Ciudad de México y por las decisiones que desde allá se tomaban y que afectaban directamente a Ciudad Juárez. Ciudad Juárez se distinguía entonces, por tener un estilo de vida muy asemejado al “American way of life” que se asemejaba a lo fronterizo. Estas dicotomías fueron las que al par hicieron se hiciera evidente la ruptura entre el centro y lo fronterizo, este último, expresión final del territorio mexicano.

En este sentido, es a partir de la consolidación democrática que se plantea abordar el estudio con el primer municipio de oposición en Ciudad Juárez 1983 – 1986, para medirlo a través de la comparación de un segundo período con una administración municipal que se supone evolucionada, con nuevas instituciones y sobre todo con la experiencia de las alternancias políticas que ha desarrollado como institución pública que permita realizar una evaluación de las formas de gobierno en el período 2004 – 2007.

El análisis de la dimensión municipal, permite en primer término evaluar la cercanía de las acciones de gobierno frente al ciudadano, las formas que se dan frente a esa relación y por la problemática social tan especial que tiene la ciudadanía, problemática que por definición debe de resolver en primera instancia el gobierno local. Adicionalmente, es el espacio municipal el que por naturaleza, también recrea las oportunidades ciudadanas para ejercer sus derechos, principalmente los de tipo político y la dimensión de gobierno que permite llevar a cabo la medición de la consolidación democrática.

Por lo tanto la medición que se está planteando no es conceptual de la consolidación democrática, sino una medición del proceso de un caso en particular a través de sus indicadores empíricos. Se busca resaltar los alcances y contradicciones del proceso empírico en una consolidación democrática en donde puede ocurrir que no exista algo más allá de una democracia, también puede que no se haya alcanzado esa democracia adicional y posiblemente no exista siquiera una democracia plena donde pueda subsistir un sistema híbrido de liberalización y/o democratización que ejemplifique un autoritarismo disfrazado de sistema democrático.

El caso de Ciudad Juárez representa el más destacado de los orígenes de la democracia actual que subsiste en México, ya que es la más sensible de las expresiones y la más notable característica de la organización ciudadana por los antecedentes históricos que se generaron en 1983 – 1986 con la lucha en defensa del voto y, en particular, por las movilizaciones realizadas en las elecciones de 1986, cuando se eligió gobernador del estado. Se asume que Ciudad Juárez es un caso emblemático por la nueva cultura política que se generó a raíz de los resultados de 1983, por la apertura del espacio electoral vía la participación electoral de los ciudadanos, por los nuevos actores reflejados principalmente en el Partido Acción Nacional y las organizaciones que

surgieron antes, durante y después del proceso electoral de 1983, por la movilización ciudadana en defensa del voto y, finalmente, por la gran promesa democrática que se sustentó como plataforma política y social (más no ideológica) por parte de quienes encabezaron el movimiento de oposición frente al partido hegemónico y, más concretamente, frente al poder del Estado.

La gran promesa democrática de “¡Únete al cambio, vota por el PAN!” es importante resaltarla y buscar *si efectivamente hubo en el discurso político una relación con la práctica cotidiana de los ciudadanos*. ¿Existió realmente ese cambio? ¿El cambio fue sólo un lema de campaña y no una la lucha en contra del fraude electoral? ¿La lucha por la democracia era una justificación política y discursiva para llegar al poder? ¿Existe actualmente una transformación que implique el desarrollo de una nueva ciudadanía, como evidencia de la modernización política?

A veinticuatro años de las elecciones de 1983 es importante preguntarse sobre el avance o retroceso democrático que tuvo la coyuntura electoral y los significados en el análisis teórico - conceptual de la modernización política, la transición política y/o en la consolidación democrática para responder a los planteamientos realizados por Schmitter (1991) sobre los escenarios del cambio político de los regímenes autoritarios. ¿Qué es lo que pasó y cuál es el resultado después de casi 24 años de la alternancia en Ciudad Juárez con los derechos políticos: derecho a votar, derecho a ser votado, derecho a la expresión política, derecho al acceso a los órganos de gobierno, derecho a integrar los órganos electorales, derecho a la integración de los actos de gobierno, derecho a la asociación política y el derecho a la información?

Resulta importante distinguir que la propuesta de investigación y sus objetivos ya que consiste en un estudio comparado de dos momentos: el de 1983 - 1986, año de la alternancia política, caracterizado por el triunfo del Partido Acción Nacional (PAN) sobre el Partido Revolucionario Institucional (PRI), que se convierte en una caso emblemático por ser la primera derrota sufrida por el partido oficial y el resultado que se observa empíricamente en el período 2004 – 2007, cuando el Partido Revolucionario Institucional (PRI), recupera la alcaldía tras un período de 12 años y cinco procesos electorales de dominación panista. La medición se hará en función de la contrastación de los derechos ciudadanos en el plano formal de las leyes, reglamentos y códigos que reconocen en primera instancia cada uno de los derechos políticos.

Otros indicadores de la evaluación son los procesos electorales, en el que convergen los candidatos, los líderes sociales, los sindicatos, los órganos electorales, así como el papel protagónico de los mismos partidos políticos.

También, se evalúan las estructuras orgánicas municipales de los dos periodos (1983 – 1986 y 2004 – 2007), para analizar el grado de consolidación democrática desde la perspectiva de la estructura administrativa, así como los cambios que en la administración municipal se llevan a cabo para hacer eficientes y eficaces los procesos administrativos que incluyen a los ciudadanos como usuarios y como parte fundamental de su inclusión dentro del gobierno. Finalmente, se analizan las actitudes ciudadanas con dos encuestas sobre identidades partidistas y se evalúa el papel de los protagonistas de los procesos electorales del primer período para conocer el papel que actualmente desempeñan.

En suma, se plantea una evaluación de los derechos políticos, sus alcances y limitaciones con las que se encuentra la nueva ciudadanía para ejercer esos derechos. El estudio será de dos periodos de administraciones municipales, caracterizada la primera por ser de alternancia política y una segunda que se circunscribe en un nuevo proceso de consolidación democrática.

El estudio abarca, como ya se ha hecho mención anteriormente, dos periodos. El primero que se caracterizó por la alternancia política con el triunfo del PAN por primera vez en el Municipio de Juárez en 1983. El segundo período transcurre en lo que pudiera llamarse la “mayoría de edad” de esa alternancia durante los años del 2004 al 2007, que se caracterizó por el triunfo del PRI en la elección de Ayuntamiento.

Los dos periodos convergen en que son dos ciclos de administraciones municipales, el primero representado por el Partido Acción Nacional (PAN) y el segundo por el Partido Revolucionario Institucional (PRI). En los dos casos, la vía de la alternancia política se dio a través del voto ciudadano. Difieren los periodos del estudio en el indicador del partido político que gobernó en cada uno de ellos, además que en el primer caso el gobierno estatal (1980 - 1986) era de extracción priísta diferente al del gobierno municipal panista de 1983 - 1986, en este contexto, las relaciones intergubernamentales eran difíciles de coordinar y por tal motivo existía cierto aislamiento en las políticas públicas municipales de las estatales.

En el desarrollo intermedio de los dos períodos, hubo cambios muy significativos en los contextos internacional, nacional y local. Destaca en el plano internacional la caída del bloque socialista de Europa y el fin de la *Guerra Fría* que había prevalecido desde el final de la Segunda Guerra mundial. En el plano nacional, el PRI perdió la hegemonía política que lo había caracterizado, se abrieron los espacios para que los partidos de oposición ocuparan los gobiernos estatales, ganaran algunas mayorías en los congresos locales de los estados y aumentaran su presencia significativamente en los gobiernos municipales. De igual manera, algunos espacios en el Senado y en la Cámara de Diputados fueron ocupados por partidos diferentes al PRI, hasta convertirse en la tercera fuerza política representada en la Cámara de Diputados en el año 2006.

En el plano local, el PRI ganó las elecciones de 1986 en un proceso muy polémico. El desencanto electoral y la amenaza del fantasma del fraude electoral inhibieron el proceso de 1989 y el Partido Revolucionario Institucional (PRI) ganó las elecciones, pero ahora sin la duda del fraude y sin el cuestionamiento de la validez de la elección. El PAN a partir de 1992 y hasta el año 2002 ganó todos los procesos electorales para elegir al ayuntamiento. La anulación del proceso electoral de Ayuntamiento del año 2001 por parte del Tribunal Electoral Estatal y ratificada la decisión por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación obligó a organizar de nueva cuenta la elección de Ayuntamiento. En las elecciones extraordinarias del año 2002, el proceso fue nuevamente impugnado por el PRI, el Tribunal Estatal Electoral anuló el proceso de elección de ayuntamiento pero el dictamen no fue ratificado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación por lo que el PAN retuvo el poder municipal.

Entretanto, el gobierno estatal fue ganado por el PAN en las elecciones de 1992, por primera vez se daba la alternancia política en ese espacio de poder y la oposición, a través del PAN rompía la hegemonía política en el escenario regional. En las mismas elecciones, también por primera vez, el PRI perdía la mayoría en el Congreso Local. Tres años más tarde, el PRI ganó la mayoría en el Congreso del Estado (1995) y en 1998 recupera el poder ejecutivo estatal.

Adicionalmente, los procesos electorales habían sido muy competidos en las elecciones de ayuntamiento. Esta aproximación de “altamente” competidos sitúa diferencias porcentuales de ventaja para uno u otro partido menores al 2% del total de la votación emitida. En el aspecto

formal del ejercicio del voto, se ha observado también un voto diferenciado para cada una de las elecciones que concurren en un mismo proceso electoral¹⁷.

Resumiendo lo anterior, el cambio político registrado en el municipio de Juárez ha mostrado una variedad de alternancias, de poderes divididos, de regresiones al autoritarismo, de presencia de liberalizaciones políticas, así como una alta competencia electoral que no sólo se refleja en el llamado en las urnas, sino en el ejercicio y defensa del voto ciudadano en los últimos 24 años. En este panorama, la investigación se propone hacer un estudio comparado sobre dos períodos que de gobierno municipal. El primero de ellos caracterizado por ser un gobierno de alternancia política y el segundo por ser de un proceso de consolidación democrática. El objeto de la investigación es evaluar el desarrollo de los derechos políticos y de la modernización política de manera empírica en la estructura del espacio municipal.

Los indicadores utilizados para medir la evolución de la modernización política en gran escala han sido la competencia electoral, la legislación electoral, los medios de comunicación, los partidos políticos, el voto y los votantes. Sin embargo, se considera que existen otros indicadores que darían ciertos datos más relevantes y profundos que a pequeña escala darían como resultado una visión más exacta del caso de Juárez. Cada indicador por si mismo genera una lluvia de ideas sobre el cual se podría seguir una línea continua de investigación. El caso del indicador proceso electoral, abre temas para el análisis de la regulación de precampañas, financiamiento de los gastos de campaña, el papel de los partidos políticos, la competencia electoral, la selección de candidatos, el comportamiento electoral, los órganos electorales y el tipo de votantes existentes. El análisis sobre la transición democrática ha sido casi una obsesión por ubicarlo en el plano electoral, cuando la transición va más allá de tal encasillamiento, por lo tanto, el indicador proceso electoral sólo es una parte de las múltiples implicaciones que tiene la consolidación democrática.

Un segundo indicador utilizado es la estructura *orgánica municipal*. En ella surgen de igual manera una serie de objetos de estudio en franca relación entre los ciudadanos y la estructura de gobierno: mecanismo de participación ciudadana institucionalizados, representación

¹⁷ En 1980 el índice de competitividad, era de .32; en 1983, el índice aumento a un .63 y en el año 2004, el índice era del .79. Lo cual indica que hay un aumento en la competitividad electoral en Ciudad Juárez.

ciudadana y actores políticos, conflicto municipal (Al interior del ayuntamiento, del ayuntamiento con la sociedad, con la coordinación intergubernamental y del conflicto social por sí sólo), el plebiscito y el referéndum como mecanismos de participación social.

La idea de que el cambio de partido político logra, por sí misma, la consolidación democrática e institucional no es del todo correcta, se requiere una instrumentación de reformas dentro de las instituciones. El primer paso es la adecuación de las instituciones por medio de la legislación. El indicador para analizar la legislación electoral y los subtemas que surgen son: los derechos políticos, la integración de los órganos “ciudadanos” encargados de organizar las elecciones, registro de candidatos, medios de impugnación, declaración de validez o nulidad de la elección.

La cultura política es otra categoría que se usó para medir la confianza ciudadana en las instituciones, conocer la identidad partidaria y política de los ciudadanos, así como de las percepciones ciudadanas del entorno político, social y de gobierno que se han generado y evolucionan en los períodos de estudio. Para ello se recurrió a las encuestas “Ideología y política en la frontera norte” realizada por El Colegio de la Frontera Norte en el año de 1986 y a la encuesta “Cultura Política en Ciudad Juárez” de la Universidad Autónoma de Chihuahua del año 2005.

La estructura de la tesis se compone de cuatro capítulos, los apartados correspondientes para las conclusiones y las referencias bibliográficas. En el capítulo uno se analiza desde una perspectiva de la ciudadanía la evolución de los derechos políticos, para tal efecto se revisó el marco jurídico vigente de 1983 y se confrontó con la legislación vigente en los años 2004 - 2007. Las fuentes de información para el análisis fueron la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado de Chihuahua, la Ley Electoral del Estado de Chihuahua así como la reglamentación municipal de Juárez, en donde se hizo una búsqueda del objeto de cada uno de los documentos que regulan el funcionamiento gubernamental de los procesos electorales, del ejercicio de los derechos políticos y de las disposiciones de tipo administrativo para los ciudadanos residentes en el municipio fronterizo de Juárez.

En el capítulo dos se hace un recuento de la campaña electoral de 1983 y del proceso electoral del año 2004 en donde se comparan las formas y/o procedimientos por medio de los

cuales tanto el PAN como el PRI escogieron o seleccionaron a sus candidatos. Adicionalmente, se buscaron los rasgos de la modernización política que chocaron con los procedimientos tradicionales de las campañas electorales así como las características del discurso político utilizados por los candidatos, las formas elementales de la participación ciudadana y finalmente se analizan los resultados electorales en cada uno de los períodos.

En el capítulo tres se analiza la estructura municipal de los períodos de 1983 – 1986 y las del año 2004 – 2007. En este análisis, se dividen las unidades de apoyo, las unidades descentralizadas y las unidades centralizadas de la administración municipal que se ubican dentro del organigrama de gobierno. En ellas, el análisis consistió en describir su composición, observar sus estructuras extensas y conocer los casos en los que de una *Dirección* de segundo nivel se pasó a unidades de *Dirección General*, definidas como de primer nivel. Se hace una revaloración sobre los entornos políticos internos y externos así como una valoración sobre la eficiencia y eficacia de la movilidad que presenta la estructura entre los períodos descritos.

En el capítulo cuatro se hace un análisis comparado de las encuestas realizadas en 1986 y en el año de 2005, se analiza el papel que tuvieron los actores individualizados (líderes de los partidos políticos, candidatos, voceros de las campañas, líderes empresariales y sociales) en el período de 1983 a 1986. Se compara su trayectoria política así como su participación en el proceso de transición y modernización política. Adicionalmente, se analiza al ciudadano como actor político y su relación con los indicadores de identidad partidista por grupo económico, sexo, quinquenio de edad y escolaridad. Al final se presenta la bibliografía consultada, así como las leyes, decretos y reglamentos revisados. Se enlistan las fuentes orales y los sitios de Internet que sirvieron como referencia en la realización de la investigación.

Capítulo I

La evolución de los derechos políticos de los ciudadanos.

La ciudadanía es un status, es decir, un reconocimiento social y jurídico por el cual una persona tiene derechos y deberes por su pertenencia a una comunidad, en general, de base territorial y cultural. Jordi Borja, 2002.

La evaluación de la modernización política, y de la consolidación democrática, es el avance que en materia de ciudadanía se genera a través de la relación que tiene el ciudadano frente al Estado. Un parámetro de dicha evaluación es el reconocimiento en la ampliación de los derechos políticos y del ejercicio de la ciudadanía. Existe una relación entre la ampliación de los derechos ciudadanos y la modernización política ya que la segunda reconoce un rompimiento de las formas tradicionales del ejercicio del poder. A través de una revisión bibliográfica, sobre todo que indique los avances sobre la nueva ciudadanía, como la forjadora de un nuevo tipo de relación del ciudadano frente al Estado es que en el presente capítulo se evalúan las condiciones de la evolución de los derechos políticos y del *status* social de la ciudadanía surgidos en el marco jurídico social mexicano ubicando, en primera instancia, la ampliación de los derechos políticos y su ejercicio. Para cumplir con el objetivo, se hace una revisión bibliográfica para ubicar el concepto de democracia, la enunciación de los derechos políticos y su ubicación en el caso de Ciudad Juárez y reconociendo que si no existe un marco normativo que otorgue esos derechos políticos a los ciudadanos, es reconocer la existencia de una democracia incompleta (Guillén, 2006).

Uno de los teóricos de la democracia más importante ha sido Dahl (1993), quien con el concepto de poliarquía lleva su objeto de investigación en el que refiere a la puesta en ejercicio

que favorezca el cambio de régimen en donde se permita a la oposición del gobierno organizarse en partidos políticos y enfrentarse entre ellos en elecciones limpias e imparciales. La matriz que construye para reforzar la idea de la democracia se basa en tres ejes: la formulación de preferencias (a), la manifestación de las preferencias (b) y, finalmente, el respeto y trato igualitario por parte del gobierno en la ponderación de las preferencias (c) y que se resumen en el reconocimiento de los derechos políticos universales. En este contexto, el autor expone una forma de medición de la democracia con base en el reconocimiento de los indicadores de los derechos políticos que van más allá de un derecho simple a votar para hacer complejo el sistema de ejercicio de la ciudadanía.

Los derechos ciudadanos que son reconocidos para ubicar a un sistema democrático son la libertad de asociación, la libertad de expresión, la libertad de votar, la libertad para que los líderes compitan en busca de apoyo, el derecho de los líderes políticos a luchar por los votos, la diversidad de fuentes de información, el derecho a ser elegido para la cosa pública, la realización de elecciones libres e imparciales y la constitución de instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias (Dahl, 1993). Los derechos políticos a los que hace mención se pueden considerar como la parte fundamental de una democracia moderna y que chocan con el pensamiento común en culturas políticas autoritarias del derecho a votar. Los derechos políticos van más allá del sufragio: constituyen la identidad de una ciudadanía diferenciada.

La idea de la democracia ha sido presentada como única, cuando en realidad no puede hablarse de un régimen de gobierno único o como una forma acabada con cierta homogeneidad en sus atributos. El concepto de democracia, entonces, debe implicar el reconocimiento de niveles que le den forma al concepto y uno de ellos es precisamente el reconocer que existen tipos ideales de democracias. Algunos autores (Held, 1997; Bobbio, 1996; Botella, 1991; Lijphart, 1991 y Dahl 1987) han coincidido en la existencia de diferentes tipos de democracia. Al compartir la idea de que existen una variedad de democracias, éstas han sido calificadas de diversas formas. Para resolver el problema de la definición de la democracia, Krauze (1986), exponía en su texto que había que eliminar sus adjetivos, en contraparte, Bovero (1997), propone salir de la vaguedad retórica y otorgarle la precisión que le corresponde al término democracia. En este sentido, el objeto del presente apartado, no es hacer un estudio teórico sobre la

democracia, sino de acercar el estudio empírico de los derechos políticos, contenidos en la democracia mexicana, expresada en una de sus regiones y el sentido que tiene en el reconocimiento por parte de los sistemas de gobierno a los derechos políticos señalados como objeto de estudio.

En este tenor de ideas, Lijphart (1991), elabora a través de un estudio comparado de las democracias contemporáneas una clasificación que corresponde a los regímenes como el presidencialista y/o parlamentarista. Analiza los sistemas de partidos, la división de poderes, las constituciones y las formas de participación ciudadana como el referéndum y concluye por igual que no se puede hablar de una democracia en su forma singular sino de las democracias contemporáneas.

Held (1997), identifica tres tipos de democracias. La primera se refiere a la democracia directa o participativa, la segunda es la democracia representativa o liberal y finalmente la tercera forma a la que llama “democracia fundada en un modelo unipartidista”. Parte de la idea de que la democracia tiene una serie de complementos que se discuten en el nivel internacional pero que se da principalmente dentro de la organización política de los Estados – nación y bajo procesos geopolíticos y económicos muy definidos.

Bobbio (1996), analizó el futuro de la democracia y concuerda en el sentido hasta aquí expuesto sobre la existencia de diversos tipos de democracia. La categoría de democracia representativa, la distingue en el sentido de que los representantes populares toman las decisiones por quienes los eligieron, mientras que en una democracia directa, es el conjunto de ciudadanos sin representantes quienes toman las decisiones que afectan a los ciudadanos en conjunto dentro del Estado – nación. Dentro de la medición de las democracias, propone que se utilice como indicador “la amplitud de los derechos políticos, desde el sufragio restringido hasta el sufragio universal” (1996: 64)

Este mismo autor (Bobbio, 1996), hace una referencia a los tipos de representación política para exponer la idea del mandato imperativo. La idea de este concepto es que un representante puede ser revocado en su mandato por el cuerpo de electores que lo eligieron para desempeñar el cargo. La forma tradicional de la representación actual, comenta el autor, es un

tipo de representación en la cual no hay una relación directa entre el representado y el representante que obligue a hacerse responsable frente a sus electores.

Es importante resaltar que existen trabajos teóricos que intentan dar una explicación sobre la medición de las democracias. Munck (2002), remite a las investigaciones que intentan desde diferentes ángulos medir la intensidad de una democracia. Expone este mismo autor que existen deficiencias en las definiciones conceptuales ya que unas son definiciones maximalistas, las cuales intentan abarcar todos los atributos de una democracia y esto provoca que se pierdan en una infinidad de cuestionamientos. Por otra parte, la definiciones minimalistas ofrecen indicadores imprecisos sobre la medición o dejan fuera otros atributos que se consideran importantes para otros autores. Concluye el análisis que existen tres retos que no han sido satisfechos por los índices de la democracia y que son la conceptualización, la medición y la agregación (Munck, 2002).

Lo mencionado por los autores anteriores, reflejan un claro perfil de estudio conceptual y teórico de la democracia. La democracia en este contexto, no depende de un toque partidista, es decir, ser propiedad o atributo de un partido político. También, la democracia no puede ser objeto de una autocalificación o autodenominación de un régimen político particular, es decir, un gobierno no puede proclamarse democrático, sino que el sistema democrático del régimen debe ser un reflejo de las actitudes del Estado frente a los ciudadanos.

En este contexto, es importante reconocer que los derechos ciudadanos son el reflejo del régimen político (autoritario o democrático). El reconocimiento de los derechos a través de leyes, códigos y reglamentos constituyen un primer paso que garantiza su ejercicio; el segundo paso es precisamente el ejercicio de los derechos de los ciudadanos¹⁸, es decir, *tomar parte de*, lo que significa que el ciudadano se hace presente en ciertas acciones como el ejercicio del voto, recabar firmas para promover un mejoramiento vecinal, asistir a una reunión o acto de campaña de un partido político, afiliarse a un sindicato, fundar un partido político, promover las nuevas formas de participación como el plebiscito, el referéndum y/o la revocación del mandato.

¹⁸ En la colección “Eslabones de la democracia”, editados por el IFE (2000), se precisa la diferencia entre ser y hacer ciudadanía. La primera, afirmación, sobre el *ser*, indica las características de la ciudadanía: tener 18 años, ser mexicano y tener un modo honesto de vivir. La segunda afirmación, *hacer ciudadanía*, es ejercer los derechos político que como status social se adquieren con el *ser*.

Borja (2002), evidenció la relación directa de la democracia con los derechos políticos y la ciudadanía. En tal sentido hace una apología de la ciudadanía al otorgarle un status social dentro de un área territorial¹⁹ y cultural que se expresan en derechos y obligaciones para la comunidad a la que pertenece. Al construir esa ciudadanía se deben considerar dos procesos: el primero es el reconocimiento y ampliación de los derechos formales de los ciudadanos, y segundo, en el desarrollo de los derechos efectivos. Borja (2002) ha considerado en primer lugar una evolución en la concepción tradicional de los derechos políticos. Hurtado (1999), a través de un análisis de los derechos políticos que se encuentran en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el análisis que hace de los mismos derechos en las constituciones de las entidades federales, sugiere junto a Borja el conjunto de derechos políticos que de cierta manera son universales. A continuación se detallan dichos derechos y aproximaciones teóricas.

Este mismo autor (Borja, 2002) expone que existe un cambio de los derechos ciudadanos que los hacen más complejos. Así por ejemplo, de los derechos electorales simples se evolucionó a un “derecho de participación política múltiple, deliberativa, diferenciada territorialmente, con diversidad de procedimientos y mediante actores e instrumentos diversos”; igualmente expone una evolución sobre el derecho a la información y lo complejo lo revierte en el “derecho a la comunicación y en el acceso a las tecnologías de información y comunicación; y finalmente, del ejercicio de la libertad de expresión y asociación pasa de un derecho simple al derecho complejo de “... constituir y a que sean reconocidas redes transnacionales o transfronterizas, a acceder a las informaciones sociales y económicas globales, a plantear conflictos y establecer negociaciones a escalas supraestatales” (2002: 7).

Hurtado (1999), busca como objetivo de investigación reconocer los derechos que tiene el ciudadano frente el Estado y que precisamente se reconocen dentro de un límite territorial. Dicho autor elabora un listado de nueve derechos políticos que complementan el conjunto de derechos reconocidos por Dahl (1993). Los derechos a los que hace referencia Hurtado²⁰ (1999) son el

¹⁹ Zygmunt Bauman (2001) ha mencionado que los límites territoriales no existen, que son construcciones sociales y en donde las distancias no importan al igual que el tiempo. Así, la idea del espacio y el tiempo de una democracia pudieran ser entendidas como una relatividad inmediata. Esto es solamente un reflejo de las consecuencias que trae consigo la globalización en la actualidad. En el mismo sentido puede consultarse el trabajo de Foucher (1997), donde se describen los procesos de construcción de las fronteras y de las relaciones existentes entre espacio y tiempo.

²⁰ Se puede agregar al listado los derechos “electorales” que complementarían los derechos ciudadanos y que son en primer instancia el derecho a participar e integrar los órganos electorales tanto federales como los propios de cada

derecho al voto, el derecho a ser votado, el derecho de asociación, el derecho de petición, el derecho de reunión, el derecho de expresión política, el derecho de acceso a condiciones de igualdad a las funciones públicas, el derecho de vigilancia de la función pública y el derecho a la participación en la formulación y en la ejecución de las políticas públicas.

En conclusión, los derechos que serán analizados en el caso de estudio de Ciudad Juárez son: derecho a votar, derecho a ser votado, derecho de expresión política, derechos de asociación, derecho de petición, derecho de acceso a la información, derecho de integrar los órganos electorales, derecho de acceso a la función pública, derecho de petición y el derecho de reunión.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este apartado, se analizan los artículos de la Constitución Política de México, en especial, los que contienen una relación directa con los derechos políticos y electorales de los ciudadanos. Se hace, igualmente una referencia a la evolución²¹ que han tenido a través de la reforma, la adición y/o derogación constitucional del articulado, señalando si ha tenido cambio alguno desde la promulgación en 1917 de la Constitución y en especial si esos cambios se registraron entre los períodos de 1983 – 1986 y 2004 - 2007.

Tabla 1 Derechos políticos garantizados por la Constitución.

Derecho	Artículos vigentes 2007	Contenido
Acceso a la información	6.- Derecho a la información. Sin cambios. (Véase artículo 26)	Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado.
Expresión política	6.- Manifestación de las ideas. Sin Cambios. 7.- Libertad de prensa. Sin cambios.	Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado. Artículo 7o. Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad pueden establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá

estado; el derecho a participar como funcionario de casilla en los procesos electorales y finalmente, el derecho a participar como observador electoral en el proceso electoral.

²¹ José Woldenberg (1991), ubicó las reformas más importantes las realizadas en los años de 1977, 1986, y 1989 1990. Mencionaba que la crisis política del sistema obligó en 1977 abrir los espacios institucionales de participación ya que los espacios electorales no eran aún una opción de la oposición política.

		<p>secuestrarse la imprenta como instrumento del delito.</p> <p>Las leyes orgánicas dictarán cuantas disposiciones sean necesarias para evitar que so pretexto de las denuncias por delito de prensa, sean encarcelados los expendedores, "papeleros", operarios y demás empleados del establecimiento de donde haya salido el escrito denunciado, a menos que se demuestre previamente la responsabilidad de aquéllos.</p>
Petición	<p>8.- Derecho de petición, en materia política sólo los ciudadanos de la república. Sin cambios.</p> <p>35.- Fracción V. Ejercer el derecho de petición. Sin cambio.</p>	<p>Artículo 8o. Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.</p> <p>A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.</p> <p>Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano:</p> <p>V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.</p>
Reunión	<p>9.- Derecho de reunión. Sin cambio.</p>	<p>Artículo 9o. No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar. No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.</p>
Asociación	<p>9.- Derecho de asociación. Sin cambio. (Véase artículo 41, Fracción I y IV)</p> <p>35.- Fracción III. Derecho de asociarse</p> <p>Decía (1983): Artículo 35 III.- <i>Asociarse para tratar los asuntos políticos del país.</i></p>	<p>Artículo 9o. No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar. No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.</p> <p>Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano:</p> <p>III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del País.</p>
Formulación de políticas públicas	<p>26.- Participación en la elaboración de políticas públicas y Acceso a la información oficial registrada en el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica. Sin cambios en el apartado "A" del artículo 26. En el año 2006 se agrega el apartado "B", cambio registrado.</p>	<p>Artículo 26.</p> <p>A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.</p> <p>Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.</p> <p>La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y</p>

		<p>evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.</p> <p>En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.</p> <p>B. El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, estados, Distrito Federal y municipios, los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley.</p> <p>La responsabilidad de normar y coordinar dicho Sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.</p> <p>El organismo tendrá una Junta de Gobierno integrada por cinco miembros, uno de los cuales fungirá como Presidente de ésta y del propio organismo; serán designados por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.</p> <p>La ley establecerá las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, de acuerdo con los principios de accesibilidad a la información, transparencia, objetividad e independencia; los requisitos que deberán cumplir los miembros de la Junta de Gobierno, la duración y escalonamiento de su encargo.</p> <p>Los miembros de la Junta de Gobierno sólo podrán ser removidos por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia; y estarán sujetos a lo dispuesto por el Título Cuarto de esta Constitución.</p>
Votar	<p>35.- Fracción I. Derecho a votar en las elecciones populares. Sin cambios.</p> <p>41.- Resguardo de los derechos políticos. (Cambio).</p>	<p>Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano:</p> <p>I. Votar en las elecciones populares.</p> <p>Artículo 41.</p> <p>IV. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.</p>
Ser votado	<p>35.- Fracción II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular. Sin cambio. (Véase artículo 41, Fracción I y IV).</p>	<p>Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano:</p> <p>II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley.</p>

<p>Acceso al gobierno</p>	<p>41.- Participación ciudadana, representación política y acceso al poder público.</p> <p>Artículo 41.- (1983) (Contenido completo del artículo).</p> <p><i>Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.</i></p> <p><i>Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.</i></p> <p><i>Los partidos políticos tendrán derecho al uso de forma permanente de los medios de comunicación social de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley.</i></p> <p><i>En los procesos electorales federales, los partidos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular.</i></p> <p><i>Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.</i></p>	<p>Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.</p> <p>I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.</p> <p>Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.</p> <p>II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.</p> <p>El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:</p> <p>a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el Órgano Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales. El 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior;</p> <p>b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, equivaldrá a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año; y</p> <p>c) Se reintegrará un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos políticos por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales.</p> <p>La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.</p>
---------------------------	---	--

Integrar los órganos electorales.	41.- Integración de los órganos electores, mesas de casilla. Cambio.	Artículo 41. III. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios (sic), en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores. ... Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.
-----------------------------------	---	---

Fuente: Elaboración propia con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2007).

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tiene 136 artículos y ha sufrido un total de 425 reformas constitucionales. Cabe hacer mención que 35 artículos no han recibido ningún tipo de reforma a su contenido, al menos en forma expresa y sin determinar si son o no estructurales los cambios al texto jurídico. De lo anterior se infiere que la Constitución conserva en origen sólo el 25.73% de los artículos de 1917, fecha en que se proclamó la actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²². En total se ha modificado en un 74.22% los artículos de la Constitución. Las reformas al artículo 115 de la constitución en el período de Miguel De la Madrid Hurtado en 1983 dieron pie al desarrollo plural en la integración de los ayuntamientos mexicanos (Bassols y Arzaluz, 1996) y el fortalecimiento municipal, depende en gran medida de las atribuciones que los municipios tuvieron a partir de ese año. También debe rescatarse la idea que hace Merino (1994) en el sentido de que la legislación federal es muy explícita para la dimensión federal de gobierno y es escasa e imprecisa en la dimensión municipal.

De los artículos que se refieren a los derechos políticos, cuatro nunca han sufrido un cambio en el texto original (Art. 6, 7, 8 y 9); el artículo 26 ha tenido 2 modificaciones (1983 y 2006), el artículo 35 ha tenido dos modificaciones (1990 y 1996) y el artículo que más se ha modificado es el 41 ya que tiene cinco modificaciones a su contenido (1977, 1990, 1993, 1994 y 1996). En este sentido, el reconocimiento y ampliación de los derechos políticos expresados por Borja (2002), han ido relativamente cambiando en el formato procesal, es decir, en el sentido del voto ciudadano al cual se le da una carga ideológica al presentarlo como el argumento central de la democracia (Merino, 2003).

²² Véase <http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/refcns/reformaseppp.htm> con fecha del 4 de abril del 2006 y 30 de junio del 2007.

El artículo 26, al ser el primero en el orden establecido de los que han sufrido algún cambio, presenta una dinámica interesante ya que es un “nuevo” contenido el que se ubica en la Constitución del año 2007 y en comparación con la que existía en el año de 1983. En la versión original de 1917, hacía mención sobre las acciones de los militares en tiempos de paz y de guerra. En este sentido, el nuevo contenido del artículo 26 establece el derecho de los ciudadanos a integrarse a la planeación de las políticas públicas. Este artículo en especial, incorpora el derecho de participar en la elaboración de los planes de gobierno.

Dentro del objeto de la reforma al artículo 26 de la Constitución Política en 1983, era la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo. En el primer párrafo, introducía como propósito de la planeación “... la democratización política, social y cultural de la Nación”²³. La segunda reforma (2006) hace alusión al Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, por lo que la implicación directa en el ejercicio de los derechos políticos se refiere al acceso a la información pública²⁴. Las reformas a este artículo, por un lado eliminaron los fueros militares y se dejó de lado, la posibilidad de un conflicto armado y las prerrogativas que en esos casos se daban a los militares (alimentación y hospedaje) en caso de guerra. Por otro lado, la incorporación de los ciudadanos en el diseño de políticas públicas y el acceso a la información pública, constituyen dos indicadores de la modernización política ya que anteriormente no se contemplaban estas acciones de gobierno. Los esquemas de acceso a la información y del Sistema Nacional de Información Geográfica y Estadística han tenido en los gobiernos locales una reproducción a escala, misma que permite a los ciudadanos tener el acceso a la planeación y a la información desde un desarrollo local de las nuevas instituciones gubernamentales.

Las modificaciones al artículo 35 de 1990 y 1996, se refieren a la afiliación partidista de los ciudadanos. En el fondo, la modificación constitucional rompió con la estructura de gobierno corporativista, pero principalmente con la del Partido Revolucionario Institucional (PRI). El cambio registrado en el contenido del artículo 35, es concretamente en la fracción tercera. En 1983, el texto decía: “III.- Asociarse para tratar los asuntos políticos del país”²⁵. Actualmente,

²³ Véase http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_102_03feb83_ima.pdf con fecha del 2 de julio del 2007.

²⁴ Véase http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_166_07abr06_ima.pdf con fecha del 2 de julio del 2007.

²⁵ Véase http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm del 2 de julio del 2007.

evolucionó para quedar establecido: “III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país” (Constitución Política EUM, 2007: artículo 35). En el contenido del artículo modificado, se aprecia el sentido de individualidad y libertad de la participación política, condiciones bajo las cuales el anterior sistema político no garantizaba, sino por el contrario, operaba para mantenerse en el poder. Este derecho de asociación política, es el que se reforma para dar independencia a la afiliación política.

En cuanto a la forma pacífica de la participación política, la reforma de 1990 lo estableció como un contenido muy específico del artículo. Esta inclusión de la palabra “pacífica”, tiene dos argumentos que pudieron ser la consecuencia de la inclusión, la primera, el malestar social y postelectoral que se vivió en el país en la década de los años de 1980 y que ponían en cierta “ingobernabilidad” al sistema político mexicano. La otra forma, era una posibilidad abierta para reprimir a los grupos políticos, ya que faltaría sólo que se “violentara” una forma tradicional de protesta para que se declare fuera del orden constitucional la participación política. En otras palabras, la “pacífica” forma de participación política no ha quedado lo suficientemente bien definida para defender el derecho o garantizar al menos su ejercicio por parte de los ciudadanos.

El artículo 41 sienta las bases fundamentales del juego democrático. Define a los partidos políticos como instituciones de interés público, establece las bases del organismo que regula y lleva a cabo la organización del proceso electoral a través del Instituto Estatal Electoral (IEE), de igual manera, establece los criterios mínimos para el funcionamiento de los medios de impugnación que en materia de derechos políticos se originen por la organización y desarrollo del proceso electoral, en perjuicio de los ciudadanos y de los partidos políticos. En la primera reforma del artículo 41 en 1977, se da impulso a la actividad partidista en los procesos electorales²⁶. Bajo este esquema, de la reforma de 1977 al artículo 41 de la Constitución federal, se daba prioridad a la actividad de los partidos políticos, pero sin aventurarse en el reconocimiento propio de los derechos políticos de los ciudadanos ya que sólo reconocía el voto universal, libre, secreto y directo.

²⁶ Véase http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_086_06dic77_ima.pdf del 2 de julio del 2007.

Dentro de los cambios en el contenido registrados, se encuentra la creación de un organismo electoral autónomo para la organización de los procesos electorales federales con la participación de ciudadanos en la integración de los consejos general, local y distritales del Instituto Federal Electoral (IFE); la participación de los ciudadanos en la integración de las mesas receptoras de votos y la inclusión de la figura de observador electoral. Se crea también un Tribunal Electoral para que resuelva los incidentes que en materia electoral afecten a los ciudadanos en sus derechos políticos, principalmente, los que se refieren al aspecto electoral. Otro avance es la inclusión que se hace del principio de libertad e individualidad en la afiliación partidista²⁷.

Los artículos enumerados en la tabla anterior, dan cuenta de la característica esencial de la ciudadanía: los derechos políticos. Uno de los cambios significativos, es el derecho a votar que se otorgó a los ministros de culto religioso, sin embargo les niega la posibilidad de ser votados para puestos de elección popular para mantener vigente el estado laico mexicano heredado desde la época de reforma juarista. En 1983, los ministros así como los ciudadanos que pertenecían a las asociaciones religiosas (monjas, frailes, sacerdotes, y de cualquier otra denominación) estaban incapacitados jurídicamente para ejercer el derecho al voto. En la Constitución Federal actual (2007), el artículo 130 es el que otorga el derecho al voto pero no a ser votado.

En una conclusión general, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente reconoce los derechos de petición (Art. 8), de asociación y reunión (Art. 9); de votar, ser votado, de asociación política, de petición (Art.35); de ocupar empleos públicos y/o de comisión en los asuntos públicos (Art.35, Frac.II), de asociación y/o constitución de partidos políticos (Artículo 41, Frac. I, Párrafo Segundo) y de participación en los órganos electorales como el Instituto Federal Electoral (IFE) o en las mesas directivas de casilla del día de la elección (Artículo 41, Fracción III.).

Resumiendo lo anterior, se reconocen diez derechos políticos en el texto de la Constitución Política y que son los derechos de petición, de asociación, de reunión, de información, de votar, de ser votado, de ocupar cargos públicos, de constituir partidos políticos,

²⁷ Véase http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_136_22ago96_ima.pdf del 2 de julio del 2007.

de afiliación a los mismos y de participación en los órganos electorales. El tipo de ciudadano que había en el período 1983 – 1986, tenía menos oportunidades en el reconocimiento de los actuales derechos políticos: observador electoral, integración de órganos electorales, funcionario de casilla, libertad e individualidad en la afiliación política, acceso a la información. En otros términos, el ciudadano en el primer período del estudio estaba más enfocado aun rol de sujeción por parte del estado, en cambio, en el período 2004 – 2007 tiene un rol de mayor participación ciudadana. También deben reconocerse los cambios sustantivos en la integración de los órganos electorales, que tienen una trayectoria que data de 1977 y que fue documentada en su momento por Woldenberg (1991).

Los cambios entre los dos períodos.

El contenido de las modificaciones que se han hecho a la Constitución de 1983 al año 2007, en el sentido del reconocimiento de los derechos políticos son: en el artículo 35, fracción III se reformó para quedar como el derecho de “Asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país” (reforma de 1990). Posteriormente en la reforma de 1996 se modificó el contenido de la misma fracción para quedar así: artículo 35, fracción III “Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país”. En el artículo 36, se considera una obligación y un derecho de los ciudadanos inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos. La individualidad paso a ser el requisito de afiliación a los partidos y se rompió con el carácter corporativista de la afiliación política.

En el artículo 41 se establecía que las elecciones federales se organizarían con la participación de los ciudadanos, los partidos políticos y los poderes legislativo y ejecutivo (reforma de 1990). En la reforma de 1994 se añadió que la organización de las elecciones sería a través de un órgano autónomo (IFE) y se estableció que las mesas directivas de casillas electorales estarían integradas por ciudadanos, incorporando la figura de consejeros ciudadanos a los integrantes del Consejo General del Instituto Federal Electoral. En la fracción I del artículo 41, se estableció que “Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos

políticos”. En la reforma del año de 1996 se definía que los partidos políticos son entidades de interés público cuyo objetivo es que los ciudadanos accedan al poder público²⁸.

El artículo 99, fracción V, establece en su reforma del año de 1996 que el Tribunal Electoral tiene como atribución resolver en definitiva “Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución” (reforma de 1996). El texto constitucional antes mencionado establece la inviolabilidad de los derechos de elección y de ser electo de los ciudadanos y su afiliación partidista.

En la reforma de 1992, se modificó el artículo 130 que regula el funcionamiento de las asociaciones religiosas. En este sentido a los ministros religiosos se les reconoció el derecho a votar pero no a ser votados y ratificaba el contenido histórico de la prohibición para ocupar cargos públicos así como su participación en actividades de proselitismo y/o en actividades partidistas o políticas²⁹.

En una primera conclusión, de los ocho artículos que definen y garantizan los derechos políticos, tres han tenido reformas que consolidan el ejercicio de tales derechos (26, 35 y 41) y los otros cuatro artículos de la Constitución que no han tenido ninguna reforma en sus contenidos desde 1917 son el 6, 7, 8 y 9. Igualmente, se puede concluir que existe un reforzamiento formal de los derechos ciudadanos, que su transformación ha sido muy reducida, no perfeccionada pero que se garantizan a raíz de la creación de los órganos judiciales. Las reformas constitucionales en materia de los derechos políticos no han sido ampliadas plenamente y constituye un indicador de un proceso estancado de la democracia actual.

Constitución Política del Estado de Chihuahua.

A continuación, se presenta el análisis de la Constitución Política del Estado de Chihuahua, la cual se promulgó en 1950 y sustituyó a la publicada en el año de 1921. El texto de

²⁸ Véase http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_136_22ago96_ima.pdf del 2 de julio del 2007.

²⁹ Véase http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_121_28ene92_ima.pdf del 2 de julio del 2007.

la Constitución lo componen 203 artículos, divididos en quince apartados denominados ‘Títulos’. En el Título III, capítulo III, se hace una referencia especial sobre los ciudadanos y en el Título VI, abarca el aspecto de las elecciones locales.

En la tabla siguiente, se comparan los contenidos de las constituciones de 1984 y 2007. Aparecen en negritas los cambios significativos que se ubicaron en la comparación y se hace mención de los cambios observados entre los dos periodos (1983 – 1986 y 2004). La idea central es al igual que en el análisis de la Constitución federal del apartado anterior, ubicar el contenido de los derechos políticos que se expresaban en los artículos de la Constitución local. Se ubican los derechos en el primer campo, después el texto que existía en 1983 – 1986 y finalmente, en el último campo se encuentra el texto de la Constitución por derecho político que corresponde al periodo 2004 – 2007.

Tabla 2 Derechos políticos en la Constitución del Estado de Chihuahua (1983 - 1986 y 2004 - 2007).

Derecho	Período 1983 - 1986	Período 2004 - 2006
Garantías Constitucionales.	Artículo 4.- El Estado, por ministerio de sus Poderes y Autoridades, asegura a todos sus habitantes que respetará y hará respetar las garantías individuales consignadas en el Capítulo I, Título I de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, y además las que se expresan en los artículos del 5.º al 10 de esta Constitución.	ARTICULO 4º. En el Estado de Chihuahua, toda persona gozará de los derechos reconocidos en la Constitución Federal, los Tratados Internacionales en materia de derechos humanos, celebrados por el Estado Mexicano y en esta Constitución. Todos los habitantes del Estado tienen derecho a acceder en igualdad de oportunidades a los beneficios del desarrollo social. Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de la persona y de los grupos en que se integra, sean reales y efectivas; y remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud. La interpretación de este artículo y de los derechos fundamentales, así como la actuación de las autoridades, serán congruentes con los instrumentos internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Para estos efectos, cuando se presenten diferentes interpretaciones, se deberá preferir aquella que proteja con mayor eficacia a las personas o a los grupos afectados.
Votar	Artículo 21.- Son derechos de los ciudadanos chihuahuenses: I. Votar en las elecciones populares del Estado.	ARTICULO 21. Son derechos de los ciudadanos chihuahuenses: I. Votar en las elecciones populares del Estado, así como participar en los procesos plebiscitarios, de referéndum y de revocación de mandato.
Ser votado	Artículo 21.- Son derechos de los ciudadanos chihuahuenses: II. Poder ser votados para todos los cargos de elección popular, siempre que sepan leer y escribir el idioma nacional , y nombrados para cualquier empleo o comisión, teniendo las demás cualidades que las leyes establezcan.	ARTICULO 21. Son derechos de los ciudadanos chihuahuenses: II. Poder ser votados para todos los cargos de elección popular y nombrados para cualquier empleo o comisión, teniendo las demás cualidades que las leyes establezcan.
Petición	Artículo 9.- La autoridad ante quien se ejerza el derecho de petición, dictará su proveído a más tardar, dentro de ocho días de presentado el ocurso; salvo lo que disponga la ley	ARTICULO 7º. La autoridad ante quien se ejerza el derecho de petición en los términos del artículo 8º. De la Constitución Federal, comunicará su proveído al peticionario a más tardar dentro de los quince días hábiles siguientes a la presentación del escrito , salvo lo que disponga la ley para

	par a casos especiales. Artículo 21.- (Sin cambios) V.- Ejercer en toda clase de asuntos el derecho de petición.	casos especiales. ARTICULO 21. V. Ejercer en toda clase de asuntos el derecho de petición.
Asociación	Artículo 27.- La soberanía del Estado, reside, originariamente en el pueblo, y en nombre de éste la ejercen los Poderes establecidos en esta Constitución.	ARTICULO 27. La soberanía del Estado, reside, originariamente en el pueblo, y en nombre de éste la ejercen los Poderes establecidos en esta Constitución. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas en su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuyendo a la integración de la representación local y municipal y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. Todas las campañas electorales serán laicas. Es revocable el mandato de los funcionarios públicos electos mediante el voto. La solicitud de revocación del mandato deberá ser suscrita cuando menos por el 10% de los ciudadanos del Estado, municipio o distrito, según sea el caso y podrá presentarse una vez transcurrido una tercera parte del período para el cual fue electo el funcionario. Quedan comprendidos en la categoría de funcionarios públicos el Gobernador, los diputados, presidentes municipales, regidores y síndicos. La ley establecerá las bases y procedimientos para la revocación. Así como los medios de impugnación.
Reunión	Artículo 21.- (Sin cambios) Son derechos de los ciudadanos chihuahuenses: IV. Reunirse pacíficamente para tratar los asuntos públicos del Estado.	ARTICULO 21. Son derechos de los ciudadanos chihuahuenses: IV. Reunirse pacíficamente para tratar los asuntos públicos del Estado.
<u>Iniciar leyes</u>	No se contemplaba como derecho el iniciar leyes.	ARTICULO 21. Son derechos de los ciudadanos chihuahuenses: VI. Iniciar leyes en los términos previstos por la fracción V del artículo 68 de esta Constitución. ARTICULO 68. El derecho de iniciar leyes y decretos corresponde: V. A los chihuahuenses, mediante iniciativa popular presentada en forma por ciudadanos debidamente identificados, cuyo número sea cuando menos el uno por ciento de los inscritos en el padrón electoral.
Expresión política	Artículo 4.-. El Estado, por ministerio de sus Poderes y Autoridades, asegura a todos sus habitantes que respetará y hará respetar las garantías individuales consignadas en el Capítulo I, Título I de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, y además las que se expresan en los artículos del 5.º al 10 de esta Constitución.	ARTICULO 4º. En el Estado de Chihuahua, toda persona gozará de los derechos reconocidos en la Constitución Federal, los Tratados Internacionales en materia de derechos humanos, celebrados por el Estado Mexicano y en esta Constitución.
Acceso a la información	No se contemplaba como derecho el acceder a la información.	ARTICULO 4º. II.- Toda persona tiene derecho a la información. Toda persona tiene derecho a acceder a la información pública, salvo en aquellos casos establecidos en la ley. El Estado garantizará el ejercicio de este derecho. Para proteger sus datos, toda persona tiene el derecho a acceder a información sobre sí misma o sus bienes asentada en archivos, bases de datos o registros públicos o privados y tiene el derecho a actualizar, rectificar, suprimir o mantener en reserva dicha información, en los términos de la ley. La ley protegerá a las personas contra cualquier lesión en

		<p>sus derechos, resultante del tratamiento de sus datos personales.</p> <p>Para garantizar y hacer efectivo el adecuado y pleno ejercicio de los derechos de acceso a la información pública y protección de datos personales, se crea el Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública como un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios y tendrá, en el ámbito de su competencia, facultades para sancionar.</p>
Acceso al gobierno	<p>Artículo 27. La soberanía del Estado, reside, originariamente en el pueblo, y en nombre de éste la ejercen los Poderes establecidos en esta Constitución.</p>	<p>ARTICULO 27. La soberanía del Estado, reside, originariamente en el pueblo, y en nombre de éste la ejercen los Poderes establecidos en esta Constitución.</p> <p>Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas en su intervención en el proceso electoral.</p> <p>Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuyendo a la integración de la representación local y municipal y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan el sufragio universal, libre, secreto y directo.</p>
Formulación de políticas públicas	<p>No se contemplaba este derecho.</p>	<p>ARTICULO 21. Son derechos de los ciudadanos chihuahuenses:</p> <p>VI. Iniciar leyes en los términos previstos por la fracción V del artículo 68 de esta Constitución.</p>
Integrar los órganos electorales.	<p>No se contemplaba este derecho.</p>	<p>ARTICULO 4º. En el Estado de Chihuahua, toda persona gozará de los derechos reconocidos en la Constitución Federal, los Tratados Internacionales en materia de derechos humanos, celebrados por el Estado Mexicano y en esta Constitución.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en la Constitución Política del Estado de Chihuahua (1984 y 2007).

En el artículo 4 (Constitución 2007) se reconocen los derechos que se establecen en la Constitución Federal. En la fracción II del artículo 4 (2007) se hace mención que toda persona tiene derecho a acceder a la información pública y con las excepciones que haga la ley correspondiente. En la constitución de 1984, no aparece el apartado segundo que hace referencia al acceso a la información. En este artículo 4, se observa un cambio significativo, por un lado, acepta sin condiciones la vigencia de los derechos del ciudadano expresados en la Constitución federal y por otro, rompe con el esquema reduccionista que tenía la Constitución local vigente en 1983 ya que incluía 4 nuevos derechos no considerados anteriormente (acceso a la información, participación en la formulación de políticas públicas, integración en los órganos electorales y la iniciación de leyes no se contemplaba este derecho).

En el artículo 21 fracción I (Constitución de Chihuahua, 2007) se enumeran los derechos de votar en las elecciones a cargos populares así como en los procesos de plebiscito, referéndum, y de revocación de mandato. El cambio más importante que se ubicó en el contenido del artículo es el derecho que se otorga a los ciudadanos para participar en los procesos plebiscitarios, de

referéndum y de revocación de mandato. Las tres nuevas formas de participación ciudadana, revisten una importancia notable ya que implican una modernización política, expresan una equiparación ciudadana frente al estado en el área de la toma de decisiones y establece mecanismo para la revocación del mandato a las autoridades electas por medio de la elección popular. La ley electoral, que se analiza en el siguiente apartado, establece los mecanismos y procedimientos para la regulación de estas nuevas formas de participación ciudadana. No existe, un documento único para el desarrollo del plebiscito, el referéndum y/o la revocación del mandato y su ejercicio aún no se ha puesto en práctica en el estado³⁰. En el año 2006, un grupo de empresarios se reunieron en torno al Frente Ciudadano (FC), cuyos promotores están vinculados al Frente Cívico de Participación Ciudadana (FCPC) mismo que impulsó la candidatura de Francisco Barrio Terrazas en 1983. El Frente Ciudadano (FC), inició el proceso de referéndum para someter a consideración la propuesta del *Plan Parcial San Jerónimo* que planteó realizar el alcalde Héctor Murguía Lardizábal. A pesar de haber iniciado el procedimiento de recolección de firmas y haber entregado la documentación completa de la solicitud, la propuesta fue desechada por tener inconsistencias en los formatos de los votantes registrados³¹. Al respecto, se confirma que las nuevas formas de participación ciudadana son para eventos “extraordinarios” en el sentido de la difícil implementación a la que hace alusión Guillén (2006) ya que para celebrar uno de los procesos mencionados, se requiere una participación ciudadana “extraordinaria” sólo para iniciar el procedimiento que requiere al menos el 4% del apoyo de los ciudadanos registrados en el listado nominal.

En el artículo 38 (Constitución, 2007), se establece que ningún ciudadano puede ser detenido el día de las elecciones a menos que sea en plena flagrancia del delito cometido. En la Constitución de 1984 se establecía que en la víspera de la elección nadie podría ser detenido y si se cometía un delito, el ciudadano debería ser aprendido después de que este hubiera emitido su voto (artículo 38).

³⁰ En la Ley electoral del estado (2006), se establece el procedimiento para operar el referéndum, plebiscito y la revocación del mandato.

³¹ Véase resolución IEE/REF/1/2006 en relación a la solicitud para promover referéndum abrogatorio del Plan Parcial de Desarrollo Urbano “San Jerónimo” para el municipio de Juárez, Chihuahua en http://www.ieechihuahua.org.mx/carpeta.aspx?id_c=2 del 2 de julio del 2007.

En el artículo 21, fracción II (Constitución, 2007) se establece como derecho el ser votado para los cargos de elección popular, así como la posibilidad de ser nombrado para los empleos y/o comisiones públicas. Un cambio significativo, representa la abrogación de una parte del texto del artículo 21, fracción II, ya que existía un principio de segregación cultural y social. Uno de los requisitos para poder ser votado como candidato, era que supieran leer y escribir el idioma nacional. Esta segregación, tiene al menos tres elementos para su análisis. El primer es la exclusión que se hacía en 1983 de los indígenas del estado de Chihuahua y que habitan en la zona serrana, mejor conocida como la Alta y Baja Tarahumara compuesta por catorce municipios. La marginación social por la que han vivido tradicionalmente las comunidades tarahumara, pima, tepehúan y guarajío tiene en la Constitución de 1983 un antecedente intenso ya que a la vez no se reconocía en la comunidad los usos y costumbres ni la legalidad de los Consejos Supremos que funcionan como autoridad en las comunidades. Adicionalmente, los analfabetas y los que supieran leer y escribir otro idioma, como en el caso de las etnias mencionadas, no podían aspirar a ningún cargo de elección popular, situación que de una manera u otra, restringía el derecho político de ser votado. La restitución de los derechos políticos a los grupos vulnerables como lo son los indígenas es un avance en la modernización política, pero dicho alcance sólo se logra en el reconocimiento y ampliación de los derechos, mismos derechos que necesitan pasar a la etapa del “hacer ciudadanía” a los que hace mención el quinto *eslabón de la democracia* (2000b).

En el artículo 21, fracción IV (Constitución, 2007), se establece el derecho para reunirse pacíficamente para tratar asuntos públicos. El texto permanece en el mismo sentido, sin ningún cambio. En el artículo 9 de la Constitución federal, se establece también el derecho de reunión y al igual que en el marco jurídico de la Constitución local no registraron cambios entre los dos períodos del estudio.

En el artículo 21, fracción V (Constitución, 2007), se enumera el derecho de petición y no sufre ningún cambio en comparación con la Constitución (1984) anterior en donde el mismo artículo y misma fracción hacen referencia al derecho de petición. Este derecho se ve ampliado con el artículo 7 (Constitución, 2007), que establece un plazo máximo de 15 días para dar contestación al escrito presentado por el solicitante; el cambio que se registra en este artículo (Constitución, 2007: Art.7) en comparación del artículo 9 de la Constitución de 1984, es la

ampliación del termino de 8 a 15 días para que la parte requerida de contestación a la solicitud presentada.

El derecho de asociación se garantiza en el artículo 27 de la constitución vigente (2007), se establece que la soberanía reside en el “pueblo”, señala que la inscripción de los ciudadanos a los partidos políticos será de manera libre e individual, comenta que las campañas serán laicas y que el proceso de revocación de mandato procederá cuando lo soliciten al menos el 10% de los ciudadanos y haya transcurrido al menos una tercera parte del período que les corresponde a los funcionarios públicos electos a través del voto ciudadano. En comparación con el mismo artículo 27, pero de la constitución con vigencia en 1984, sólo se hacía mención de que la soberanía que recaía en el pueblo. Los señalamientos antes realizados en la forma del viejo corporativismo y sindicalismo priísta, hizo que las formas de la afiliación partidista y el ejercicio del voto cambiaran considerablemente. Otro de los cambios registrados, es la revocación del mandato a los funcionarios electos, entre los cuales esta contemplado el gobernador, los diputados, los presidentes municipales, los regidores y los síndicos municipales. La introducción de la revocación del mandato, implica principalmente el poder de una ciudadanía para retirar la parte delegada y contractual que se le otorgó en las urnas. El mandato imperativo³² es a la vez una forma nueva de participación ciudadana que evalúa el desempeño de los funcionarios electos y los somete a la posibilidad de su destitución a través de las formas de la *revocación del mandato*.

En el artículo 21, fracción VI (Constitución, 2007), se establece como un derecho ciudadano el de iniciar leyes. De acuerdo al artículo 68, fracción V³³ (Constitución, 2007), requiere que sea cuando menos el 1% de los inscritos en el padrón electoral los que soliciten bajo el argumento de iniciativa popular, la creación de leyes o decretos. La participación ciudadana, bajo este tenor, implica la colaboración organizada de la sociedad civil para crear ordenamientos y ejercer otro derecho ciudadano y político que en 1983 no se reconocía: iniciar leyes y decretos. La Constitución de 1984, facultaba al gobernador, a los diputados, a los ayuntamientos y al Supremo Tribunal de Justicia para iniciar leyes (Constitución Estado de Chihuahua, 2007: artículo 68).

³² Véase Camargo González, Ignacio (2000), *La vigencia del mandato imperativo en la representación política mexicana: posibilitando un nuevo espacio público, 1993 – 1999*, tesis de maestría, Instituto Mora.

³³ Este artículo, establece que para iniciar una ley, los ciudadanos deberán contar con al menos el 1% de los ciudadanos registrados en el padrón electoral e identificados “debidamente”.

El derecho de expresión y más concretamente, las que tienen una relación con la libertad de expresión y la manifestación de las ideas, no tiene un contenido propio en la legislación actual (2007) ni en la constitución de 1983. Debe reconocerse, que la amplitud de los derechos reconocidos por la constitución en el año 2007, abarca los derechos contenidos en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y por tanto se aplican para el caso de la territorialidad del estado de Chihuahua. En este caso, damos como sentado que los artículos 6 y 7 de la Constitución (2007) federal, garantizan en el régimen interior del estado de Chihuahua la libertad de expresión.

El acceso a la información, como derecho político, está garantizado en la Constitución política federal (2007), al ubicar este derecho en la Constitución del estado de Chihuahua (2007), se encontró que hay un apartado especial que regula su funcionamiento. En la comparación de los contenidos, la Constitución de 1983, no regulaba el acceso a la información ni era un derecho que tuviera el ciudadano. En este contexto, el derecho de acceso a la información se presenta como una nueva forma del ejercicio de los derechos ciudadanos ya que tradicionalmente la información se reservaba para el grupo en el poder, para ocultar las acciones de gobierno y/o dar un manejo “político” a las auditorías financieras y administrativas de las dependencias públicas.

El acceso al gobierno es otro de los derechos ciudadanos, al respecto, el artículo 27 de la Constitución del estado de Chihuahua (2007), tuvo un cambio importante al incorporar dentro de los objetivos de los partidos la integración de los ciudadanos como actores principales para acceder al poder público. El artículo 27 de la Constitución del estado (1983) no contemplaba la participación de los ciudadanos y solamente se limitaba a establecer que la soberanía del estado recaía en el pueblo y en los poderes establecidos en la Constitución. El acceso al poder público, es entonces otro de los derechos constitucionales que se reconocen en la Constitución (2007) y que no se contemplaba anteriormente en el período de 1983 – 1986.

El derecho a formular políticas públicas o bien participar en la formulación de los planes de gobierno, como derechos ciudadanos, se contemplan en el artículo 26 de la Constitución federal (2007), en el plano local, esa disposición surte efecto a través del artículo 4 de la Constitución del estado de Chihuahua (2007), sin embargo, en los contenidos de los artículos no se encuentra expresa ni tácitamente el involucramiento de los ciudadanos como actores

principales ni indirectos en la formulación de los planes de gobierno. En este sentido, ni la Constitución vigente en el período 1983 – 1986 ni la del período 2004 – 2007, consideraban en sus textos constitucionales el involucramiento de los ciudadanos ni otorgaban ese derecho referenciado en el contexto de la Constitución política de los estados unidos mexicanos (1983 y 2007).

La democracia en Chihuahua empezó a ser una realidad en la década de 1980. Los derechos políticos en el campo electoral, fueron en sus inicios la lucha por la democracia que se inició bajo el argumento del Frente Cívico de Participación Ciudadana y que a la postre vino a reformar el sistema político mexicano, sus instituciones incluidos los partidos políticos y los órganos electorales. La pobreza de la democracia chihuahuense, de acuerdo a sus tradiciones, rituales políticos y formas y costumbres arraigadas, hacían inoperante una legislación electoral ya que era, precisamente un ritual “democrático” de legitimidad política la organización de las elecciones porque siempre ganaba el PRI.

El derecho a integrar los órganos electorales como derecho ciudadano es reciente en México. Su aprobación en la Constitución federal data de 1994³⁴, donde se decretó que los “consejeros ciudadanos” integrarían los órganos de dirección máxima del Instituto Federal Electoral. Por primera vez en la historia de México, las elecciones serían organizadas por una institución autónoma del gobierno. Sin embargo, en la reforma de 1996³⁵ (Constitución federal) se eliminó la categoría de “consejero ciudadano” para ubicarlo bajo la categoría de “consejero electoral”. En la Constitución del estado (2007), no se contempla la figura del consejero electoral, ni la del consejero ciudadano. Sin embargo, el reconocimiento que establece el artículo 4 (Constitución, 2007) hace que se imponga el carácter obligatorio del mismo articulado que se encuentra en la Constitución federal (2007). Adicionalmente, en el apartado siguiente, se establecerán las condiciones bajo las cuales opera la Ley electoral del estado de Chihuahua (2006) misma que hace mención de la integración de los consejeros del Instituto Estatal Electoral. Cabe señalar que en la Constitución vigente en 1983 del estado de Chihuahua no había artículos

³⁴ Véase http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_131_19abr94_ima.pdf del 3 de julio del 2007.

³⁵ Véase http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_136_22ago96_ima.pdf del 3 de julio del 2007.

cuyo contenido mencionara la participación ciudadana en la integración de los órganos electorales.

Haciendo un resumen de lo expuesto en este apartado, la Constitución de Chihuahua (2007) reconoce los mismos derechos ciudadanos que se establecen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2007). Sin embargo, al hacer la compulsas de los contenidos de los derechos políticos expresados por la Constitución del estado de Chihuahua (2007) se ubicaron sólo ocho de los diez que se detectaron en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. A este grupo de diez derechos hay que sumar el derecho a iniciar leyes que se encuentra en la versión vigente de la Constitución del estado (2007).

De igual manera, se observa un mayor avance en la modernización política en la Constitución Política del Estado de Chihuahua (2007) en comparación con la Constitución federal (2007), ya que han ocurrido más cambios y adicionalmente porque los cambios registrados se observan entre los dos períodos del estudio. El avance en materia legislativa, que se encuentra en la Constitución (2007) del estado de Chihuahua en comparación con la Constitución vigente en 1983, muestra una modernización al contemplar nuevas formas de participación ciudadana: plebiscito, referéndum, revocación del mandato y en materia legislativa, la de iniciar leyes. El reconocimiento de los derechos a las comunidades indígenas, para poder ser votados, es la ampliación más importante en el resguardo de los derechos de los grupos vulnerables y que se presentaba como una anacronía política y social de tipo racista en el contenido de la Constitución de 1983.

Código Municipal del Estado de Chihuahua.

El Código Municipal para el estado de Chihuahua contiene los lineamientos generales del funcionamiento de los 67 municipios del estado de Chihuahua. Se menciona en el capítulo III la integración de los órganos de colaboración municipal, mismos que incluyen a los comités de vecinos. Para que pueda funcionar un comité de vecinos, es necesario al menos que sea constituido por un mínimo de tres personas y actuar o normar sus actividades de acuerdo al reglamento interno (Código Municipal, 2007: artículo 83).

Tabla 3 Código Municipal del estado de Chihuahua (1982 y 2007).

Período 1983 – 1986.	Período 2004 – 2007.
<p>ARTÍCULO 69. En cada municipios podrán funcionar lo comités de vecinos que considere conveniente el Ayuntamiento. Estarán integrados por tres o más miembros, fungiendo uno como presidente y serán electos democráticamente en la forma y términos que fije aquél.</p> <p>En la organización, funcionamiento, control y supresión de los comités sólo podrá intervenir el Presidente municipal.</p>	<p>ARTÍCULO 83. En cada municipio, deberán funcionar los comités de vecinos, en la forma y términos que establezca el Reglamento Interior, estarán integrados cuando menos por tres miembros, fungiendo uno como Presidente y serán electos en forma directa por la población de la zona que corresponda.</p> <p>En la promoción, organización, funcionamiento, control y supresión de los comités sólo podrá intervenir el Ayuntamiento con la participación que corresponda a los vecinos.</p>
<p>ARTÍCULO 70. Los comités serán órganos de información, consulta, promoción y gestión social y tendrán las siguientes atribuciones:</p> <p>I. Coadyuvar para el cumplimiento eficaz de los programas parciales y generales de gobierno, que formule el Ayuntamiento y el Presidente Municipal;</p> <p>II. Promover la participación y colaboración de los habitantes y vecinos del municipio, en la realización de obras o prestación de servicios de interés colectivo y en general, en todos los aspectos de beneficio social;</p> <p>III. Dar a conocer a la autoridad municipal los problemas que afectan a sus representados, proponer las soluciones pertinentes e informar a dichas autoridades sobre deficiencias en la ejecución de los programas de obras y servicios;</p> <p>IV. Proponer a las autoridades municipales las medidas que estimen convenientes para el mejor aprovechamiento y aplicación de sus recursos y la adecuada prestación de los servicios públicos; y</p> <p>V. Las demás que les señalen las leyes y sus reglamentos.</p>	<p>ARTÍCULO 84. Los comités serán órganos de información, consulta, promoción y gestión social y tendrán las siguientes atribuciones:</p> <p>I. Coadyuvar para el cumplimiento eficaz de los programas parciales y generales de gobierno, que formule el Ayuntamiento y el Presidente Municipal;</p> <p>II. Promover la participación y colaboración de los habitantes y vecinos del municipio, en la realización de obras o prestación de servicios de interés colectivo y en general, en todos los aspectos de beneficio social;</p> <p>III. Dar a conocer a la autoridad municipal los problemas que afectan a sus representados, proponer las soluciones pertinentes e informar a dichas autoridades sobre deficiencias en la ejecución de los programas de obras y servicios;</p> <p>IV. Proponer a las autoridades municipales las medidas que estimen convenientes para el mejor aprovechamiento y aplicación de sus recursos y la adecuada prestación de los servicios públicos; y</p> <p>V. Las demás que les señalen las leyes y sus reglamentos.</p>

Al revisar la reglamentación en el período de 1983 – 1986, se encontró que el contenido de los artículos que hacen referencia a este ordenamiento había sufrido cambios sólo en el artículo que refiere el funcionamiento de los comités de vecinos. En la segunda parte de los contenidos que refieren sobre las atribuciones de los comités de vecinos permanecen con el mismo texto. Los comités de vecinos fueron una de las formas de participación ciudadana que en 1983 dieron soporte a la organización política del municipio y que a la par favorecieron el activismo que permitió al nuevo partido político en el poder (PAN) preparar el escenario para una de las movilizaciones más importantes de la historia del país y del estado que tuvo como espacio el municipio de Juárez en 1986, año en que se celebraron las elecciones para elegir gobernador, ayuntamiento y diputados locales.

En cuanto a la función de los *comités de vecinos*, estos fueron definidos como órganos de información, gestoría, consulta y promoción (Código Municipal, 2007: artículo 84). El funcionamiento sigue siendo el mismo y su definición no ha cambiado. Sin embargo se ha encontrado en el trabajo de campo y de acuerdo a las entrevistas realizadas que los comités de vecinos funcionan de acuerdo a una lógica partidista que consiste en que los integrantes de los comités son afines casi siempre al partido en el poder y convierten el activismo municipal administrativo en forma clientelar ya que es el mecanismo usual para otorgar el apoyo y la gestoría social que requieren los ciudadanos en los centros vecinales y habitacionales.

Las atribuciones que les fueron otorgadas a los *comités de vecinos* son las de ayudar en el cumplimiento de los planes de gobierno municipal, promover la participación ciudadana en la realización de obras y en la prestación de servicios colectivos, informar a la autoridad municipal sobre la problemática municipal, proponer las medidas para el mejor aprovechamiento y aplicación de recursos y las demás atribuciones que señalen las leyes y reglamentos (Código Municipal, 2007: artículo 84). A pesar de las funciones que se describen anteriormente, los comités de vecinos han servido principalmente como bastiones de poder urbano en donde el poder del presidente seccional alcanza niveles de gestoría y sólo logra tal cometido en la medida en que tiene afinidad política con el presidente municipal en turno o del partido en el poder ya que de otra forma no prosperan las iniciativas y las solicitudes que en el campo de las demandas presentadas por los ciudadanos ante la autoridad municipal.

En cuanto a los contenidos que refieren la participación ciudadana, los derechos políticos y la democracia se recalca que la reforma que tuvo el *Código municipal del estado de Chihuahua* (1982) en el año de 1995 durante la administración de Francisco Barrio Terrazas en el gobierno del estado de Chihuahua tuvo un avance muy significativo al eliminar el poder centralizado con el cual se otorgaba al Presidente municipal facultades para organizar, poner en funcionamiento, controlar y suprimir a los comités de vecinos. El *Código municipal del estado de Chihuahua* actual (2007) reglamenta el funcionamiento de los comités de vecinos ya que establece que el funcionamiento de los mismos debe estar apegado al reglamento interior

Ley Electoral del Estado de Chihuahua.

La ley electoral analizada y que corresponde al año 2006, se aprobó con la finalidad de que entrara en vigor a partir del año 2007³⁶ y coincidiera con el proceso electoral en el que se renovarían el Congreso del Estado, los 67 Ayuntamientos del estado y las 67 sindicaturas municipales que corresponden a cada Ayuntamiento. El Código Administrativo de Chihuahua vigente en 1983 contenía la reglamentación del proceso electoral que normaba las elecciones de Gobernador, Diputados y Ayuntamientos. A partir de 1998 se introdujo la figura del Síndico municipal en las elecciones con la característica de que se elige por separado de la elección de Ayuntamiento y no como parte de la planilla que se vota en esa misma elección de Ayuntamiento como ocurre en algunas otras entidades del país³⁷. En este contexto, hay que mencionar que no existía una ley electoral del estado que regulara los procesos electorales en 1983, sin embargo, dentro del Código Administrativo se encontraban los lineamientos generales, vagos en algunos casos, para llevar a cabo la organización del proceso electoral.

A continuación se presenta una tabla, en la que se sintetizan los actuales derechos ciudadanos en materia electoral y los que se encontraban vigentes en 1983. La idea central, es presentar un comparativo de cómo era el proceso electoral, visto desde las ordenanzas que fungían como líneas de acción electoral de los ciudadanos. En tal sentido, no se analizan a los partidos políticos como actores, sino a los ciudadanos como actores principales del proceso electoral.

Tabla 4 Ley electoral (2007) y Código administrativo (1979).

Período 1983 – 1986.	Período 2004 – 2007.
ARTICULO 471. El presente Libro garantiza el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos, la organización, funciones y prerrogativas de los partidos políticos nacionales y estatales y regula la preparación, desarrollo y vigilancia y calificación de los procesos electorales ordinarios, que se celebren para elegir Gobernador, Diputados al Congreso del Estado y miembros de los Ayuntamientos.	ARTICULO 2. Esta Ley establece las normas relativas a: a) El ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones político-electorales de los ciudadanos del Estado. b) La constitución, registro, organización, función y prerrogativas de los partidos políticos, así como las formas específicas de su intervención en los procesos electorales del Estado de Chihuahua...
ARTICULO 473. Los ciudadanos, los partidos políticos y el Gobierno son corresponsables en la preparación, desarrollo, vigilancia, observación y calificación del proceso electoral, a	ARTICULO 3. 2.- Los ciudadanos, los partidos políticos y el Gobierno son corresponsables en la preparación, desarrollo, vigilancia,

³⁶ Véase http://www.congresochihuahua.gob.mx/nueva/enLinea/biblioteca/leyes/543_94.pdf del 18 de marzo del 2007.

³⁷ Los estados de Sonora y Baja California, tienen en la integración de sus planillas de Ayuntamiento, la figura de los síndicos municipales, los cuales se eligen en conjunto con los regidores y presidentes municipales.

<p>través de los siguientes organismos: I. Comisión Estatal Electoral, II. Comités Distritales Electorales, III. Comités Municipales Electorales; IV. Mesas Directivas de Casilla, V. Juntas Computadoras, VI. Registro Estatal de Electores y VII. El Colegio Electoral del Congreso del Estado.</p>	<p>observación y calificación del proceso electoral mediante las instituciones, procedimientos y normas que sanciona esta Ley.</p>
<p>ARTICULO 518. Votar constituye una prerrogativa y una obligación del ciudadano. El voto es universal, libre secreto y directo.</p>	<p>ARTICULO 4. 1.- Votar en las elecciones populares, constituye un derecho y una obligación del ciudadano para integrar los Poderes del Estado y los ayuntamientos, así como para participar en los procesos plebiscitarios, de referéndum y de revocación de mandato. También es su derecho la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres para obtener cargos de elección popular y siempre que la naturaleza del cargo lo permita, la proporción atenderá a una relación de 70% máximo para cualquiera de los géneros. 2.- El voto es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible. 3.- Quedan prohibidos los actos que generen presión o coacción a los electores.</p>
<p>ARTICULO 519. En los términos del artículo 34 de la Constitución General de la República y 20 de la Constitución Política del Estado, ejercerán el voto activo los ciudadanos que hayan cumplido dieciocho años de edad, se encuentren en ejercicio de sus derechos políticos, estén inscritos en el padrón electoral y no se encuentren bajo impedimento legal. ARTICULO 543. El ciudadano que hubiere extraviado su credencial de elector y su nombre se encuentre en la lista nominal electoral podrá sufragar previa identificación, anotándose esta circunstancia en el acta correspondiente.</p>	<p>ARTICULO 5. 1.- En los términos que establecen los artículos 34 de la Constitución Federal y 21 de la Constitución Política del Estado, votarán los ciudadanos chihuahuenses que hayan cumplido dieciocho años de edad, se encuentren en ejercicio de sus derechos políticos, estén inscritos en el padrón respectivo y cuenten con la credencial para votar con fotografía.</p>
<p>ARTICULO 478. La Comisión Estatal Electoral es el organismo encargado de velar por el cumplimiento de las normas constitucionales, las contenidas en este código y demás disposiciones que garanticen el derecho de organización política de los ciudadanos y responsable de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral... ARTICULO 500. Los partidos políticos son asociaciones constituidas conforme a la ley por ciudadanos mexicanos, en pleno ejercicio de sus derechos políticos, quienes en cumplimiento de sus funciones contribuyen a integrar la voluntad política del pueblo y mediante su actividad en los procesos electorales a coadyuvar en la constitución de la representación estatal y municipal...</p>	<p>ARTICULO 6. 1.- Es derecho de los ciudadanos constituir partidos políticos y pertenecer libremente a ellos.</p>
<p>No se contemplaba la figura de los observadores electorales.</p>	<p>ARTICULO 6. 4.- Es derecho exclusivo de los ciudadanos participar como observadores de los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral, así como de los que se lleven a cabo el día de la jornada electoral, en los términos que determine el Instituto Estatal Electoral, de acuerdo a las bases siguientes: a) Podrán participar sólo cuando hayan obtenido oportunamente su acreditación ante la autoridad electoral. El registro de observadores se efectuará en el período comprendido del mes de febrero al mes de junio del año correspondiente al de la elección; b) Los ciudadanos que pretendan actuar como observadores deberán señalar en el escrito de solicitud los datos de identificación personal anexando copia de su credencial para votar con fotografía, y la manifestación expresa de que se conducirán conforme a los principios de imparcialidad, objetividad, certeza y legalidad y sin vínculos a partido u organización política alguna; c) Sólo se otorgará la acreditación a quien cumpla con los siguientes requisitos: ser ciudadano en pleno goce de sus derechos civiles y políticos; no ser miembro de dirigencias nacionales o estatales de algún partido político u</p>

	<p>organización política; y no ser o haber sido candidato a puestos de elección popular en los últimos tres años;</p> <p>d) Los observadores electorales se abstendrán de sustituir u obstaculizar a las autoridades electorales; hacer proselitismo; y de externar cualquier ofensa o calumnia en contra de autoridades, candidatos o partidos;</p> <p>e) Los observadores podrán presentar informe de sus actividades ante la autoridad electoral, en los términos y tiempos que fije el Instituto Estatal Electoral. En ningún caso los informes, juicios, opiniones o conclusiones de los observadores tendrán efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados;</p> <p>f) La observación incluye todo el proceso electoral, desde sus actos preparatorios hasta la calificación;</p> <p>g) Los observadores podrán presentarse el día de la elección y observar los actos siguientes:</p> <p>I.- Instalación de la casilla;</p> <p>II.- Desarrollo de la votación;</p> <p>III.- Escrutinio y cómputo de la votación en la casilla;</p> <p>IV.- Recepción de escritos de incidentes y protesta;</p> <p>V.- Fijación de resultados de la votación en el exterior de la casilla;</p> <p>VI.- Clausura de la casilla;</p> <p>VII.- Los observadores, en todo tiempo deberán portar en forma visible y presentar ante el organismo o autoridad electoral, el documento debidamente requisitado y autorizado, que los acredite como tales; y</p> <p>VIII.- La observación ciudadana de los procesos plebiscitarios, de referéndum y de revocación de mandato se ajustarán en su caso y por analogía a las disposiciones anteriores.</p>
<p>ARTICULO 478. La Comisión Estatal Electoral es el organismo encargado de velar por el cumplimiento de las normas constitucionales, las contenidas en este código y demás disposiciones que garanticen el derecho de organización política de los ciudadanos y responsable de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral...</p>	<p>ARTICULO 21. 6.- Los ciudadanos de Chihuahua que se propongan coadyuvar al desarrollo de la democracia y la cultura política, así como a fortalecer la opinión pública con base en el derecho a la información, tendrán derecho a formar agrupaciones políticas estatales.</p>
<p>No existía la cuota de género en la integración de los órganos electorales.</p>	<p>ARTICULO 52 4.- El Instituto se integrará con un máximo de 70 por ciento de ciudadanos de un mismo género, salvo el caso de los representantes de los partidos y cuando no concurren a la convocatoria pública el número suficiente de ciudadanos para cubrir la proporcionalidad.</p>
<p>ARTICULO 541. Los electores votarán en e el orden en que se presenten ante la mesa directiva de casilla, debiendo cumplir con los siguientes requisitos: I. Exhibir su credencial de elector; II Identificarse por cualquier medio apropiado (Credencial, licencia, cotejo de firmas y/o conocimiento personal de los miembros de la mesa directiva de casilla); III Se encuentre en la lista nominal de electores.</p> <p>ARTICULO 543. El ciudadano que hubiere extraviado su credencial de elector y su nombre se encuentre (sic) en la lista nominal electoral podrá sufragar previa identificación, anotándose esta circunstancia en el acta correspondiente.</p>	<p>ARTICULO 120 1.- Los electores votarán en el orden en que se presenten ante la mesa directiva de casilla, debiendo exhibir su credencial para votar con fotografía; asimismo, mostrarán su dedo pulgar derecho a efecto de comprobar que no se encuentra ya impregnado de tinta indeleble. 2.- El Presidente de la mesa directiva se cerciorará de que el nombre y la persona que aparecen en la credencial figuren en la lista nominal. Hecho lo anterior, mencionará en voz alta el nombre del elector para el efecto de que los representantes de los partidos políticos y coaliciones lo puedan localizar en su copia de la lista nominal de electores.</p> <p>6.- Con las salvedades que se expresan en el párrafo 5 anterior y en el inciso c), del párrafo 2, del artículo 73 de esta ley, no se recibirá voto alguno de persona que no aparezca en la lista nominal respectiva.</p>
<p>ARTICULO 548. A las seis de la tarde, o antes, se cerrará la votación si ya hubieren votado todos los electores inscritos en la lista nominal correspondiente. Si a la hora señalada aún se encontraren en la casilla electores sin votar, se continuará recibiendo la votación hasta que los electores presentes hayan sufragado.</p>	<p>ARTICULO 124 1.- La votación se cerrará a las 18:00 horas. 2.- Podrá cerrarse antes de la hora fijada en el párrafo anterior, sólo cuando el Presidente y el Secretario certifiquen que hayan votado todos los electores incluidos en la lista nominal correspondiente. 3.- Sólo permanecerá abierta después de las 18:00 horas,</p>

	<p>aquella casilla en la que aún se encuentren electores formados para votar. En este caso, se cerrará una vez que hayan votado todos los electores que estuviesen formados.</p>
<p>No existía el plebiscito como forma de participación ciudadana en 1983 – 1986.</p>	<p>ARTÍCULO 248 1.- Se entiende por plebiscito la consulta a los electores para que expresen su previa aprobación o rechazo a un acto o decisión de los Poderes Ejecutivo o Legislativo o bien, de los ayuntamientos, que sean considerados como trascendentes para la vida pública del Estado o de los municipios, según sea el caso, o para la erección o supresión de municipios. ARTÍCULO 249 1.- Podrán someterse a plebiscito: a) Los actos o decisiones de carácter general del Gobernador del Estado que se consideren como trascendentes en la vida pública de esta Entidad Federativa; b) Los actos o decisiones de gobierno de las autoridades municipales que se consideren trascendentes para la vida pública del municipio de que se trate; y c) En los términos de la fracción XII del artículo 64 de la Constitución Política del Estado, la erección de nuevos municipios dentro de los límites de los ya existentes, o la supresión de alguno o algunos de éstos.</p>
<p>No existía el referéndum como forma de participación ciudadana en 1983 – 1986.</p>	<p>ARTÍCULO 252 1.- Se entiende por referéndum, el procedimiento mediante el cual los ciudadanos del Estado o municipios, según sea el caso, manifiestan su aprobación o desaprobación con respecto a leyes, bandos de policía y buen gobierno, reglamentos y disposiciones administrativas de observancia general expedidas por los ayuntamientos o reformas o adiciones a la Constitución Política del Estado, excepto las de carácter tributario o fiscal. 2.- El referéndum es abrogatorio o derogatorio. Será abrogatorio cuando se objete por completo el ordenamiento correspondiente. Será derogatorio cuando se objete sólo una parte del total del articulado del mismo.</p>
<p>No existía la revocación de mandato como forma de participación ciudadana en 1983 – 1986.</p>	<p>ARTÍCULO 257 1.- Se entiende por revocación del mandato de los funcionarios públicos electos mediante el voto, el procedimiento por el cual los ciudadanos del Estado, los distritos, municipios o secciones municipales, según sea el caso, manifiestan su voluntad de destituir de su cargo a un ciudadano electo popularmente. 2.- Es procedente la revocación cuando haya transcurrido la tercera parte o más del período para el cual fue electo el funcionario. 3.- La solicitud de revocación deberá estar suscrita cuando menos por el 10 por ciento de los ciudadanos del Estado, el distrito, el municipio, o la sección, según se trate de remover, respectivamente, al gobernador; los diputados; los presidentes municipales, presidentes seccionales, regidores o síndicos.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley Electoral del Estado de Chihuahua (2007) y Código Administrativo del Estado de Chihuahua (1979).

El Código Administrativo del Estado de Chihuahua, vigente en el año de 1979 (CAE, 1979) tenía en el libro cuarto denominado “de los partidos políticos y procesos electorales” como objeto establecer las normas que regularan la participación de los partidos políticos, los ciudadanos y los órganos gubernamentales en los procesos electorales. No existía un reglamento, código o ley electoral que regulara los procesos electorales, precampañas, campañas, financiamiento de los partidos políticos, contratación de medios de difusión de las campañas. Lo

único que existía era una serie de directrices que permitieran el desarrollo de la jornada electoral de acuerdo a usos y costumbres de los ciudadanos, partidos, candidatos y demás actores que tradicionalmente participaban en cada una de las elecciones.

La Ley Electoral (2006) reconoce los derechos ciudadanos en el artículo 2 y menciona que el objetivo de la ley es garantizar los derechos ciudadanos. En el artículo 471 del Código Administrativo del Estado (CAE, 1979), se establecía que el libro cuarto “De los partidos políticos y procesos electorales” garantizaría los derechos políticos de los ciudadanos. Dentro del artículo 471 se establecía que los procesos ordinarios “tradicionales” eran la elección de Gobernador, Diputados del Congreso y miembros del Ayuntamiento (CAE, 1979). En la nueva ley electoral (2006), se encuentra un nuevo cargo de elección popular que es el Síndico municipal. También se encuentra bajo el esquema de la ley electoral (2006) revisada, las nuevas formas de participación ciudadana a través del plebiscito, referéndum y la revocación del mandato. En la parte final de este apartado, se analizan sus definiciones y las disposiciones para la operación de los ejercicios ciudadanos que enfatiza la ley electoral del 2006.

En el artículo 3, párrafo 2 (Ley electoral, 2006) se establece que los ciudadanos, los partidos políticos y el Gobierno son corresponsables del proceso electoral. En comparación con el artículo 473 (CAE, 1979), se señalaba que los ciudadanos, los partidos políticos y el gobierno eran corresponsables del proceso electoral local. La diferencia que se encuentra, es la definición que en el período 1983 - 1986 había de los órganos electorales que participaban en el proceso electoral, de los cuales desaparecen en el período 2004 – 2007 las *Juntas computadoras*, el *Registro Estatal Electoral* y el *Colegio Electoral del Congreso del Estado*. Las nuevas instituciones que se crean son el *Tribunal Estatal Electoral* y la figura del *Observador Electoral*. Las instituciones que se mantienen vigentes pero bajo nuevos nombres son el Instituto Estatal Electoral, que se llamaba Comisión Estatal Electoral; los Comités Distritales Electorales cambian de nombre para ser llamadas Asambleas Distritales; en el caso de los Comités Municipales Electorales pasan a llamarse Asambleas Municipales; finalmente, las mesas Directivas de Casilla conservan el mismo nombre en los dos períodos. Lo anterior indica un cambio en la estructura de organización de los procesos electorales que acentúan la democracia procesal que se instauró en Chihuahua a partir de la década de 1980 con la lucha por la democracia y con la participación ciudadana que se generó a través del movimiento de resistencia civil de 1986.

En el artículo 4, párrafo primero (Ley electoral, 2006) se establece que es un derecho y una obligación votar en las elecciones populares; participar en los procesos de referéndum, de plebiscito y de revocación de mandato; así como de integrar los poderes del Estado y de los Ayuntamientos. Este mismo artículo, pero en el párrafo 2, señala que el voto es libre, intransferible, universal, secreto, directo y personal. Finalmente prohíbe este artículo que se coaccione o presione el sentido del voto. En comparación de estas disposiciones, para el período 1983 – 1986. En comparación con las disposiciones anteriores, el artículo 518 (CAE, 1979), establecía el derecho a votar de acuerdo a las características expresas: “El voto es universal, libre, secreto y directo”. No señalaba en los contenidos del artículo 518 (CAE, 1979) en cuales elecciones podía votar. El voto de los ciudadanos en el segundo período (2004 - 2007), se amplía al plebiscito, el referéndum y la revocación de mandato como formas nuevas en el ejercicio del voto. La ley electoral (2006), establece además la cuota de género para que no más del 70% de los cargos de elección sean para un mismo género; otro de los cambios que se encuentran registrados, es la intransferencia del voto, que no contemplaba en la legislación del período 1983 – 1986. En resumen, las cualidades, características y formas en que se presenta el ejercicio del voto ciudadano, así como las formas de participación electoral han variado para hacer más concreto y específico el derecho a votar. Este ejercicio del voto ciudadano a su vez, se amplía por las nuevas formas de participación ciudadana que se han generado a raíz de los procesos de plebiscito, referéndum y revocación de mandato.

El artículo 5 (Ley electoral, 2006), establece los criterios para poder votar y menciona los siguientes: haber cumplido 18 años, contar con credencial de elector con fotografía, tener vigentes sus derechos políticos y estar en el padrón electoral. En el artículo 519 (CAE, 1979), se establecía que para poder votar era necesario haber cumplido 18 años, encontrarse en ejercicio de los derechos políticos, estar inscrito en el padrón electoral y no tener impedimento legal para votar. En el artículo 541 (CAE, 1979), se establecía la forma de votación de los ciudadanos, los cuales debían identificarse (con una credencial con fotografía, cédula profesional o la cartilla militar entre otros documentos) para poder sufragar. En el artículo 543 (CAE, 1979), se establecía que si un ciudadano extraviaba su credencial de elector, podía votar si se encontraba en la lista nominal de electores, haciendo una anotación en el acta correspondiente. Actualmente, para poder votar se requiere contar con la credencial de elector con fotografía y estar en el listado nominal, aunque la ley electoral otorga el juicio de revisión ante la queja de los ciudadanos que

no aparezcan en el listado nominal o a quienes no se les haya entregado su credencial de elector. En resumen, para votar actualmente (2007), es necesario estar en el listado nominal, contar con la credencial de elector con fotografía y se elimina la posibilidad que sin estar en el listado nominal o sin tener la credencial de elector se pueda emitir el voto.

El artículo 6 de la ley electoral del año 2006, establece como derechos de los ciudadanos constituir partidos políticos, afiliarse libremente a ellos y participar como observadores del proceso electoral. Señala como obligaciones del ciudadano la de integrar las mesas directivas de casilla y desempeñar los cargos de elección para los cuales haya sido electo. En el artículo 520 (CAE, 1979), se mencionaban las obligaciones de los ciudadanos: inscribirse en el padrón electoral, desempeñar las funciones electorales para las que fue designado, votar en la casilla que le correspondía y desempeñar los cargos de elección popular para los que hubiese sido electo. El artículo 478 (CAE, 1979), reconocía como un derecho, la organización política de los ciudadanos. En este contexto, los contenidos de las dos reglamentaciones garantizan el derecho de asociación de los ciudadanos y concretamente, dan impulso a la organización política como lo han sido los “Frentes Ciudadanos” creados bajo el respaldo jurídico de la ley electoral y/o de reglamentaciones complementarias como el *Código municipal*.

El artículo 20 (Ley electoral, 2006), señala que es una finalidad de los partidos políticos que los ciudadanos accedan al poder público y en el artículo 22, establece que la acción de los partidos políticos tendería a fomentar la participación democrática de la ciudadanía en los asuntos públicos. En el artículo 500 (CAE, 1979), se establecía que los partidos políticos son constituidos por los ciudadanos; los partidos, por su parte deberían propiciar la articulación social y la participación democrática de los ciudadanos. Es de notar que en las dos legislaciones (1979 y 2006), existía un impulso, al menos en el texto normativo para el desarrollo democrático y específicamente el desarrollo de la cultura política democrática participativa de los ciudadanos. Además, en el artículo 21 (Ley electoral, 2006), se garantizaba el derecho de asociación, mismo derecho que se expresaba en el artículo 478 (CAE, 1979) como derecho de organización política.

La incorporación de los ciudadanos (como actores) en los órganos electorales data de 1994 a nivel federal en México. A nivel local, esta disposición se implementó en las reformas a la ley electoral pero al igual que en el ámbito federal, se incorporó a la mujer dentro de los órganos

electorales, forzando la “cuota de género” que permite por un lado la incorporación “obligada” a los espacios de poder y por otro, garantiza que al menos en un 30% los espacios sean para uno de los géneros (Ley electoral, 2006: artículo 52).

Dentro de los cambios realizados en los contenidos de los artículos que norman el derecho a votar de los ciudadanos, se encuentran cambios significativos que dan certeza y transparencia en el resultado electoral. Las reglas del juego democrático que se expresan principalmente en el ejercicio del voto, tuvo un cambio en el procedimiento. En el artículo 124 (Ley electoral, 2006), se establece que para votar se debe presentar la credencial de elector con fotografía, estar en el listado nominal de la casilla en la que le corresponde votar y mostrar el dedo índice para constatar que no está impregnado de tinta indeleble (garantía hasta cierto punto de que no ha votado). Sin uno de los tres elementos antes citados, los potenciales electores no pueden ejercer el derecho al voto. En contra parte, en las disposiciones contenidas en el artículo 541 (CAE, 1979), se necesitaba exhibir la credencial de elector (que no tenía fotografía), identificarse por cualquier medio apropiado y estar en la lista nominal de electores.

Dentro del mismo proceso de votación (Ley electoral, 2006), los electores que no tengan su credencial de elector con fotografía, no puede votar, salvo que se emita un dictamen favorable por parte del Tribunal Estatal Electoral o sean representantes de casilla (los electores) y no pertenezcan a esa casilla o sección electoral (Ley electoral, 2006: artículos 73 y 120). Sin embargo, en el ordenamiento del primer período del estudio (1983 - 1986), el potencial elector, podía ir a la casilla en la que le tocaba votar y si había perdido su credencial de elector y se encontraba en la lista nominal de electores podía votar si se identificaba (CAE, 1979: artículo 543).

Otro de los cambios registrados es el horario en el cierre de casillas ya que la Ley electoral actual (2006), cierra a las seis de la tarde las casillas, sin embargo, en caso de que hubiera electores formados sólo hasta el último formado en la fila podrá votar; también existe el supuesto de que todos los electores hubieran votado, entonces se puede proceder a cerrar la casilla (Ley Electoral, 2007: artículo 124). En comparación con la reglamentación anterior (CAE, 1979), los ciudadanos podía formarse después de la seis de la tarde y las casillas no se cerraban

sino hasta que el último de los electores hubiera votado o se hubieran terminado las boletas electorales, mismas que no se precisaban en un máximo en cada una de las casillas.

Haciendo una conclusión en el procedimiento de ejercicio del derecho a votar de los ciudadanos, al comparar los contenidos de ambos ordenamientos (Ley electoral, 2007 y Código Administrativo del Estado, 1979), se observa que las medidas para garantizar que cada ciudadano emita sólo un voto, la eliminación de una segunda credencial para identificarse como elector, ya que se expide una nueva credencial para votar con fotografía. En cuanto al funcionamiento de las casillas para votar, se ponen máximos en cuanto al horario de cierre de las casillas y al número de boletas electorales que pueden tener las casillas electorales con un máximo de 750 boletas.

En el libro séptimo de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua (2006), se regulan los procesos de referéndum, plebiscito y revocación de mandato. En el artículo 247, se establece que son los ciudadanos los únicos que podrán hacer efectivo las figuras del referéndum, el plebiscito y la revocación del mandato ante la autoridad correspondiente. En el artículo 248, se define al plebiscito como la consulta a los electores de los temas de interés público y que afectan la vida del estado o el municipio por los actos ó decisiones gubernamentales del Poder Ejecutivo o bien por los ayuntamientos. En el artículo 252, se define el referéndum como “... el procedimiento mediante el cual los ciudadanos del Estado o municipios, según sea el caso, manifiestan su aprobación o desaprobación con respecto a leyes, bandos de policía y buen gobierno, reglamentos y disposiciones administrativas de observancia general expedidas por los ayuntamientos o reformas o adiciones a la Constitución Política del Estado, excepto las de carácter tributario o fiscal”. En el artículo 257, se define la revocación del mandato “... de los funcionarios públicos electos mediante el voto, (como) el procedimiento por el cual los ciudadanos del Estado, los distritos, municipios o secciones municipales, según sea el caso, manifiestan su voluntad de destituir de su cargo a un ciudadano electo popularmente”.

En los casos del referéndum, el plebiscito y la revocación del mandato, los ciudadanos son los que presentan la solicitud y es el Instituto Estatal Electoral a través del Tribunal Estatal Electoral quien determina si procede o no la realización de la consulta ciudadana, la cual tienen características excepcionales en su realización (Guillén, 2006). Al ser nuevas las formas de participación ciudadana el referéndum, el plebiscito y la revocación del mandato, no hay

antecedente inmediato en el Código Administrativo para su aplicación en los inicios de la década de los años de 1980. Al menos en la legislación que estaba vigente en esos años no se contemplaban estas formas de participación desde el punto de vista jurídico y legal para el caso de Chihuahua.

Las convergencias con las que se presentan los nuevos procesos de participación ciudadana son: Primero la organización de la “consulta” o proceso de participación de los ciudadanos es por parte del Instituto Estatal Electoral a través de la Asamblea General, las asambleas municipales y/o distrital. Segundo, se requiere de un mínimo de electores que soliciten la realización del proceso (plebiscito 25%, referéndum 4%, y revocación de mandato del 10%). Tercero, se requiere que la propuesta sea votada y para aplicar el resultado, se requiere del 50% más uno para que surta efecto el acto promovido. Cuarto, se vota un “sí” para la revocación del mandato, para dejar vigente el marco jurídico propuesto y/o para dejar vigente un acto de gobierno. Se votará “no” para dejar al ciudadano electo en el cargo de elección, para abrogar una disposición jurídica y/o anular un acto de gobierno³⁸.

Una conclusión sobre las nuevas formas de participación ciudadana es que estas no se contemplaban en el primer período de estudio (1983 – 1986). El plebiscito es la forma de participación ciudadana que se manifiesta a favor o en contra de los actos de gobierno. El referéndum, es la manifestación ciudadana en favor o en contra de los actos jurídicos como leyes, reglamentos y cualquier otro mecanismo jurídico que sea aprobado por los Ayuntamientos o sean producto de reformas a la Constitución Política del Estado de Chihuahua. Finalmente, la revocación de mandato, es la forma de participación ciudadana en la que se somete a consideración si permanece un ciudadano electo popularmente en el cargo y/o si se le destituye del cargo.

³⁸ Ciudad Juárez Chihuahua, tiene 993, 258 ciudadanos inscritos en el listado nominal, lo cual representa el 40.73% del listado nominal del Estado de Chihuahua (www.ieechihuahua.org.mx). Para poder llevar a cabo el plebiscito, requiere una solicitud del 25% de los ciudadanos, lo que representa un total de 248, 314 firmas. Para llevar a cabo el proceso de referéndum, se requiere el 4% del total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, lo que representa un total de 39, 730 ciudadanos. Finalmente, para poder llevar a cabo la revocación de mandato, se requiere que el 10% de los ciudadanos lo soliciten, o sea, un total de 99, 325 ciudadanos. En el proceso electoral estatal del año 2007, votaron 276, 669 ciudadanos, lo que representó una participación del 27.85%, la tasa de participación más baja que se haya registrado de 1980 a la fecha.

Las disposiciones contenidas en el Código Administrativo del Estado (CAE, 1979) que ya no se encuentran vigentes en la ley electoral (2007) y/o sufrieron cambios en la composición de las estructuras del poder son:

En el artículo 487 (CAE, 1979), se establecía que los partidos políticos podían solamente designar un representante de casilla, independientemente de las elecciones que hubiere. Actualmente se pueden nombrar dos representantes por partido y dos suplentes para acreditarlos ante las mesas directivas de casilla (Ley electoral, 2007: artículo 105).

En el artículo 497 (CAE, 1979), establecía que los ciudadanos debían inscribirse en el Registro Estatal de Elecciones para obtener su credencial permanente de elector. Actualmente es el Registro Federal Electoral del Instituto Federal Electoral quien proporciona la credencial para votar con fotografía y quien proporciona también el listado nominal de electores que sirve para constatar que los ciudadanos están inscritos en la casilla electoral que les corresponde ejercer el derecho a votar y ser votados (Ley electoral, 2007: artículo 5).

En el artículo 475 (CAE, 1979), se establecía la delimitación territorial del estado en catorce distritos electorales, adicionalmente había cuatro diputados de representación popular. Actualmente, la ley electoral (2007), establece veintidós distritos electorales uninominales y once espacios para los diputados de representación proporcional (artículo 10).

En conclusión, la nueva Ley electoral (2006), se evidencia como una legislación moderna, con nuevos actores (observadores electorales), nuevas instituciones (Tribunal Electoral), con reglas claras sobre el ejercicio del voto ciudadano, con una legislación propia que garantiza la transparencia y legalidad de los procesos electorales y con el resurgimiento del ciudadano como actor principal de la democracia regional. Las nuevas formas de participación ciudadana como el referéndum, el plebiscito y la revocación del mandato, son expresiones de la modernización política, pero a la vez, también forman parte de la consolidación democrática que se orienta en las regiones del país, concretamente en el estado de Chihuahua.

Normatividad Municipal.

La normatividad del municipio mexicano es muy diferente para cada una de las regiones que componen el territorio nacional. En cada entidad federativa, inclusive, las formas, costumbres y estilos de ejercer el poder municipal de los ayuntamientos tienen sus características propias. En la dinámica cotidiana, se pueden establecer varios tipos de municipios como el rural, el semi urbano, el urbano y el metropolitano. A la vez puede existir una forma particular de la estructura orgánica³⁹, que dependerá precisamente de la problemática social que presenta cada localidad de acuerdo a diferentes indicadores como lo son la composición social, el número de habitantes, la composición geográfica, la calidad de cabecera municipal y la calidad de capital del estado al que pertenece. Ante el panorama anterior, se plantea la uniformidad en que es tratado el municipio en la estructura del marco constitucional ya que no atiende la diversidad de los municipios para establecer las bases normativas de su régimen interior⁴⁰.

Un elemento importante en la transformación del municipio mexicano ha sido el parte aguas que definió la atención de los servicios públicos por parte de la reforma a la Constitución de 1983. El impacto de la prestación de los servidores públicos derivó ante todo en la elaboración de un marco regulatorio de la prestación de los servicios que anteriormente no eran una facultad ni obligación de las administraciones municipales como la operación de los rastros públicos, el alumbrado público, el servicio de agua potable y alcantarillado, las calles, parques y jardines públicos, la seguridad pública y tránsito entre otras funciones que actualmente se desempeñan de acuerdo a los lineamientos que contienen cada una de las reglamentaciones estatales.

Adicionalmente, en México se ha caracterizado una centralización del poder que recorre un espinoso trayecto de la capital del país, pasando por cada una de las capitales de los estados y finalmente llega a las estructuras municipales de los ayuntamientos. En este recorrido, la comunicación formal e informal juega un papel importante en la obtención de los recursos federales y estatales. En este contexto, la reglamentación de cada municipio⁴¹ es diferente en la aplicación de los recursos obtenidos o bien para atender las necesidades de los ciudadanos que se

³⁹ En el capítulo III se ofrece un análisis sobre las características de los organigramas que han tenido los gobiernos municipales en Ciudad Juárez, particularmente en los dos periodos estudiados (1983 – 1986 y 2004 - 2007).

⁴⁰ Al respecto, puede consultarse a María Inés Aragón Salcido (1995), *El municipio en México: ¿Bases normativas o reglamentos autónomos?*, México, ISAP – CEDEMUN - Secretaría de Gobernación.

⁴¹ Véase Secretaría de Gobernación (1996), *Bases jurídicas del municipio mexicano*, México, CEDEMUN.

vuelven complejas por las dinámicas más específicas del municipio en el que residen. A la problemática anterior se le añade el hecho de que la participación ciudadana no está contemplada en los procesos institucionalizados de gobierno. En este sentido, otro autor menciona que se trata de una “exclusión” que por naturaleza se da en el sistema municipal de gobierno autoritario que representa esta estructura del poder político (Guillén, 2006).

Con la reforma al artículo 115 de la Constitución en el año de 1983 y los triunfos de la oposición en los principales municipios del país a inicios de la década de los ochenta se generaron expectativas importantes por la relevancia que tuvo en las regiones del país, la alternancia política. También debe considerarse la voluntad con la que obraban los funcionarios de gobierno en el ejercicio del poder por la carencia de una reglamentación municipal que los obligaba en cierta manera “legislar” e interpretar leyes de acuerdo a sus intereses políticos, económicos e ideológicos.

Resulta importante resaltar que la reforma a la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1983, impactó la vida política y administrativa de los municipios mexicanos. Por principio de cuentas les otorgó mayores atribuciones a los ayuntamientos y la alternancia en el poder municipal ofreció al primer Ayuntamiento de oposición en el Municipio de Juárez, la oportunidad de generar una base normativa que estuviera acorde al proyecto democrático que se había perfilado durante la campaña política de 1983. Coincide este período, con la reforma al artículo 115 de la Constitución, lo cual significaba un potencial favorable para el desarrollo de los municipios mexicanos. Esta coincidencia es la más importante de las coyunturas sociales del municipio ya que generó un clima político favorable para el “cambio” prometido, para el desarrollo de nuevas instituciones por la novedad de los triunfos de la oposición y por la oportunidad de llevar a cabo bajo un nuevo marco constitucional, el proyecto democrático y de participación ciudadana.

Lo importante de los eventos mencionados, es la coincidencia entre la reforma de 1983 que otorga mayores facultades a los municipios y el primer gobierno de oposición, concretamente del Partido Acción Nacional, heredero de la burocracia gubernamental y de sus formas tradicionales de ejercicio del poder público, lo cual permitía un marco jurídico más favorable a la autonomía local que el vigente hasta ese entonces. Es decir, la administración encabezada por

Francisco Barrio Terrazas en la administración municipal de 1983 – 1986 tuvo el estreno y la primera oportunidad para desplegar el nuevo marco constitucional. Sin embargo, la primera experiencia arrojó que no hubo un cambio cualitativo en la estructura municipal, se desarrolló la represión política vía la represión policíaca a los que fueron oposición al gobierno municipal: maestros, estudiantes y miembros del Comité de Defensa Popular (CDP) fueron víctimas del gobierno municipal que se convirtió de oposición política en gobierno represor de la oposición.

En el primer período 1983 – 1986, se analiza el marco político y los espacios que regulan el ejercicio de los derechos ciudadanos. En este período se encontró un desarrollo reglamentario escaso. La razón por la cual existía poca reglamentación es por el centralismo político que agobiaba a los municipios mexicanos, en primera instancia por el poder meta constitucional del Presidente de la República y el poder que ejercían los gobernadores en forma de cacicazgo regional. En segundo término, la reglamentación escasa que había tenía como origen las disposiciones estatales, que regían a los municipios en general. En este caso, el Código administrativo del estado de Chihuahua (CAE, 1979), regulaba los procesos electorales de Gobernador, Diputados locales y de Ayuntamiento. El otro caso importante, es el Código municipal para el estado de Chihuahua (1982), el cual tenía contemplada la forma de participación vecinal que dio origen a la conformación de los comités de vecinos, los cuales fueron un pilar importante en la lucha político electoral de 1986.

La reglamentación municipal que había en el período 1983 – 1986 eran el *Reglamento del departamento de bomberos* (1983), el Reglamento de limpia (1983), el *Reglamento de mercados públicos* (1983) y el *Reglamento taurino* (1957). Estos cuatro reglamentos, contenían las disposiciones generales de competencia dentro de la estructura gubernamental municipal. Lo anterior no quiere decir que no había reglamentaciones para las otras funciones administrativas, sino que eran de carácter espacial diferente, por ejemplo el Código administrativo y el Código municipal, cuya base de competencia son los municipios que pertenecen al estado de Chihuahua. En conclusión, había una escasa reglamentación en la dimensión del gobierno municipal.

Actualmente existen registrados en el Municipio de Juárez un total de cuarenta y dos reglamentos municipales. Adicionalmente, existen leyes de carácter estatal a las que esta obligado de acatar y regir en su funcionamiento la administración municipal. Por lo tanto, se

puede concluir en una primera instancia que existe una especialización en el contenido de cada reglamentación para regular las diferentes áreas comunes de la localidad y de la administración municipal. El cambio que se observa en las disposiciones reglamentarias, ubican al ciudadano en un cambio cualitativo entre los dos períodos: en el primer período 1983 – 1986, la relación del ciudadano frente al estado es de sujeción mientras que la relación en el segundo período es de una mayor cultura política participativa.

Para atender esta especialización, se ha subdividido esta reglamentación en seis grandes bloques que permiten el estudio de la reglamentación del Municipio de Juárez. Para que tengan validez los reglamentos municipales, es necesario que hayan sido aprobados por el Ayuntamiento y publicados en el Periódico Oficial del Estado. No existía una reglamentación municipal amplia por el carácter tradicional de la administración municipal y por el centralismo imperante en las decisiones administrativas y políticas que se ejercían desde el mismo centro del país y de la capital del Estado. En la entrevista a Francisco Barrio Terrazas, se reconoció que al asumir el cargo de Presidente Municipal, la única reglamentación existente era el Código Municipal del estado de Chihuahua, que regulaba el funcionamiento de los 67 municipios que componen el Estado.

El objeto de la revisión de la reglamentación interna del municipio de Juárez, es encontrar en sus contenidos la referencia a los indicadores de democracia, derechos ciudadanos y participación ciudadana que reconocen los derechos políticos. El estudio se basa en la comparación de los contenidos y de los objetos de la reglamentación municipal que existió en el municipio en el período de 1983 a 1986 y su comparativo en el período 2004 – 2007. Se detalla el nombre del reglamento, su objeto y fecha de publicación en el Periódico Oficial del Estado así como el referente de la reglamentación anterior o que se abroga para determinar el grado de reglamentación existente entre los períodos de 1983 – 1986 y el 2004 – 2007, buscando la existencia de contenidos que refieran los derechos políticos - ciudadanos. Para llevar a cabo el análisis de la reglamentación municipal, se han dividido en siete bloques de especialización los reglamentos revisados: a) Salud y Asistencia a Menores, b) Seguridad Pública, c) Servicios Públicos, d) Deporte, Cultura y Recreación, e) Gobierno Interior, f) Participación Ciudadana, y g) Desarrollo Urbano. Los criterios para seleccionar estas categorías son el objeto que abarcan cada uno de los reglamentos analizados.

Salud y Asistencia a Menores

En el bloque de salud y previsión social se encuentra el *Reglamento para el funcionamiento de albergues para menores de edad*, el *Reglamento que controla el uso de sustancias psicotrópicas* y el *Reglamento que regula el funcionamiento de las salas de masajes*. Los tres reglamentos son de la década de los años noventa y no existían en el período de 1983 - 1986. En el objeto de los reglamentos, no se encontraron formas definidas de participación de ciudadanos. A continuación se presenta el objeto de cada reglamento y la fecha en que entró en vigor. Se busca en estos contenidos, conocer si hacen referencia a los derechos políticos, en especial si existe la participación ciudadana en sus estructuras.

El primer estatuto ubicado es el *Reglamento para el funcionamiento de albergues para menores de edad del Municipio de Juárez* (1999). Su objeto es "... regular el funcionamiento de las instituciones públicas o privadas que tengan bajo su cuidado a menores de edad en el Municipio de Juárez, Estado de Chihuahua, para garantizar su seguridad física y jurídica". El Reglamento se publicó el 29 de mayo de 1999, no existe antecedente de reglamento anterior.

El segundo ordenamiento del bloque de salud es el *Reglamento que controla el uso de sustancias de efecto psicotrópico por inhalación* (1990), el cual tiene como objeto regular el comercio así como el uso de las sustancias químicas dentro del Municipio de Juárez. Se publicó en el Periódico Oficial del Estado el 19 de mayo de 1990, no se hace mención al reglamento anterior, sólo alude a la Ley Estatal de Salud.

Otro documento ubicado es el *Reglamento para la integración del consejo local de tutelas* (1994). Sin embargo, este reglamento tiene como objeto la integración del mismo consejo y su funcionamiento interior sin considerar a profundidad las actividades propias de tutelaje de menores. Este reglamento se publicó en el Periódico Oficial del Estado en 1994.

Finalmente se ubicó el *Reglamento de salas de masajes* (1994), el cual tiene por objeto regular la prestación de los servicios profesionales que se ofrecen en los establecimientos que ejercen el giro de masajes. El reglamento fue publicado en el Periódico Oficial del Estado en el año de 1994 y no hay antecedente de reglamentación de este tipo de establecimientos.

De los cuatro reglamentos revisados del *área de salud y asistencia a menores*, se observa que en su objeto de aplicación no existe referencia a los derechos ciudadanos, ni referencia alguna sobre la participación ciudadana en los procesos administrativos. También se observa que la reglamentación, en materia de salud, es referida a partir de 1990. En este rubro, de salud y asistencia a los menores, no había en el período 1983 – 1986, reglamentación municipal que regulara los procesos de la competencia que en el período 2004 – 2007 existen.

Seguridad Pública

En el bloque de Seguridad Pública se encuentran el *Reglamento de ambulancias*, el *Reglamento de bomberos*, el *Reglamento del Centro de Rehabilitación Social para Adultos (Cereso)*, el *Reglamento del consejo de seguridad pública*, el *Reglamento de seguridad pública y buen gobierno*, el *Reglamento de vialidad y tránsito*, el *Reglamento de tránsito y rutas de carga* y finalmente el *Reglamento que regula las actividades de empresas dedicadas a la seguridad privada*. Se encontró en este bloque que solamente había un reglamento con fecha del año de 1983 (Reglamento del departamento de bomberos), un reglamento con fecha de la década de 1990 (*Reglamento de ambulancias*) y seis reglamentos con actualizaciones o creados a partir del año 2000.

El primer documento revisado es el *Reglamento que regula el funcionamiento de ambulancias en el Municipio de Juárez* (1994). El reglamento tiene “... por objeto regular el funcionamiento de las unidades móviles terrestres de atención médica para que en todo tiempo, y en preparación para un desastre, se encuentren en condiciones de otorgar un servicio oportuno y eficaz al realizar acciones de diagnóstico y tratamiento prehospitario, estabilizando los casos médicos agudos para su traslado a un área resolutiva”. La fecha de su publicación es de 1994 y no se encontró antecedente jurídico que normara anteriormente el funcionamiento de las ambulancias.

El segundo documento revisado es el *Reglamento del departamento de bomberos* (1983), cuyo objeto es organizar las labores de prevención y capacitación del servicio que presta el departamento de bomberos. Su fecha de publicación es el año de 1983; el antecedente que se

encontró del actual reglamento es el Reglamento del Cuerpo de Bomberos del Municipio de Juárez del año de 1943.

El siguiente documento revisado es el *Reglamento del centro de rehabilitación social para adultos* (2001), al que se le conoce como Cereso. El objeto del reglamento es regular el funcionamiento y organización del centro (CERESO). La fecha de publicación del reglamento es del año de 2001 y sustituye al Reglamento del Centro de Readaptación Social de Ciudad Juárez que se encontraba vigente en el año de 1991.

El *Reglamento del consejo de seguridad pública* (2004), tiene como objeto la planeación y operación del consejo de seguridad pública. La fecha de publicación es el año del 2004 y no tiene referencia a la existencia de alguna reglamentación anterior.

El *Reglamento de policía y buen gobierno* (2000), tiene como objeto procurar la convivencia social armónica de los habitantes de la localidad. El ordenamiento se publicó en el Periódico Oficial del Estado en el año 2000 y abrogó el reglamento de policía, vialidad y buen gobierno con fecha del año de 1994.

El *Reglamento de vialidad y tránsito* (2007), tiene como objeto "... regular el uso de las vías públicas municipales por parte de los peatones y vehículos, incluyendo la protección de peatones, la vigilancia de las vialidades y la aplicación de disposiciones ecológicas relativas al tránsito de vehículos". El reglamento fue publicado en el Periódico Oficial del Estado en el año 2007 y abroga el reglamento de la dirección general de tránsito del año 2006.

El *Reglamento de transito de rutas de carga para el Municipio de Juárez* (2003), tiene por objeto "... regular las condiciones del tránsito del transporte de carga y las rutas por las que deben circular las unidades de carga". El reglamento fue publicado en el Periódico Oficial del Estado en el año 2003 y no existe evidencia de alguna reglamentación anterior.

Finalmente, en cuanto a la seguridad privada, se aprobó por parte del cabildo municipal el *Reglamento para las empresas particulares de servicios de seguridad y vigilancia para el Municipio de Juárez* (1993). El objeto del reglamento es regular el servicio que prestan las compañías en materia de seguridad y vigilancia. Fue publicado en el Periódico Oficial del Estado

en mayo del año 2004. Con la publicación se abrogó el reglamento anterior que fue publicado en el Periódico Oficial del Estado en el año de 1993.

Haciendo una retroalimentación de lo expuesto en materia de seguridad pública o mejor dicho en sus reglamentos se localizó el *Reglamento de bomberos* (1983) que regulaba el funcionamiento del departamento de bomberos en el período 1983 – 1986. De igual manera, en este bloque de documentos revisados, no se encontró en el objeto de los reglamentos, disposiciones que hicieran referencia a la garantía de los derechos políticos. Sin embargo, es de notar que la relación de la autoridad policíaca tiene una reglamentación para regular sus funciones. Bajo esta premisa, los ciudadanos tienen la protección (Reglamento de policía y buen gobierno, 2000) de sus derechos vecinales que regulan la convivencia social, este es el único reglamento que se encontró en este bloque y que involucra una participación ciudadana. Sin embargo, no hay un desarrollo de los

Servicios Públicos

En el bloque de Servicios Públicos, se encuentran el *Reglamento del rastro*, el *Reglamento de aseo y regeneración urbana*, el *Reglamento de limpieza*, el *Reglamento de cementerios*, el *Reglamento de mercados*, el *Reglamento del ejercicio del comercio en la vía pública* y el *Reglamento de estacionamientos en la vía pública*. Se evidencia que en este apartado hay una constante actualización de los reglamentos ya que el más antiguo data de 1989. De igual manera se encontraron duplicidad de reglamentos e inconsistencias en el contenido de los textos citados. Se derogaron tres ordenamientos que existían o fueron publicados en el año de 1983. A continuación se expone el objeto de cada reglamento así como las fechas de publicación en el Periódico Oficial del Estado.

El *Reglamento del rastro municipal* (1994), tiene por objeto “... regular a los establecimientos que realizan el servicio de rastro dentro del municipio”. El reglamento fue publicado en el Periódico Oficial del Estado en el año de 1994 y no hay evidencia de algún reglamento anterior.

El segundo documento revisado es el *Reglamento de aseo y regeneración urbana del Municipio de Juárez* (1997). Su objeto “es regular la prestación del servicio de aseo y

mantenimiento urbano en el Municipio de Juárez”. La fecha de su publicación es de 1997 y sustituye al *Reglamento de limpia* para el Municipio de Juárez publicado en el Periódico Oficial del Estado en el año de 1983.

Relacionado con el anterior documento, se encuentra el *Reglamento de limpia* que tiene como objeto regular el funcionamiento del departamento de limpia y el manejo de la basura que se genera en el Municipio. Fue publicado en 1983 y no existe evidencia sobre reglamentación anterior. Este reglamento se encuentra en las “Leyes, decretos, acuerdo, reglamentos” de la página de Internet del Municipio de Juárez y evidencia una duplicidad de la reglamentación pues el *Reglamento de aseo y regeneración urbana* (1997) abrogó el *Reglamento de limpia* publicado en el año de 1983.

El cuarto documento revisado es el *Reglamento de cementerios y servicios funerarios* (1995). Su objeto es regular el servicio que prestan los cementerios, así como el servicio de las funerarias. La fecha de publicación del reglamento es del año de 1995 y no se encontró antecedente de la reglamentación de los servicios de cementerios y de funerarias.

Otro de los documentos revisados es el *Reglamento de mercados públicos* (1983), cuyo objeto es regular la organización y funcionamiento de los mercados municipales. Tiene como fecha de aprobación en el cabildo de Juárez el 4 de abril de 1983 que coincide con una administración priísta, antes de que ganara el PAN en las elecciones de 1983. La fecha de publicación en el Periódico Oficial del Estado es del 11 de junio de 1994, con una administración panista pero en la carátula del documento se encuentran los sellos de la administración municipal de 1989 – 1992 que era una administración priísta. Existe una nueva inconsistencia en el articulado del reglamento, ya que existen dos artículos “31”, el primero de ellos hace referencia a la reglamentación de un mercado y el segundo artículo “31” hace mención a un artículo transitorio que entraría en vigor el “*presente*” reglamento aprobado en sesión de cabildo del mes de abril de 1983.

Relacionado con el *Reglamento de mercados* se encuentra el “*Reglamento del mercado Juárez*” (1994), el cual es mas que un reglamento una modificación del artículo 34 del *Reglamento de mercados públicos*. El objeto de la reforma a dicho artículo es regular el giro de los negocios que se ubican en el mercado Juárez. La reforma fue publicada en el Periódico

Oficial del Estado el 11 de junio de 1994 y es un artículo que debe adicionarse al reglamento de mercados municipales.

El penúltimo documento revisado de este bloque es el *Reglamento que regula el ejercicio del comercio en puestos fijos en la zona denominada centro de la ciudad del Municipio de Juárez* (1983), tiene como objeto regular la actividad comercial en uno de los cuadros de la ciudad y dentro de la zona centro. A pesar de que se establece que el reglamento fue aprobado por el Cabildo en 1989, aparece como fecha de publicación en el Periódico Oficial del Estado en el año de 1983. Evidentemente existe un error en el dato del documento proporcionado y publicado en el sitio de Internet del gobierno municipal y muestra un tercer elemento de inexactitud en las inconsistencias de la información con la que desempeña sus funciones el órgano municipal de acceso a la información.

Finalmente, el *Reglamento de estacionamiento en la vía pública* (1993), tiene como objeto el normar el uso de los espacios para estacionamiento de paga en la vía pública por parte de los particulares. Este ordenamiento fue publicado en el Periódico Oficial del Estado en 1993 y no existe evidencia que haya existido anteriormente algún reglamento.

Ahora bien, en materia de servicios públicos se encontró que es el área de especialización a partir del cual se ubicó el mayor número de reglamentos que datan del período de 1983 – 1986. En primera instancia, el *Reglamento de limpia* (1983), el *Reglamento de mercados públicos* (1983) y el *Reglamento que regula el comercio en puestos fijos de la zona centro* (1983) tienen una función regulatoria de las facultades otorgadas a los municipios en la reforma del artículo 115 de la Constitución Política. En el otro sentido, no existe en el resto de la reglamentación municipal de este bloque, una referencia directa que haga alusión a los derechos políticos.

Deporte, Cultura y Recreación

En el bloque de Deporte, Cultura y Recreación se encuentran el *Reglamento de Boxeo Profesional*, el *Reglamento de espectáculos taurinos*, el *Reglamento de espectáculos y diversiones públicas*, el *Reglamento de ligas deportivas*, el *Reglamento del sistema expositor de artes, ferias y eventos culturales* y el *Reglamento del consejo del deporte*. En estos

ordenamientos se encontró uno que databa de 1957 (Reglamento taurino) que fue revocado por el *Reglamento de espectáculos taurinos* de 1994.

El primer documento revisado es el *Reglamento de boxeo profesional* (2005). Su objeto es regular los espectáculos que se presentan, así como el funcionamiento de la comisión de boxeo de la localidad. El año de publicación es del 2005 y no se encontró evidencia de reglamentación anterior.

El *Reglamento de espectáculos taurinos para el Municipio de Juárez* (1994), tiene como objeto normar las actividades relacionadas con las corridas de toros, las plazas y demás actividades relacionadas con esa actividad. El reglamento se publicó en el Periódico Oficial del Estado el 24 de noviembre de 1994 y se abrogó el *Reglamento taurino* que se publicó en 1957. No se encontró algún otro reglamento que haya sido publicado en la década de los años ochenta.

El *Reglamento de espectáculos y diversiones públicas para el Municipio de Juárez* (2000), tiene como objeto normar las actividades que en materia de espectáculos se realizan en el municipio. La fecha de publicación en el Periódico Oficial del Estado es del año 2000 y abroga el reglamento publicado el 23 de noviembre de 1993.

El *Reglamento interior de las ligas deportivas municipales para el Municipio de Juárez* (2006), tiene como objeto establecer las bases para el funcionamiento y organización de las ligas deportivas. Se publicó en el Periódico Oficial del Estado en el año 2006 y no existe evidencia de algún otro reglamento anterior.

El *Reglamento del consejo del deporte* (1999), tiene por objeto la organización y funcionamiento de las actividades que a favor del deporte que se realicen en el municipio. El reglamento fue publicado en el Periódico Oficial del Estado en 1999. No existía este consejo ya que en los artículos transitorios se hace referencia al nombramiento de los primeros integrantes de la mesa directiva del consejo.

El *Reglamento del sistema expositor de artes, ferias y eventos culturales* (2004), tiene por objeto regular el funcionamiento del sistema expositor de artes, ferias y eventos culturales. Se publicó el reglamento en el periódico Oficial del Estado en el año 2004 y funcionó el primer

comité directivo del sistema expositor a partir del mismo año, por lo tanto no existía anteriormente reglamentación y/o sistema expositor en la localidad.

En la parte que corresponde al área de Deporte, cultura y recreación se encontró que en el período de 1983 – 1986 existía el *Reglamento taurino* (1957), sin embargo, no existía algún otro reglamento sobre los tópicos señalados anteriormente. En contraposición, en el período 2004 – 2007, se encontraron seis reglamentos sobre el tema del deporte, la cultura y la recreación. En cuanto a los contenidos de este apartado, no existe referencia a los derechos políticos de forma directa y/o indirecta. Como conclusión a la que se llega, en lo referente al apartado expuesto, es que la participación ciudadana no está considerada en la reglamentación revisada y que corresponde exclusivamente a los procesos administrativos su aplicación, sin considerar en algún lado los derechos políticos.

Administración Interior

En el bloque de Administración Interior se encuentran el *Reglamento de egresos, contabilidad y gasto público*; el *Reglamento interior del Ayuntamiento*; el *Reglamento de los servidores públicos*; el *Reglamento de jubilaciones*; el *Reglamento orgánico de la administración municipal*, el *Reglamento interior del DIF* y finalmente el *Reglamento interior de la secretaría de seguridad pública*. En la revisión realizada de los documentos, no se encontraron antecedentes de documentos que fueran anteriores a 1986, con lo cual se puede observar que no existía reglamentación sobre estos rubros en el plano municipal.

El primero de los documentos revisados es el *Reglamento del presupuesto de egresos, contabilidad y gastó público del Municipio de Juárez* (2001), cuyo objeto es regular la formulación del presupuesto de egresos, los registros contables, así como el ejercicio, examen, vigilancia y evaluación del gasto público. La fecha de publicación en el Periódico Oficial del Estado es del año de 2001 y no hay evidencia de alguna reglamentación anterior.

En cuanto a la normatividad que rige a los regidores, síndicos y alcalde, el *Reglamento interior del honorable Ayuntamiento del Municipio de Juárez* (1998), tiene como objeto el de regular el funcionamiento interno del cabildo. El reglamento fue publicado en el Periódico

Oficial del Estado en 1998, deroga el reglamento de sesiones del Ayuntamiento de Juárez, sin especificar la fecha de vigencia que tenía este último reglamento.

En el *Reglamento interior que fija las condiciones generales de trabajo de los servidores públicos para el Municipio de Juárez* (1995), se establecen las condiciones generales de trabajo entre los empleados y la administración municipal. El reglamento fue publicado en el Periódico Oficial del Estado en 1995, no se encontró algún reglamento anterior pero en los artículos transitorios se especificaba que quedaban derogados los reglamentos anteriores.

El *Reglamento de jubilaciones por antigüedad y edad* (1988), tiene por objeto "... regular el régimen de seguridad social de los trabajadores y empleados al servicio del Municipio". El reglamento fue publicado en el Periódico Oficial del Estado en 1988 y no hay reglamento anterior que se derogara, sin embargo, hay modificaciones que se han hecho al actual reglamento.

El *Reglamento orgánico de la administración pública del Municipio de Juárez* (1998), tiene por objeto normar la estructura y funcionamiento de las dependencias que integran el gobierno municipal. El Reglamento fue publicado en el Periódico Oficial del Estado en el año 2005 y abrogó el Reglamento orgánico para el Municipio de Juárez publicado en 1998.

El *Reglamento interior de trabajo del DIF* (2000), registrado ante la Junta Local de Conciliación y Arbitraje tiene por objeto regular las relaciones de trabajo de los empleados que prestan sus servicios al DIF municipal. El reglamento fue registrado en el año 2000 ante la Junta Local de Conciliación y Arbitraje y no tiene aplicación sobre los trabajadores sindicalizados.

El último documento revisado de este rubro es el *Reglamento interior de la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana* (2005), el cual tiene por objeto "... establecer los lineamientos disciplinarios y de organización para los elementos que pertenecen a la secretaría de seguridad pública y protección ciudadana". Se publicó en el Periódico Oficial del Estado en el año 2005 y abroga el reglamento de seguridad pública y tránsito del Municipio de Juárez.

En cuanto a la *administración interior*, que es el bloque que se expuso y que norma las actividades de la administración municipal no se encontró evidencia sobre la existencia de reglamentación en el período 1983 – 1986. En el período 2004 – 2007, se encontraron

reglamentos cuya función esencial es normar las actividades de la propia estructura de gobierno municipal. Sin embargo, en los contenidos de las reglamentaciones municipales no se encontraron explicitaciones sobre los derechos ciudadanos.

Participación Ciudadana

En el bloque de Participación Ciudadana se encuentran tres reglamentos que consideran la posibilidad de la participación ciudadana. El primero de los documentos es el *Reglamento de los comités de vecinos*, estas agrupaciones fueron la forma más directa de participación ciudadana en la administración panista de 1983 – 1986. Otro de los documentos importantes es el *Reglamento de la participación ciudadana en la educación* y finalmente el *Reglamento que regula la participación ciudadana a través de consejos y comités ciudadanos*. De los tres ordenamientos, ninguno tiene una mención específica del período de 1983 pero todos coinciden en la década de los años de 1990.

El primer documento analizado es el *Reglamento de los comités de vecinos* (1994). Su objeto es regular la constitución, funcionamiento y organización de los comités de vecinos que deseen colaborar con la autoridad municipal, estatal y federal en el desarrollo de los habitantes. Se encontró como fecha de aprobación por el ayuntamiento en el año de 1994, más no la fecha de publicación en el Periódico Oficial del Estado. No se encontró tampoco referencia a alguna en la reglamentación anterior que haya sido aprobada por el Ayuntamiento del Municipio de Juárez.

Dentro de los reglamentos que consideran la participación ciudadana se encuentra el *Reglamento del consejo municipal de participación social en la educación del Municipio de Juárez* (1999). Dentro de la integración del órgano deliberativo, destaca la inclusión de padres de familia que pertenezcan a la asociación de padres de familia y a los consejos de padres de familia, adicionalmente de representantes de los sectores empresariales involucrados en actividades educativas. En la integración del consejo, también participan autoridades educativas en todos sus niveles, así como autoridades civiles. El reglamento se aprobó y fue publicado en el Periódico Oficial del Estado en 1999.

El *Reglamento para los órganos de participación ciudadana* (1996), tiene como objeto “... institucionalizar y ordenar la participación de las organizaciones ciudadanas” que colaboren

con la administración municipal. El reglamento fue publicado en el Periódico Oficial del Estado en 1996, no existe evidencia de alguna otra reglamentación de esta naturaleza.

La participación ciudadana en el período de 1983 – 1986, tiene una escasa reglamentación en el plano de la administración municipal. Existe una referencia importante en los contenidos de las reglamentaciones estatales, como lo es el *Código Municipal para el Estado de Chihuahua* (1982) y el *Código Administrativo del Estado de Chihuahua* (1979), pero más allá de estas menciones, es nula la referencia a la participación ciudadana en el plano de la reglamentación propia del Municipio de Juárez. Existe a su vez una referencia muy importante de la participación ciudadana que se generó a través de los *comités de vecinos*, dirigidos en la administración municipal de Francisco Barrio Terrazas (1983 - 1986) y cuyo antecedente jurídico se encuentra en Código Municipal del Estado de Chihuahua. Este ordenamiento es de aplicación general para los 67 municipios que componen la estructura administrativa y política del estado de Chihuahua. El sentido de esta forma de organización vecinal era con el objeto de darle sentido a los órganos de colaboración municipal y a la vez, fungieron como los agentes principales de cambio en la formalización de las bases de apoyo que en 1986 colaboraron en la campaña de Francisco Barrio, ya como candidato a la gubernatura del estado de Chihuahua.

En un sentido similar, la reglamentación municipal del período de 2004 – 2007, considera la participación de los *comités de vecinos*, pero tiene un sesgo diferenciado en el sentido práctico de ser un sistema clientelar y hasta corporativista. El otro comparativo que se muestra, es que la reglamentación municipal que si considera el período 2004 – 2007 en la dimensión municipal.

Desarrollo Urbano

En el bloque de Desarrollo Urbano se encontraron el *Reglamento de fusión, fraccionamientos, notificaciones*, el *Reglamento de construcción*, el *Reglamento de entorno e imagen urbana*, el *Reglamento de planeación*, el *Reglamento de nomenclatura y monumentos* y el *Reglamento del sistema de urbanización municipal adicional* (SUMA). De los reglamentos revisados, sólo uno data del año de 1986 y fue aprobado al final de la administración panista pero publicado hasta noviembre de 1988 con una administración municipal priísta.

El primer documento revisado es el *Reglamento de Actos de Fusión, Subdivisión, Relotificación y Fraccionamiento de Predios para el Municipio de Juárez* (1988), su objeto es normar las acciones de los predios que se ubican dentro del municipio. El reglamento se aprobó en 1986 en el palacio municipal de Ciudad Juárez, pero se publicó hasta 1988 en el periódico Oficial del Estado. No existe referencia a algún otro reglamento anterior al publicado.

El segundo documento encontrado es el *Reglamento de construcción para el Municipio de Juárez* (2004), el cual tiene como objeto regular la construcción, remodelación, alteración y remoción de predios, casas y edificios del Municipio de Juárez. Este reglamento fue publicado el 9 de octubre del año 2004 y aboga el reglamento de construcción publicado el 28 de octubre de 1989 en el Periódico Oficial del Estado.

El *Reglamento del entorno e imagen urbana del municipio de Juárez* (2004), tiene por objeto “Promover el mejoramiento y conservación del entorno e imagen urbana en las comunidades del Municipio”. Fue publicado en el Periódico Oficial del Estado del año 2004, no hay señalamiento que indique alguna reglamentación municipal anterior.

El *Reglamento de planeación del desarrollo urbano del Municipio de Juárez* (1998), tiene como objeto fundamental desarrollar la planeación urbana del Municipio. El reglamento fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de 1998 y no tiene artículos transitorios. El documento revisado, al parecer se encuentra incompleto pues establece solamente un glosario de términos relacionados con viviendas. Otra anotación se refiere a que es presentado por Miguel Agustín Corral Olivas, quien fungía como Presidente Municipal ya que Francisco Barrio Terrazas solicitó permiso para retirarse de la presidencia y contender por la gubernatura del Estado de Chihuahua en 1986; por lo cual se deduce que no se publicó el ordenamiento dentro de la administración panista de 1983 – 1986 y que su publicación en 1988, es otra de las inconsistencias que se han encontrado en la revisión reglamentaria del Municipio de Juárez y/o es producto de las inercias burocráticas del viejo sistema político mexicano.

El quinto documento revisado fue el *Reglamento de nomenclatura y monumentos para el municipio de Juárez* (1998), tiene como objeto el otorgar los nombres a las calles, colonias y fraccionamientos de la ciudad, así como dictaminar sobre los monumentos y su ubicación en la

localidad. La fecha de publicación en el Periódico Oficial del Estado es del año de 1998 sin tener algún documento anterior sobre el tema.

El último ordenamiento revisado es el *Reglamento del sistema de urbanización municipal adicional* (1998), el cual tiene por objeto "... establecer las bases para el funcionamiento y cumplimiento del objeto del Sistema de Urbanización Municipal Adicional. Este sistema se encarga de llevar a cabo obras de urbanización y equipamiento". El reglamento fue publicado en el Periódico Oficial del Estado en el año de 1998 y se instauró por primera vez el consejo directivo el mismo año.

En cuanto al apartado del desarrollo urbano, la reglamentación del período 1983 – 1986 tiene una mención en el Reglamento del desarrollo urbano del Municipio de Juárez (1998) al establecer como antecedente la aprobación del reglamento en el año de 1986 cuando fungía como Presidente Municipal Miguel Agustín Corral Olivas, quien había sustituido a Francisco Barrio Terrazas en la Presidencia Municipal con motivo de las elecciones de 1986. En el período 2004 – 2007 se ubicaron cuatro reglamentos municipales sobre el tema, sin embargo, al revisar sus contenidos temáticos, los mismos no hacen referencia a los derechos políticos.

Una conclusión sobre el aparatado de la *normatividad municipal* es que a pesar que en el período 1983 - 1986 existía poca o casi nula reglamentación municipal, en el período 2004 – 2007 la reglamentación se ha vuelto específica, y más especializada pero sigue sin ser conocida no sólo por los ciudadanos sino por los mismos funcionarios públicos e instancias gubernamentales del municipio, tal como se evidenció en la duplicidad de ciertos ordenamientos o bien en la falta de atención a las reformas que abrogaban o modificaban ciertos artículos de los reglamentos analizados.

Otra de las conclusiones específicas del presente apartado, es que la reglamentación municipal existente en el período de 1983 – 1986 era prácticamente nula, pues el Reglamento del departamento de bomberos (1983), el Reglamento de limpia (1983), el Reglamento de mercados públicos (1983) y el Reglamento de espectáculos taurinos (1957) constituían la base central de la administración municipal.

Un elemento de análisis importante en este apartado, es sin dudas la falta de sistematización con la que se encuentra la reglamentación municipal. Por un lado, se ubica una duplicidad en ciertos reglamentos, como lo es el caso del *Reglamento de aseo y regeneración urbana* (1997), que abrogó el *Reglamento de limpia* (1983). Sin embargo, en las bases de datos y en concreto en la página de Internet del Municipio de Juárez se tiene el *Reglamento de limpia* como un reglamento vigente.

Adicionalmente, existe una serie de inconsistencias en el contenido de los reglamentos actuales. El caso concreto es el *Reglamento de mercados públicos* que se aprobó en el Cabildo en el año de 1983, pero que se publicó hasta el año de 1994 en el Periódico Oficial del Estado. Otra inconsistencia de este tipo es el *Reglamento de Actos de Fusión, Subdivisión, Relotificación y Fraccionamiento de Predios*, el cual fue aprobado por el cabildo en 1986 pero se publicó hasta 1988. Quizá, la publicación de estos reglamentos obedece a lógicas políticas derivadas de relaciones intergubernamentales conflictivas o a un letargo administrativo de los procesos legislativos de los congresos locales, en estados con poderes y gobiernos divididos.

En este mismo documento, la portada corresponde a la administración de 1989 – 1992, de extracción priísta e incluye los logotipos utilizados como imagen institucional. Existen casos de los descritos, que dan cuenta de inconsistencias en las formas en que se presenta la información, ya que son imprecisas. Otra inconsistencia encontrada es el supuesto “*Reglamento del mercado Juárez*” (1994) ya que en realidad se trata de una adecuación del *Reglamento de mercados públicos* (1994), pero se presenta como otro documento en lugar de anexar la adecuación en el reglamento.

Conclusión del capítulo.

El presente capítulo ha intentado cumplir con el objetivo de mostrar la evolución en el reconocimiento de los derechos políticos ciudadanos, mostrar el avance que ha tenido la legislación para garantizar la participación ciudadana y establecer los rasgos distintivos de la modernización política a través de la incorporación de los ciudadanos a las esferas de gobierno pero principalmente en la apertura del modelo tradicional de gobierno y la incorporación de mecanismos de participación que anteriormente no se consideraban. Así como evidenciar los contrastes entre los ordenamientos jurídicos que dan vigencia al reconocimiento de los derechos

políticos en la Constitución federal, la Constitución del estado, el Código municipal, la Ley electoral y la reglamentación municipal entre dos períodos de estudio (1983 – 1986 y 2004 – 2007). La reforma a la constitución de 1983, concretamente del caso del artículo 115, motivó una activación de la estructura de gobierno municipal. La coincidencia de la reforma constitucional de Miguel de la Madrid Hurtado al artículo 115 y el triunfo de la oposición en Ciudad Juárez, en especial del PAN, abrieron la oportunidad de reconocer y ampliar los derechos políticos.

En la Constitución federal (2007), los cambios registrados se enfocaron principalmente en el reconocimiento de los ciudadanos para formular políticas públicas y el derecho para asociarse *individual y libremente*. Otro de los cambios importantes es la estructuración de los partidos políticos y del sistema electoral. Dentro de los cambios que se dieron en los órganos electorales, se cuenta con la prerrogativa de los ciudadanos para fungir como consejeros electorales en la integración del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

La Constitución del estado de Chihuahua (2007), reconoce en primera instancia los derechos que están contenidos en la Constitución federal. Establece la Constitución (2007), como derechos ciudadanos el participar en los procesos de referéndum, plebiscito y revocación de mandato. De igual manera, la Constitución (2007), eliminó las prácticas discriminatorias y raciales que prohibían elegir a los que no leyeran y escribieran el idioma nacional. El establecimiento de reglas claras de participación de los partidos políticos en los procesos electorales, el acceso a la información por parte de los ciudadanos y el derecho a iniciar leyes son parte de los cambios sustantivos que se registraron entre los períodos de 1983 – 1986 y 2004 – 2007. En el *Código municipal* (2007), no se registraron cambios sustantivos entre los dos períodos, ya que permanece igual el contenido de los ordenamientos de 1982 y 2007.

La *Ley electoral* del estado de Chihuahua (2006), establece los mecanismos para el ejercicio del voto y las bases de las nuevas formas de participación ciudadana. El establecimiento de la Ley electoral que sustituye el libro cuarto del viejo *Código administrativo de Chihuahua* (1979), ha modificado el reconocimiento de los derechos ciudadanos a votar en los procesos de referéndum, plebiscito y revocación de mandato. El proceso electoral que se realiza bajo el formato de la *Ley electoral* (2006) tiene un sentido de mayor certeza en el resultado, de mayor equidad en las campañas y de un mayor involucramiento de los ciudadanos al reconocérsele la ampliación de los derechos a votar, a ser votado y a participar activamente en la organización de

los procesos electorales bajo nuevas formas como lo son las de observador electoral, en la integración de los órganos electorales y de organización en los procesos de solicitud de revocación de mandato, referéndum y plebiscito.

La reglamentación municipal, por su parte, ha mostrado una evolución por demás sustantiva ya que la escasa reglamentación que existía en el período 1983 – 1986 reviste en el período 2004 – 2007 una extrema reglamentación. Por un lado, la reglamentación existente en el segundo período, muestra una especialización de la estructura de gobierno en su dimensión municipal y por otro lado, no hace un reconocimiento de los derechos políticos y/o ampliación de los mismos. La reglamentación en sí misma, trastoca los límites de intervención gubernamental en el sentido burocrático – administrativo de sus funciones, sin embargo, no expresa, salvo en tres reglamentos generales, las formas de participación ciudadana. En el período 1983 – 1986 solo se ubicaron cuatro reglamentos que contrastan en número con los 42 reglamentos ubicados en el período 2004 – 2007 lo cual indica una mayor especialización pero sobre todo un ordenamiento que cambia el modelo de discrecionalidad de la función pública.

Capítulo II

Los actores de la democracia municipal en Juárez.

"Principiaré por estudiar las causas que han traído sobre nuestro país el actual régimen de centralismo y absolutismo, a fin de no volver a recaer en aquellas faltas, que tan funestas consecuencias nos han acarreado.

Estas causas no fueron sino las continuas revoluciones, que siempre dejan, como triste herencia a los pueblos, las dictaduras militares. Desde la guerra de independencia han sido funestas para la República las continuas asonadas y revoluciones de insubordinado elemento militarista, que ha sido la verdadera rémora para que el país marche rápidamente a sus grandes destinos, impulsado por las prácticas democráticas".

Francisco I. Madero. La sucesión Presidencial en 1910

El objetivo del presente capítulo es conocer el papel que tuvieron los actores en cada uno de los dos períodos del estudio y comparar su aportación en el reconocimiento, vigencia y ejercicio de los derechos políticos, la ciudadanía y la democracia. En este sentido, las entrevistas a ciudadanos de la localidad que han tenido un punto de encuentro en la lucha por la democracia y en el ejercicio de la competencia electoral confiere un grado de complejidad ya que partimos de que en México ya terminó la transición política y estamos en el proceso de la consolidación democrática.

El título a este capítulo "Los actores de la democracia municipal en Juárez" obedece a la idea de que son los ciudadanos quienes jugando un rol predominante hacen con el ejercicio de sus derechos políticos una ciudadanía diferenciada en dos sentidos. El primero de ellos es porque en el espacio municipal se desarrolla la relación más directa entre el *Estado* y la *ciudadanía*. Sin embargo, bajo este contexto, el título alude también en un segundo sentido a los personajes de la historia regional que fueron los que hicieron la transformación de las prácticas democráticas que

señalaba Madero (1910). Se parte de la idea de que los actores a los que se hace alusión, *llevaron nuevos procesos de democracia* a las instituciones que representaban y que se conservan en la actualidad pero que aún no se instauran como *prácticas democráticas* en la vida cotidiana de los ciudadanos y de las instituciones públicas del país, menos en su institucionalización.

El señalamiento de Francisco I. Madero (1910) con el que se inició la revolución mexicana era racionalmente lógico en su época y logró institucionalizarse en México: “Sufragio efectivo, no reelección”. El postulado de la revolución mexicana “Sufragio efectivo, no reelección”, se convirtió en el dilema esencial de la democracia, por la que se luchó desde el seno mismo de la sucesión presidencial en el tiempo de la dictadura del presidente Porfirio Díaz en México. Es de suponerse que el legado revolucionario fue una constante en la democratización del país, pero como lo afirmaba el mismo Madero, se veía difícil la implementación de las nuevas prácticas democráticas.

La implementación democrática en México buscó entonces en la figura presidencial el camino fácil para que “desde arriba” llegara la democracia a los estados y de estos se pasara a los municipios para que concluyera en la vida propia de las instituciones del país. Al menos esta sería la lógica del ejercicio que al término de la Revolución (de 1910) se hubiera obviado, ya que los ciudadanos, los actores de la política y los gobernantes siempre buscaron en el centro del país la *bendición democrática* de su candidatura a puestos de elección y/o bien, esperaban su nombramiento como funcionarios bajo el argumento de la justicia que debía traer para todos la *Revolución Mexicana*. Este esquema quedó configurado e instaurado como un ritual político institucionalizado hasta que un día los actores de la democracia salieron del letargo (in)democrático en el que se encontraban⁴².

La instauración de nuevos procesos a los que se alude en los párrafos anteriores dio origen al presidencialismo mexicano caracterizado por la concentración del poder en una sola persona. La sucesión presidencial en México fue un ritual político en el cual se recreaba uno de los procesos que distinguieron al partido hegemónico y marcaba la pauta en la designación del

⁴² Al respecto, puede consultarse la tesis de doctorado del Tonatiuh Guillén López (2001), *Los actores de la democracia en México: sus orígenes en las regiones*, Tesis de doctorado, COLMEX, también los trabajos coordinados de Mauricio Merino Huerta (1994), *En busca de la democracia municipal: la participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, COLMEX y el de Alicia Ziccardi (1995), *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, UNAM.

candidato y *virtual presidente* por parte de la estructura de gobierno en la dimensión federal. La concentración del poder en una sola persona, que era el presidente en turno, para elegir a su sucesor hizo que la designación de los candidatos a gobernador de cada uno de los estados del país fuera otra de sus facultades *metaconstitucionales*. La práctica de estos estilos de gobernar, impidieron en los casos regionales que surgieran voces del *discenso* e hicieron que la integración de las planillas de Ayuntamiento fuera un producto del consenso que permitía al presidente municipal la concentración del poder (Guillén, 2006) y de la decisión final que se ejercía desde el centro del país: Ciudad de México, Comité Ejecutivo Nacional del PRI, Secretaría de Gobernación y Presidencia de la República sonaban como sinónimos en los círculos políticos tradicionales.

¿Presidencialismo municipal?

El objetivo del presente apartado es destacar la participación de los ciudadanos que se convirtieron en los principales actores de la democracia. Retomando de la literatura del *presidencialismo mexicano* sus elementos básicos, se hace una similitud en la reproducción de la concentración del poder que existían (o existe) en las regiones del país. En el caso concreto de Ciudad Juárez, las élites gobernantes se reproducen construyendo cotos de poder que los hacen permanecer “vigentes”, principalmente en los procesos electorales, y después, dependiendo del resultado electoral, en las esferas del gobierno.

En este apartado se hace una revisión del material bibliográfico que señala las características del sistema presidencialista en México. Posteriormente se analizan las prácticas municipales del ejercicio del poder como es la designación del candidato a presidente municipal, que no depende como en el caso del presidente de la república de su antecesor, sino que tiene una dinámica diferente. Los procesos descritos son de los dos períodos del estudio que comprende de los años de 1983 – 1986 y del período del 2004 al 2007. Se ubican a los actores que figuraron en el escenario local de 1983 – 1986 como piezas clave para analizarlos en su momento actual y comparar su desempeño en la construcción democrática.

En las regiones del país se construyeron características muy propias del *presidencialismo* cotidiano (Guillén, 2006) que se asemejan al presidencialismo mexicano por las prácticas de selección de candidatos. También se comparan en el presente apartado las relaciones de poder

existentes en el viejo sistema político mexicano que tuvieron un papel importante en los procesos electorales y que incidieron en las regiones del país principalmente en el ámbito municipal. Para explicar estas prácticas, se considera necesario conocer la estructuración del sistema presidencialista desde el nacimiento del Partido Nacional Revolucionario (PNR, 1929), pasando por el Partido de la Revolución Mexicana (PRM, 1938), y concluyendo en el Partido Revolucionario Institucional (PRI, 1946). La consecuencia de la institucionalización del estado mexicano (Garrido, 2000) corrió a la par de la formación de este partido (Cosío, 1981) que hizo posible el binomio con el que concluye la instauración del partido hegemónico en México.

La concentración del poder político por parte del ejecutivo federal, hacía casi imposible las prácticas democráticas de los ciudadanos o mejor dicho, los derechos políticos de los ciudadanos no eran reconocidos ya que no existían las condiciones necesarias y los espacios abiertos para la práctica de esos derechos. En gran parte, el reconocimiento de los derechos políticos era sólo para argumentar un discurso democrático más que para permitir la participación política de la oposición. La oposición, por su parte, tuvo un papel definitorio alrededor de las regiones del país ya que el malestar social tuvo sus válvulas de escape que permitían al mismo sistema político canalizar el descontento de los ciudadanos. La relación entre el sistema presidencial y los derechos políticos, recaía precisamente en la concentración del poder presidencial y por otro lado en la restricción de los derechos políticos por el control político que ejercía el presidente del poder ejecutivo en turno.

Castañeda (2000), tiene como objeto de estudio la sucesión presidencial en México. Hace un recuento de los que aspiraban ocupar la Presidencia de la República, de los que llegaron al poder y de los que influyeron en la designación del candidato en turno. Bajo la metodología de la entrevista *off the record*, logró esquematizar el proceso de la sucesión presidencial que iniciaba con la designación del candidato del Partido Revolucionario Institucional. El ritual político mexicano de la *cargada* se hacía presente con la “pasarela” que ofrecían los secretarios de Estado, los gobernadores, diputados, senadores de la república y los miembros más emblemáticos del sistema a quien había sido designado como el *heredero* de la Revolución y por consiguiente su nuevo guía político.

Hurtado (2001), bajo el mismo esquema de designación del candidato presidencial, se preguntaba sobre las causas por las que el presidente de la república en turno y bajo sus facultades metaconstitucionales hacia la selección de su sucesor en la Presidencia de la República. Con entrevistas a los expresidentes de México y la clasificación de los sistemas electorales actuales, provoca un análisis a profundidad del sistema presidencialista en México y compara los diferentes procesos y enfoques de quienes han estudiado el tema del presidencialismo mexicano.

De entre quienes se consideran como los clásicos del estudio político, se encuentra Cosío (1981), quien tuvo una reflexión sobre el sistema mexicano muy amplia y vanguardista ya que unificaba al Presidente de la República y al Partido Revolucionario Institucional como una dualidad “única”. Pensaba que los *sociólogos del PRI* no consideraban los territorios como heterogeneidades, sino como una homogeneidad nacional. Las dos piezas claves del sistema consistía en creerlas “indestructibles” y se hacía imposible que se propiciaran los cambios políticos del país. Prueba de ellos es que la edición de su obra, tuvo publicaciones a partir de 1972 y aún después de su muerte en 1976 siguió vigente su análisis.

Una reflexión muy temprana sobre el contenido de la obra de Cosío (1981), consiste en haber descrito el sistema político mexicano, el cual tuvo durante décadas una “inmovilidad” muy arraigada, que no sólo hacía predecible las políticas públicas, sino que además, se institucionalizaron en las prácticas sociales y políticas. Prueba de ello, fue la permanencia en la Presidencia de la República del PRI durante más de 70 años. Este sistema cerrado y de partido hegemónico, sólo permitió que hasta los inicios de la década de 1980, se reconocieran los primeros triunfos importantes en los municipios mexicanos. En conclusión, había una inmovilidad institucionalizada al interior del sistema político mexicano.

Sobre la sucesión presidencial, Cosío (1975), construye su objeto de estudio para conocer y entrelazar los mecanismos que impulsaban de una manera u otra al Presidente de la República en turno para designar a su sucesor. El análisis realizado por este autor, se basó en la revisión hemerográfica y logra establecer el *porqué* fue el *tapado* el seleccionado como candidato por parte del Presidente de la República. También hace un balance sobre el “*Emperador Sexenal*” y sus facultades casi ilimitadas con las que ejerce el cargo al frente del Poder Ejecutivo.

Otro texto considerado clásico es el de Carpizo (2003), el cual recoge el fundamento de las facultades metaconstitucionales de las que se ha hecho mención al inicio del presente capítulo. De igual manera reconocía que el sistema presidencialista constituía junto con el Partido Revolucionario Institucional el eje de la vida política en el país⁴³.

En *conclusión*, antes de 1983 existía un debate sobre el papel fundamental que ejercía la figura del Presidente de la República y el PRI, convertido en el partido con mayor poder e influencia del siglo pasado en México. Es por ello que se coincide en la idea de que el país centraba sus decisiones más importantes en la Ciudad de México, *práctica que impedía el desarrollo de las regiones y la democratización de los procesos electorales en el país* (Martínez, 2001). El objetivo central de la revisión del presidencialismo mexicano ha sido el mostrar los alcances de la centralización de poder político y la manera en que a cierta escala se reproduce el sistema político en las regiones de México. Es evidente que el presidente municipal en turno no elige a su sucesor, sin embargo, recorre un trayecto similar el candidato que quería ser presidente ya que requiere de la aprobación de los grupos políticos y económicos de la región, además, debía contar con el aval del gobernador del estado y finalmente lograr vender la candidatura en la Ciudad de México.

En otras palabras, el poder local dependía del poder central que ejercía el sistema político, lo cual influyó en la década de los años de 1980 en que se despertará un resentimiento social en contra del Distrito Federal o del mismo centro del país (Calderón, 1989). Bajo esta concentración del poder, no se definían candidaturas locales, ya que la decisión final sería tomada en el centro del país. En cuanto a los procesos electorales locales, el PRI y el *centro*, consideraban a todos los municipios del país como una gran heterogeneidad (Cosío, 1981) sin tomar en cuenta los factores sociales, económicos y políticos que desarrollaban en la cada una de las regiones. Los esquemas cerrados que propiciaba el mismo sistema presidencial mexicano dieron origen a voces diferentes

⁴³ La idea principal al hacer la revisión de la bibliografía sobre el presidencialismo mexicano es ubicar el contexto bajo el cual se designaban a los candidatos a presidentes municipales en el país. Adicionalmente es reconocer la existencia de prácticas políticas que hacían que las estructuras de gobierno funcionaran bajo una coordinación intergubernamental con fines político – electorales que les permitía seguir ganando los procesos electorales. Finalmente, producto del presidencialismo mexicano que se distinguía por su verticalidad en la toma de decisiones, los municipios habían sido relegados de la actividad gubernamental al no reconocérseles atribuciones explícitas en la Constitución federal. En conclusión, los municipios en México antes de 1983 carecían de una autonomía que les permitiera actuar en consecuencia contra la concentración del poder y en las imposibilidades de desplegar la innovación gubernamental que se traducían en las formas tradicionales de gobierno.

que se convirtieron en actores protagonistas del cambio político en México como los empresarios y el clero católico que vieron en la oposición el camino más cercano para desarrollar una participación política fuerte e intensa en la búsqueda de espacios de poder político en las regiones del país.

Ciertamente, Ciudad Juárez no es ni fue el primer municipio de oposición en México, en donde perdiera el control político y gubernamental el PRI. Sin embargo, representó un caso emblemático en el contexto nacional e internacional cuando por primera vez el PRI perdió los principales municipios del estado de Chihuahua, incluyendo el de Juárez el cual fue ganado por el Partido Acción Nacional (PAN) en julio de 1983⁴⁴.

La relevancia que tuvo el triunfo del PAN en Ciudad Juárez fue la alternancia que se dio en el poder de la estructura municipal por primera vez en la historia del municipio y por la oportunidad de desarrollar nuevos esquemas de gobierno en la dimensión municipal por la reforma al artículo 115 de la Constitución federal en el año de 1983. Adicionalmente, el fantasma del fraude electoral y el no reconocimiento de los triunfos de la oposición era una constante del viejo sistema político mexicano, situación que cambió con el triunfo reconocido a Francisco Barrio Terrazas. El triunfo del PAN, motivó la necesidad de replantear los esquemas de concentración del poder en el centro del país y abrir espacios que permitieran a los actores locales luchar por el poder político a través de los procesos electorales locales.

Cansino (1998), reconoce en la literatura sobre las transiciones democráticas un elemento clave para explicar el caso de un proceso de culminación o instauración democrática cuando ocurre al menos una *elección libre, equitativa, transparente y no inducida desde lo alto*: Esto es lo que principalmente, lo equitativo y transparente, pasó en la elección de ayuntamiento de 1983 en Ciudad Juárez. Sin embargo, las elecciones de 1986 tuvieron su prueba de fuego de tal manera que la credibilidad en el sistema electoral se vino abajo y el conflicto social por la democracia tuvo lugar en el escenario chihuahuense uno de los capítulos más difíciles del país.

⁴⁴ En Los sentimientos de la región, se hace un estudio completo de la formación del Frente Cívico de Participación que fue encabezado por el Dr. Salvador Nava Martínez. El trabajo publicado realza el papel de la ciudadanía en la toma de decisiones de los gobiernos locales y matiza con especial interés la construcción de la oposición política en el caso de San Luis Potosí y el surgimiento del Frente Cívico de Participación (FCP). Años más tarde (1983), en Ciudad Juárez, nace el Frente Cívico de Participación Ciudadana (FCPC), bajo los liderazgos de Francisco Barrio Terrazas y Pablo Cuarón (Martínez Assad, 2001)

Adicionalmente, se cumplió con otro de los elementos de la transición democrática: la ruptura con la élite del poder político.

Bajo estos argumentos, la democracia en Chihuahua tuvo dos momentos: el primero de ellos con el reconocimiento del triunfo electoral del PAN en 1983, que significó la alternancia política en México y un segundo momento cuando el sistema mexicano se cierra para impedir que un partido político de oposición ganara la gubernatura de un estado a través del voto ciudadano en 1986. La crisis de legitimidad en las elecciones federales de 1988 obligó al partido en el poder y concretamente al presidente en turno (Carlos Salinas de Gortari) a replantear la estrategia político – electoral, cuestión que permitió el reconocimiento del triunfo electoral del PAN en Baja California en 1991 y posteriormente en Chihuahua en 1992 (Crespo, 1995). La democracia a final de cuentas estaba entredicha, ya que las prácticas comunes estaban lejos de los marcos ideales que la sustentaban porque la negociación política se impuso antes que el resultado electoral⁴⁵.

La construcción de candidaturas “ciudadanas”.

En el escenario político nacional se ha argumentado la existencia de ciertas prácticas del sistema político mexicano que se mantuvieron vigentes hasta la década de los años de 1990: un partido hegemónico, un presidencialismo centralista, un fuerte corporativismo que se traducían en los cacicazgos sindicales y regionales, un estado totalitario que controlaba los medios de comunicación a ultranza sin permitir el acceso a la oposición y un sistema electoral controlado por el estado. En otras palabras, existía una democracia sólo de nombre la cual estaba lejos de ser una virtud del sistema político mexicano. En este tenor la vida cotidiana de lo local, de las regiones del país, de lo que no estaba en el centro sino en la periferia del poder central representaba la ilusión de paradojas ya que el discurso revolucionario contrastaba con el mundo

⁴⁵ José Antonio Crespo (1995) hace una relación analítica de los procesos electorales del período del Presidente Carlos Salinas de Gortari. Las urnas electorales arrojaban un resultado pero ese resultado era producto de la negociación política y como respuesta al proceso de legitimación que otorgó el PAN a las elecciones de 1988. Véase al autor citado, *Urnas de Pandora*.

real de las zonas marginadas de derechos políticos. La vida cotidiana se desarrollaba como un frente en contra el centro del país o todo aquello que se le pareciera⁴⁶ (Calderón, 1989).

Por lo que toca a Ciudad Juárez, espacio de lo local diferenciado por la organización social, por ser un caso emblemático de la lucha por la democracia en México y rescatando las características de la instauración democrática (Cansino, 1998), en 1983 después del triunfo electoral del Presidente Miguel de la Madrid se “abrió” una ventana a la democracia, misma que se cerró después el triunfo del PAN en las elecciones intermedias de 1985. Este reconocimiento expresado en las entrevistas realizadas, se fundaba en que era tan *evidente el triunfo* del PRI a la Presidencia de la República que se sostenía que no había necesidad de realizar ningún tipo de fraude electoral para garantizar la permanencia del PRI en el poder en el plano local y regional. La tendencia centralista hacía ver a todos los municipios del país de la misma manera sin atender el aspecto de lo local. En este sentido, el papel del espacio local se ha revalorizado y se ha definido de acuerdo a “... las formas de convivencia, de organización social y colectiva, y de realización de anhelos y logros de bienestar” (Cabrero, 1995: 11).

En otras palabras los ciudadanos de la frontera norte del país que habitan en sus municipios son diferentes en los aspectos sociales, económicos y políticos incluyendo lo cultural con respecto a los ciudadanos que habitan en los municipios de la frontera sur de México y lo mismo sucede con los ciudadanos y los espacios locales del centro del país. En este contexto, Pablo Cuarón, establecía el cómo había logrado la participación ciudadana con efectos que provocaron la derrota del sistema, al menos en Ciudad Juárez:

“... la chispa que hizo que mucha gente tomara esta actitud (participar en las elecciones en favor Francisco Barrio y del PAN), ... (fue) un ingrediente religioso muy importante, o sea, toda esta lucha, todo esto que se practicó y que se hizo venía con una importante carga emotiva... tiene que ser una mística que supera (el poder por el poder mismo) para que aguantes años de otra vez, de hacer protesta... la carga fuerte es (fue) una mística religiosa...” (Pablo Cuarón).

⁴⁶ En Chihuahua se generalizó un engomado que era pegado en la parte posterior de los vehículos y que decía: “Haz patria, *mata* un chilango”. El sentido del mensaje era directamente en contra de los habitantes del Distrito Federal, pero no deja de ser una actitud de xenofobia con la que se pretendía dar solución al problema de la concentración del poder político y también del poder económico que no retribuía a las zonas marginadas y alejadas del país.

Se concluye que las diferencias que existen entre cada una de las regiones (entre ellas las religiosas), producen a su vez una diferenciación en las subculturas políticas existentes en la gran heterogeneidad que se representa en la actualidad la conformación del poder.

Existieron cuatro elementos claves en la transición que se dio en 1983 en el estado de Chihuahua : a) la *apertura del sistema político* por la que entró la oposición a participar en una elección libre; b) la *transparencia e información* que sobre el proceso electoral se generó desde la oposición, acción que produjo se dieran a conocer los resultados del escrutinio y cómputo de cada una de las casillas electorales; c) la *no “intervención” del poder ejecutivo federal* en el proceso electoral del estado de Chihuahua; y d) la *apertura de los medios de comunicación* para cubrir las campañas electorales con la aceptación de los mismos para publicar, difundir y transmitir los mensajes políticos de cada uno de los partidos políticos de oposición.

El candidato del PRI, la tradición que obliga.

El objetivo del presente apartado es conocer como se construían las candidaturas para el cargo de presidente municipal y hacer vigente el derecho a ser votado. En primera instancia se presentan los casos de Santiago Nieto Sandoval por parte del PRI y de Francisco Barrio Terrazas por parte del PAN que contendieron por la presidencia municipal para el período de 1983 – 1986. Posteriormente se presentan los casos de Héctor Murguía Lardizábal por parte del PRI y de Cruz Pérez Cuellar por parte del PAN quienes escenificaron la campaña por el Ayuntamiento en el período 2004 – 2007. En la parte final del capítulo se hace un recuento de los procesos electorales de 1983 y 2004 así como de los resultados electorales.

El estudio del poder político representa un reto. Nicolás Maquiavelo (1999) presentó su obra *El príncipe* a Lorenzo de Medicis (1492 – 1519) como el mejor bien que poseía y a partir de entonces se convirtió en la obra de consulta excelsa de los que aspiran llegar al poder político⁴⁷. El objeto de la obra de Maquiavelo es cómo llegar al poder y cómo mantenerse en él así como enseñar al *hombre político* los artificios en el ejercicio del mismo poder. En este tenor, se ha buscado describir las redes del poder local que imperaron en el México autoritario y el de la consolidación democrática. Las acciones de los nuevos actores políticos en conjunto con los

⁴⁷ También oriente tiene un representante del estudio de la ciencia política en la obra de Sun Tzu (1993), *El arte de la guerra*, versión de Thomas Cleary, España, Arca de Sabiduría.

tradicionales, permiten comparar los procedimientos institucionales que escenificaron la arena electoral, los procesos internos de los partidos políticos así como el comportamiento ciudadano en las urnas electorales.

El surgimiento de líderes locales en 1983 era una cuestión que no necesariamente implicaba el reconocimiento tácito de ellos como representantes populares y menos como los más factibles para ser electos a puestos de elección popular. Una de las figuras reconocidas en Ciudad Juárez en la década de los años ochentas fue la de Santiago Nieto Sandoval quien representa ese liderazgo popular en las colonias de la localidad. Santiago Nieto fue el candidato del PRI a la presidencia municipal en 1983 y perdió frente a Francisco Barrio Terrazas en la primera elección que ganó la oposición y más concretamente el PAN en el Municipio de Juárez. *Don Chago* Nieto jugó un papel importante ya que logró el reconocimiento a su candidatura en el centro del país.

A pesar de tener el apoyo de los organismos corporativos del PRI, el apoyo de los comités seccionales que funcionaban a la par como el brazo político de la estructura gubernamental y de contar también con el apoyo de amplios sectores de la sociedad que respaldaban su proyecto político, la campaña de Santiago Nieto no daba inicio porque aún le faltaba la instrucción del Comité Ejecutivo Nacional del PRI y a pesar de que su destape como candidato a presidente municipal se dio el 6 de marzo de 1983.

Ante esta situación sólo le faltaba, concretamente, el visto bueno del Comité Ejecutivo Nacional del PRI, quien presentaba las listas de aspirantes al Presidente de la República para su aprobación y para hacerlo, se respaldaba con la opinión del Secretario de Gobernación (Entrevista con Santiago Nieto Sandoval). La campaña de Santiago Nieto inició el primero de mayo de 1983 con el desfile del día del trabajo, precisamente, tres semanas antes, el 7 de abril de 1983, Francisco Barrio iniciaba su campaña en los medios de comunicación con un cintillo en el *Diario de Juárez* con el lema “Únete al Cambio, vota por el PAN”⁴⁸ la ventaja en los medios y en los recorridos tradicionales con la sociedad y los electores significó en mucho la derrota del PRI en 1983.

⁴⁸ Diario de Juárez, 7 de abril de 1983.

Lo anterior mostró entonces cómo operaba el presidencialismo mexicano ya que existían claros vuelcos de la concentración del poder para designar a los candidatos en los puestos de elección popular y por otro lado se evidencia una sujeción que como norma se aplicaba con el nombre de *disciplina partidista*. Bajo los aspectos de la disciplina partidista, que no fue una característica de los demás partidos políticos y que los mismos partidos de oposición criticaban, se lograban los consensos necesarios para que todo el aparato burocrático de los diferentes niveles de gobierno acudiera en abierto apoyo al candidato designado.

La tardanza en el reconocimiento de la candidatura a Santiago Nieto Sandoval tuvo su origen en un conflicto en el que un grupo de priístas buscaban también la candidatura y esperaron que desde México los nombraran como candidatos. La principal ruptura que tuvo el candidato del PRI, Santiago Nieto Sandoval se dio principalmente al interior del mismo PRI y más concretamente con el empresario Jaime Bermúdez Cuarón de quién el mismo Santiago Nieto decía que apoyaba a la oposición:

“Tremendamente con recursos, *Pancho* (Francisco) Barrio era una gente completamente de él (de Jaime Bermúdez), era una gente que había trabajado con él y que lo tenía de subordinado. Entonces me hablan a mi (sic) y me dicen que efectivamente que la quería Jaime Bermúdez, como Lorenzo Holguín, *Paco* (Francisco) Rodríguez (Pérez), varias gentes...” (Santiago Nieto)

Si la ruptura política, es un elemento crucial en la transición democrática, esta se dio con la inconformidad que se presentaba en este contexto. La falta de un consenso entre la clase política propició que no existiera el apoyo incondicional que mantuviera unida a toda la *familia revolucionaria*, apoyo que nunca se materializó y que a final de cuentas fue la causa principal de la derrota del PRI⁴⁹.

Santiago Nieto Sandoval había sido Senador, diputado y presidente del Comité Ejecutivo Estatal del PRI. Desde allí logró la mayoría de los consensos para apoyar su candidatura a la

⁴⁹ En 1988, la ruptura de Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo con el PRI abrieron la oportunidad de un triunfo desde la oposición a los expriístas que no acataron el mandato que había permanecido como norma entre la clase política: la disciplina partidista, antes que nada. La ruptura con el sistema y los resultados electorales de 1988 produjeron expectativas de cambio político que no habían observado en el plano del gobierno federal pero que fueron en su momento una expresión de los resultados electorales que en las regiones del país se había materializado. La diferencia entre el movimiento de 1988 y los resultados electorales de 1986 en Chihuahua radicó en el apoyo que brindó la izquierda chihuahuense y nacional a Francisco Barrio Terrazas y al PAN para que se respetara el resultado electoral. En el caso de la elección presidencial de 1988, el PAN no apoyó el movimiento que a favor de Cuauhtémoc Cárdenas y del Frente Democrático Nacional se había organizado desde la Ciudad de México.

presidencia municipal. La semana de su *destape*, los apoyos fueron contundentes ya que gozaba de un liderazgo popular en las clases bajas y medias de la localidad. Las expresiones del delegado nacional del PRI no podían ser otras: no hay candidato porque a ese lo nombran desde la ciudad de México. Sin convocatoria, sin proceso de selección, sin consulta a las bases, sin pedir opinión, sin una evidencia que mostrara un rasgo de democracia se hacía la designación del candidato. El perfil del candidato y la identificación social que había adquirido con su trayectoria política no eran suficientes para romper con el esquema centralista con el que se desarrolla la designación de los candidatos a puestos de elección en el PRI.

En conclusión, existían prácticas dentro del PRI que impedían de cierta manera que las decisiones sobre las candidaturas que se formaban al interior del PRI a nivel local se respetaran ya que necesitaban del visto bueno del Comité Ejecutivo Nacional del PRI y de la misma Secretaría de Gobernación. La concentración del poder, por parte del sistema presidencialista que tenía México hizo que los poderes regionales se vieran en cierta medida desplazados en la toma de decisiones. En el caso de Ciudad Juárez, se mencionó por parte de uno de los entrevistados (mismo que pidió se reservará el nombre), que un grupo de empresarios identificados con el PRI le habían solicitado al gobernador del estado Oscar Ornelas en el Hotel Plaza Juárez (actualmente se llama Hotel Holiday Inn, Lincoln) la candidatura para Francisco Barrio Terrazas pero en ese mismo momento les dijo que el candidato era Santiago Nieto Sandoval.

“Así como estamos ahora sentados, estaban esperando al gobernador (Oscar Ornelas) un grupo de empresarios y cuando llega lo abordan entrando al hotel y le piden que el candidato sea Francisco Barrio, allí mismo les dice que no se puede porque ese (señalando a Santiago Nieto) era el candidato” (entrevista *off the Record*).

El sistema tradicional de elegir candidatos o nombrarlos por parte del PRI, seguía siendo un proceso de rutina y de ritual político difícil de cambiar, ya que el consenso para ser candidato a un puesto de elección popular como la de presidente municipal debía en principio, tener el respaldo del gobernador del estado en turno.

El candidato del PAN, el despertar

En contraparte, Francisco Barrio Terrazas era una persona que había trabajado en una administración priísta en la década de los años setentas. Pertenecía en los inicios de su carrera profesional al Grupo Bermúdez de trayectoria priísta, se le consideraba un empresario de éxito y

había sido el dirigente del Centro Empresarial de Ciudad Juárez. En el Centro Empresarial⁵⁰ inició la ruptura con el sistema político mexicano cuando el primero de septiembre de 1982 se reunieron los primeros empresarios, entre ellos Pablo Cuarón Galindo y Francisco Barrio Terrazas de manera *voluntaria y espontánea* ya que no habían sido convocados a reunirse de manera expresa por el impacto que causó la nacionalización de la banca⁵¹. Las élites del poder económico expresaron en dicha reunión su intención de participar en la vida política del país. La gran pregunta era el cómo. Unos opinaban que se constituirían como una corriente al interior del PRI y otro grupo se inclinaba por sumarse a los esfuerzos de la oposición existente, principalmente en el Partido Acción Nacional. De esta manera nacieron los nuevos actores de la democracia, de una decisión de gobierno que marcó la pauta de la transición mexicana y de un sector económico poderoso que había sido excluido tradicionalmente por las esferas del PRI. Los sectores económicos de 1983 – 1986 que participaron activamente en política fueron los mismos que se vieron afectados por los intereses de la nacionalización de la banca y que en Chihuahua tuvo en la memoria colectiva de los ciudadanos un eco en el empresario Eloy Vallina⁵².

Meses más tarde, al término del período de Francisco Barrio Terrazas en la presidencia del Centro Empresarial de Ciudad Juárez tuvo lugar una reunión en la que se conformó el Frente Cívico de Participación Ciudadana (FCPC) con algunos de los que se habían reunido en septiembre de 1982 para analizar el caso de la nacionalización de la banca mexicana y entre quienes destacaban Francisco Barrio, Pablo Cuarón, Octavio Terrazas, Tomás Terrazas, Jaime González Bernal, Fernando Palma, Alfonso Arronte, Raymundo Gómez, Oscar Rivas, Héctor Mejía y Guillermo Álvarez. Con la conformación de este grupo de empresarios, comerciantes y profesionistas, surgió uno de los grupos más importantes de la historia política que propiciaron la participación ciudadana misma que se convirtió en la oposición política más intensa en contra del sistema político mexicano e identificado con el Partido Revolucionario Institucional. El Frente

⁵⁰ En el caso de la participación de los empresarios mexicanos en política partidista y gubernamental puede consultarse el artículo de Anselmo Flores (2003), *Los empresarios y la transición a la democracia*.

⁵¹ El impacto de la nacionalización de la banca fue sensiblemente diferente en cada uno de los grupos económicos. De igual manera, algunos investigadores han manifestado que la nacionalización de la banca mexicana en 1982 fue el inicio de la transición democrática.

⁵² Eloy Vallina perdió en 1982 el Banco Comercial Mexicano (COMERMEX) a causa de la nacionalización de la banca decretada por el presidente José López Portillo. Es precisamente, la nacionalización de la banca que lo aleja del sistema y lo combate pero al paso del tiempo regresa al PRI en donde ha obtenido una serie de apoyos como el expresado en el proyecto de San Jerónimo que fue duramente criticado por el Frente Ciudadano (FC) que promovió el referéndum para que se impidiera el desarrollo urbano precisamente en la propiedad del empresario chihuahuense.

Cívico de Participación Ciudadana, innovó la participación ciudadana ya que logró aglutinar a los ciudadanos con un propósito político pero bajo la batuta de un organismo que no expresara necesariamente la filiación a un partido político y menos de oposición⁵³ ya que no era garantía de triunfo pero si de represión.

El Frente Cívico de Participación Ciudadana logró en sus inicios aglutinar a personajes de los dos principales partidos políticos de la localidad: PAN y PRI. La discusión entre ellos era si participaban dentro de la política con el Partido Revolucionario Institucional (PRI) como una corriente en contra del sistema de corrupción y a la vez fungiera como una corriente de propuesta o bien se perfilaran en una nueva opción dentro de la oposición en contra del sistema bajo las siglas de algún partido político. Las reuniones se realizaron periódicamente y finalmente se aceptó la propuesta de ser una opción dentro de la oposición frágil que representaban los partidos políticos opositores al sistema⁵⁴.

La dinámica de organización de la oposición estructurada se da a través de la asociación cívica, en este caso del Frente Cívico de Participación Ciudadana (FCPC). Este Frente permitió formar un grupo opositor, sin ser directamente un grupo filial de un partido político en específico. Fue una organización política y ciudadana que se creó para ayudar a ganar las elecciones a través de un partido de oposición. Esta oposición se veía “mal” ya que ser de *oposición*, representaba la ruptura con el sistema político mexicano o como lo refiere Lujambio “... era vivir en el error” (1995: 44).

El no ser parte del sistema significaba esperar las auditorias administrativas de la Secretaría de Hacienda, no recibir los favores que representa ser parte del equipo, los contratos no podían ser adjudicados a quienes no ayudaban al partido, las cartas de recomendación no se expedirían para los trámites: era una satanización completa de aquellos que se decían ser de *oposición*. Los rasgos identitarios que conformaban la cultura política, fueron heredados por generaciones e institucionalizados en la escuela, en el trabajo, en los medios de comunicación, en

⁵³ Véase a Soledad Loeza, (2001), *Oposición y democracia*, México, IFE, Colección Cuadernos de divulgación de la cultura democrática no. 11.

⁵⁴ En la columna de opinión de Vicente Jaime que se publicaba en el periódico “El Diario de Juárez” mencionaba que la gran disyuntiva de los electores en las próximas elecciones eran *votar por el PRI o votar contra el PRI*. En su análisis también establecía que la mayor amenaza del PRI era ese *voto en contra* más que la posibilidad de una amenaza fuerte que pudiera representar la oposición política. (Diario de Juárez, 6 de marzo de 1983).

la iglesia, en las universidades y prácticamente en todas las instituciones políticas y sociales del país. Prácticamente, no hubo cambios en la cultura política mexicana sino hasta después de la década de los años ochenta con los primeros ayuntamientos que lograron ser reconocidos a la oposición.

El PAN había elegido como candidato a la presidencia municipal a Miguel Agustín Corral Olivas el 9 de marzo de 1983 y a su vez el Frente Cívico de Participación Ciudadana postuló a Francisco Barrio como candidato independiente el 19 de marzo del mismo año. Los grupos del PAN y del FCPC se reunieron y se logró un acuerdo político para que Francisco Barrio Terrazas fuera el candidato a la Presidencia Municipal. El día 24 de marzo, el PAN registró finalmente a Francisco Barrio como su candidato⁵⁵. A Diferencia del candidato del PRI, Francisco Barrio inició la campaña al día siguiente en los medios de comunicación lo cual le permitió enlazar antes que el principal oponente, una relación con la sociedad. La utilización de los medios de comunicación fue en esta campaña electoral una innovación que le permitió al PAN y a su candidato posesionarse frente al potencial electorado que no percibía la magnitud de la penetración de la campaña que esbozaba en primer instancia el cambio político que se estaba desarrollando en el municipio de Juárez a través de la innovación de la mercadotecnia electoral que se copiaba del modelos norteamericano.

Hubo una serie de eventos previos que concluyeron con la candidatura de Francisco Barrio Terrazas como candidato a la presidencia municipal. El primero de ellos es el resultado de una reunión que se fraguó en el canal 44 de televisión en el mes de diciembre de 1982. En el programa de televisión, que era conducido por Marcos Aldana, se reunieron por primera vez Miguel Agustín Corral Olivas, Filiberto Terrazas, y Francisco Barrio Terrazas. En uno de los intermedios, Francisco Barrio comentó a los miembros del PAN que si proponían a un buen candidato a la presidencia, los apoyaría un *grupo de empresarios* con una agrupación política que estaban formando. Las redes del poder político también tomaron un sentido diferente ya que existía un malestar generalizado por la crisis, la corrupción de los funcionarios públicos y en especial por un rechazo al sistema político mexicano. En este contexto, era relativamente fácil encontrar líderes naturales que se oponían al sistema sin embargo no había un partido político, una asociación, un grupo que aglutinara y capitalizara todo el malestar social para expresarlo en

⁵⁵ Diario de Juárez, marzo de 1983.

las urnas electorales a través del voto ciudadano y se reconociera un eventual triunfo de un partido de oposición.

A los pocos meses, José Rafael Terrazas Cienfuegos⁵⁶ se entrevistó con Francisco Barrio Terrazas para proponerle que fuera el candidato a la presidencia municipal. De inició, Francisco Barrio comentó que no aceptaba el ofrecimiento, sin embargo se dejaron las puertas abiertas para una posible negociación. Al mes, Francisco Barrio comentó que no aceptaba en definitiva la invitación, sin embargo aceptaba ayudar en la organización de la campaña. Al inicio, comenta Barrio: “...el clima era de miedo ya que pertenecer a un partido de oposición representaba exponerse a la represión y hasta vergüenza daba que lo vieran a uno en la oposición”.

El trabajo de organización de la campaña seguía su marcha y Francisco Barrio Terrazas tomó el liderazgo de la misma hasta que llegó un grupo de miembros del PAN y le comentan que ya están listos los candidatos. Sin embargo, Francisco Barrio les dice que existe ya un plan para ganar la presidencia, pero con el candidato que proponían iban a perder porque no reunía el candidato el perfil que requerían para ganar. Tras una serie de negociaciones, que dura días, en las cuales se insistió en el perfil del candidato con perfil de ganador, acepta reconsiderar la posibilidad de ser el candidato del PAN a propuesta del Frente Cívico de Participación Ciudadana (FCPC). Lo importante en la candidatura de Francisco Barrio es que en principio fue una decisión que reflejaba el interés por considerar los perfiles ideales para los cargos a competir, también reflejaba la ruptura del sistema ya que a través de la negativa del gobernador para apoyar su eventual candidatura no le dejaba otra opción que la incorporación a la oposición y no aceptar la disciplina partidista como norma de conducta. Finalmente, la vinculación del empresario Francisco Barrio con Jaime Bermúdez Cuarón era sólida y reflejaba un mensaje claro al gobierno y al mismo PRI ya que por un lado la negación de la candidatura cerraba los lazos de comunicación y por otro lado establecía las reglas del juego ya que con o sin la anuencia del centro del país se competiría por el poder político.

La idea de que fuera el FCPC el que postulara a Francisco Barrio fue de Federico Barrio, hermano del candidato del PAN. El sistema político mexicano era muy cerrado y existía un gran descontento social provocado por la crisis económica, la devaluación del peso mexicano, el

⁵⁶ José Rafael Terrazas Cienfuegos, fue Diputado local en 1983, por el PAN.

rechazo al corporativismo, el constante aumento a los precios de la canasta básica y de los servicios en general. Entonces la confianza ciudadana en las instituciones políticas como en los partidos era muy mala. Ante esta situación de crisis de legitimidad de los partidos políticos, se previó construir una base social desde la cual se lanzara una candidatura independiente o ciudadana, aceptada por los potenciales electores y que al final se adhiriera a un partido político para poder competir por la presidencia municipal. La misma crisis de legitimidad y de representación política se da en el período 2004 – 2007 de manera global, es decir de acuerdo a los resultados de las encuestas desarrolladas por la Secretaría de Gobernación muestran una tendencia a la baja aceptación de los actores políticos (diputados, políticos, senadores, policía, partidos políticos y gobierno en general) y existe un reencuentro en el ciudadano que expresa poco o nulo interés por participar en política. En este caso, las actitudes y la evaluación hacia la política siguen teniendo un saldo negativo en contra de los referentes del poder político que datan de tiempo atrás pero que ya tenían una fuerte repercusión negativa desde el primer período del estudio (1983 – 1986) y que en el segundo período (2004 – 2007) se mantiene con la misma carga negativa⁵⁷.

La lógica de la organización del FCPC funcionó ya que logró aglutinar a cerca de 3200 ciudadanos que se involucraron directamente en las actividades “cívicas”. Dentro del proyecto se había previsto que una vez posicionado Francisco Barrio Terrazas como candidato independiente se buscaría que un partido político lo registrara ante el Consejo Estatal de Elecciones. Al momento de lanzarlo como candidato del PAN, algunos ciudadanos se alejarían del proyecto del “Frente Cívico” y finalmente solo entre un 5% y el 10% de los aglutinados se separaron del proyecto. Sin embargo, los ciudadanos que se quedaron en el Frente Cívico de Participación Ciudadana se afiliaron al PAN e hicieron en su acción que el PAN tuviera el mayor crecimiento registrado en la historia de Ciudad Juárez. En este contexto, la diferencia entre el PRI y el PAN en la selección de sus candidatos a la presidencia municipal, radicó principalmente en que buscaron por canales diferenciados la aceptación de sus candidatos. Por un lado el candidato del PRI, Santiago Nieto fue producto de un acuerdo consensado al interior del PRI, de negociación entre la clase política mientras que en el otro lado, el PAN hizo una negociación con una

⁵⁷ Al respecto se puede consultar los resultados presentados por la Secretaría de Gobernación (2006), Tercera encuesta nacional sobre cultura política y prácticas ciudadanas, México, SEGOB. Se puede consultar en http://www.consulta.com.mx/interiores/99_pdfs/15_otros_pdf/oe_20060701_ENCUP2005_Resultados.pdf del 28 de julio de 2007.

organización de naturaleza política no identificada con los partidos y que se presentaba como una organización ciudadana con una propuesta de candidatura externa que necesitaba el apoyo de un partido político para poder contender en las elecciones de ayuntamiento de 1983.

En conclusión, mientras en el PRI la disputa por el poder se debatía en el apoyo que se lograba en el centro del país, concretamente en el Comité Ejecutivo Nacional del PRI y en la Secretaría de Gobernación, en el PAN la lucha por la nominación del candidato se fijaba en base a los perfiles de los candidatos. La nominación de Francisco Barrio se dio en base a una estrategia que potenciara el carácter cívico y ciudadano de una candidatura no relacionada directamente con un partido político ya que el potencial crítico de los mismos partidos hacían que se perdiera el interés de la participación ciudadana en los procesos electorales. Bajo esta estrategia se logró posesionar una candidatura que se veía como ciudadana ya que el Frente Cívico de Participación Ciudadana logró convencer la idea de que Francisco Barrio Terrazas representaba el perfil que se necesitaba para ganar las elecciones al PRI en el proceso electoral de 1983. La democracia mexicana con la posibilidad de la participación ciudadana logró en 1983 la alternancia política, el reconocimiento a los triunfos de la oposición política y ejercer los derechos políticos de votar y ser votados con respeto y con cambio en el contenido del discurso del gobierno priísta al reconocer en voz del gobernador del estado los triunfos alcanzados por la oposición en el estado de Chihuahua.

2004, el retorno del PRI.

La historia de los procesos electorales de Chihuahua en los últimos 24 años ha brindado la oportunidad de generar espacios de análisis y reflexión como los elaborados por Guillén, Aziz y Mizraih en diferentes etapas, pero principalmente a raíz del primer triunfo de la oposición en Ciudad Juárez y Chihuahua como estado. Al terminar el período de gobierno municipal del período 1983 – 1986, el PRI ganó las elecciones al igual que en el resto del estado. La idea del carro completo, del regreso a la hegemonía política o de la *vuelta a Chihuahua* como fue plasmada por Molinar (1987), terminó con la idea de la democracia municipal por la que habían sido movilizadas los ciudadanos fronterizos. Las elecciones de 1986, las más *polémicas* que se han tenido en la historia chihuahuense por el fantasma del fraude electoral que la rodeo y bajo el cual se hizo el discurso tanto oficial como de la oposición, dejaron en la mente de los ciudadanos

un desencanto que se hizo presente en las futuras elecciones. El PRI repitió su triunfo en las elecciones de 1989, con una baja tasa de participación electoral que se relacionaba con el fantasma del fraude electoral que impregnó en el discurso del candidato del PAN durante la campaña.

En 1992 Francisco Barrio Terrazas contendió de nueva cuenta por el gobierno del estado, en esta ocasión gana las elecciones y logra el PAN el segundo triunfo de la oposición en el municipio de Juárez con el candidato Francisco Villareal Torres quien fue un empresario de la industria de muebles de la localidad y que en 1989 mantuvo una huelga de hambre junto a Luis H. Álvarez que a su vez había ganado las elecciones en la Ciudad de Chihuahua en 1983. A partir de ese momento se construyó una identidad política diferenciada y que cambiaron súbitamente en menos de diez años las relaciones de poder y dominio partidista. Por un lado se rompió la hegemonía política que mantenía el PRI en Ciudad Juárez con la alternancia que provocó el triunfo del PAN en el ayuntamiento. En otro sentido, las elecciones de 1986 catalogadas como las más polémicas de la historia de Ciudad Juárez marcaron el regreso de la hegemonía política. Finalmente, el triunfo del PAN en 1992 significó el establecimiento del partido dominante que duró hasta el año 2004 en que el PAN pierde el control político del ayuntamiento de Juárez.

En el período del 2004 el PRI ganó la elección de Ayuntamiento que había perdido desde 1992. En los procesos electorales del período de 1992 al 2004 el PAN ganó las elecciones de Ayuntamiento ininterrumpidamente y en una ocasión, cuando el PAN ganó las elecciones del año 2001, el proceso fue anulado por el Tribunal Electoral del Estado. El fallo del Tribunal local fue ratificado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y ese mismo año se formó un Consejo Ciudadano el cual fue encabezado por el priísta José Reyes Ferriz. Con esa sola excepción, el PRI no había gobernado el municipio de Juárez desde 1992 y con ello se puede establecer que la región local de Ciudad Juárez tiene una estructura de sistema bipartidista con predominio del PAN y del PRI.

Bajo estos esquemas de partido dominante, la construcción de la candidatura de Héctor Murguía Lardizábal a la alcaldía del municipio de Juárez en el 2004 había tenido ya un antecedente de participación política cuando fue Senador de 1994 al 2000. Ya en 1998 y 2001 había proyectado una precampaña para postularse como candidato a la presidencia municipal,

cuestión que no se concretó por la falta de consensos y porque no deseaba participar como precandidato en una confrontación interna entre diversos candidatos que buscaban la nominación.

En el año 2004 se forma un comité de precampaña que le permite posicionarse como el mejor precandidato del PRI a la presidencia municipal ya que gozaba de ciertas simpatías con familias “tradicionales” de la localidad, mismas que se identificaban unas con el PAN y otras con el PRI. Adicionalmente, los otros precandidatos del PRI no gozaban al cien por ciento del perfil que se buscaba en el candidato: status económico, relación excelente en los grupos económicos de la localidad, buena relación e imagen con la sociedad civil y aparte, un candidato que atrajera votos a la campaña del priísta José Reyes Baeza, candidato a la gubernatura del estado de Chihuahua.

La estrategia de la mercadotecnia política funcionó en el equipo de Héctor Murguía Lardizábal ya que colocó antes de la campaña y de la misma nominación por el PRI como candidato unos *espectaculares* que llamaron la atención de la ciudadanía y de la misma estructura del PRI. Uno de los espectaculares refería el apoyo económico, social e inclusive político que distingue a la capital del estado, en comparación con los recursos destinados a Ciudad Juárez: “*A Chihuahua le ha ido bien, ¿A Juárez cuándo le toca?*”.

A diferencia de otros procesos internos de selección de candidatos en el PRI para ocupar la Presidencia Municipal mismos que datan desde 1995 la selección del candidato del año 2004 fue en base en un acuerdo entre los candidatos interesados en participar. Víctor Valencia de los Santos, Miguel Lucero Palma, Nora Elena Yu Hernández, Álvaro Navarro Gárate y Héctor Murguía Lardizábal fueron todos los precandidatos que habían hecho público su interés por participar como candidatos a la presidencia municipal. La nominación del candidato fue muy peculiar, ya que en una reunión en la Ciudad de Chihuahua⁵⁸ se concentraron a los precandidatos por parte de la dirigencia del PRI. En esa reunión, los precandidatos escribieron su nombre y el

⁵⁸ Al perder el PRI la Presidencia de la República, el presidencialismo mexicano iba en descenso y se reprodujo en los gobiernos de los estados un *presidencialismo estatal* que era controlado por el poder ejecutivo de cada uno de los estados que eran gobernados por el PRI. Hay que reconocer que las diferencias en la construcción de esta práctica de centralización del poder no cambia significativamente en estados en donde el partido en el poder no es el PRI. El reclamo de la sociedad fronteriza para que se destinaran mayores recursos al Municipio de Juárez tiene un antecedente de tipo político por la filiación partidista de los gobiernos del estado y del municipio de Juárez que originan otro problema que reside en el poco o nulo apoyo que se da en las relaciones intergubernamentales entre el Gobierno del Estado, de filiación priísta y el Gobierno Municipal de filiación panista en el período de 1998 - 2004.

nombre de quién en caso de no ser él el nombrado como candidato, a quién le darían el apoyo para que fuera el próximo candidato del PRI a la presidencia municipal. La elección entonces del candidato a la presidencia fue convenida en el “*pacto de Chihuahua*” y en donde de manera directa se hace una votación entre ellos para elegir al candidato de unidad de los priístas fronterizos. Se rompió con este esquema la forma tradicional de que había venido haciendo el PRI desde 1995 para postular a sus candidatos a presidentes municipales a través de consulta directa en procesos de elección a las bases priístas y/o a ciudadanos con credencial para votar con fotografía.

Por su parte, El Partido Acción Nacional postuló a Cruz Pérez Cuellar que era un joven empresario, identificado muy fuertemente con los grupos internos del PAN. Su experiencia política lo empujó a una diputación federal de 1994 a 1997, después Diputado local de 1998 a 2001, los cargos partidistas que ocupó fue la Secretaria de Organización del PAN a nivel estatal, la presidencia del PAN a nivel estatal entre otros cargos. Sin embargo, la derrota que sufrió fue a consecuencia de la división que produjo su postulación frente a los otros candidatos que pertenecían a grupos antagónicos al interior del mismo Partido Acción Nacional.

El PAN, tiene una trayectoria amplia en la selección de candidatos a través de las convenciones municipales en las que se eligen a los candidatos a los diferentes cargos: presidente municipal, regidores y síndicos; además de otros cargos de elección popular que no son de competencia de las administraciones municipales. Sin embargo, destaca que Cruz Pérez Cuellar se impuso frente al candidato más fuerte que representaba el ala dura del DHIAC en Ramón Aguilar y quien había sido presidente del comité municipal del PAN en el período 1999 -2001 y compitió en la elección interna para elegir al candidato en el año 2004. A diferencia de los precandidatos del PRI, en el PAN los precandidatos hicieron una campaña al interior buscando el voto de los delegados que iban a elegir al abanderado.

En los dos procesos de elección de candidatos del PAN y del PRI⁵⁹, se observa que en el primer caso es una elección cerrada entre los mismos precandidatos mientras que evidentemente, el proceso del PAN es abierto a los delegados que votan por las fórmulas presentadas por los

⁵⁹ El bipartidismo predominante fue una razón por la cual el PAN se alió con el PRD y el PCD en la elección del año 2004. Por su parte, el PRI logró aglutinar al PVEM y al PT. Con ello la ciudadanía se vio dividida en las preferencias electorales y con ello también el PAN perdió el mayor espacio político que tenía en la localidad.

precandidatos. Es de suponer que al abrir un proceso a la ciudadanía para que forme parte de la decisión y se sienta identificado tanto con el candidato como con el partido, le retribuye un mayor porcentaje de votos, sin embargo en el caso de los procesos internos de ambos partidos se observa que el resultado electoral no fue influenciado en cuanto al número de votantes que en una primera elección⁶⁰ participaron no es condición necesaria para obtener el triunfo electoral. Esto es, no existe relación de a mayores electores que participan en una primera ronda mayores votos obtenidos que permitan obtener el triunfo el día de las elecciones. Las precampañas en este sentido no eran reguladas en el período de 1983 – 1986, sin embargo en las elecciones del año 2007 por primera vez en la historia del estado se dispusieron normas dentro de la Ley electoral (2006) que regularon el funcionamiento de las mismas. Lo anterior nos indica que se han democratizado más los procedimientos para elegir a los candidatos de elección popular y que se presentan variadas formas para lograrlo como lo es la consulta a las bases del partido, la convención de delegados y la misma participación abierta a toda la ciudadanía.

El proceso electoral.

Los indicadores que se han usado han tenido como objeto mostrar las relaciones que alrededor del poder se establecen para llegar al mismo. Sin embargo, uno de los indicadores que más importancia han tenido en el cambio político es sin lugar a dudas el proceso electoral que se mantiene como un proceso institucionalizado que garantiza la transmisión del poder de manera pacífica pero que representa y lleva a cabo un cambio radical por las campañas electorales y por el procedimiento del marco legal que se ubica en el desarrollo de la votación y principalmente por parte de los organismos que se encargaban de la regulación del proceso electoral.

El inicio de la campaña electoral de 1983 tuvo dos ciclos importantes. La primera de ellas se da en los medios de comunicación y la otra entre los círculos de poder para determinar dentro del PRI al candidato priísta. La competencia por el poder siempre era al interior del PRI, ya que se daba como un hecho que el candidato de este partido sería el próximo gobernante en turno. En el PAN, al contrario del tradicional modo de operar del sistema vigente, la campaña se dio en los

⁶⁰ En Estados Unidos de Norteamérica, los partidos políticos eligen en una primera ronda a sus candidatos, este proceso se conoce como elecciones primarias. En México se ha seguido constantemente este procedimiento en ciertas regiones del país hasta abrir la participación ciudadana en la selección de candidatos.

medios de comunicación en donde la candidatura de Francisco Barrio se posicionó frente al electorado con un modelo que rompía con los esquemas tradicionales de hacer campaña que tenía el PRI.

La lucha al interior del PRI era intensa ya que Jaime Bermúdez, Lorenzo Holguín, Francisco Rodríguez Pérez seguían buscando la nominación y desde la Ciudad de México paraban la campaña de Santiago Nieto Sandoval. La elección de Santiago Nieto fue en el mes de marzo de 1983 y hasta el primero de mayo inició su campaña al exterior del PRI. La campaña en el PAN inició al día siguiente que se nombró a Francisco Barrio como su candidato, ya que unas semanas antes, se había elegido en una convención a Miguel Agustín Corral Olivas como su candidato propietario. Por otra parte, se realizaron negociaciones para que el Partido Demócrata Mexicano (PDM) se aliara con el PAN para presentar la candidatura de Francisco Barrio, alianza que no fructificó y al final presentaron candidatos individuales cada uno de los partidos. En este sentido se puede rescatar que existía una innovación en las campañas por parte de la oposición y además el sentimiento en común que el enemigo a vencer era precisamente el PRI por el potencial negativo que arrastraba a lo largo de su historia política⁶¹.

Es importante rescatar la participación de los grupos económicos que se vieron afectados por la nacionalización de la banca y la crisis económica del país que impactó fuertemente la economía de la zona fronteriza. A estos grupos económicos se sumó la participación activa de la iglesia católica a través de las Comunidades Eclesiásticas de Base (CEB'S), donde se promovió el voto en favor de los candidatos no oficiales, pero concretamente en contra del PRI. El potencial crítico que se desarrolló en contra del sistema en especial en contra del PRI y la burocracia alentó la unificación por diversos caminos de la oposición política que no era precisamente la que representaban los partidos políticos hasta ese entonces. La generalización de la inconformidad ciudadana despertó la conciencia de una participación que de ser pasiva o nula alcanzó en el campo electoral su más grande expresión primero en las urnas y después en la movilización ciudadana.

⁶¹ Véase a Tonatiuh Guillén López (2001), Los actores de la democracia en México: su origen en las regiones y en especial el Capítulo 7: "Actitudes políticas de la población fronteriza" pp.290 – 355.

Un ejemplo claro de la participación de la iglesia en el proceso electoral, fueron los “cursillos” o “talleres” que se realizaron para concientizar a la comunidad católica sobre la participación electoral. En estas reuniones, se defendía el derecho de la iglesia a participar en política; también se defendía el derecho de no apoyar a las ideologías que no “comulgaran” con la doctrina cristiana; y, finalmente, se concluía que debería votarse a favor de aquellos partidos políticos que buscarán los “cambios” profundos en la sociedad mexicana (Martínez, 1985)⁶².

La exaltación de la iglesia para que se votara por un “cambio” y por un partido que “comulgara” con la doctrina cristiana pudiera ser interpretada como una participación pasiva que llevara a la libre reflexión. Sin embargo, la lucha por el poder político existía solamente entre dos partidos políticos: PAN y PRI. También, es de considerar que tradicionalmente, el PRI había ganado todas las elecciones municipales, estatales y federales hasta antes del año de 1983, por lo que una exaltación a votar por el cambio, no era para votar por el PRI. Finalmente, las identidades políticas y religiosas empezaron a confluir en torno a la figura del candidato Francisco Barrio Terrazas, al cual se le identificó de manera especial con el “Movimiento Carismático” de corte religioso y cuya instrucción para su fundación salió de la Diócesis de Ciudad Juárez.

Un dato importante sobre los cursos que impartió la iglesia católica, es que al promover el voto por el “cambio” se relacionó sin dejar lugar a dudas al voto por el PAN y evitar que esa “concientización” de los católicos se difuminara entre los otros partidos políticos. El “slogan” de campaña de Francisco Barrio giró en torno a promover en el discurso el “cambio” político y de sistema, a luchar por la “democracia” y a sostener que el “pueblo” iba a gobernar en Ciudad Juárez. El lema de campaña fue: “*Únete al cambio, vota por el PAN*”. Inclusive, la música con la letra se repetía constantemente a través de vehículos que con bocinas invitaban a votar el día de las elecciones. La radio comercial y las televisoras locales hicieron lo mismo a toda hora con

⁶² La participación activa de los empresarios inició precisamente después de la nacionalización de la banca, sin embargo, el papel protagónico que ha tenido la iglesia católica en los procesos electorales han hecho que se convierta esta participación en un punto importante del análisis ya que no participan directamente a favor de un partido sino que han tomado varios medios para influir en el resultado electoral. Dentro de las acciones han invitado a votar por partidos políticos que no aprueban en su plataforma ideológica el aborto. En otras ocasiones, han solicitado un voto por el *cambio*. En la iglesia de Catedral, por ejemplo, al final de la misa durante el proceso electoral de 1986 se les recordaba que *el cielo era azul*, en franca referencia para orientar el voto a favor del PAN. Sin embargo, ya se ha mencionado que el dilema del voto de los ciudadanos en el año de 1983 era votar por el PRI o contra el PRI, el dilema fue aprovechado coyunturalmente por el Partido Acción Nacional.

inserciones pagadas. En la prensa escrita se leían los anuncios igualmente pagados por el PAN, que iban desde cintillos hasta planas completas en cada uno de los medios impresos que había en la ciudad. Es importante rescatar esta parte del discurso oficial del PAN y analizar si efectivamente hubo un cambio en la forma de hacer gobierno, porque eso es lo que se prometió a la ciudadanía fronteriza. ¿Hubo cambio en la forma de hacer Gobierno? ¿Se notó el cambio?

Recientemente, Delgado (204: 236) narró como el actual (2007) Presidente Nacional del PAN, Manuel Espino Barrientos, había organizado en su juventud ciertas reuniones con el clero de la ciudad y en particular, con el Obispo Manuel Talamás Camandari, identificado muy fuertemente con el PAN y además por su constante y sistemática denuncia pública contra el sistema político mexicano y el PRI. Se organizaron conferencias con jóvenes y en una de ellas se les identificó como pertenecientes al grupo Desarrollo Humano Integral y Acción Comunitaria (DHIAC) y/o Movimiento Universitario de Renovadora Orientación (MURO). Estas reuniones se dieron en la década de los años ochentas, cuando era joven Manuel Espino. Sobre el mismo tema, el candidato del PRI, Santiago Nieto, reconocía que en las pláticas para matrimonios se hacía una especie de reflexión para el orientar el voto y solicitar la participación en especial por el PAN.

Otro de los ejemplos que se pueden evidenciar es la forma en que la iglesia católica el día de las elecciones de 1983 exhortó a los católicos a ejercer el derecho al voto poniendo a consideración de los católicos el razonamiento filosófico y teológico de los sacerdotes para que discernieran el sentido del voto; esta estrategia se usó el día de las elecciones en las iglesias católicas⁶³ de Ciudad Juárez. Un sacerdote que sostuvo una participación muy activa por la “democracia” en los años ochentas fue Jorge Gustavo Fong, presbítero de la Iglesia “La Sagrada Familia”, espacio religioso donde se puede afirmar nació la lucha por la “democracia” con el movimiento carismático o reconocido oficialmente como el “Sistema Integral de Evangelización” (SINE). Rodolfo Bermejo reconoce que en la iglesia de “La Sagrada Familia” surgió el liderazgo de Francisco Barrio⁶⁴ y además era tan evidente el apoyo que había recibido el Partido Acción Nacional del sacerdote que sugería haber sido cubierto el ataúd con la bandera del PAN el día en que se celebró el servicio funerario.

⁶³ Diario de Juárez, 2 de julio de 1983.

⁶⁴ Bermejo, Rodolfo. El Padre Fong en

<http://elestatal.com/notas.php?IDNOTA=21796&IDSECCION=reportajes&IDREPORTERO=Rodolfo%20Bermejo> del 7 de mayo de 2007.

Las acciones mencionadas anteriormente, dejan muy claro que el activismo político de la iglesia es real y no ficticio. La iglesia católica ha reclamado (2007) el derechos para participar en política no sólo votando sino buscando cargos de elección popular. Cabe recordar que en 1983 los ministros de las iglesias no podían votar ni ser votados, con las reformas a la Constitución de durante el mandato de Carlos Salinas de Gortari se otorgó el derecho a votar. Sin embargo, es interesante que siga vigente la no participación de la iglesia en asuntos políticos aunque materialmente lo hacen.

Por otro lado, en el PRI el discurso de campaña era el mismo de siempre: “El legado de la Revolución”. Los recursos de los capitales fronterizos nunca llegaron a la campaña de Santiago Nieto o bien fueron pocos en comparación con el apoyo que tenía el PAN. La campaña, además, empezó tarde por la indefinición en que se encontraba la candidatura de Santiago Nieto Sandoval. A pesar del apoyo que había conseguido Santiago Nieto en las organizaciones corporativistas del PRI, no lograba convencer a los grupos de la clase alta de la ciudad de su candidatura. El argumento era que iban a llenar la presidencia municipal de gente de las colonias y mercados, en otras palabras, la “élite” política y económica había roto con el candidato local. Esta ruptura le costó a la larga al PRI la presidencia municipal, las dos diputaciones locales y perder también en 1985 las elecciones de diputados federales⁶⁵.

El discurso de la revolución, como ideal de la cultura fronteriza, estaba muy lejos de sentirse como propio de los ciudadanos. Por ejemplo, a diario se publicaba en los medios impresos⁶⁶ los casos de corrupción en PEMEX, la crisis económica, el aumento al precio de la gasolina, el aumento al precio de la tortilla, la devaluación constante de la moneda mexicana, la corrupción en el sistema político como una norma generalizada que alcanzaba tanto a líderes obreros, a los campesinos, así como a funcionarios de todos los niveles de gobierno. No existía entonces una hilaridad del discurso de campaña, con la opinión pública que se generaba en los medios de comunicación. En conclusión, había una crisis de legitimidad de la autoridad, representada por el sistema, por el PRI y por sus candidatos a puestos de elección. En otras

⁶⁵ El IV distrito electoral local se declaró anulado y por tal motivo en 1985 se volvió a llevar la votación de ese distrito. De hecho volvió a ganar el PAN la elección pero de nueva cuenta se anularon los comicios. La implicación que relucía por dicha resolución era que no perdiera el PRI la mayoría calificada (dos terceras partes) en el Congreso del estado.

⁶⁶ Diario de Juárez.

palabras, la identidad ciudadana se enfrentaba al sistema porque veían una amalgama entre la autoridad y el partido político que representaba el PRI a quienes veía como los causantes de la crisis económica y de los males generales de la sociedad por la corrupción, el despotismo de la burocracia y la ineficiencia de los servicios públicos.

Santiago Nieto Sandoval narra que había competido contra otros precandidatos que querían la candidatura pero que no le “entraron” porque el tenía 27 años trabajando en la estructura del PRI. Los que no se registraron para contender por la candidatura fueron Jaime Bermúdez, Francisco Rodríguez Pérez, Lorenzo Holguín y Enrique Soto Izquierdo. Dentro de los problemas a los que se enfrentó el candidato del PRI, fue la campaña que señalaba a la iniciativa privada como opositora al PRI. En este sentido, dicho señalamiento, involucraba directamente el quehacer de los empresarios que se identificaron más con el PAN que con el propio sistema. Adicionalmente, el candidato del PRI, tenía una desventaja en la contienda electoral, ya que Francisco Barrio había iniciado su campaña en el mes de abril de ese mismo año y el la empezaba en mayo.

Otro de los problemas que enfrentó Santiago Nieto, fue el integrar las cuotas de poder que exigía el corporativismo mexicano como la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM), la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), la Confederación Nacional Campesina (CNC), el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y otras organizaciones sindicales y corporativistas que exigían regidurías, diputaciones y cargos administrativos a cambio del apoyo de sus organizaciones gremiales. Lógicamente, el corporativismo mexicano estaba en una etapa de desgaste histórico y carecían de una representatividad que llevara votos a las urnas el día de la elección. En conclusión, el corporativismo no se había modernizado y había dejado de ser una fuente de poder político en la sociedad fronteriza. Se puede decir que el *poder* del corporativismo estaba en una fase de inmovilidad de sus dirigentes, porque ya no representaban los intereses de quienes decían representar o bien, por la nula o baja representatividad que tenían en una ciudad totalmente urbanizada.

Los actos de campaña iniciados por el candidato del PRI, eran casa por casa, con reuniones en escuelas públicas y la asistencia a desfiles como el del primero de mayo. En la

campana del candidato del PAN, se mostraba una forma *innovadora* de hacer proselitismo: esta se realizaba en los medios de comunicaci3n, los cuales tienen mayor capacidad de penetraci3n y existían espacios determinados para toda la campana en radio, televisi3n y prensa escrita.

La forma tradicional de la campana del PRI y sus candidatos, de visita casa por casa no funcion3 y por otro lado la penetraci3n de la campana del PAN y sus candidatos que era en los medios de comunicaci3n fue altísima. Tambi3n afect3 a la campana priísta la nacionalizaci3n de la banca ya que los empresarios rechazaban a Santiago Nieto por no tener la “alcurnia” de empresario o de hombre de negocios, situaci3n que se agrava por el sentimiento en contra del sistema polític3 por sus característic3s de corrupci3n y causantes de la crisis econ3mica.⁶⁷ En conclusi3n, se puede mencionar que existía una ruptura profunda entre la clase polític3 que apoyaba a Santiago Nieto y el grupo econ3mico de la localidad que veían en la oposici3n una manera de expresar su rechazo al sistema polític3.

En conclusi3n, se puede decir que aunque existía un candidato a la presidencia municipal por parte del PRI, los procedimientos de campana y promoci3n del voto le redujeron la posibilidad de un triunfo electoral. Por otra parte, el PRI seguía cargando con lo negativo del sistema y el saldo fue que una nueva ciudadanía sali3 a votar en contra del PRI no por el PAN.

Francisco Barrio Terrazas al contextualizar el proceso de 1983 ha mencionado que las elecciones fueron limpi3s porque las indicaciones de la Secretaría de Gobernaci3n habían girado esa instrucci3n por la confianza que tenía el sistema en ganar las elecciones. Un ańo antes, se habían desarrollado las elecciones en San Luís Potosí donde gan3 el Doctor Salvador Nava Martínez encabezando el Frente Cívico de Participaci3n (Martínez Assad, 2001), sin embargo, el triunfo en el municipio de San Luís Potosí del Frente Cívico de Participaci3n represent3 para el gobierno de De la Madrid una derrota del anterior gobierno. La similitud entre ambos procesos electorales es muy intensa e inclusive, fue una continuaci3n de lo que pas3 en San Luís Potosí y que se reprodujo en Ciudad Juárez. En el campo de la transici3n democrática, lo que pas3 en realidad fue una liberalizaci3n que permiti3 que se otorgaran ciertas prerrogativas a los partidos polític3s y se les reconoci3 el triunfo, aunque no de manera automática.

⁶⁷ Guillén López (1988), mostraba en los resultados de la encuesta Ideología y política en la frontera norte, que los ciudadanos fronterizos, reconocían en el gobierno la culpa de la crisis econ3mica que vivía el país. Concretamente, el 75.65% de los ciudadanos fronterizos de Ciudad Juárez, decía estar de acuerdo en el indicador mostrado.

No obstante lo anterior, la campaña en Ciudad Juárez por parte del PAN fue diferente en todos los sentidos. El primer rasgo que explotó favorablemente Francisco Barrio fue la apertura del *Canal 44* y en especial de Don Arnoldo Cabada de la O, quien permitió, a pesar de exponerse a que le cancelaran la concesión televisiva, que asistieran regularmente a los programas de la estación. También hubo una apertura de Don Fermín Robledo, con el noticiero nocturno “*Cuestión de Enfoque*”, ejemplo que siguieron otros periodistas como Manuel Gómez Martínez y Linda Bejarano (q.e.p.d.). Todos ellos, comenta Francisco Barrio, abrieron las puertas para que se pudiera expresar una versión no oficial, sino de la oposición política que existía en Ciudad Juárez. La apertura no sólo se dio en los medios electrónicos, sino además en la prensa escrita como *El Fronterizo*, a pesar de ser un periódico oficialista y en el *Diario de Juárez* que apenas comenzaba y que se posicionó entre la nueva ciudadanía como un medio “ambivalente”.

Contra la forma tradicional de las campañas priístas, Francisco Barrio comentaba que la de ellos había sido una campaña muy innovadora, incluso, hicieron el primer manual de mercadotecnia política de una síntesis de dos libros ubicados en la Universidad de Texas en El Paso: *How to win a local election?* y *How to become a mayor?* La traducción de estos libros dio como resultado un manual de campaña y en base a este trabajo se organizaron reuniones de café, visitas a los medios de comunicación, comentarios en los medios en donde había micrófono abierto para los ciudadanos. En general, comentaba finalmente Francisco Barrio: “La campaña era una fiesta y nos subimos a una ola que venía y no la dejamos pasar sin disfrutar su presencia”... mientras duró ya que “... tuvimos la gran fortuna de estar en el momento justo, en el lugar correcto”.

El resultado final de este movimiento ciudadano fue la alternancia en el poder y el inicio de la lucha por la democracia mexicana. La transición política tiene varias etapas y en Ciudad Juárez había logrado impactar en una de ellas, sin embargo, el proceso de transición tuvo retrocesos antes de que se estuviera en el momento actual⁶⁸. La transición democrática al respecto

⁶⁸ Uno de estos retrocesos es el caso de las *Muertas de Juárez*, que simbolizan socialmente una crisis de valores en la sociedad pero a la vez muestran la ineficiencia de las autoridades en la solución de los homicidios. Ante la problemática que se plantea del caso de las Muertas de Juárez, se ha planteado la organización social para enfrenar la violencia de género desde las organizaciones ciudadanas que le han dado en el momento actual (2007) un giro a la participación ciudadana femenino para inhibir el delito. Véase Pérez García, Martha Estela (2005), “Las organizaciones No Gubernamentales en Ciudad Juárez y su lucha contra la violencia de Género” en *Nóesis*, Vol. 15, núm. 28, UACJ, pp. 147 – 167.

terminó con el triunfo de la oposición en las elecciones del año 2000 y actualmente se encuentra en el proceso de la consolidación democrática.

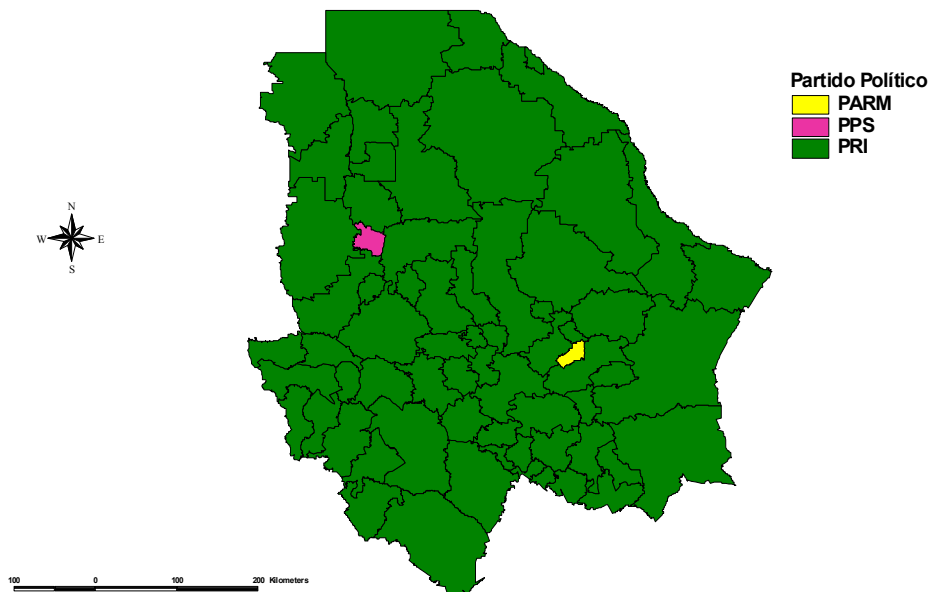
El resultado de las elecciones.

El cambio democrático que se dio a través de las urnas en julio de 1983⁶⁹ no se esperaba por los candidatos del PAN y mucho menos por los mismos priístas. El triunfo de un partido político de oposición en las elecciones locales no era algo típico en México, de hecho, el papel desarrollado por el partido hegemónico impedía el reconocimiento de los triunfos de la oposición.

Sin embargo, de acuerdo a la teoría del cambio político (Cansino, 1997) se había iniciado una transición política al reconocerse el triunfo del PAN en Ciudad Juárez en las elecciones de 1983. El cambio de régimen a uno democrático, tardaría casi una década para lograr la

Ilustración 1 Chihuahua, mapa electoral de 1980

Chihuahua: distribución geográfica de los resultados electorales a nivel municipal en 1980



Fuente: Elaborado con base en información del Centro de Investigación para el Desarrollo A.C., (CIDAC), 2007

⁶⁹ Entre los municipios ganados por la oposición se encontraban por parte del PAN los de Ciudad Juárez (60%), Camargo (58%), Casas Grandes (51%), Chihuahua (67%), Delicias (65%), Parral (67%), Meoqui (60%) y Saucillo (51%); el PPS ganó Coronado (53.10%), el PST ganó en Cuauhtémoc (61%) y el PSUM en Ignacio Zaragoza (57%). Consúltese www.cidac.org.mx.

instauración democrática. En este sentido, el objetivo general de la tesis ha sido y es medir dicha evolución que permita concluir en el caso concreto de Ciudad Juárez la existencia de una consolidación democrática una vez que ha concluido el proceso de transición democrática.

El primero de julio de 1983, los electores fronterizos salieron a las urnas a votar en contra del sistema político y por primera vez el PRI perdía las elecciones en el estado de Chihuahua de manera estrepitosa. El gobernador del estado de Chihuahua, Oscar Ornelas Kúchle declaró a la prensa que respetaría el resultado de la elección. Sin embargo, un grupo radical del PRI no estaba dispuesto a perder tan fácilmente una elección constitucional y prepararon la defensa jurídica. A pesar de haber transcurrido en aparente calma el proceso electoral, al final del día, en el PRI había dudas sobre el proceso electoral y se empezó a buscar a los culpables de la derrota electoral.

Los resultados obtenidos, le dieron la ventaja al PAN sobre el PRI, en la elección de Presidente Municipal y en la elección de Diputados locales. Adicionalmente, el PRI perdió la mayoría de los municipios importantes del estado, confirmando un dicho que se hizo popular por haber perdido lo “pavimentado” del territorio estatal. En las elecciones de 1983 el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido Socialista de los Trabajadores (PST) y el Partido Socialista Unificado de México (PSUM) obtuvieron triunfos en el estado, sin embargo a pesar de que el PRI ganó la mayoría de los municipios, la mayoría de los ciudadanos chihuahuenses fueron gobernados por un partido de oposición en donde el PAN gobernaba a más del 60% de la población a nivel municipal (Guillén, 1987: 7).

Los resultados electorales antes de 1991 no son del todo confiables, sin embargo es conveniente rescatar algunos datos que puedan ilustrar como se confirmó el comportamiento electoral en los procesos locales. En las elecciones de 1980 en Ciudad Juárez, el PRI había obtenido 83,647 votos; el PAN 26,922; el PDM 1,627; el PPS 2,778; el PCM 3,233; y, el PST 1,034. El padrón electoral era de 277,939 y la votación total fue de 119,241 votos que representan una participación efectiva del 42.90%. De los 6 partidos que participaron sólo el PAN y el PRI tienen actualmente el registro como partidos políticos nacionales, los demás lo han ido perdiendo con el paso de los años o cambiaron de nombre.

A nivel estatal, la configuración del mapa electoral con los municipios ganados por la oposición al PRI era muy simple. En 1980, sólo dos municipios (Ilustración 1) fueron ganados por la oposición que era representada por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) que ganó en la Ciudad de Delicias y el Partido Popular Socialista (PPS) que ganó el municipio de Gómez Farías.

En las elecciones de 1983, el PRI había obtenido 51,354votos; el PAN 81,881; el PDM 396; el PPS 569; el PST 242; el PSUM 636; y, el PRT 113. El padrón electoral era de 292, 343 electores y la votación total fue de 135,191 votos que representan una participación efectiva del 46.24%. De nueva cuenta, se repite un fenómeno especial, ya que solo el PRI y el PAN, permanecen como partidos políticos nacionales. Adicionalmente, surgieron el PSUM y el PRT en el escenario electoral pero el PRT perdió el registro y el PSUM cambió su nombre para fusionarse en el Partido de la Revolución Democrática (PSUM).

Haciendo una relación entre los dos procesos electorales de 1980 y 1983 (Tabla 1), se puede inducir que en primer término sentaron las bases de un bipartidismo que predomina actualmente en la localidad. El segundo punto de comparación, es que con el resultado de las elecciones de 1980 y la ventaja obtenida por el PRI por más de 50 mil votos, no se podía prever a corto plazo una derrota de tal magnitud en el proceso de 1983.

En la tabla 5 se muestran los resultados electorales de las elecciones de 1980, 1983 y 2004. En la tabla puede observarse que los niveles de participación en las elecciones de 1980 y 1983 oscilaban entre los 45 puntos porcentuales, mientras que la participación electoral del año 2004 cayó a casi el 36%. Si partimos del supuesto que existe un avance democrático en la localidad, sería de esperarse que los niveles de participación fuesen más altos, situación que no ocurre en el caso de Ciudad Juárez.

Entre los dos períodos de estudio existe una marcada diferencia en cuanto a las reglas del proceso electoral e incluye en ellos los mecanismos de operación del voto ciudadano. Uno de estos mecanismos es la credencial de lectoral ya que en el período de 1983 – 1986 no tenía fotografía y se podía votar a pesar de no tener consigo la credencial. En cambio, en el período 2004 – 2007 la credencial tiene fotografía del elector y no puede votar sin ella aunque se encuentre en la lista nominal de la casilla.

Tabla 5 Comportamiento Electoral en Ciudad Juárez, Chihuahua en los años de 1980, 1983 y 2004.

	1980	%	1983	%	2004	%
PAN	26922	23.46%	81881	60.57%	142954	44.05%
PRI	83647	72.88%	51354	37.99%	181604	55.95%
PPS	2778	2.42%	569	0.42%	0	
PDM	1627	1.42%	396	0.29%	0	
PCM	3233	2.82%	0	0.00%	0	
PST	1034	0.90%	242	0.18%	0	
PSUM			636	0.47%	0	
PRT			113	0.08%	0	
PARTICIPACIÓN	119241	42.90%	135191	46.24%	324558	35.73%
PADRÓN	277939		292343		908393	
ABSTENCIONISMO	158698	57.10%	157152	53.76%	583835	64.3%

Fuente: Elaboración propia, con información del www.cidac.org y www.iietchihuahua.org.mx

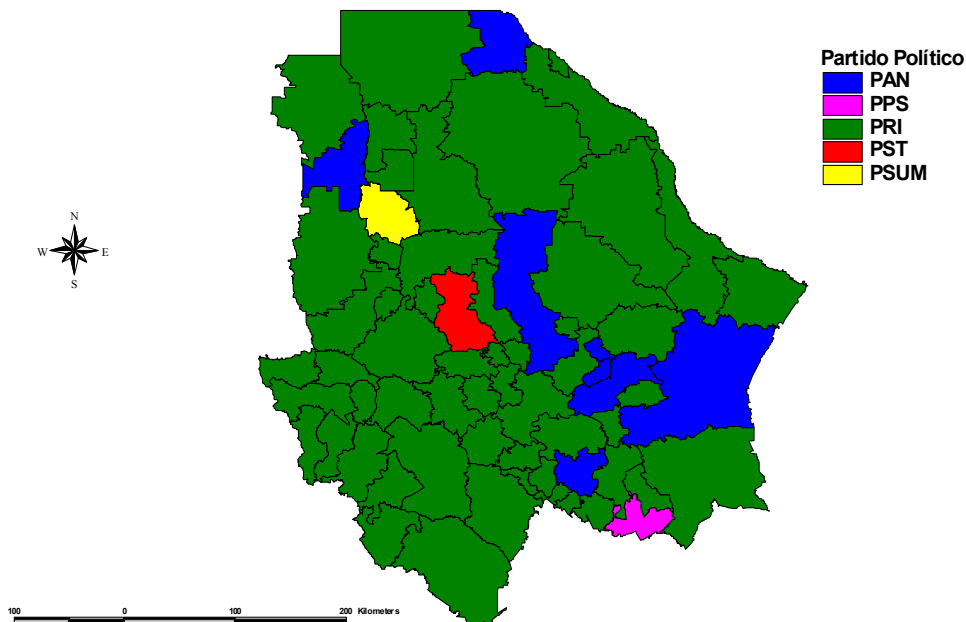
La competencia electoral es adicionalmente muy inestable, ya que por un lado se encuentra un número de entre 6 y 7 partidos políticos con candidatos a ocupar los cargos de elección popular y por otro lado, se ubica un bipartidismo dominante en cada una de las elecciones que finalmente logran absorber el potencial electoral de los partidos pequeños y coaligarlos en torno a los dos principales partidos que son el PAN y PRI en las elecciones del año 2004. Otra observación sobre la tabla (Tabla 5) es el marcado bipartidismo que se concreta en la elección del año 2004. En dicha elección, se presentaron dos alianzas que aglutinaron a los seis partidos políticos con registro del Instituto Federal Electoral. Por un lado estuvieron en la *Alianza Todos Somos Chihuahua* (ATSC) el Partido Acción Nacional, el Partido de la Revolución Democrática y el Partido Convergencia por la Democracia. La *Alianza Con La Gente* (ACLG), estaba compuesta por el Partido Revolucionario Institucional, el Partido Verde Ecologista de México y el Partido del Trabajo. Las lealtades políticas al igual que las definiciones ideológicas hacen suponer en el caso descrito de las elecciones del año 2004 un ejemplo del *fin de la historia* (Fukuyama, 1992) donde las ideologías ya no cuentan y lo que interesa es la democracia liberal o

como un modelo de la corrupción de los partidos políticos (Calsamiglia, 2000) en donde la relación entre representados y representantes se encuentra en una ruptura total.

Regresando a las elecciones de 1983, el resultado sorprendió a quienes participaron como actores, ya que unos veían como una posibilidad remota el triunfo (PAN) y otros veían como un evento difícil de cambiar el eventual triunfo que siempre había obtenido (PRI). La noche de las elecciones de 1983, en el cuartel de campaña del PAN, las primeras actas habían llegado, los resultados no les eran favorables. Sin embargo, poco a poco los resultados que llegaban al cuartel

Ilustración 2 Municipios gobernados por partidos políticos, 1983.

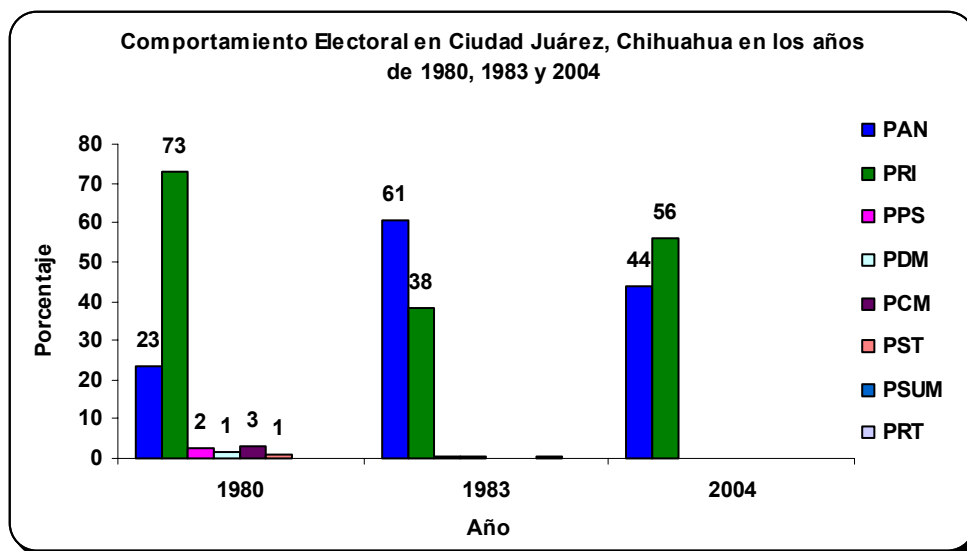
Chihuahua: distribución geográfica de los resultados electorales a nivel municipal en 1983



Fuente: Elaborado con base en información del Centro de Investigación para el Desarrollo A.C., (CIDAC), 2007

de campaña emparejaron las cifras. Para las diez de la noche, el cuartel de campaña del PAN se encontraba a su máxima capacidad: el triunfo del PAN estaba en las actas que obraban en poder del comité de campaña.

Una conclusión sobre lo expuesto en este apartado, nos indica que el sistema de partidos se ha mantenido a pesar de las interrogantes que han surgido en torno a la legalidad de los procesos electorales o a la confiabilidad de los mismos. También, se ha mencionado la existencia de instrumentos que permiten votar en los procesos electorales pero estos han variado para dar confianza en el resultado electoral y por lo tanto el resultado electoral es más confiable actualmente (2007). A esta dinámica de perfeccionamiento de la organización de los procesos electorales⁷⁰ para que sean limpios y justos de donde proviene el concepto de democracia procesal que a la que algunos autores han llamado *transición votada* (Merino, 2003).



Fuente: Elaboración propia con información del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, www.ieechihuahua.org.mx, www.cidac.org.

Un seguimiento de los medios de comunicación sobre las campañas electorales del PAN y del PRI arrojó como resultado un posicionamiento mayor del PAN en propaganda política en tiempos y espacios comprados que el realizado por el PRI. Por ejemplo, la proporción de espacios pagados en la prensa escrita fue de tres a uno a favor del PAN. En los espacios radiofónicos, el PAN gastó diariamente 350 mil pesos, mientras que el PRI 250 mil. En televisión, el PAN tuvo a favor una proporción de 4 a 1 en contra del PRI, situación que casi se empató al final de la

⁷⁰ Sobre el particular, se puede consultar a Luís Salazar y José Woldenberg (1997), principios y valores de la democracia, México, IFE, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática.

campana al dos por uno con igual ventaja para el PAN⁷¹. Si un elemento esencial de la democracia es la equidad, en el caso de Ciudad Juárez, esta no le fue favorable al PRI.

El acceso a los medios de comunicación como radio, televisión y prensa escrita en las elecciones de 1983 nunca se negaron a los partidos de oposición, inclusive la forma inequitativa y desproporcionada que beneficio al PAN, es una evidencia de que el sistema político se abrió a la competencia democrática por el poder político. El acceso a los medios de comunicación, es prueba también de que el sistema no indujo la elección y esta quedó “libre” para que ganara el partido político que obtuviera más votos en la elección, considerando que seguía en la creencia, el sistema que iba a seguir ganando las elecciones constitucionales.

Dentro de la estrategia del PAN, especialmente en la diseñada al interior del cuartel de campana, se había notado que existía una diferencia de treinta mil votos a favor del Presidente Miguel de la Madrid, quien prácticamente en Ciudad Juárez ganó sin contrincante porque no había “competencia”. Datos extraoficiales a nivel local, indicaban que los resultados favorecían por 107 mil votos del PRI contra 77 mil del PAN en la elección de Presidente, Senadores y Diputados federales. La estrategia era quitarle 15 mil votos al PRI y de esa manera lograr el triunfo en 1983.

Como ya se ha mencionado, Miguel de la Madrid pensaba que con el triunfo de 1982 no era necesario que el PRI hiciera algún tipo de “fraude” electoral porque tenía garantizado el triunfo. De hecho, Francisco Barrio hace mención de que las causas por las que perdió Santiago Nieto fueron las de tipo económico: devaluación, nacionalización de la banca, crisis económica, inflación y no la falta de apoyo del sistema o del propio PRI. El supuesto de la transición democrática que requiere del acuerdo de las partes en conflicto para llevar a cabo la transición *pactada*, fue básicamente un acuerdo unilateral tomado desde la cúspide piramidal del sistema político mexicano. Este “pacto unilateral” se rompió una vez que se conocieron los resultados de 1985 mismos que no fueron favorables al Partido Revolucionario Institucional y que provocaron la renuncia del Gobernador Oscar Ornelas en septiembre de 1985.

⁷¹ Proceso, 18 de julio de 1983.

La noche del 3 de julio de 1983, tanto el PAN como el PRI se habían declarado ganadores de la contienda electoral. Pero a pesar de que existían resultados preliminares, de las elecciones de 1983, la autoridad electoral no dio a conocer ningún resultado el día de la elección, lo cual ponía en riesgo la credibilidad de la misma, en especial por la nula información y por la posibilidad que se diera un fraude electoral al interior de las juntas distritales donde se realizaría el cómputo de cada una de las dos elecciones.

Previendo la posibilidad anterior, que al interior de las juntas distritales se maquilara un fraude electoral, se dispusieron de guardias *ciudadanas* (compuestas en su mayoría por mujeres del PAN) que no permitieron la entrada de personas en las oficinas. Francisco Barrio describía que las guardias constantes habían sido organizadas las veinticuatro horas para que no accedieran a los recintos electorales a tratar de hacer “algo indebido las gentes del sistema”. De igual manera, algunas personas de la sociedad como “Mahoma”, caricaturista político del periódico *El Universal de Ciudad Juárez*, reconocía que a pesar de no ser panista e identificarse como de izquierda⁷², se mostraba de acuerdo en la idea de que Francisco Barrio había ganado la elección y lo apoyaba en ese sentido. De tal manera, el triunfo del PAN en Ciudad Juárez fue resguardado en las juntas distritales y a la par se construía un apoyo social e independientemente de las identidades partidista que reconocían el triunfo electoral de Francisco Barrio Terrazas.

El festejo de la victoria, comenta Francisco Barrio, se hizo el domingo 10 de julio cuando le entregan la constancia de mayoría. Allí se dio el primer festejo, no había duda sobre su triunfo electoral, los paquetes electorales fueron abiertos sin que “pudieran meterle mano” y el cómputo de la elección le dio el triunfo al PAN.

La siguiente etapa del proceso electoral era la declaración de validez de la elección, misma que realizaba el Congreso del Estado constituido en *Colegio Electoral*. El Colegio Electoral fue conformado por los diputados que habían recibido las constancias de mayoría en la elección del tres de julio y calificaba la validez de cada una de las 67 elecciones de Ayuntamiento. La elección de Ayuntamiento en Ciudad Juárez fue cuestionada por el PRI ya que mencionaba la intervención de la iglesia en el proceso electoral, así como ciertos vicios y

⁷² Véase Bobbio, Norberto (1996a), *Derecha e izquierda*, España, Taurus.

prácticas que mostrarían cierta desconfianza en el resultado final. La discusión sobre la elección de Ciudad Juárez, se resolvió a mediados de agosto de 1983, ratificándose el triunfo del PAN.

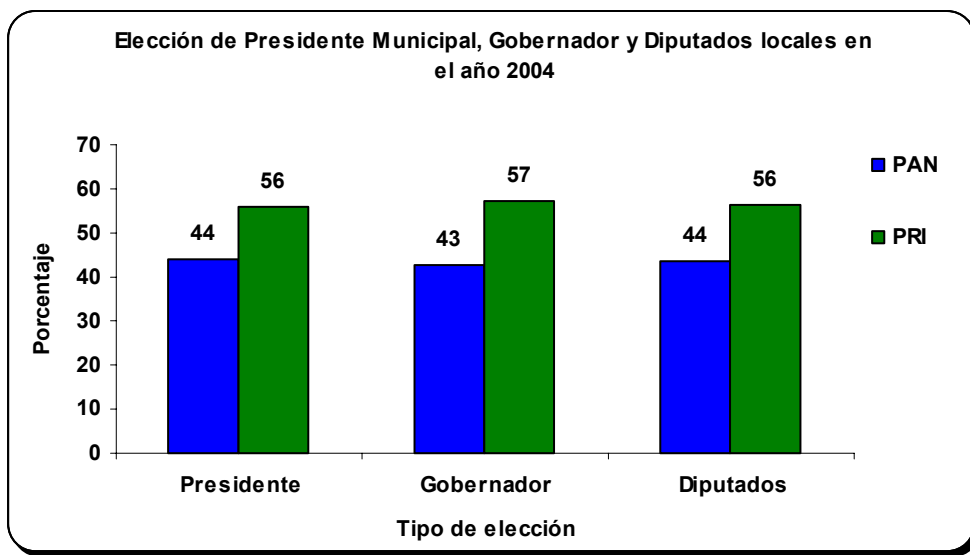
Se puede concluir entonces que existe una nueva ciudadanía si comparamos los dos períodos del estudio. En el primer caso, la ciudadanía que existía en 1983 – 1986 estaba más apegada a una identidad no participativa que se rompe con la nacionalización de la banca como proceso de un motor extrínseco y de causalidades que provoca el alineamiento de una oposición fuerte en contra del sistema y del PRI. Dicha oposición no alineada encuentra el campo fértil de su activismo en el Frente Cívico de Participación Ciudadana primero y después en el Partido Acción Nacional para impulsar la participación ciudadana que se ve reflejada en las urnas del proceso electoral de 1983. En contraparte, después de 12 años de dominación panista en el Ayuntamiento de Juárez, en el período 2004 – 2007 cambia la identidad de la ciudadanía y otorga el voto a los candidatos del PRI. Las bases del triunfo del PRI en las elecciones del año 2004 es sin duda el acumulamiento de las experiencias de gobierno que se vuelven burocráticas (inercias del gobierno estático y que no responde a las necesidades ciudadanas) así como a otro conjunto de situaciones como la división interna del PAN entre los grupos que aspiran al poder, la construcción de nuevas identidades entre los jóvenes que han pasado de la niñez y la adolescencia a la edad adulta que les permite comparar o bien visualizar los problemas de las administraciones panistas, así como el papel predominante y de las campañas electorales a través de los medios de comunicación y en específico de la mercadotecnia electoral⁷³.

2004, la desventura panista.

Los prácticamente doce años en el poder del PAN en Ciudad Juárez, obligaron a una cierta movilidad cultural que se expresaba en el colectivo social el día de las elecciones: el voto diferenciado se transformaba como una práctica común, subjetiva y de equilibrio del poder político, pero además se acostumbró a la sociedad y a los ciudadanos a que “siempre ganaba el PAN en Ciudad Juárez”. Un elemento de la democracia es la incertidumbre en el resultado electoral, pero en algunos casos como en México se reconocía que al momento de elegir

⁷³ Véase González Molina, Gabriel (2000), *Cómo ganar las elecciones: estrategias de comunicación para candidatos y partidos*, México, Cal y Arena; Homs, Ricardo (2000), *Estrategias de marketing político: técnicas y secretos de los grandes líderes*, México, Ariel; Reyes Arce, Rafael y Lourdes Münch (1998), *Comunicación y mercadotecnia política*, México, Ariel.

candidatos estos prácticamente eran los futuros gobernantes. En el caso de Ciudad Juárez esta práctica se volvía cotidiana y chocaba de frente con los postulados teóricos o mejor dicho se forjaba como una antítesis misma del avance democrático, ya que desde 1992 *Ciudad Juárez era una plaza panista* es decir era un bastión del PAN en donde predominaba el resultado favorablemente a en su favor⁷⁴.



Fuente: Elaboración propia con información del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, www.ieechihuahua.org.mx.

Una característica de Ciudad Juárez en los procesos electorales ha sido el bipartidismo dominante, sin embargo, esa tendencia se manifestó de manera más intensa al aliarse el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y el Partido del Trabajo (PT) en una coalición llamada “Alianza Con La Gente” (ACLG). La otra alianza, llamada “Todos Somos Juárez” la conformaron el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido Convergencia por la Democracia (PCD). Estas “alianzas” que chocan con los tintes ideológicos y pragmatismos sociales, adicionalmente asentaron la polarización de la sociedad y de los ciudadanos al dejar de ofrecer una propuesta política diversificada y dejar solamente dos opciones políticas para ejercer el voto ciudadano.

⁷⁴ Al respecto, se pueden consultar las páginas de Internet www.cidac.org, www.ife.org.mx, www.ieechihuahua.org.mx en donde se da detalle de cada uno de los procesos electorales y se observa el dominio que en cada una de las elecciones han tenido tanto el PAN como el PRI.

Tabla 6 Elección de Presidente Municipal, Gobernador y Diputados locales en el año 2004.

	Presidente		Gobernador		Diputados	
	2004	%	2004	%	2004	%
PAN	142954	44.05%	139,708	42.76%	141962	43.72%
PRI	181604	55.95%	186,987	57.24%	182736	56.28%
PARTICIPACIÓN	324558	35.73%	326,695	35.96%	324698	35.74%
PADRÓN	908393		908393		908393	
ABSTENCIONISMO	583835	64.27%	581698	64.04%	583695	64.26%

Fuente: Elaboración propia con información del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, www.ieechihuahua.org.mx.

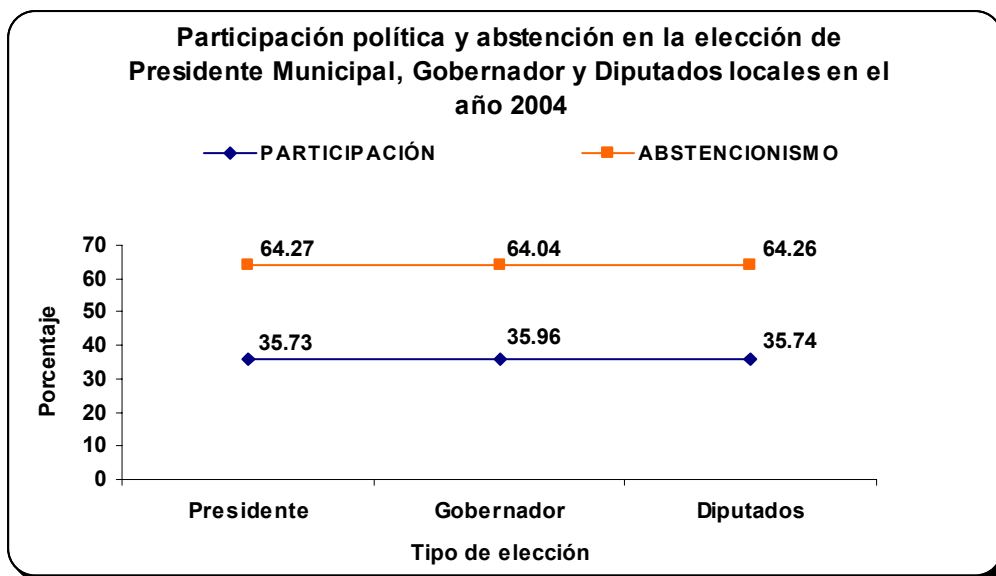
Producto de la escasa o nula oferta política es que la participación ciudadana bajó considerablemente y sólo salió a votar el 36.53% de los enlistados en el padrón electoral, que se componía de 908 393 ciudadanos inscritos. La “*Alianza Con La Gente*”, obtuvo 181 604 votos, mientras que “*Todos Somos Juárez*” obtuvo 142 954 votos, los candidatos no registrados obtuvieron 147 votos mientras que 7 169 votos fueron nulos, la votación total emitida fue de 331 874. Los significados de los resultados reflejan en primer término un voto homogéneo, es decir un voto en bloque por el partido político independientemente de los candidatos que los representan ya que en ocasiones ocurre que se establece un voto diferenciado para cada una de las elecciones que concurren el mismo día de las elecciones. En los dos períodos de estudios (1983 – 1986 y 2004 - 2007) se presentó este fenómeno más no así en el caso de las elecciones del año 2007 en donde hubo un voto diferenciado muy marcado en la elección de Síndico y la planilla de Ayuntamiento⁷⁵.

Los resultados electorales y su reconocimiento implican también que los mecanismos de validación de la elección han cambiado. Por un lado se encuentran los programas de resultados preliminares (PREP) que permiten tener cierta certeza sobre el triunfador de la jornada electoral y le dan certidumbre a que se respete el voto ciudadano. Esta condición representa un avance en los contenidos de la democracia moderna, ya que por un lado la competencia electoral impide

⁷⁵ Véase www.ieechihuahua.org.mx

tener una certeza exacta del resultado electoral antes de la elección y a la vez imprime el principio de legitimidad en el partido vencedor.

La tabla 6 presenta los resultados de las tres elecciones principales del año 2004. Se muestra en la tabla que en la elección de diputados es mayor la cantidad de votos válidos en comparación con las elecciones de Gobernador y de Presidente Municipal. Igualmente, el cuadro muestra que existe una participación efectiva con votos válidos que oscilan entre el 35% y el 40%. En comparación con los resultados oficiales de 1983, la participación ciudadana era del 46%, lo que indica una disminución de la democracia participativa considerando que debería subir ese índice de participación electoral de los ciudadanos. Cabe aclarar que existió un padrón electoral y un listado nominal totalmente diferente en cada una de las elecciones y por tal motivo el error estimado que puede presentarse en cuanto a la competencia electoral y la tasa de participación es producto de las inconsistencias de los listados nominales.



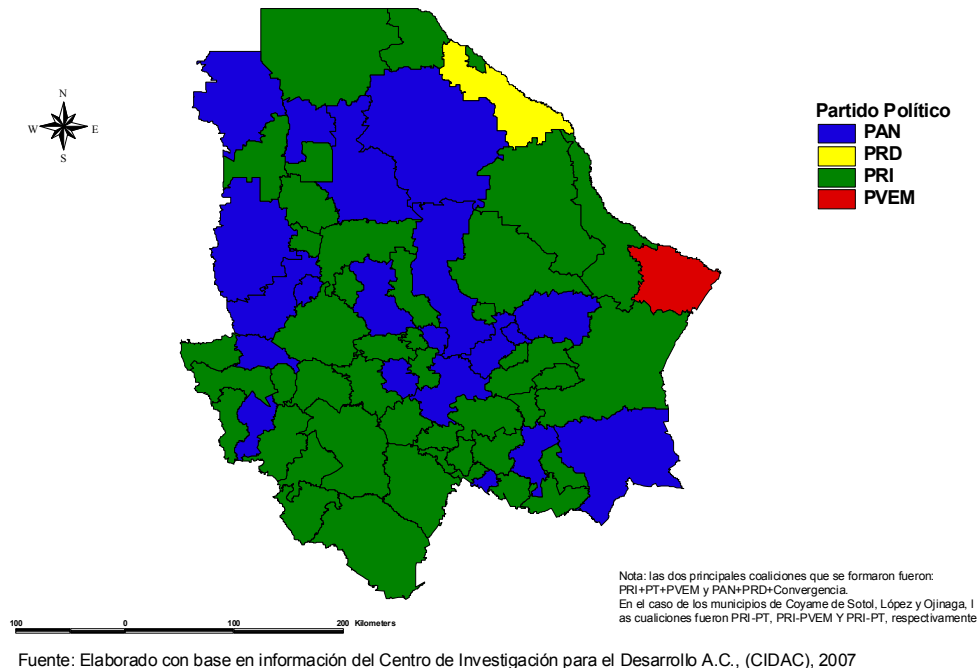
Fuente: Elaboración propia con información del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, www.icechihuahua.org.mx.

En el caso particular de la elección de Ayuntamiento, donde se elige al Presidente Municipal, la diferencia porcentual entre el primer lugar y el segundo fue de 11.90%. El margen de ventaja obtenido, no es un ejemplo de una elección cerrada ya que tradicionalmente han

existido procesos electorales en Ciudad Juárez con márgenes de ventaja del 1% entre el primero y segundo lugar⁷⁶.

Ilustración 3 Municipios gobernados por partidos políticos, 2004.

Chihuahua: distribución geográfica de los resultados electorales a nivel municipal en 2004



Una forma de medir la competencia entre partidos políticos es el Índice de Competitividad que surge de dividir la votación total del partido político o coalición que quedó en segundo lugar entre la votación obtenida por el partido político que quedó en primer lugar. De acuerdo a la tabla siguiente, La competitividad electoral es más intensa en el año 2004 que en el año de 1983.

⁷⁶ En el año de 1998, el PAN obtuvo el 43.58% de los votos mientras que el PRI el 42.62%; tres años más tarde, en el 2001 el PAN volvió a ganar con el 45.25% de la votación, mientras que el PRI tuvo el 42.04%; en el año 2002, al repetirse las elecciones de Ayuntamiento que se habían anulado, el PAN nuevamente ganó con el 46.92% de los votos contra el 46.17% del candidato del PRI. Véase <http://www.ieechihuahua.org.mx/resultados/resultados.asp>

Tabla 7 Índice de Competitividad, elecciones de 1980, 1983 y 2004

	1980	%	1983	%	2004	%
PAN	26922	23.46%	81881	60.57%	142954	44.05%
PRI	83647	72.88%	51354	37.99%	181604	55.95%
PPS	2778	2.42%	569	0.42%	0	
PDM	1627	1.42%	396	0.29%	0	
PCM	3233	2.82%	0	0.00%	0	
PST	1034	0.90%	242	0.18%	0	
PSUM			636	0.47%	0	
PRT			113	0.08%	0	
PARTICIPACIÓN	119241	42.90%	135191	46.24%	324558	35.73%
PADRÓN	277939		292343		908393	
ABSTENCIONISMO	158698	57.10%	157152	53.76%	583835	64.3%
	IC	0.32	IC	0.63	IC	0.79

Fuente: Elaboración propia, con información del www.cidac.org y www.iiechihuahua.org.mx

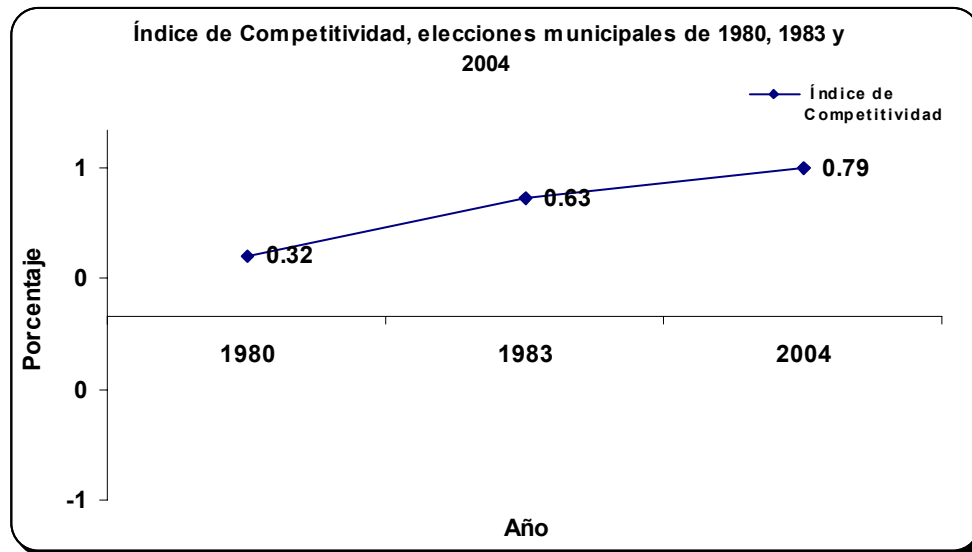
De acuerdo a los datos de la tabla 3, el *Índice de Competitividad*⁷⁷ en las elecciones municipales de 1980 fue de .32; en las elecciones de 1983 el *Índice de Competitividad* fue de .65; y en las elecciones de 2004 el *índice de competitividad* fue de .79. Derivado de lo anterior, podemos decir que en el estado de Chihuahua, las elecciones municipales cada vez adquieren un mayor grado de competitividad, pues así lo muestran los datos obtenidos. A la par de lo anterior, se marca que existe una evolución democrática en el sentido que en los años anteriores al período de 1983 – 1986 los procesos electorales se desarrollaban con una baja competencia entre los partidos políticos. Existe otro tipo de mediciones de la competitividad, como el propuesto por Méndez (2003), la cual señala que el aumento en la competitividad se debe en cierta medida a las reformas electorales que se hicieron entre 1990 y 1996 tanto a nivel federal como local.

También el *Índice de Competitividad* (IC), hace notar que en las elecciones de 1983 – 1986, el amplio margen de victoria obtenido por el Partido Acción Nacional se redujo drásticamente y que el Partido Revolucionario Institucional tiene en estos momentos, un margen de votos superior que le permite en elecciones competidas tener la oportunidad de obtener triunfos por haber cerrado las brechas de intención del voto⁷⁸. En la gráfica siguiente, se muestra

⁷⁷ El *índice de competitividad* se obtiene dividiendo la votación del partido en segundo lugar entre la votación obtenida por el partido que quedó en primer lugar. Cuando el índice es igual a 1 (uno) representa una competitividad perfecta, casi empate, y entre más próximo a 0 (cero) se encuentre, señala una baja competitividad.

⁷⁸ En el capítulo cuatro se hace un análisis sobre los resultados de encuestas con la intención de medir los cambios de los cuales se hace mención.

una tendencia en aumento de 1980 al 2007 en la competitividad electoral que presentan los partidos políticos en Ciudad Juárez, Chihuahua, en los procesos electorales para elegir Ayuntamiento.



Fuente: Elaboración propia, con información del www.cidac.org y www.iejchihuahua.org.mx

Los resultados mostrados, evidencian por un lado la evolución de la competitividad electoral de los partidos⁷⁹ que pasaron de un modelo autoritario que permanecía estático hacia un modelo de partidos que se caracterizan al finalizar la alternancia política por ser más propensos al cambio político. La baja competitividad de las elecciones de 1980 muestra un sistema de partidos políticos débiles y que como oposición no representaban ningún riesgo de fractura de poder para el sistema político. Finalmente, la competitividad ha representado en los dos períodos de estudio un cambio en la cultura política de la ciudadanía ya que en el momento actual (2007) tienen una actitud más participativa en los procesos electorales y han creado identidades políticas y sociales diferenciadas con respecto al período de 1983 – 1986.

⁷⁹ Al respecto se puede consultar el *índice de competitividad complejo* propuesto por Méndez en http://www.politicaygobierno.cide.edu/num_anteriores/Vol_X_N1_2003/IRMA%20MENDEZ.pdf.

Conclusión del capítulo.

En el presente capítulo se ha buscado describir y explicar los cambios significativos que han tenido como escenario la práctica electoral como una de las más importantes manifestaciones de la democracia mexicana. En este sentido, el balance que existe entre los dos períodos es abrupto, ya que en el período de 1983 – 1986 existían prácticas políticas autoritarias que impedían a los ciudadanos luchar por el poder político. La evolución principal en el marco de las instituciones es el nuevo ordenamiento jurídico que en la práctica trajo certidumbre sobre la legalidad de las elecciones y por otro lado, motivo la competitividad electoral entre los partidos políticos. De igual manera, existe una nueva cultura política en los ciudadanos, ya que el potencial crítico que presentaba al PRI como un partido identificado al sistema cambio, ya que fue oposición a nivel local desde 1992 y a nivel federal pasó a ser la tercera fuerza política (Véase www.ife.org.mx).

En cuanto a los actores de la democracia municipal en Juárez, estos permanecen igual: una participación indirecta en algunos casos de la iglesia católica, la participación constante de los empresarios en los procesos electorales. Los dos partidos políticos que componen el bipartidismo dominante (PRI y PAN), permanecen en la arena electoral alternándose en el poder y los partidos “pequeños” han estado rotándose la tercera posición como fuerza electoral en el plano local.

También se ha encontrado en la investigación que existe una apertura de los medios de comunicación hacia los partidos políticos y que las experiencias de éxito de las Organizaciones No Gubernamentales han logrado construir una ciudadanía más participativa en los procesos sociales y políticos que se desarrollan en la frontera de Ciudad Juárez. Finalmente, se ha obviado que el proceso electoral ha dejado ser un mero trámite de transmisión del poder político ya que se pasó de un sistema político autoritario y de partido hegemónico a un sistema político de consolidación democrática y con un bipartidismo dominante.

Capítulo III

El organigrama municipal.

...la democracia es un sistema que implica competencia efectiva entre partidos políticos que buscan puestos de poder. En una democracia hay elecciones regulares y limpias, en las que toman parte todos los miembros de una población. Anthony Giddens, *Un mundo desbocado*, 1999.

El objeto de estudio del presente capítulo es evaluar la burocracia municipal de Juárez a través del aparato de gobierno y en específico de uno de sus indicadores más notables como lo es la estructura orgánica. El indicador que se seleccionó para hacer la comparación (organigrama) debería reflejar empíricamente el desarrollo de la ciudadanía, de la participación ciudadana y de la democracia en general⁸⁰ en este contexto, se espera encontrar una evolución en la organización gubernamental municipal de Juárez que refleje una mayor participación ciudadana y de democratización frente a la ciudadanía que se considera también evolucionada.

El aporte que se busca en el capítulo es la captación de la transformación burocrática a través de la descripción orgánica del primer período de 1983 – 1986 con el segundo período 2004 – 2007 que corresponden a administraciones municipales de alternancia política mismas que permite precisar las diferencias en el indicador de la estructura orgánica. Habría que preguntarse que tan profundas e institucionales son las formas del cambio en el organigrama municipal o bien

⁸⁰ El presente capítulo tiene como documento base el trabajo de tesis de la Maestría en Desarrollo Regional de Gerardo M. Ordóñez Barba (1990), “Participación política y administración municipal: el caso de Ciudad Juárez (1980 - 1989), México, El COLEF. Bajo el mismo concepto de burocracia municipal, el autor analiza las variables de estructura orgánica extensa, finanzas públicas y el aparato de gobierno, este último es el que permite en el capítulo hacer el estudio comparado entre los dos períodos y que se precisan en el objeto de estudio.

De igual manera, es importante resaltar la orientación que sobre la modernización municipal otorgó el texto de Guillén López, Tonatiuh (1996), *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*, México, COLEF – Porrúa.

si los cambios registrados obedecen a compromisos políticos y personales pero que no benefician el proceso democratizador que se supone se inauguró con el primer municipio de oposición en Ciudad Juárez (1983 – 1986) y que se concretan con la consolidación democrática del segundo período (2004 – 2007).

Sobre las burocracias⁸¹ municipales y en específico de las relaciones estructurales que se moldean con los organigramas debe tenerse en cuenta que son producto de las inercias heredadas por los gobiernos anteriores. Además, existe una estrecha relación de la estructura de gobierno y los intereses creados alrededor de la misma burocracia que funge como fuente del poder político que impiden que los cambios estructurales en ocasiones solo sean de forma más no de fondo (Guillén, 1996). De lo que se puede concluir es que existe una comunicación de la estructura orgánica hacia el interior de la misma que hace posible funcionen las políticas públicas y los planes de gobierno municipal por estar en esa dimensión.

Un trabajo de investigación que analiza el cambio político y más concretamente la expresión de la estructura de gobierno municipal y su impacto en la democratización de la sociedad es el realizado por Ordóñez (1990), quien propuso en su momento que la rigidez del sistema político mexicano había sido roto por la participación política de los ciudadanos en Ciudad Juárez en las elecciones de 1983. Su estudio parte de “... una posible transición democrática” (Ordóñez, 1990: 3) que hiciera posible cambiar el sentido del organigrama municipal para darle un sentido democratizador y a la postre más descentralizador. El autor citado (Ordóñez, 1990) hizo un análisis comparando los tres organigramas que funcionaron alrededor de las experiencias del triunfo electoral del PAN en Ciudad Juárez. Tomó el caso de la administración priísta de 1980 – 1983, encabezado por José Reyes Estrada; la administración 1983 – 1986 de Francisco Barrio Terrazas de corte panista y finalmente, tomó el caso de la administración de Jaime Bermúdez Cuarón de 1986 – 1989 de extracción priísta. Bajó este contexto, se considero importante rescatar la obra y tomar al menos un indicador que permita comparar la evolución temporal de la estructura municipal y en especial por el interés que reflejó la movilidad en la integración de los organigramas entre los dos períodos.

⁸¹ Véase Weber, Max (2001), ¿Qué es la burocracia?, México, Ediciones Coyoacán.

Ward (1995), hace una exposición comparada sobre los casos de Ciudad Juárez, gobernada por Francisco Barrio Terrazas y Ciudad Chihuahua gobernada por Luis H. Álvarez. El objeto de estudio es analizar las formas de las relaciones intergubernamentales, la conformación del equipo de trabajo y/o colaboradores que estarán en la estructura del gobierno u organigrama y el proceso de reclutamiento de personal. Señala este mismo autor (Ward, 1995) que la conformación del equipo de trabajo fue algo novedoso ya que en Ciudad Juárez y Ciudad Chihuahua existía personal con formación en la administración pública que militara en el PAN y por ello algunos cuadros básicos del PRI fueron acomodados por su experiencia y por ser “buenos” en la estructura orgánica. De la reflexión anterior se toman los elementos que indican en primera instancia que la estructura orgánica tiene una conexión a través de las relaciones intergubernamentales que exteriorizan con una apertura en el ejercicio del poder y por otro lado se van eliminando las concentraciones del mismo. También, es evidente que la conformación de los grupos de poder que se presentan en la estructura orgánica forma un aparato de gobierno que se distingue por ser abierto o cerrado al interior de la burocracia municipal.

Aguilar (1996), tiene como objeto en su trabajo, mostrar que el estudio de las políticas públicas era un medio para alcanzar una eficiencia y eficacia administrativa, redimensionando la estructura orgánica y a la vez impulsar la democratización en la toma de decisiones gubernamentales con la participación de los ciudadanos. El enfoque metodológico propuesto realza el papel de los indicadores que tienen como un producto final la democratización de la sociedad, en este sentido, el fundamento del análisis del organigrama municipal implica que no es sólo un reflejo estático sino al contrario este tiene una movilidad que le da el valor agregado al análisis de la evolución de la ciudadanía, de la democracia y de la participación ciudadana. En otras palabras el papel de la estructura orgánica refleja otros sentidos, mismos que están vinculados con el ejercicio del poder y de la relación entre la ciudadanía y el estado – nación.

El objeto central del trabajo de *Argyriades* (2005), es el discurso político y el papel de la ideología en los procesos y resultados que se obtienen en la administración pública. La autora ubica la resistencia al cambio como uno de los factores que han impedido que los cambios propuestos alcancen otra dimensión en el desarrollo organizacional e impidan pasar del estado burocrático a un estado democrático que se traduce en las palabras de la reforma administrativa. Como ha señalado la autora anterior (*Argyriades*, 2005), una estructura de gobierno refleja en su

integración el sentido ideológico y social del partido en el poder y por lo tanto las políticas públicas implican hasta cierto sentido la ideología del gobernante⁸² en turno así como la marginalidad social en la que se ubican (Guillén, 1990).

En 1983, con la llegada del PAN a la presidencia municipal de Juárez se esperaba una dinámica de cambio en la participación ciudadana y la relación tradicional con la esfera de poder (Ordóñez, 1990). En otras palabras se esperaba un cambio en la estructura gubernamental que propiciara la participación de la sociedad civil en la esfera de competencia municipal, misma participación que se había dado en el campo del proceso electoral y que en el discurso de la campaña política fue enarbolada por el candidato del PAN, Francisco Barrio Terrazas.

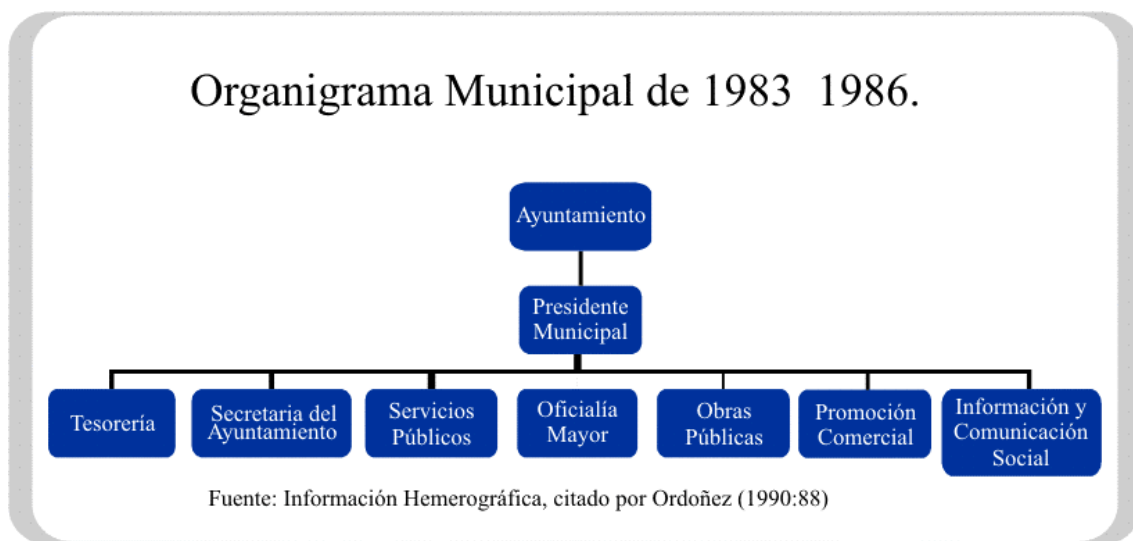
En el organigrama de gobierno de 1980 – 1983, el Ayuntamiento se componía de seis Direcciones Generales: Tesorería, Secretaría del Ayuntamiento, Servicios Públicos, Oficialía Mayor, Obras Públicas y Desarrollo Económico (Ordóñez, 1990). La actividad municipal no estaba especializada o a simple vista era lo que el organigrama indicaba, ya que no había una vinculación directa de la estructura gubernamental y la organización civil. De hecho, la vinculación de la administración municipal se daba con la sociedad a través de las Direcciones de Seguridad Pública, Bomberos, Limpia y Alumbrado Público que pertenecían a la Dirección General de Servicios Públicos. La vinculación que existía era en la prestación de los servicios públicos y era un acercamiento directo sin participación de los ciudadanos que eran objeto principalmente de usuarios de un servicio que correspondía al municipio llevar a cabo. Otra de las implicaciones que se esperaban con el triunfo del PAN era la de un mayor acercamiento entre el gobierno y la estructura de gobierno que había prometido gobernar al pueblo de Juárez y más concretamente establecía un compromiso en el discurso de campaña para cambiar el “... orden de cosas” en franca referencia las acciones de los gobiernos priistas⁸³.

En el Ayuntamiento de 1983 – 1986, cambió la estructura orgánica de la anterior administración municipal ya que se creó la Dirección General de Información y Comunicación Social. En este caso, se puede decir que no hubo un cambio sustancial en la estructura municipal

⁸² Al respecto puede verse el artículo de Guillén (1990), el cual hace una exposición muy concreta de cómo de la oposición al poder el Partido Acción Nacional cambio el discurso político democrático y se convirtió en el agente represor de la oposición al gobierno municipal con las políticas públicas que marginaron a los grupos de la izquierda.

⁸³ Diario de Juárez, 6 de mayo de 1983.

o de “invariabilidad” (Guillén, 1996: 51; Ward, 1995: 141) pero además no cambió la relación de poder entre la estructura municipal y la forma de participación ciudadana. Un cambio no tangible que se observó es que la Dirección General de Promoción Comercial, sustituyó a la Dirección de Desarrollo Económico que existía en 1980 – 1983 en la administración del priísta José Reyes Estrada. La creación de una nueva estructura dentro del organigrama municipal, y en especial la de comunicación social implicó un acercamiento con la sociedad en el sentido de dar a conocer las acciones de gobierno y mantener al menos un vínculo de comunicación directa de la administración municipal hacia la comunidad fronteriza.



En comparación con los organigramas que corresponden a la estructura gubernamental de los Ayuntamientos de 1980 – 1983 y 1983 – 1986, se coteja el organigrama del año 2004 – 2007, en el cual se muestra un grado mayor de especialización de la administración municipal en Juárez, pero a la vez evidenció una estructura burocrática mayor y compleja que la de los años ochentas⁸⁴. En el nuevo organigrama municipal (2004 - 2007), se contemplan 7 unidades administrativas adjuntas al Presidente Municipal, 4 organismos descentralizados y 16 Direcciones Generales. En términos usuales, la comparación entre las estructuras municipales reflejan una amplia distancia de un estructura elemental de gobierno contra una superestructura de gobierno, la primera que es representada por un modelo más tradicional y a las que Guillén (1996) ha referido como el perfil tradicional del organigrama municipal y la segunda que refleja un sentido

⁸⁴ Al respecto puede consultarse Arrellano, David, Enrique Cabrero y Arturo del Castillo (Coord.), (2000), *Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*, México, CIDE.

de modernización en cuanto a las formas de gobierno se refiere, así como al perfil dinámico de la propia estructura de gobierno.

Las 16 Direcciones Generales que componen el Ayuntamiento de Juárez (2004 – 2007) son: Secretaría del Ayuntamiento, Tesorería Municipal, Contraloría Municipal, Oficialía Mayor, Secretaría de Seguridad Pública, Dirección General de Tránsito, Dirección General de Servicios Públicos, Dirección General de Obras Públicas, Dirección General de Desarrollo Urbano, Dirección General de Desarrollo Social, Dirección General de Educación y Cultura, Dirección General de Centros Comunitarios y Reforestación, Dirección General del Deporte, Dirección General de Promoción Financiera y Económica, Dirección General de Ecología y Protección Civil, Dirección General de Asentamientos Humanos.

El listado anterior de las direcciones generales de la administración 2004 – 2007, reflejan un alto grado de especificidad y a la que Guillén (1996), bien ha llamado como los fenómenos fundamentales de gestión y de estructura institucional. Así, en el primer período del estudio (1983 – 1986) se ubicarían estructuras institucionales de gobierno con un alto contenido de tradición política y casi nula gestión y el segundo período (2004 – 2007), se caracteriza por un equilibrio entre las funciones que se realizan. Para determinar lo anterior, se comparó el primer organigrama en el cual se encontró que en el primer nivel de gobierno se encontraban Tesorería, Secretaría del Ayuntamiento, Seguridad Pública que dependía de la Dirección de Servicios Públicos y la Dirección de Información y Comunicación Social. Las cuatro dependencias anteriores son los eslabones mínimos que se encuentran en las administraciones municipales tal y como lo ha sostenido Guillén (1996).

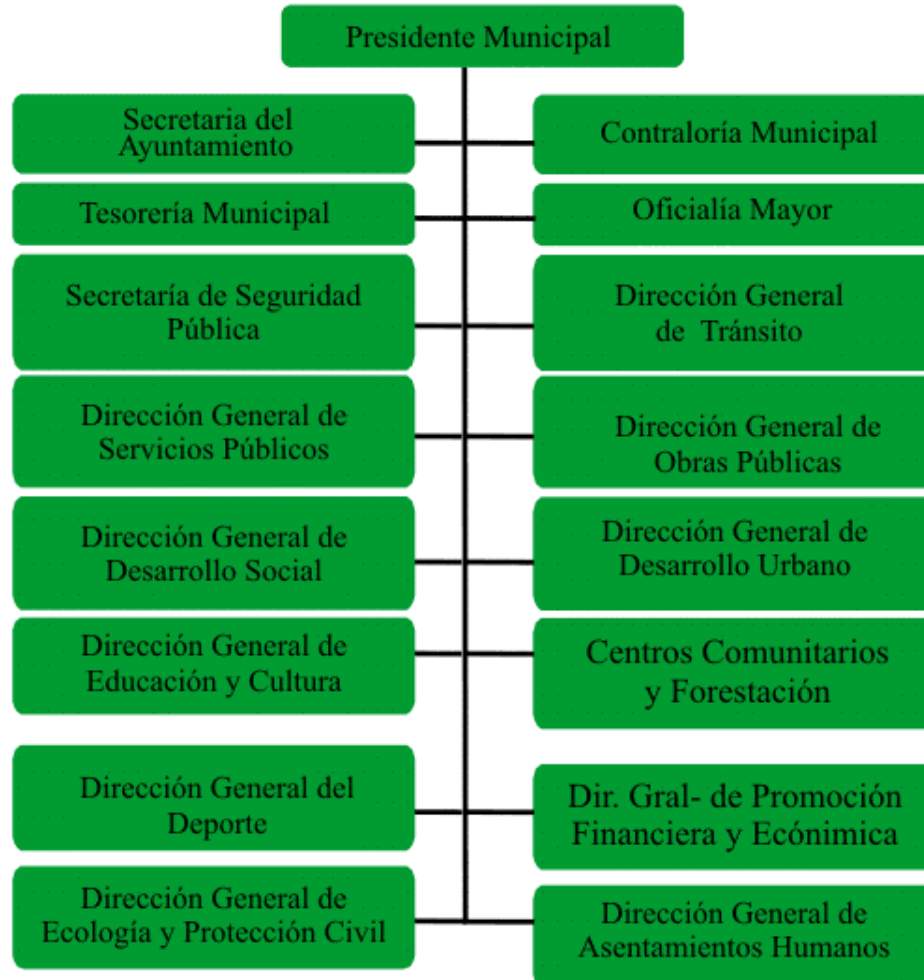
Esta estructura enorme, compleja y especializada choca de frente con la modernización política ya que no existen mecanismos de participación ciudadana directamente involucrados en las decisiones y acciones del gobierno, al menos es la visión que arroja el organigrama de la administración municipal (2004 - 2007). En comparación con la estructura de 1983 – 1986, la estructura del período 2004 – 2007 presenta modificaciones al incrementar de 7 a 16 las Direcciones Generales. Adicionalmente, la Dirección General de Información y Comunicación Social (1983 - 1986) pasó a ser una dependencia de apoyo directa de la Presidencia Municipal.

También vale hacer la aclaración que la estructura de gobierno esta en función de la población estimada que habita dentro de cada municipio. Para 1980, Ciudad Juárez contaba con un total de 663, 094 habitantes⁸⁵, mientras que actualmente se calcula el doble de sus habitantes (1,313,338) de acuerdo al II Censo de población y vivienda 2005 realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 2006⁸⁶.

⁸⁵ Datos obtenidos de Ordóñez (1990), pág. 48.

⁸⁶ Datos obtenidos en www.juarez.gob.mx del 6 de agosto de 2007.

Organigrama Municipal de 2004 2007



Fuente: Elaboración propia con información del Municipio de Juárez, www.juarez.gob.mx, 2007

Dentro de las unidades administrativas adjuntas del organigrama del período 2004 – 2007, se encuentran la Coordinación de Direcciones, la Secretaría Particular, la Secretaría Técnica, la Secretaría de Comunicación Social, la Coordinación General de Planeación y Evaluación, la Dirección de Informática y la Coordinación de Atención Ciudadana de Zaragoza. Estas unidades administrativas no existían anteriormente en el período de 1983 – 2004 – 2007 y vienen a dar una

innovación acumulada, ya que han sido incorporadas a lo largo de las administraciones municipales anteriores y no son un producto revolucionario de una administración a otra. La *Coordinación de atención ciudadana de Zaragoza* es una unidad de la estructura de gobierno innovadora ya que su creación en 1992 tuvo como objetivo ser el enlace directo entre el gobierno municipal y la comunidad de Zaragoza que en el trayecto de la campaña electoral de ese año promovió la recaudación de firmas para crear el municipio de Zaragoza. Las razones por las cuales se creó esa dependencia sirvieron para atender una necesidad muy específica y que los ciudadanos requerían: atención por parte del gobierno municipal.

Por otro lado, los organismos descentralizados son el Sistema de Desarrollo Integral de la Familia (DIF), el Sistema de Urbanización Municipal Adicional (SUMA), el Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP) y la Operadora Municipal de Estacionamientos de Juárez (OMEJ). Con referencia al IMIP, en su momento se convirtió en un organismo de integración con la intención de que las decisiones que tomara el Ayuntamiento no fueran “políticas” sino que fuera un organismo de consulta “ciudadana”. Actualmente participan en el IMIP colegios e instituciones de educación superior y es un órgano expresamente de consulta de la administración municipal que se encarga de planear e investigar asuntos relativos al municipio de Juárez. En cuanto al programa SUMA, surgió como un proyecto para resolver el problema de la pavimentación principalmente en las zonas habitacionales, donde los ciudadanos solicitaban se pavimentaran las calles de las colonias, pagando una parte el municipio y la otra parte los mismos ciudadanos.

Con referencia a la OMEJ, su creación tiene como finalidad el proporcionar el servicio de estacionamiento vehicular, así como el de operar los estacionamientos de vehículos que son detenidos por percances viales en la localidad. Finalmente, el sistema municipal del DIF, ofrece servicios a la comunidad con atención especial al núcleo familiar. Sin embargo, la atención ciudadana ofrecida en un espacio muy reducido de acción a los problemas muy específicos que tienen los ciudadanos pero que no resuelve la mayoría de la problemática a la que se enfrentan. En otras palabras, la complejidad de los problemas ciudadanos no es resuelta por la estructura gubernamental, al menos en esos dos niveles de acción expuestos.

Los organismos descentralizados son por un lado la innovación gubernamental que rompe con las formas tradicionales que tenía la estructura del poder en el municipio de Juárez y a la vez representa la dinámica de la organización municipal que se caracteriza en lo particular por la correlación existente entre el aparato municipal, los factores socioeconómicos del municipio y la complejidad de la organización del gobierno (Guillén, 1996). De lo anterior se puede desprender que la lógica del crecimiento y desarrollo del poder municipal tiene en el indicador de la estructura municipal su principal fuente de análisis ya que existe una correlación entre el número de los integrantes de la estructura orgánica y la población representada que se complementa con las relaciones intergubernamentales⁸⁷ a las que hace referencia Ziccardi como “... difíciles, complejas y contradictorias relaciones dentro de los aparatos gubernamentales” (1995: 19).

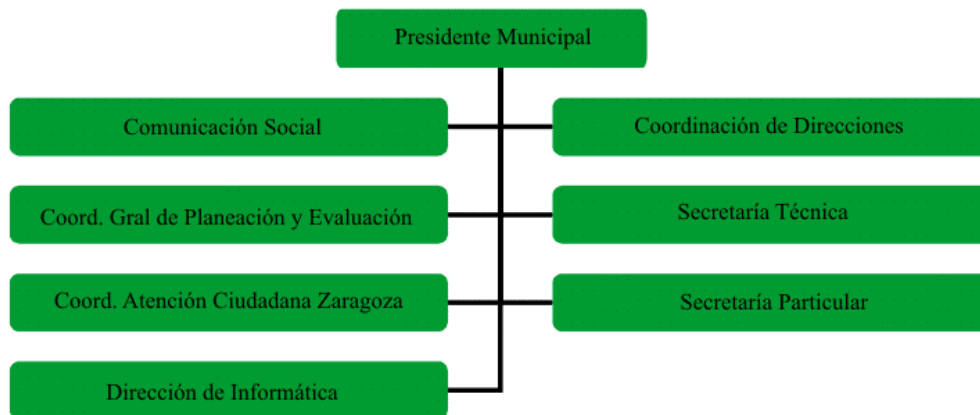
Unidades de Apoyo

Se analizará a continuación, el organigrama de las Unidades de Apoyo buscando las relaciones entre la participación ciudadana y las unidades de apoyo. Se espera que al momento de hacer la comparación existan diferencias sustantivas que indiquen o permitan inferir la existencia de una evolución del organigrama con expresiones democráticas o bien, al menos exista una tendencia para no concentrar el poder y que las decisiones de las variables que presenta el aparato de gobierno no impliquen riesgos en la toma de decisiones como en el caso de la represión política (Guillén, 1990) a las que hace mención Padilla (1995) y que a pesar de haber realizado estas acciones no tuvo repercusiones negativas en la popularidad del gobernante Francisco Barrio.

Por su parte la Presidencia Municipal no tenía en 1983 unidades de apoyo y para el período del año 2004 cuenta con 7 unidades: Secretaría Particular, Secretaría de Comunicación Social, Coordinación de Atención Ciudadana de Zaragoza, Dirección de Informática, Coordinación General de Planeación y Evaluación, Secretaría Técnica y la Coordinación de Direcciones.

⁸⁷ Sobre el tema se puede consultar el artículo de Ramos García, José María (2002), “Gestión intergubernamental y capacidad estratégica en el desarrollo local y regional fronterizo” en *Región y sociedad*, México, pp.153 – 196. En este artículo se plantea como pregunta central la capacidad de los gobiernos locales fronterizos para generar a través de la gestión gubernamental el desarrollo de las regiones y por otro lado combatir los problemas locales que se presentan en la zona transfronteriza del norte de México.

Organigrama Municipal de 2004 2007. Unidades de Apoyo



Fuente: Elaboración propia con información de Presidencia Municipal y www.juarez.gob.mx

Llama la atención en el organigrama la Coordinación de Atención Ciudadana de Zaragoza, ya que no existe para el resto de la población una dependencia llamada así. De hecho, esta unidad administrativa, se configuró en una de las administraciones de extracción panista (1992 - 1995) con la finalidad de atender las necesidades que demandaban los ciudadanos del sector y además por la existencia de un movimiento ciudadano que reclamaba la independencia del municipio de Zaragoza y crear un nuevo municipio. Este es un ejemplo de como la estructura organizacional de los municipios se construye a partir de necesidades muy específicas y que después las hacen casi inamovibles (Guillén, 1996) con el paso del tiempo o con los impulsos de renovar la estructura para modernizarla.

Se puede concluir en este apartado que existe un avance en la especialización de la estructura orgánica al encontrarse una evolución en las formas de enlazar la relación entre el gobierno municipal y los ciudadanos de la zona conocida como Zaragoza. Este poblado, logró ser reconocido y atendido ya que su participación en el proceso electoral de 1992 buscó presionar para lograr constituirse como un municipio independiente de Juárez. Esta plataforma de presión

es la más sobresaliente ya que logró mover la estructura orgánica para atender la problemática cotidiana que se presenta en la región fronteriza y en especial del poblado de Zaragoza.

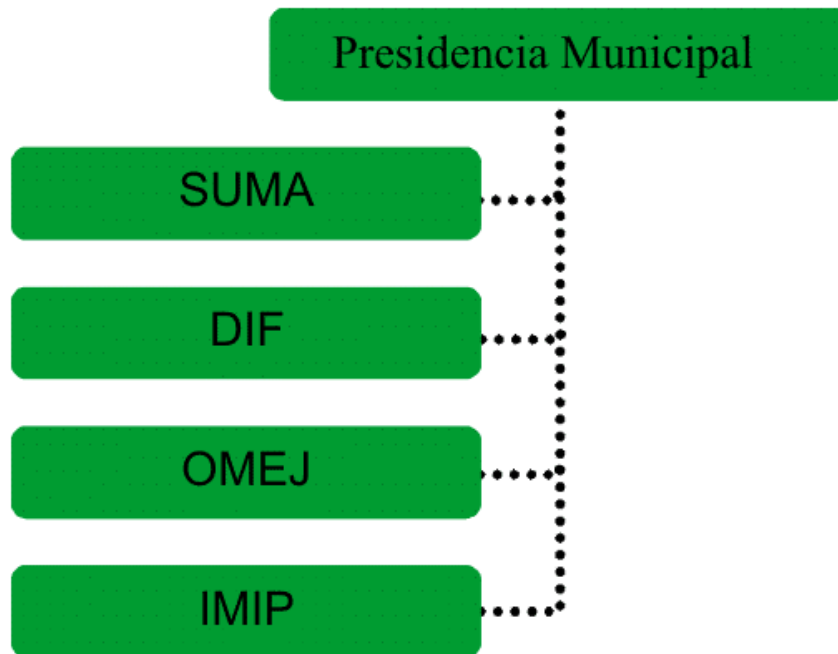
Unidades de Descentralizadas

La contraparte de la centralización política y administrativa que se caracteriza en el viejo y “nuevo” sistema político es la concentración del poder o centralismo. Los órganos descentralizados y desconcentrados han sido una constante en el municipio de Juárez bajo la figura de la descentralización que obliga a tener un patrimonio propio, una ordenanza reglamentaria también propia y una “autonomía” para la realización de sus funciones que constituye un avance en el objeto fundamental de la modernización política: el establecimiento de nuevas formas en el ejercicio del poder.

En el sentido anterior, se ha discutido (Guillén, 1996) sobre la viabilidad de la reelección de la figura del presidente municipal, siempre y cuando se encuentre en él la centralización del poder para el diseño e instrumentación de las políticas públicas, pero en caso contrario, si el poder decisional sobre las políticas públicas recae en el cabildo la necesidad de la ampliación de los períodos de gobierno y su posible reelección resulta innecesaria. La centralización del poder por parte del presidente municipal independientemente del partido político al que pertenezca, ha sido una constante en la historia de México, ante esto, las posibilidades de la descentralización en el ámbito de competencias de las dimensiones federal, estatal y municipal no han tenido el éxito que se quisiera sin embargo, estos códigos establecidos se reproducen en la escala municipal. Los casos excepcionales de la descentralización municipal que tiene el Municipio de Juárez son en general producto de una larga tradición histórica que rompe con los esquemas establecidos y que dan formato a la estructuración de modernización municipal.⁸⁸

⁸⁸ Sobre el particular, se recomienda la revisión del tema en Guillén López, Tonatiuh (1996), *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*, México, Porrúa – El Colegio de la Frontera Norte.

Organigrama Municipal de 2004 2007. Unidades de Descentralizadas



Fuente: Elaboración propia con información de Presidencia Municipal y www.juarez.gob.mx

Las cuatro unidades administrativas desconcentradas se caracterizan por atender rubros especializados como es el sistema de pavimentación de calles, la operación del sistema integral de la familia, la operación de los estacionamientos municipales y la planeación de la ciudad. Como órganos descentralizados, tienen en la figura del Presidente Municipal una relación de sujeción práctica y política ya que el nombramiento de los directores de cada una de las unidades administrativas desconcentradas depende en gran medida de la aprobación del presidente en turno. Con lo cual se infiere que existe una tendencia muy marcada en la centralización del poder

por parte del presidente municipal en donde las relaciones de poder tenían un referente importante en la conformación del aparato de gobierno municipal⁸⁹.

La creación de los cuatro organismos descentralizados se dio en procesos muy diferentes. El primero de ellos es durante la administración de Francisco Barrio, en 1985. El DIF⁹⁰, tuvo entonces su nacimiento a nivel local como organismo descentralizado en una administración de corte panista. Por su parte, la OMEJ, se creó por decreto de ley en el año de 1992, bajo la administración de Jesús Macías Delgado, priísta que años más tarde perdería la elección en 1992 por la gubernatura del estado frente a Francisco Barrio. En 1995 se instituye el IMIP como un organismo desconcentrado de la administración municipal cuando el presidente era Francisco Villareal Torres, de extracción panista. Finalmente, en 1997, bajo la ley que lo crea, se constituye el Sistema de Urbanización Municipal Adicional (SUMA) como parte de la administración municipal de Ramón Galindo Noriega, panista que en 1998 contendió por la gubernatura del estado de Chihuahua.

Como se hace notar es en las administraciones municipales de extracción panista donde mayormente se ha otorgado un impulso a la descentralización administrativa lo cual significa el rompimiento de las estructuras tradicionales y a la vez provoca la incursión de la administración de empresas al campo de la administración pública⁹¹. La tradición administrativa, ha impuesto que no se revise la funcionalidad de la estructura organizacional de los ayuntamientos, sin embargo, la creación de otras dependencias administrativas descentralizadas, no ha mostrado necesariamente una mayor eficiencia y/o rasgo democratizador en la sociedad.

Como conclusión de las unidades descentralizadas, se puede apreciar que existe una tendencia a la modernización del aparato administrativo de gobierno que propicia la existencia de nuevas formas que entran en la innovación gubernamental. A su vez, estas innovaciones son producto de la cesión del poder que ha caracterizado a la administración pública municipal al

⁸⁹ Véase García del Castillo, Rodolfo (1999), *Los municipios en México: los retos ante el futuro*, México, CIDE – Porrúa.

⁹⁰ El DIF municipal no aparecía dentro del organigrama del período de 1983 – 1986.

⁹¹ Al respecto se puede consultar la obra de Omar Guerrero, en especial la que se refiere a la gerencia pública: <http://www.omarguerrero.org/articulos/gerenciapublica.html>, en especial Guerrero Orozco, Omar (2003), “Nueva Gerencia Pública: ¿Gobierno sin política?” En *Revista venezolana de gerencia*, vol. 8, número 23, pp. 379 – 395 en <http://www.omarguerrero.org/articulos/29002302.pdf> del 7 de agosto de 2007 y del mismo autor (2005), “La gerencia pública en la sociedad post – industrial”, en *Revista venezolana de gerencia*, vol. 10, número 31, pp. 463–477 en <http://www.omarguerrero.org/articulos/29003107.pdf> del 7 de agosto de 2007.

crecer el aparato de gobierno. En el caso del Instituto municipal de investigación y planeación del municipio de Juárez representó a nivel nacional una de las experiencias más innovadoras de los gobiernos locales⁹², sin embargo, la tendencia de concentración de poder no ha logrado desarraigarse del todo en la época actual.

Unidades Centralizadas

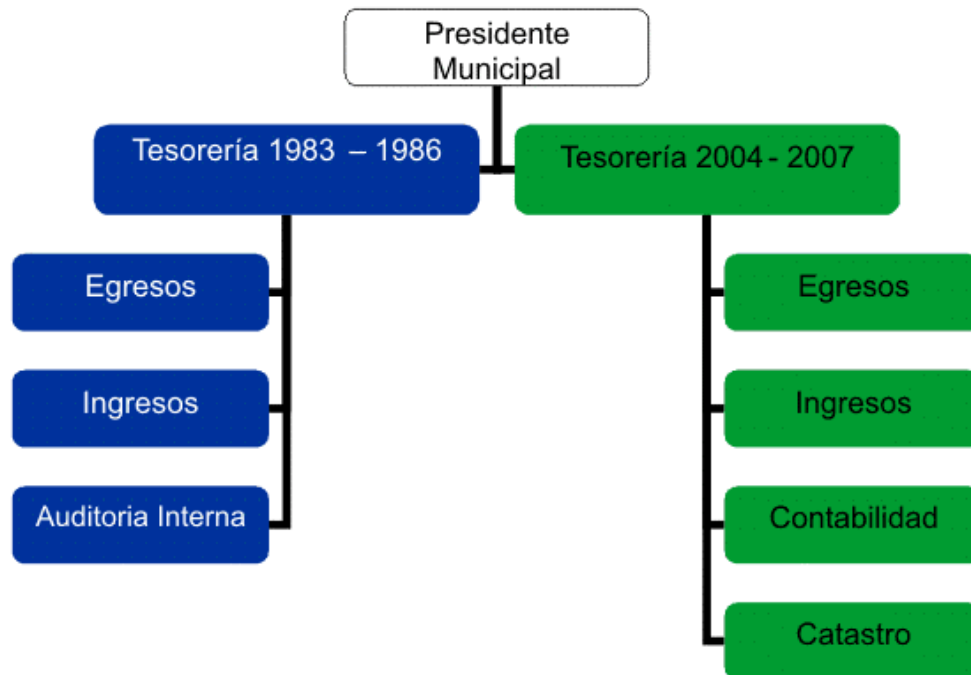
A continuación, se hace un comparativo de la estructura que existía a nivel de Dirección General en el período de 1983 – 1986 para comparar sus cambios en las estructuras del período 2004 – 2007. El objetivo central es ubicar si hay mayor o menor participación ciudadana como una relación directa entre sociedad y gobierno. De igual manera se espera que exista un avance democrático, una integración de los ciudadanos en la estructura de gobierno y una diferencia notable en cuanto a los organigramas que existían en 1983 - 1986. Para cumplir con este objetivo, se comparan las unidades centralizadas que existían en 1983 – 1986 con el actual organigrama para delimitar sus cambios y establecer los alcances de los cambios observados.

Tesorería.

En el primer caso se tiene a la *Dirección General de la Tesorería*, la cual tenía tres Direcciones: Egresos, Ingresos y Auditoría Interna. Se suman a esta estructura la Dirección de Catastro y la Dirección de Contabilidad. Se cambia la Dirección de Auditoría Interna que estaba dentro de la Tesorería (1983) para incorporarla a la Dirección General de la Contraloría Municipal (2007). Al separar *Auditoría interna* de la unidad de Tesorería se aplica un concepto de mayor peso a la transparencia de recursos y a la racionalidad en el uso de los recursos públicos. Este elemento es clave dentro de la modernización política ya que cambia en primera instancia la forma tradicional de ejercer el gobierno ya que se *auditaba* a sí misma la unidad de gobierno en sus procesos.

⁹² Véase Ley orgánica del Instituto municipal de investigación y planeación del Municipio de Juárez (2007), en http://www.congresochihuahua.gob.mx/nueva/enLinea/biblioteca/leyes/723_95.pdf del 7 de agosto de 2007.

Organigrama Municipal Comparado. Tesorería



Fuente: Elaboración propia con información de Ordoñez (1990) y Municipio de Juárez, www.juarez.gob.mx, 2007

La Tesorería aumentó en el período 2004 el número de direcciones que tiene, sin embargo, no aparece la Dirección de Auditoría Interna. Lo cual significa que hubo un aumento del 50% en la estructura comparada de 1983 con respecto a la del año 2004. Este aumento en su estructura orgánica es producto de la reforma constitucional del año de 1983 al artículo 115 ya que se incorporó la *Dirección de catastro municipal* como una de las funciones otorgadas a los municipios mexicanos. En una conclusión sobre la tesorería se puede establecer que el cambio que tuvo fue para cumplir con el ordenamiento expresado en la Constitución federal para que se hiciera cargo del impuesto predial. Otra de las modificaciones que se encontraron es la *Dirección*

de auditoria interna que pasó a ser una *Dirección general* y cumplir con uno de los objetivos que como ha expresado Ziccardi (1995) es administrar los recursos públicos con eficiencia administrativa.

Finalmente, otra de las unidades con las que actualmente (2007) se cuenta es con la *Dirección de contabilidad* ya que en 1983 – 1986 no se contemplaba. Hay que recordar que existía una amplia discrecionalidad de parte del gobierno en el ejercicio de las cuentas públicas y en el manejo de los recursos públicos. Lo anterior no quiere decir que no se ejercieran con rectitud las cuentas públicas sino que no existía un departamento muy concreto que llevara la cuenta pública ya que indudablemente existía el proceso que se llevaba en *Tesorería*. Lo que queda de manifiesto es el sentido de mayor especialización de la estructura orgánica con referencia a la burocracia municipal⁹³.

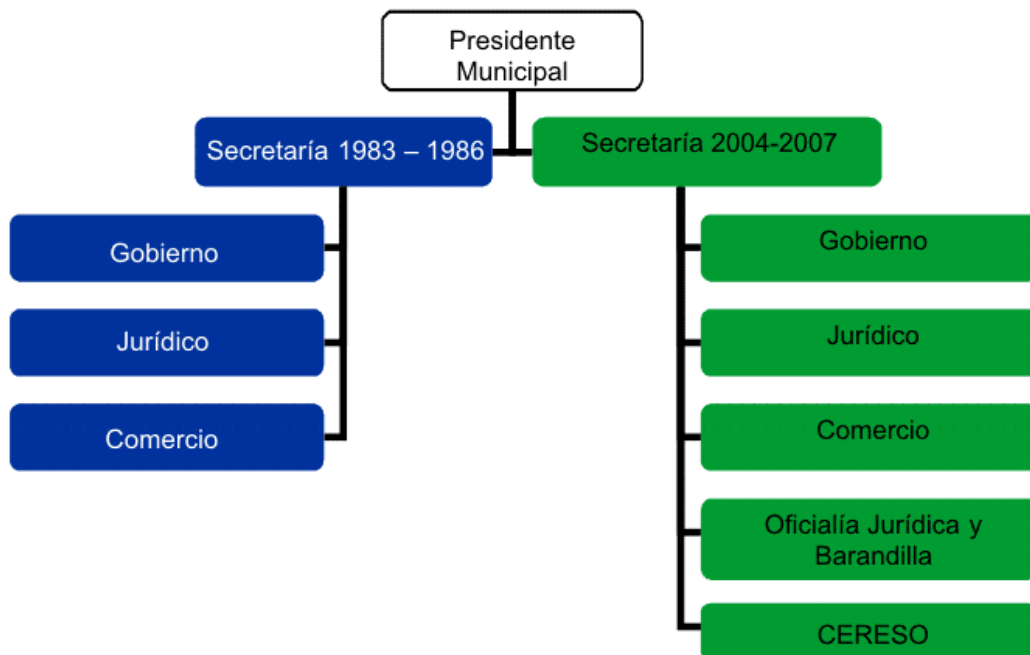
Secretaría del Ayuntamiento.

La Secretaría del Ayuntamiento es una de las cuatro dependencias básicas de la administración municipal. Las dependencias que la componen actualmente (2007) son cinco y representan el orden jurídico del ayuntamiento. Las diferencias en la estructura de la Secretaría del Ayuntamiento obedecen principalmente a las de tipo de seguridad pública ya que dependen directamente de ésta la *Dirección de oficialía jurídica y barandilla* que se encargan de la administración de la “justicia” en las cárceles municipales. La otra parte, es el *Centro de Readaptación Social para Adultos (CERESO)* que depende del municipio para su operación. Lo que no cambia en la estructura es la Dirección de Gobierno, la Dirección del Departamento Jurídico y la Dirección de Comercio. No hay un cambio estructural importante y lo que se ha presentado ha sido una fricción intergubernamental por los cargos económicos que tienen el sostenimiento del CERESO en la localidad y en especial porque es el municipio quien absorbe el mayor costo de la administración.

⁹³ La problemática municipal ha pasado por diferentes etapas. Una de ellas lo constituyeron los conflictos postelectorales que se dieron con mayor frecuencia e intensidad en la década de los ochenta. Sin embargo, a raíz de los triunfos de la oposición en las elecciones locales, hicieron que los estudios sobre las experiencias de gobierno de la oposición tomaron un auge mucho mayor por el fenómeno social novedoso que se presentaba a la sociedad. Sin embargo, la dinámica de esos cambios obligaron a algunos estudios a buscar en esos procesos de cambio político los indicadores de la nueva democracia que se encontraba implícita en el espacio municipal. En este contexto, véase las lecturas de Merino, Mauricio (Coord.), (1994), *En busca de la democracia municipal: la participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, COLMEX.

El resultado de lo anterior es la ampliación de las unidades administrativas dentro de la Secretaría del Ayuntamiento y del aparato de gobierno que se vuelve complejo ante las dinámicas internas del control político y de las relaciones intergubernamentales que se dan como producto de los convenios y acuerdos para la prestación de los servicios públicos. Un ejemplo de ello lo constituye el caso del CERESO ya que su operación actualmente corresponde al municipio de Juárez, sin embargo los reos son de carácter federal y/o estatal. En otras palabras, el municipio se hace cargo de una función que por su naturaleza le corresponde a los gobiernos estatales o federales y que por tradición realiza a través de la coordinación intergubernamental.

Organigrama Municipal Comparado. Secretaría del Ayuntamiento



Fuente: Elaboración propia con información de Ordoñez (1990) y Municipio de Juárez, www.juarez.gob.mx, 2007

Dirección General de Servicios Públicos.

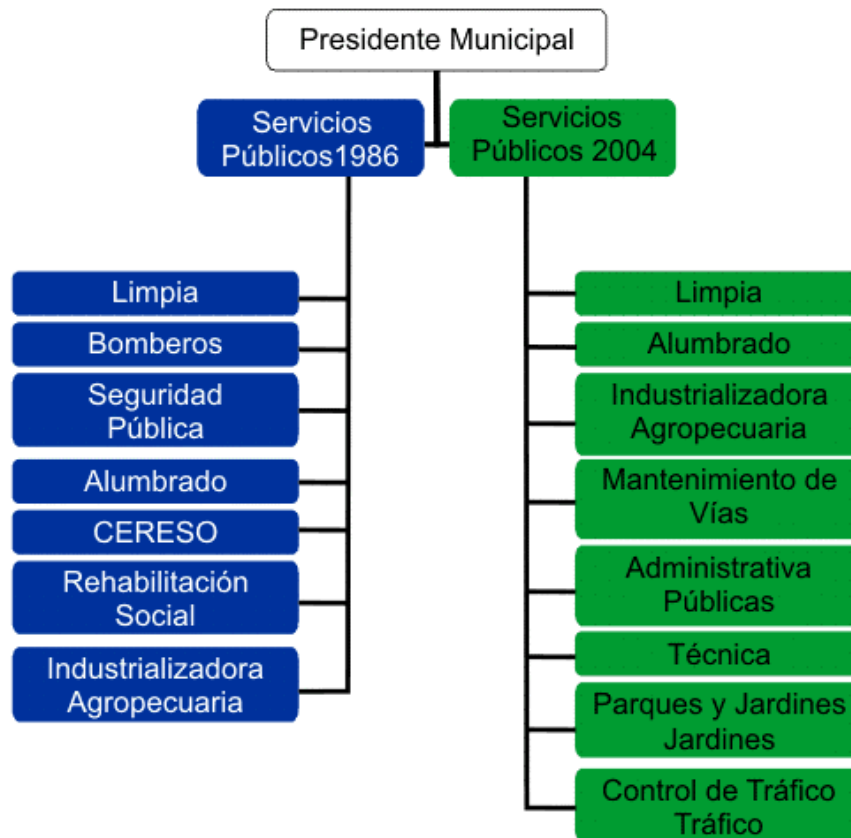
La Dirección General de Servicios Públicos se componía en 1983 de las Direcciones de Limpia, Bomberos, Seguridad Pública, Alumbrado, Industrializadora Agropecuaria, el CERESO y la Dirección de Rehabilitación Social. Actualmente, la Dirección General de Servicios Públicos se compone de ocho Direcciones. Las direcciones que existían en 1983 y aún están bajo la Dirección General son la Dirección de Limpia, la Dirección de Alumbrado Público y la Dirección de la Industrializadora Agropecuaria.

Se ubica por otro lado al CERESO en la estructura de la Secretaría del Ayuntamiento y con ello se elimina de la estructura de la *Dirección de servicios públicos* a una dependencia de las más conflictivas en el período 2004 – 2007. Mientras que a la Dirección de Rehabilitación Social que existía también en el período de 1983 – 1986 no se le ubicó en el organigrama municipal por lo que desapareció de la estructura orgánica. Sin embargo, al comparar el organigrama se evidencia la existencia de una especialización mayor en el ciclo actual (2007) precisamente de los servicios públicos.

Las nuevas Direcciones, como la Técnica, Mantenimientos de Vías Públicas, Parques y Jardines y la de Control de Tráfico tienen funciones que hacen suponer una misma tarea en la estructura municipal. El caso concreto es el de Parques y Jardines, el cual debería dedicarse a la forestación del municipio, sin embargo, aparece en el organigrama una Dirección General de Centros Comunitarios y Forestación. Al ubicar las Direcciones con las que cuenta la Dirección General de Centros Comunitarios y Forestación, no se encontró una dependencia que hiciera esas funciones de “reforestación” pero se evidencia una inconsistencia en el manual de organización o al menos en el organigrama.

Otra inconsistencia que deja el organigrama de la Dirección de Servicios Públicos se refiere a la Dirección de Control de Tráfico, la cual debiera estar en la Dirección General de Tránsito, al menos es un supuesto por la relación de funciones que tiene y además porque complementarían el trabajo que se realiza en la Dirección Operativa de la Dirección General de Tránsito.

Organigrama Municipal Comparado. Servicios Públicos



Fuente: Elaboración propia con información de Ordoñez (1990) y Municipio de Juárez, www.juarez.gob.mx, 2007

Como conclusión de este apartado, se desprende la existencia de una mayor estructura orgánica especializada y que corresponde a dos vertientes. Por un lado a las atribuciones que les otorga la Constitución federal a los municipios con la reforma de 1983 y por otro al grado de especialidad y complejidad que requiere el crecimiento de la estructura orgánica para responder a la dinámica socioeconómica de la región: crecimiento sociodemográfico.

Oficialía Mayor.

En la Oficialía Mayor se detectó un aumento en las funciones que se realizaban en comparación con el año de 1983 ya que aumentaron dos direcciones adscritas a la Dirección General. La primera de ellas es la Dirección de Servicios Médicos Municipales la cual atiende a los empleados municipales y a sus familiares que requieren del servicio médico y la segunda es la Dirección de Mantenimiento Mecánico que se encarga de prestar el servicio automotriz a los vehículos propiedad del municipio. Las dos Direcciones mencionadas anteriormente no existían en el período 1983 – 1986. Las direcciones que se conservan desde el primer período son la Dirección de recursos humanos, la Dirección de recursos materiales y la Dirección de patrimonio Municipal.

La Dirección general de oficialía mayor es parte de la administración pública municipal y en ella se delega la parte contractual de los empleados municipales. Como dependencia, representa una de las unidades tradicionales de la estructura orgánica de la burocracia municipal de Ciudad Juárez y a la vez es una unidad en donde se refleja la delegación del poder que debido a la especialización de las áreas de gobierno obliga a una pérdida de control por parte del presidente municipal tal y como lo ha reconocido Guillén (1996) en el estudio sobre la modernización del municipio en México. En este sentido, el de la modernización política, solo se observa una mayor especialización de la estructura que compone el aparato de gobierno pero no existe por sí sola una participación ciudadana o un reflejo que indique una apertura democrática.

En sus procesos internos y de vinculación con la sociedad, *Ley de transparencia y acceso a la información pública del estado de Chihuahua* (2005) es la que permite conocer en la burocracia municipal sus indicadores básicos. La obligatoriedad de la *Ley de transparencia* obliga entre otras cosas, a hacer pública la información sobre la estructura orgánica, directorio de servidores, declaraciones patrimoniales, resultado de las auditorías, procedimientos de licitaciones, padrón de proveedores, mecanismos de participación ciudadana, informes entre otros rubros⁹⁴.

⁹⁴ Véase *Ley de transparencia y acceso a la información pública del estado de Chihuahua* (2005), México. Periódico Oficial del Estado, núm. 83 en http://www.congresochoihuahua.gob.mx/nueva/enLinea/biblioteca/leyes/278_05.pdf del 8 de agosto de 2007.

Organigrama Municipal Comparado. Oficialía Mayor



Fuente: Elaboración propia con información de Ordoñez (1990) y Municipio de Juárez, www.juarez.gob.mx, 2007

Se puede concluir que la estructura orgánica que presenta la *Dirección general de la oficialía mayor* no representa un cambio cualitativo en la función principal que es la administración de los recursos humanos, materiales y el cuidado del patrimonio municipal. Sin embargo, por las relaciones intergubernamentales existentes y en especial por la Ley de Transparencia (2005) del estado se lleva a cabo un cambio en la forma tradicional de la administración para hacerla más abierta y con una mayor certidumbre en su funcionamiento. Esta reflexión sirve para todas las unidades de la estructura orgánica de la burocracia municipal.

Dirección General de Obras Públicas.

En la Dirección General de Obras Públicas, se observa una estructura totalmente diferente del actual organigrama (2007) con respecto al del año de 1983 – 1986. Las cuatro Direcciones

que existían en 1983 – 1986 son las de Operación y Mantenimiento, Regeneración Urbana, Planeación y el Consejo Consultivo del Plan de Desarrollo Urbano. Actualmente existen seis Direcciones que son la Administrativa, Licitaciones y Contratos, Urbanización, Edificación, Proyectos y Seguimiento, y la Técnica.

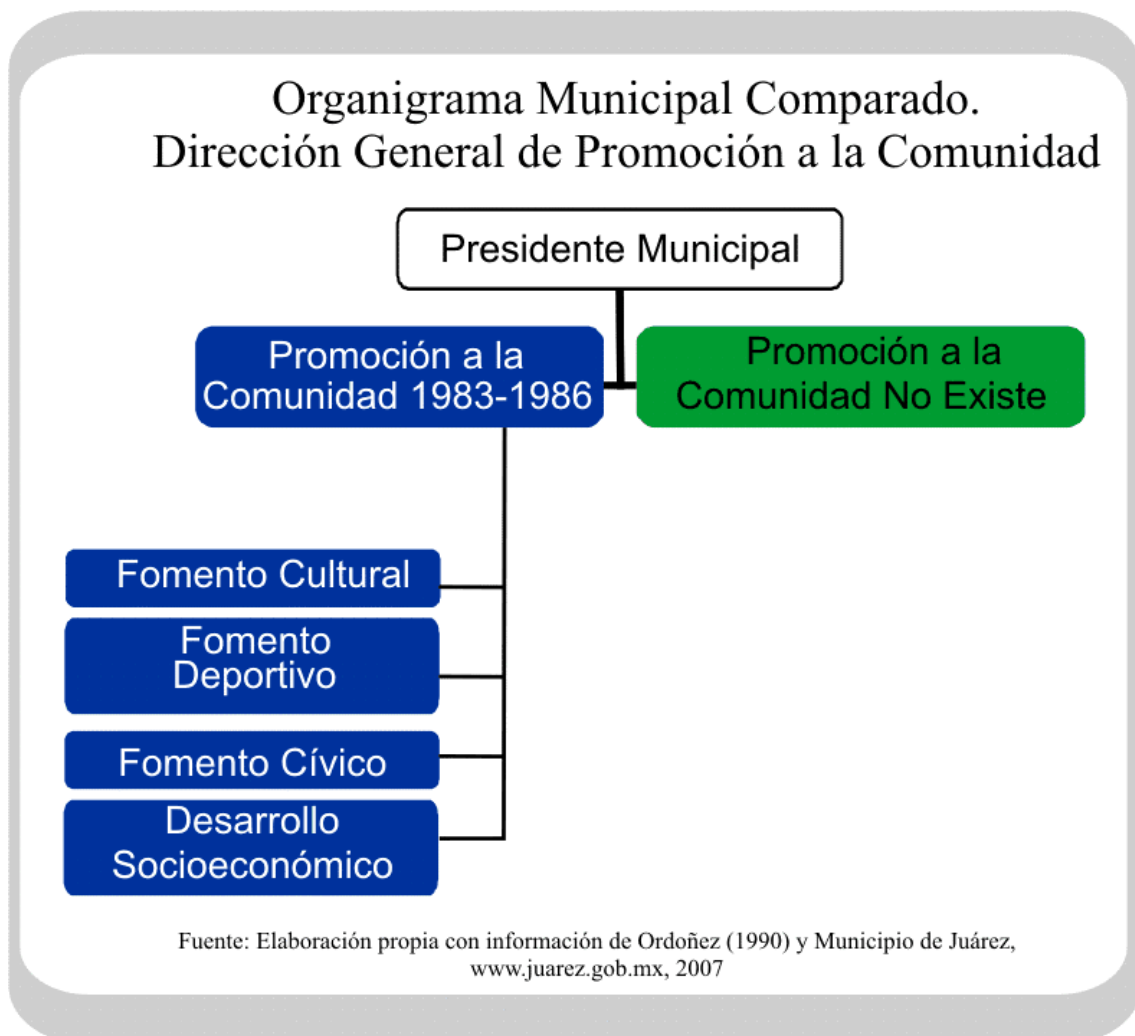


Comparando los nombres de las Direcciones, existiría una correspondencia directa entre la Dirección de Operación y Mantenimiento y la de Edificación; la otra similitud entre funciones sería entre la Dirección de Regeneración Urbana y la Dirección de Urbanización; y finalmente, la Dirección de Planeación tendría su contraparte con la Dirección de Proyectos y Seguimiento. La nueva estructura tendría entonces tres Direcciones no contempladas en el primer período (1983) que son las Direcciones Administrativa, Técnica y la de Licitaciones y Contratos.

Al analizar el organigrama actual (2007) se encontró que existe la Dirección General de Desarrollo Urbano, la cual tiene dos Direcciones, la primera es la Dirección Administrativa y una segunda que es la Dirección de Control de la Planeación. Esto hace suponer que hay una especialización mayor de la administración municipal o bien en caso contrario es una forma de la estructura orgánica extensa (Ordóñez, 1990) que le permite incluir en la estructura de gobierno a los grupos políticos y económicos de la localidad en la integración del poder.

Como conclusión de este apartado, se observa que las unidades administrativas que integran la Dirección general de obras públicas no tiene un cambio significativo en sus estructuras internas y por lo tanto mantiene las formas tradicionales que se presentan desde el período 1983 – 1986.

Dirección General de Promoción a la Comunidad.



La Dirección General de Promoción a la Comunidad que funcionaba en el período de 1983 – 1986 actualmente no existe. De hecho, tres de las cuatro Direcciones que la integraban, actualmente funcionan como Direcciones Generales. Las Direcciones que existían en 1983 eran las de Fomento Cultural, Fomento Deportivo, Desarrollo Socioeconómico y Fomento Cívico. De las cuatro solo la Dirección de Fomento Cívico no tiene ya ninguna área visible en el organigrama analizado. Por lo que se refiere a las otras Direcciones, estas ocupan un espacio como Direcciones Generales en el actual organigrama: la Dirección de Fomento Cultural se convirtió en Dirección General de Educación y Cultura; la Dirección de Fomento Deportivo se convirtió en Dirección General del Deporte; y la Dirección de Desarrollo Socioeconómico pasó a ser la Dirección General de Promoción Financiera y Económica.

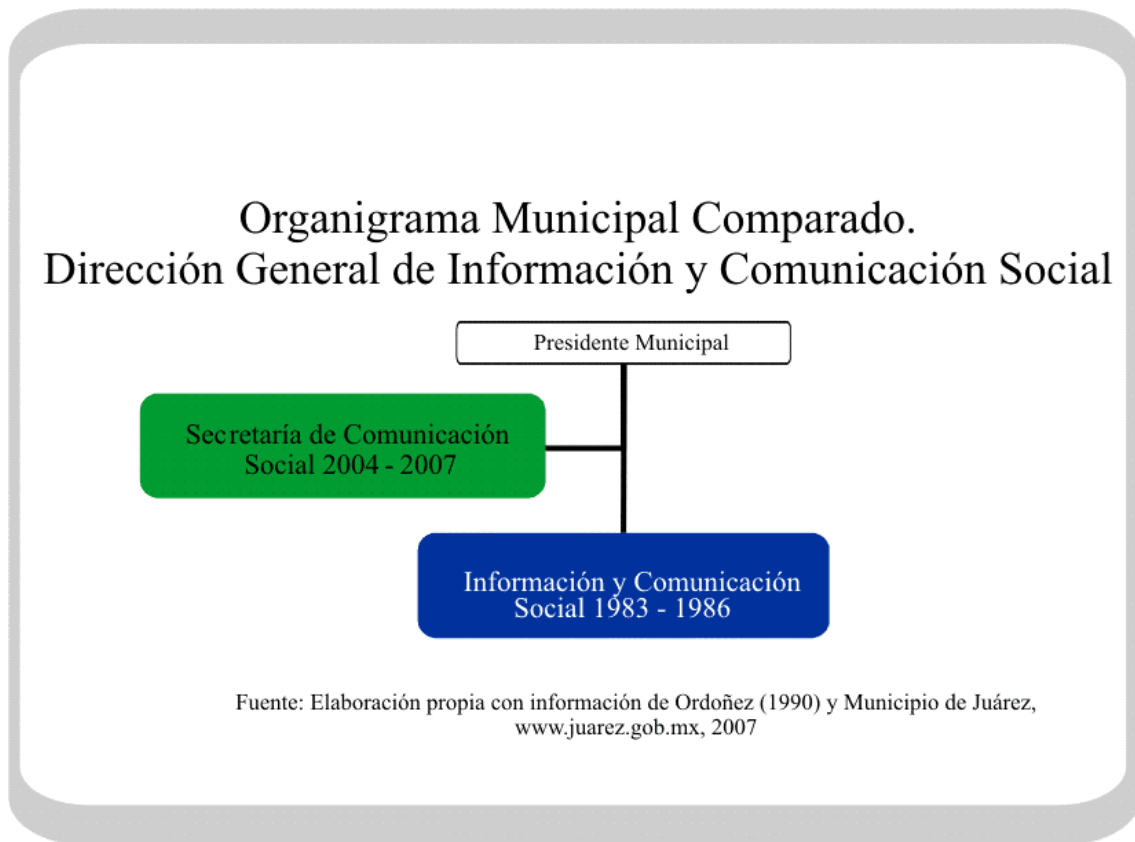
Como conclusión de esta sección se puede inferir la existencia de una mayor especialización en la estructura orgánica y a la par un mayor desarrollo de especialización con estructuras más extensas por el hecho de ubicar direcciones que se encontraban en el segundo nivel (período 1983 – 1986) y que pasaron a ser de primer nivel hasta el momento actual (2007). En este sentido, al aumentar la estructura orgánica se significó el cambio en la concentración de poder que tradicionalmente tenía el presidente municipal tal y como lo ha sostenido Guillén (1996).

Comunicación Social.

Finalmente, la Dirección de Información y Comunicación Social que existía en 1983 - 1986 pasó de una Dirección General subordinada a ser de una Unidad de Apoyo del Presidente Municipal en el organigrama actual. Esta Dirección es quizá uno de los cambios más significativos que tuvo la administración de Francisco Barrió Terrazas, ya que constituyó en su momento una innovación que le permitió vincular la acción del gobierno con la sociedad a través de diversas formas. Una de ellas, consistió en la publicación y distribución de un periódico semanal que informaba de los actos de gobierno, práctica que choca con la forma clientelar con que operaba el sistema político ya que un día antes de las elecciones de 1983 el presidente municipal presentaba un informe en las estaciones de radio⁹⁵ de la localidad. La comunicación dentro del municipio no había sido una fortaleza que se explotara por parte del PRI y no es sino

⁹⁵ Diario de Juárez, 1 de julio.

hasta el siguiente proceso electoral (1986) que se impulsa la forma “novedosa” de hacer campaña.



En general, se puede afirmar que la estructura orgánica de la administración municipal implica una serie de factores que van más allá de la eficiencia y eficacia, ya que en el caso de la Secretaría de Comunicación Social, esta tiene un papel protagónico en la imagen institucional del Municipio de Juárez. El hecho de ubicar a la Secretaría de Comunicación como una unidad de apoyo, le permite ser el “enlace” entre el gobierno y la ciudadanía.

Como conclusión de este apartado se puede mencionar que la comunicación política que se ha desarrollado en torno a la Secretaría de comunicación social sirve como elemento clave de la legitimidad del gobierno. En cuanto a los procesos de participación ciudadana, ha jugado un papel importante para impulsar o inhibir las conductas ciudadanas y en especial las que están en conveniencia con la ideología política del gobernante en turno.

Participación ciudadana y organigrama.

Dentro del organigrama de la administración municipal de 1983 – 1986 no se encontraron unidades administrativas que propiciaran la formación de organizaciones afines al presidente municipal o que se crearan con el propósito de fortalecer las acciones del gobierno local. Lo anterior, no quiere decir que no existieron, sino que su manejo y operación estuvo muy relacionado con la Secretaría del Ayuntamiento y específicamente con la Dirección de Gobierno Municipal, estructura orgánica que se encargó de replantear la relación entre el gobierno visto como la burocracia municipal y la nueva ciudadanía⁹⁶ que había surgido del proceso electoral de 1983.

De tal manera, durante la administración de 1983 – 1986, se crearon los Comités de Vecinos que desplazaron en gestoría ante la autoridad municipal a la tradicional estructura priísta de los comités seccionales. La creación de los Comités de Vecinos, contemplada en el Código Municipal del Estado de Chihuahua, fue a la par el brazo político más importante que apoyó a Francisco Barrio Terrazas en 1986 cuando éste, se postuló a la gubernatura del Estado.

Los comités de vecinos que se crearon en 1983, funcionaron alrededor de la prestación de los servicios públicos y como una red de acción política de apoyo a la figura del presidente Francisco Barrio Terrazas. Esta red de acción política y movimiento social se instauró de acuerdo al viejo sistema corporativista del PRI, en donde la gestión social era canalizada bajo el esquema de los comités de vecinos. La operación de los comités de vecinos, funcionaron bajo la supervisión directa de la Secretaría del Ayuntamiento y específicamente bajo la vigilancia y control de la Dirección de Gobierno. Los titulares de estas dependencias fueron Sergio Conde Varela y Sergio América Lastra, los cuales rompieron en 1992 con Francisco Barrio Terrazas en plena campaña electoral por la gubernatura del estado.

Otro de los grupos más fuertes de apoyo a la administración municipal fue el de “Barrios Unidos con Barrio”. La participación ciudadana que se generó con este grupo juvenil, principalmente de las pandillas de la localidad, fue muy polémico, ya que en un principio, su aglutinamiento refería a la formación de un grupo de choque en contra de las organizaciones que

⁹⁶ Sobre el tema de la alternancia y el surgimiento de nuevos actores se puede consultar a Guillén López, Tonatiuh (s/d), *Ayuntamientos en transición: nuevas políticas, conflictos y actores sociales en los municipios fronterizos*, México, El COLEF, documento de trabajo.

existían en Ciudad Juárez y que eran en ese entonces la oposición política al PAN. Los “Cholos”, como expresión cultural, tuvieron entonces un espacio de participación muy activa en el escenario político fronterizo⁹⁷, apoyando incondicionalmente a la figura del líder carismático que había surgido en Francisco Barrio Terrazas.

Comparando las estructuras municipales de los dos períodos se puede afirmar que aunque no aparecen en los organigramas de primer nivel, la participación ciudadana a través de las organizaciones sociales es continua y evolucionada. A continuación, se detallan las formas actuales en las que la existencia de esas formas de participación se han institucionalizado en el período actual (2004 - 2007).

En el capítulo uno, se mencionó la existencia del Reglamento para los órganos de participación ciudadana en el Municipio de Juárez. Este es un reglamento sobre la participación ciudadana colectiva y cuyo objeto es la institucionalización de la participación ciudadana en forma “ordenada”⁹⁸. Al revisar la información que se encontraba a disposición en el sitio de Internet del gobierno municipal, se encontró un listado de comités y consejos municipales que operan bajo los lineamientos del reglamento de participación ciudadana, sin embargo es un ordenamiento que regula la participación de las organizaciones y no propiamente la participación de los ciudadanos en forma individualizada.

Si bien es cierto que el nombre del reglamento indica que es sobre la participación ciudadana, la que se encontró es que se refiere a los órganos ciudadanos que se establecen para ejercer el derecho de asociación a través de la participación colectiva. Los órganos de participación ciudadana registrados por el Ayuntamiento incluyen el nombre, el objeto y los proyectos que se realizan actualmente por dichas asociaciones ciudadanas.

Del sitio de Internet se obtuvo información sobre los “Mecanismos de participación ciudadana”. En la liga de dicho apartado, se enumeraron 16 organismos entre consejos y comités ciudadanos, nuevamente se confunde o es difusa la categoría para nombrar a los organismos

⁹⁷ Véase Negrete Mata, José (s/d), *Participación ciudadana y gobiernos municipales en la frontera*, México, El COLEF, Col. Estudios de administración pública.

⁹⁸ Se resalta la intención del ordenamiento al marcar que debe ser “ordenada” ya que con ello se limita la acción colectiva de los ciudadanos y aparece como una restricción a lo no “ordenado”. Reglamento para los órganos de participación ciudadana en el Municipio de Juárez (1996).

ciudadanos y a la participación ciudadana independiente. Destaca el listado de comités de vecinos formados en las diferentes colonias de la ciudad y que asciende aproximadamente a trescientos comités vecinales.

En el Comité de Información del Municipio no hay participación de Ciudadanos sino representantes del Municipio y de los integrantes de cada una de las fracciones edilicias. En el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal, sólo tres de los 24 integrantes son ciudadanos, el resto de los integrantes son representantes de los sectores productivos, empresariales y del gobierno de los tres niveles.

Otro de los organismos de participación ciudadana es el Consejo del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en donde no hay representación ciudadana, son funcionarios de gobierno y/o la esposa (o) del Presidente Municipal en turno. En el apartado de Comités, se repite el Consejo del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia. El Comité Municipal de Ecología no tiene ciudadanos como integrantes de dicho comité, sólo hace referencia a ciertos funcionarios de gobierno. El Consejo Municipal de Protección Civil esta integrado exclusivamente por autoridades de gobierno, sin incluir la participación de ciudadanos. El Comité Municipal de Salud, esta integrado por el sector gobierno ya que no incluye a los ciudadanos en su integración. El Comité para la Organización y Funcionamiento de Albergues incluye a encargados de albergues y autoridades en su estructura.

En el Consejo Municipal de Honor y Justicia no hay identificación de a quien representen los integrantes y menos del objeto de dicho consejo. El Consejo Ciudadano para el Desarrollo Cultural Municipal no especifica las instituciones que representan, pero queda claro que no son integradas bajo convocatoria libre de los ciudadanos. El Consejo de Planeación Urbana Municipal de Juárez se integra con representantes de las agrupaciones sociales y de gobierno.

El Consejo Local de Seguridad Pública incluye exclusivamente a miembros de las diferentes corporaciones policíacas. El Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable incluye a representantes ejidales y empresas relacionada con la agricultura, más no a ciudadanos. En el Consejo Municipal de las Mujeres no se indica si son ciudadanas o representan alguna asociación las integrantes del consejo. Existe finalmente un “Subcomité Municipal para la

Prevención de las Adicciones” pero no se involucra a los ciudadanos de manera abierta sino más bien por invitación expresa a organismos relacionados con el sector público y organizaciones.

Conclusión del capítulo.

La diferencia notable entre el organigrama municipal de 1983 – 1986 y el del año 2004 – 2007 consiste en el número de Direcciones Generales que aumentó de siete a dieciséis, además se crearon siete unidades de apoyo y tres órganos descentralizados de la administración municipal. Los cambios observados son el producto de veinticuatro años de administración municipal y no representan, obviamente un brinco de un período a otro de las transformaciones observadas en los organigramas correspondientes.

Otra de las observaciones que pueden hacerse, sobre el organigrama municipal, es la diversidad de actores que se generan y que los convierte en protagonistas por ser titulares de una burocracia con un rol importante en el estilo de gobernar. Este conjunto de atributos, junto con las relaciones de sujeción y de poder que se desarrollan con las otras partes del organigrama hacen que cada administración tenga un estilo propio para hacerlo. En este supuesto, la administración municipal de extracción panista debió de haber hecho propia esa transformación del primer Ayuntamiento de oposición y romper con los esquemas tradicionales de gobierno priísta e imponer su propio estilo con la modernización política, sin embargo, al parecer esa no fue una de las características de la administración de Francisco Barrio Terrazas en la administración municipal de los años de 1983 a 1986.

Otra de las conclusiones a las que se llega es que en las Direcciones Generales, se crearon en el intermedio de las administraciones municipales cinco nuevas dependencias a ese nivel y que en el período de 1983- 1986 no existían antecedentes en el organigrama municipal. Las cinco direcciones que aparecen en el período 2004 – 2007 son las de Asentamientos Humanos; Ecología y Protección Civil; los Centros Comunitarios y Forestación; Desarrollo Social, y Tránsito.

Las Direcciones que “brincan” a ser Direcciones Generales son las de Seguridad Pública que se encontraba en la Dirección de Servicios Públicos; Auditoría Interna que estaba en Tesorería; el Consejo Consultivo del Plan de Desarrollo Urbano pasa a ser la Dirección de

Desarrollo Urbano; la Dirección de Fomento Cultural tiene actualmente la Dirección General de Educación y Cultura; la Dirección de Fomento Deportivo, tiene su similar ahora en la Dirección General del Deporte; y la Dirección de Desarrollo Socioeconómico ahora se refleja en la Dirección General de Promoción Financiera y Económica. El IMIP por su parte es una unidad que surge de la Dirección de Desarrollo Urbano y de la Dirección de Obras Públicas, con el carácter de órgano autónomo descentralizado de la administración municipal.

Capítulo IV

Los actores de la democracia.

“De todos los actores en el escenario de la incipiente democracia mexicana, el votante es el más importante, el más protagónico y el más complejo” (Moreno, 2003: 11).

El objetivo del capítulo es hacer una evaluación de los actores (ciudadanía, partidos políticos y personajes del poder) que participaron activamente en el proceso de cambio político en Ciudad Juárez y Chihuahua en la década de los años de ochenta y conocer cómo ejercen actualmente el activismo político que los caracterizó. Se pretende con esta evaluación conocer el estado actual en que se encuentra la participación ciudadana, el ejercicio de los derechos ciudadanos y el estado mismo de la democracia. Adicionalmente, se hace un análisis de la evaluación de la ciudadanía y de la cultura política de acuerdo a encuestas realizadas en la década de los años ochenta y su comparación con la situación reciente. De este balance se intenta definirse la nueva ciudadanía, los avances de la democracia, de la participación ciudadana⁹⁹ y del ejercicio de los derechos políticos.

Los actores de la democracia que se analizan en el presente capítulo son dos: El primero de ellos lo constituyen los hombres y mujeres que se convierten en los actores personales por la conquista del espacio público gubernamental y político. Son los “actores” de frente que dan la cara y que se convierten en los protagonistas de un proceso democrático independientemente del rol en el que participan. Son los ciudadanos que como colectividad participan en los procesos de cambio; los hombres y mujeres que en lo individual tomaron parte de los procesos de la modernización política y conformaron una *ciudadanía diferencia* por ser actores de una nueva

⁹⁹ Sobre la participación ciudadana se puede consultar la *Encuesta sobre desarrollo municipal 2000* (2001), México, Instituto de Desarrollo Social (SEDESOL), Instituto Nacional de Geografía e Informática (INEGI); así como la *Encuesta nacional sobre cultura política y prácticas ciudadanas* (2000, 2003 y 2006), México, SEGOB – INEGI.

realidad que se traducía en el cambio político en M xico¹⁰⁰. El segundo actor del estudio es la los partidos políticos los cuales construyen identidades colectivas, institucionalizan procesos, creencias, evaluaciones y conocimientos que conforman los rasgos de identidad de la cultura política de las *ciudadan as*. Además de estos dos *actores* en el presente capítulo se describe brevemente el papel de *los personajes del poder* quienes formalizaron la lucha por el poder en los procesos electorales de los dos períodos del estudio.

Los antecedentes teóricos los retomamos de la cultura política de Almond y Verba (1989) planteados en el año de 1963. La idea principal del autor era conocer el tipo de cultura política que tenían cinco países que al término de la segunda guerra mundial se había caracterizado por su participación como actores en el conflicto armado. Los países en donde se realizó el estudio fueron Estados Unidos de Norteamérica, Inglaterra, Alemania, Italia y México.

Los tres tipos de culturas políticas que identificaron los autores (Almond y Verba, 1989) fueron la parroquial, la cual se caracteriza por una nula información e interés de los ciudadanos por los aspectos políticos; la segunda cultura política es la cultura de súbdito, en donde se reconoce por parte de los ciudadanos una relación de sujeción ante el estado; finalmente, el tercer tipo de cultura política es la cultura participativa, en donde los ciudadanos toman parte de las decisiones frente al estado y esa relación de sujeción es rota por la participación ciudadana. Adicionalmente, en el estudio se hace una comparación del ciudadano frente al estado y al ciudadano como objeto de estudio en perspectiva de evaluación, conocimiento e identificación con el aparato gubernamental y como se identifica a si mismo como ciudadano. A partir del estudio pionero anterior (Almond y Verba, 1989), México se ubicó como un estado no moderno por las implicaciones que aún regian en el país y que ubicaban en el tipo de cultura parroquial a la cultura política mexicana.

Guillén (2001) hace una revisión precisa sobre los actores políticos y sociales que confluyeron en la lucha por la democracia en la década de los años ochenta en el estado de Chihuahua y más concretamente en el municipio de Juárez. A partir de un análisis de los personajes que personificaron la lucha electoral y en base a una encuesta aplicada a los

¹⁰⁰ Al respecto véase a Mejía Lira, José (1993), La participación ciudadana en los municipios en la nueva relación estado – sociedad, México, CIDE, documento de trabajo.

ciudadanos en Tijuana, Chihuahua y Ciudad Juárez, se recrea la historia de quienes en un momento dado, pasaron de la lucha electoral local a lucha político – electoral en el plano nacional.

Otro documento que tiene como objeto de estudio el analizar las “tendencias de la cultura política en México, relacionándola con el proceso de transición democrática” se busca en los *objetos políticos* explicar los cambios producidos a partir de la transición democrática ya que “...todo objeto de la cultura política se encuentra sustentado o asociado con alguna práctica...” (Guillén, 1996a: 85 - 89).

El objeto del trabajo presentado por Guillén (1988) era profundizar en el conocimiento del cambio político que se relacionaban con las crisis económicas recurrentes que tenía el país y su percepción por parte de los ciudadanos. La crisis económica, el surgimiento de movimientos sociales encabezados por partidos políticos o por organizaciones ciudadanas así como el cambio en las actitudes políticas de los ciudadanos, son elementos que pueden ayudar a comprender las identidades políticas o el sentimiento de los ciudadanos hacia el fenómeno social que gira a su alrededor (Guillén, 1988).

Finalmente, en otro ensayo de Guillén (1987) que tiene como objeto estudiar las características de los votantes y su relación con los partidos políticos, se analizan el nivel socioeconómico, los grupos de edad y la preferencia partidista de los electores – votantes de Chihuahua y Ciudad Juárez. En un pie de página aclara el autor que aunque el resultado electoral no corresponde a los datos obtenidos en la encuesta aplicada en si misma la diferencia no muestra o comprueba que haya existido un fraude electoral en las elecciones de 1986¹⁰¹.

Negrete Mata (2002) busca en las condiciones del abstencionismo electoral de Tijuana, responder a la pregunta del porque no votan los tijuanaenses. Su objeto de estudio es el abstencionismo electoral el cual es producto de una multicausalidad que va desde la población

¹⁰¹ Años más tarde, el exgobernador del estado de Chihuahua, Manuel Bernardo Aguirre, admitió la realización del “fraude patriótico” de 1986, por ser un tema de seguridad nacional y evitar que la oposición tuviera en un estado fronterizo una administración gubernamental tan importante y que colindará con el gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica.

flotante o migrante, la saturación de procesos electorales o por el descontento social con la política o los procesos burocráticos del mismo gobierno.

Aziz (1992), tiene como objeto de estudio el hacer un recuento del cambio de actitud ciudadana que conllevaron los procesos electorales de 1983 – 1986 y las elecciones de 1988. En el primero de los casos se dio origen a que Chihuahua fuera un símbolo de la apertura democrática en México y en el segundo proceso (1988), no existió la participación ciudadana que diera la oportunidad a la oposición para reclamar el “triumfo” de las elecciones de 1988.

Otra autora (Venegas, 1995) explica en su objeto de estudio y desde la teoría de la modernización política el papel preponderante que tuvo la mujer en la participación democrática de 1983 cuando Francisco Barrio ganó las elecciones municipales. A base de entrevistas a mujeres del sector popular, amas de casa y empleadas de maquiladora, expone las características propias de la región fronteriza la cual tiene un alto grado de descontento social producto del centralismo, la corrupción y el modelo corporativista del partido en el poder. Observa en su ensayo que existe una diferenciación sustancial en las características que presenta el país en comparación con lo que sucede en Ciudad Juárez en donde la participación ciudadana fue informal y no corporativista o *clientelar* como tradicionalmente se hacía bajo el mandato del discurso político de la *revolución*.

En conclusión, la cultura política¹⁰², la democracia y la ciudadanía que se expresa a través del ejercicio de los derechos políticos ha sido el objeto de análisis de los autores antes mencionados. El punto central al que se ha querido llegar es el aporte teórico y empírico de las investigaciones para determinar lo que Krotz y Winocur han llamado “... La estimación de la cantidad y calidad de la participación...” (2007: 187) y que permiten establecer los límites de la gobernabilidad democrática¹⁰³. La ciudadanía que se ha construido tiene una referencia directa con la participación ciudadana, los derechos y con el cambio político producto de la misma modernización y del proceso de socialización vinculado con el fenómeno de lo público y lo político.

¹⁰² Véase Peschard, Jacqueline (1997), *La cultura política democrática*, México, IFE, Col. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática.

¹⁰³ Al respecto se puede consultar a Preciado Coronado, Jaime (2002), *Centro y regiones en México ante la gobernabilidad democrática local*, París, UNESCO, documentos de debate núm. 58. Se puede consultar en <http://www.unesco.org/most>.

Las encuestas¹⁰⁴.

Los aspectos que se presentan a continuación, son el resultado de las encuestas *Ideología y política en la frontera norte*, realizada en 1986 por El Colegio de la Frontera Norte y dirigida por Tonatiuh Guillén López, y *Cultura Política en Ciudad Juárez*, realizada por la Universidad Autónoma de Chihuahua en el año 2005¹⁰⁵. En primera instancia se comparan los resultados generales de las dos encuestas en el rubro central que es la preferencia de partido que manifiestan los potenciales votantes en conjunto con la finalidad de describir las características de los electores fronterizos.

El propósito de la comparación tiene como objetivo constatar la evolución de la ciudadanía frente al aspecto partidista ya que se considera que hubo cambios en la conformación de las redes ciudadanas que expresan en el sentido de la participación electoral. De Igual forma, esta comparación permite apreciar la composición de los ciudadanos de acuerdo al género, la edad, la preferencia electoral, la escolaridad y el sector económico. Es de suponer que existe un cambio en las identidades y preferencias electorales del conjunto de ciudadanos pero no se puede determinar sin antes hacer el estudio comparado.

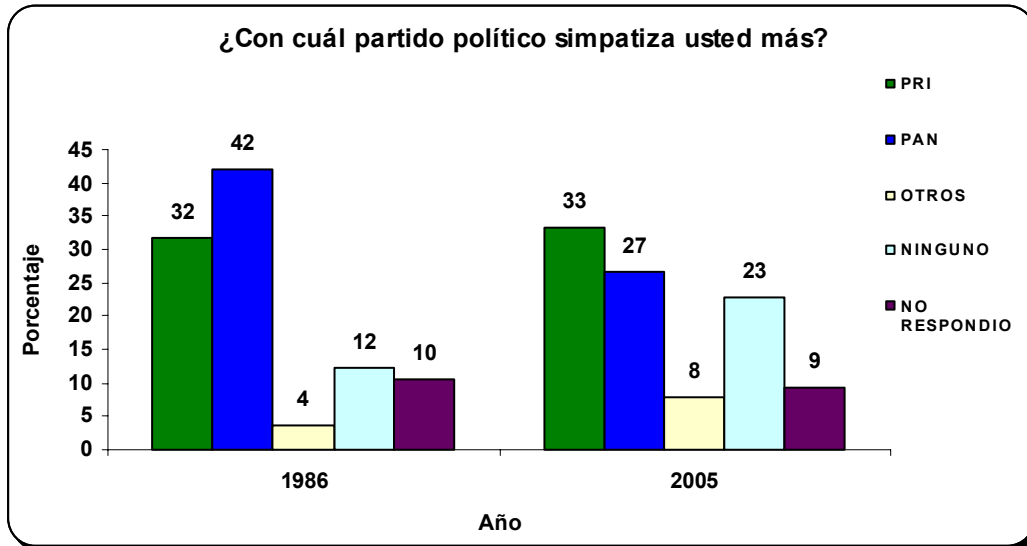
En el primer caso, se preguntó ¿Si hoy fueran las elecciones, por cuál partido votaría? (Encuesta 1986) y en el segundo caso, se preguntó ¿Con cuál partido político simpatiza más Usted? Que se realizó en la encuesta del año 2005 (Ilustración 1). Aunque no es en sentido estricto la misma pregunta es factible medir en cierto grado la identidad de los encuestados, en razón del sentido del voto y la identidad partidista que muestran los potenciales electores. Debe de anotarse, como una observación de tipo metodológico, que no es en sentido estricto la misma pregunta y por lo tanto puede haber una variación en sus resultados de allí la importancia de llevar a cabo el análisis comparado con el reactivo “Si hoy fueran las elecciones para elegir Presidente de la República, ¿Por cuál Partido votaría?”. En primer instancia, se supone que hay

¹⁰⁴ Véase Guillén López, Tonatiuh (1987), Partidos y votantes, México, CRIM – UNAM.

¹⁰⁵ En la realización de la encuesta participaron los alumnos de la clase metodología de la investigación y alumnos del seminario de titulación a quienes les agradezco su apoyo e la realización de la encuesta.

una diferencia en el resultado por el parafraseo de las preguntas y en segundo por el contexto político en el que se hace la pregunta¹⁰⁶.

Ilustración 1



Fuente: Elaboración propia con información de Guillén (1987: 21 y 22) y Encuesta Municipal sobre Cultura Política en Ciudad Juárez, Universidad Autónoma de Chihuahua, 2005.

De igual manera, el contexto político nacional, estatal y local son diferentes¹⁰⁷ ya que en 1986 existía una elección reciente (local) que dividió a la sociedad chihuahuense y en el año 2005 estaba próxima la elección presidencial (federal) del 2006. Los resultados comparados que se muestran de manera general, tienen como objetivo acercarse lo más posible a la intención del voto de los potenciales electores. Es importante resaltar que en una encuesta previa a la elección, no existe el votante como tal, sin embargo se presta a confusión el juego de palabras de votante – elector – encuestado y por ello la necesidad de aclarar los puntos para no caer en las equivocaciones comunes que ha expresado Heras (2000). Concluyendo lo anterior, si se hace referencia a los electores o votantes es porque se considera que potencialmente un ciudadano

¹⁰⁶ Debe considerarse en otros puntos, que el resultado de una encuesta sobre preferencia electoral es cambiante en el tiempo y en el escenario de su realización. De igual manera, el porcentaje de votos obtenidos no refleja por la sobrerrepresentación que producen el sistema electoral y de partidos una igualdad en la representación política de los ciudadanos y de los partidos políticos. Véase Reynoso, Diego (2004), Votos ponderados, sistemas electorales y sobrerrepresentación distrital, México, FLACSO – Porrúa – Cámara de diputados.

¹⁰⁷ Véase Winocur, Rosalía (Coord.), (2002), Algunos enfoques metodológicos para estudiar la cultura política en México, México, IFE – FLACSO.

ejerce el derecho a expresar sus preferencias partidistas y se reserva el derecho de ejercer o no el derecho a votar.

El resultado electoral en ocasiones no corresponde al resultado de las elecciones (como la encuesta realizada por Guillén en 1987). Sin embargo, los resultados dan pie a la construcción de escenarios y proyecciones para la toma de decisiones (políticas). En el caso de las dos encuestas comparadas, existen dos datos muy importantes. El primero, muestra al PRI como una institución estable, permanece en el escenario con la misma “preferencia electoral” y con la misma gana, pierde o empata elecciones. En el capítulo II se han analizado los resultados electorales y se muestra un bipartidismo dominante (PRI – PAN) que se mantiene en el transcurso de los dos períodos de estudio.

El otro dato importante para el estudio, indica que el PAN tiene como partido una volatilidad en las preferencias manifestadas por los ciudadanos (que también se evidencian en el resultado electoral). De acuerdo a las dos encuestas, el bipartidismo dominante se ve amenazado (en las preferencias o intención del voto de los resultados de las encuestas) por un tercer partido, en este caso, el PRD, cuya trayectoria de medición, se detalla en esta sección.

Tabla 5 Resultados generales, Intención del voto.

<i>¿Si hoy fueran las elecciones, por cuál partido votaría?</i>							
Pregunta	Período	PRI	PAN	OTROS	Ninguno	No Resp.	Total
¿Si hoy fueran las elecciones, por cuál partido votaría?	1986	156	206	18	61	51	492
		31.71%	41.87%	3.66%	12.40%	10.37%	100.00%
	2005	234	196	130	91	92	743
		31.49%	26.38%	17.50%	12.25%	12.38%	100.00%
¿Con cuál partido político simpatiza usted más?	1986	156	206	18	61	51	492
		31.71%	41.87%	3.66%	12.40%	10.37%	100.00%
	2005	246	198	58	169	69	740
		33.24%	26.76%	7.84%	22.84%	9.32%	100.00%

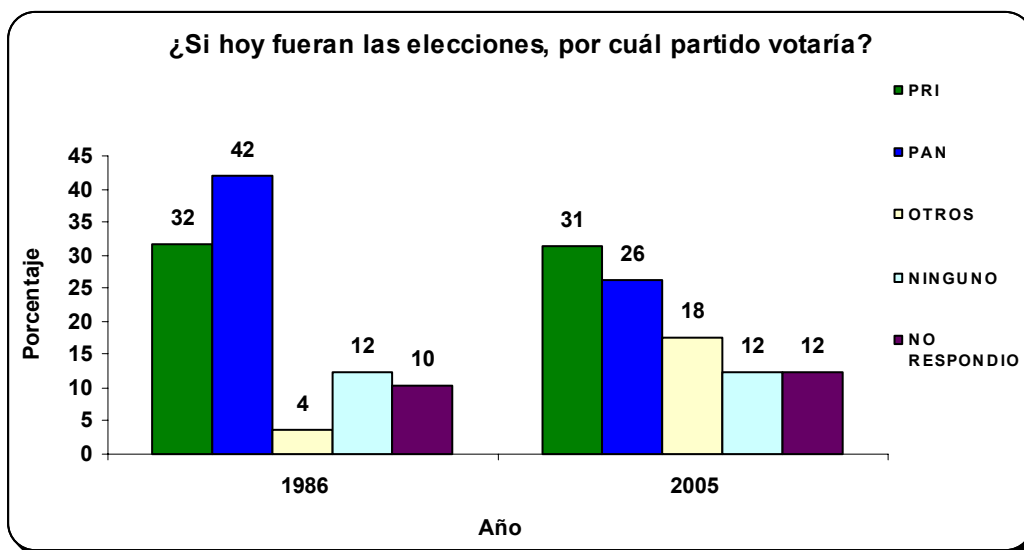
Fuente: Elaboración propia con información de Guillén (1987: 21 y 22) y Encuesta Municipal sobre Cultura Política en Ciudad Juárez, Universidad Autónoma de Chihuahua, 2005.

El primer resultado obtenido de las encuestas en forma general, indican que se mantienen casi iguales las respuestas en la pregunta *¿Si hoy fueran las elecciones, por cuál partido político votaría?* (Tabla 5). En 1986, el PRI tuvo una intención del voto del 31.71%, el PAN el 41.87%, otros partidos el 3.66%, ningún partido el 12.40% y finalmente, la tasa de No Respuesta fue del 10.37%. En este sentido, el partido dominante en la encuesta fue el PAN, el

cual junto con el PRI eran los principales actores, como partidos políticos, en el escenario electoral. Por otro lado, con la misma pregunta, pero en el año 2005, el PRI mantiene prácticamente el mismo porcentaje de intención del voto con el 31.49%, el PAN por su parte tiene una intención del 26.38%, lo que representa una disminución de sus preferencias en casi 15 puntos porcentuales.

Por otro lado, los otros partidos tuvieron un aumento sustancial en la intención del voto (Ilustración 2) ya que el 17.50% de los encuestados tendrían intención de votar por estos partidos. Sin embargo, este aumento en la intención del voto sería a favor del PRD, ya que obtiene el 14.27% de la intención del voto. Hay que recordar, que en el 2005, Andrés Manuel López Obrador, tuvo la oportunidad histórica de posicionarse como el candidato de la izquierda mexicana en las elecciones del 2006, en base a su carisma y la cobertura mediática que se generó desde el centro del país, logró aumentar la intención del voto a favor del PRD y de allí este reposicionamiento electoral¹⁰⁸.

Ilustración 2



Fuente: Elaboración propia con información de Guillén (1987: 21 y 22) y Encuesta Municipal sobre Cultura Política en Ciudad Juárez, Universidad Autónoma de Chihuahua, 2005.

¹⁰⁸ La teoría del voto retrospectivo implica una valoración del gobernante en turno para otorgar o no el voto al partido que representa al gobierno en ese momento. Sin embargo, Mizrahi (1998) encontró que a pesar de una alta calificación del gobierno de Francisco Barrio en la gubernatura del estado de Chihuahua, no fue suficiente para que en las elecciones intermedias de 1995 el PAN conservara la mayoría del congreso del estado que había obtenido en las elecciones de 1992. Al respecto, puede verse Claery, Matthew R. (2003), “Competencia electoral, influencia ciudadana y desempeño del gobierno en los municipios mexicanos” en Política y gobierno, México, CIDE, Vol. X, núm.1, pp.183 – 217.

Finalmente, la intención de abstencionismo, se mantiene casi igual con el 12.25%, lo que representa casi una inmovilidad el resultado entre los dos períodos, ya que en 1983, este abstencionismo potencial era del 12.40%. Para terminar este apartado, la tasa de no respuesta disminuyó casi dos puntos porcentuales ya que en la encuesta del año 2005 fue del 12.38% mientras que en la encuesta de 1983 fue del 10.37%.

Al cruzar la información de la identidad partidista, “¿Con cuál partido político simpatiza Usted más?” (2005) con intención del voto (1986) los resultados obtenidos indican una movilidad en otros partidos y en el abstencionismo que manifiestan los potenciales electores. Es difícil hacer el comparativo de identidad partidista y el sentido del voto, ya que se observa que hay diferencias notables en el sentido del voto y la identificación partidista como lo ha notado Heras (1999). El PRI, por ejemplo, sube 2%, el PAN 0.4% y los que manifiestan no tener una identificación partidista más de 10% en comparación con la pregunta de preferencia electoral del 2005. En caso contrario, otros partidos obtuvieron una baja en casi 10% en la tasa de respuesta y los que no contestaron la disminución fue del 3% de los resultados comparados del 2005 entre intención del voto por partido e identidad partidista.

Una conclusión sobre el presente apartado, es que la intención del voto y la identificación partidista es diferente¹⁰⁹, pero que se mantiene como una característica común entre los partidos tradicionales o dominantes en Ciudad Juárez. Por otro lado evidencia una volatilidad entre la intención del voto y la identidad partidista que se da en la encuesta *Cultura política en Ciudad Juárez* (2005) de la izquierda fronteriza. Además de lo anterior, se muestra que el PRI mantiene casi el mismo porcentaje de intención del voto (alrededor del 31.5%), mientras que el PAN pierde casi 15% de sus potenciales electores, situación que es casi inversamente proporcional a los “otros” partidos ya que aumentan a 17.5% la intención del voto cuando en 1986 tenían el 3.66% lo que representa un poco más de 14 puntos porcentuales. El abstencionismo declarado y la tasa de no respuesta casi no sufrió cambios en los mismos resultados de 1986 y 2005.

¹⁰⁹ Véase Hernández Cid, Rubén (2002), “Elecciones y estadística” en Rosalía Winocur, *Algunos enfoques metodológicos para estudiar la cultura política en México*, México, IFE – FLACSO.

Preferencia partidista por escolaridad

El objeto de este apartado es mostrar los resultados de la comparación de la pregunta “Si hoy fueran las elecciones ¿Por cuál partido votaría?” de acuerdo a la escolaridad de los potenciales electores. Estas variables socioeconómicas, permiten observar en su análisis los posibles cambios ideológicos y de preferencia electoral, de acuerdo al nivel de estudios obtenidos. En el nivel “primaria” han sido agrupados los analfabetas y los que concluyeron sus estudios de sexto año de educación primaria. De igual manera, en el grupo de “secundaria” fueron ubicados los que iniciaron sus estudios y concluyeron el ciclo escolar de tercer año de secundaria. En el grupo de “preparatoria” se ubicaron a los ciudadanos que iniciaron sus estudios y a los que concluyeron la el bachillerato. En el último grado de estudios “universidad”, se han ubicado a los que iniciaron sus estudios en este nivel de estudios y a quienes ya tiene algún postgrado como carrera.

Al llevar a cabo el análisis de la preferencia ciudadana hacia los partidos con la variable socioeconómica “escolaridad” se encontró que existen cambios significativos que pueden tener como explicación un aumento en los niveles de desconfianza ciudadana hacia los partidos políticos por parte de los ciudadanos con más baja escolaridad. Por otro lado, al ubicar a los ciudadanos con más alto nivel educativo (tabla 6), se encontró que rompen con el esquema tradicional del bipartidismo dominante y buscan un “*tercero en discordia*” como su opción ante la pregunta de preferencia electoral. En este sentido, el PRD se consolida con el mayor porcentaje en la historia de la izquierda fronteriza de Ciudad Juárez.

Una de las observaciones sobre la tabla de preferencia partidista por escolaridad, es la perdida de preferencias por parte del PAN. La disminución de la preferencia es más notoria en los casos de menor nivel educativo y es mucho menor proporcionalmente en el caso de los que han llegado hasta la universidad. En cambio, el PRI mantiene una preferencia casi igual entre los ciudadanos que solo han llegado hasta la primaria. El PRI tiene un aumento en los niveles de preferencias entre quienes han llegado a secundaria y preparatoria pero cae en el rubro de quienes llegaron a la universidad.

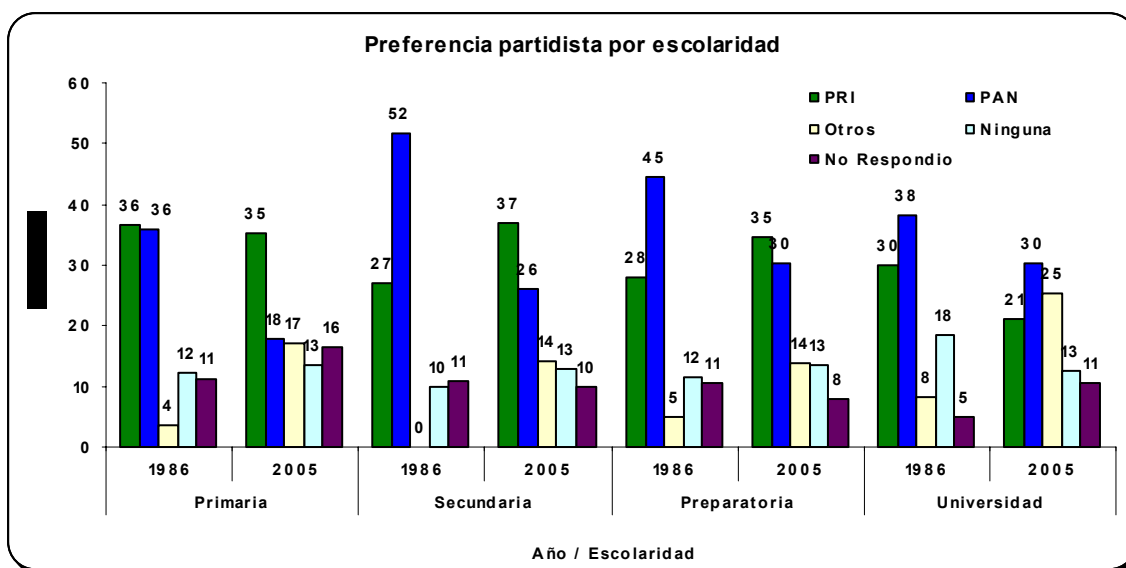
Tabla 6 Preferencia partidista por escolaridad.

<i>Preferencia de partido por escolaridad</i>							
Nivel	Período	PRI	PAN	OTROS	Ninguna	NoR	Total
Primaria	1986	77	76	8	26	24	211
		36.49%	36.02%	3.79%	12.32%	11.37%	100.00%
	2005	58	29	28	22	27	164
		35.37%	17.68%	17.07%	13.41%	16.46%	100.00%
Secundaria	1986	32	61	0	12	13	118
		27.12%	51.69%	0.00%	10.17%	11.02%	100%
	2005	63	44	24	22	17	170
		37.06%	25.88%	14.12%	12.94%	10.00%	100.00%
Preparatoria	1986	29	46	5	12	11	103
		28.16%	44.66%	4.85%	11.65%	10.68%	100.00%
	2005	70	61	28	27	16	202
		34.65%	30.20%	13.86%	13.37%	7.92%	100.00%
Universidad	1986	18	23	5	11	3	60
		30.00%	38.33%	8.33%	18.33%	5.00%	100.00%
	2005	42	60	50	25	21	198
		21.2%	30.3%	25.3%	12.6%	10.6%	100.0%

Fuente: Elaboración propia con información de Guillén (2002) y Encuesta Municipal sobre Cultura Política en Ciudad Juárez, Universidad Autónoma de Chihuahua, 2005.

La tabla anterior (Tabla 6) muestra los resultados de las preferencias electorales por nivel educativo. En primera instancia se muestra el bloque referenciado en el nivel de educación *primaria*. En este sector, de los potenciales electores, se ubica que el PRI pasó de tener el 36.49% de la intención del voto, se mantuvo casi con el mismo porcentaje al recibir en el año 2005 el 35.37% de la intención del voto, lo que no significa un aumento no significativo. El PAN, en el caso contrario, del 36.92% que tenía en 1986, bajó al 17.68% de la preferencia electoral, lo cual representa el cambio más significativo de la muestra. Otro de los cambios más significantes es en la opción de otros partidos, ya que del 3.79% que tenían en 1986, aumentó a un 17.07% en el 2005, hay que considerar el fuerte impacto que tuvo el PRD (12.19%) en el agrupamiento realizado. De igual manera, el sector de los posibles abstencionistas aumentaron del 12.32% de 1983 al 13.41% en el año de 2005. Finalmente, aumenta la tasa de No Respuesta del 11.37% en 1986 a 16.46% en el 2005.

Ilustración 3



Fuente: Elaboración propia con información de Guillén (2002) y Encuesta Municipal sobre Cultura Política en Ciudad Juárez, Universidad Autónoma de Chihuahua, 2005.

En el caso del nivel de *secundaria*, el PRI aumentó la preferencia de intención del voto del 27.12% que tenía en 1986 a un 37.06% en el 2006, lo cual representa un aumento del 9.94%. En el caso del PAN, la disminución que presenta es muy significativa, ya que del 51.69% de la preferencia abierta que había obtenido en 1986, se reduce a casi el 50% ya que obtiene en los resultados el 2005, un 25.88% de la intención del voto. Los otros partidos, que en 1986 no habían tenido preferencia (0.0%) lograron obtener en intención del voto el 14.12% en la encuesta de 2005, en este caso, el PRD, obtuvo el 9.41% de las preferencias. En los casos de los electores potenciales que dijeron tener ninguna preferencia electoral en 1986 y que fue del 10.17% aumentó en casi el 2.5% al situarse en 12.94% en el año 2005. Finalmente, la tasa de no respuesta, en 1983 fue de 11.02% disminuyendo para el siguiente período del estudio a 10%, no siendo significativo el cambio observado.

Los datos obtenidos para el caso de los electores, ubicados en el segmento de *preparatoria*, indican que el PRI aumentó las preferencias en 5.5% ya que en 1986 tenía una intención del voto del 28.16% y en los resultados del año 2005 obtuvo el 34.65%. Por su lado, el PAN nuevamente presentó una disminución significativa, pero menor ya que sólo fue de aproximadamente 14%, la menor de todas sus disminuciones por sector educativo ya que en

1986, la preferencia partidista observada fue de 44.66% y en el 2005 fue de 30.20%. Los electores potenciales que manifestaron sus preferencias por otros partidos, aumentaron significativamente del 4.85% de 1986 al 13.86% del 2005, cabe hacer mención que el papel protagónico del PRD es fundamental para explicar estos cambios ya que representan el 11.88% de la intención del voto. Los potenciales abstencionistas, manifestaron en 1983 una tasa del 11.65% de no tener preferencia electoral y aumentó a 13.37% en el 2005. Finalmente, la tasa de no respuesta disminuyó el 2.66% ya que en 1986 era del 10.68% y para el año 2005 fue de 7.92%.

En el sector *universidad*, en donde se ubicó a los que iniciaron sus estudios universitarios e incluye a los que tenían algún postgrado, muestran que el PRI tienen la disminución en la preferencia electoral más significativa de los cuatro campos, ya que pierde 9%; en este sentido, de tener 30% de la intención del voto en 1986, pasa al 21.2% en el 2005. Quien triplica sus preferencias son los otros partidos, ya que de un 8.33% de 1986 pasan a un 25.3% en el 2005, este avance tiene en el PRD su explicación ya que representa el 23.23% de los potenciales electores. Por su lado, los potenciales abstencionistas, muestran una disminución de 6% en las preferencias ya que del 18.33% que representaban en 1986, en el 2005 son sólo el 12.6%. Finalmente, la tasa de no respuesta aumentó de un 5% que tenían en el año de 1986 a un 10.6% que se registró en la encuesta del 2005.

Algunas conclusiones sobre la tabla de preferencia partidista por escolaridad a las que se puede llegar es la pérdida de preferencias por parte del PAN en los cuatro bloques presentados. La disminución del PAN en las preferencias es más notoria en los casos del nivel *secundaria* y es mucho menor proporcionalmente en el caso de los que han llegado hasta la universidad. En cambio, el PRI mantiene una preferencia casi igual entre los ciudadanos que solo han llegado hasta la primaria, tiene un aumento en los niveles de preferencias entre quienes han llegado a secundaria y preparatoria pero cae en el rubro de quienes llegaron a la universidad.

Los otros partidos políticos, por su parte mantienen una constante en el aumento de las preferencias partidistas en todos los niveles de escolaridad, siendo la más notoria entre el grupo de ciudadanos que han llegado hasta la secundaria y a la universidad, esto provocado por los efectos de las candidaturas de la elección del año 2006 y que previamente tuvo una etapa de

precampañas electorales. En el renglón de ciudadanos que dijeron no tener preferencia electoral, son los universitarios los que tienen la tasa más baja de los cuatro grupos ya que mencionaron no tener preferencia partidista; esto es uno de los cambios que también se registra notablemente ya que en la encuesta de 1986 fue este mismo grupo el que obtuvo la tasa más alta al no tener una preferencia partidista definida.

Preferencia partidista por género

De nueva cuenta, una variable sociodemográfica, como es la del género, muestra o debería mostrar los cambios significativos que se suponen deben darse en una sociedad que ha transitado en la modernización política del país. En este caso, tanto el hombre como la mujer, tienen en el PRI una estabilidad relativa en el status de las preferencias electorales (tabla 7), pero este indicador se mantiene con mayor acentuación y rigidez en el caso de las mujeres.

Tabla 7 Preferencia de partido por género.

<i>Preferencia de partido por género</i>							
Nivel	Periodo	PRI	PAN	OTROS	Ninguna	N/R	Total
Mujeres	1986	84	101	6	27	25	243
		34.57%	41.56%	2.47%	11.11%	10.29%	100.00%
	2005	129	97	26	81	40	373
		34.58%	26.01%	6.97%	21.72%	10.72%	100.00%
Hombres	1986	72	105	12	34	26	249
		28.92%	42.17%	4.82%	13.65%	10.44%	100%
	2005	116	101	31	88	28	364
		31.87%	27.75%	8.52%	24.18%	7.69%	100.00%

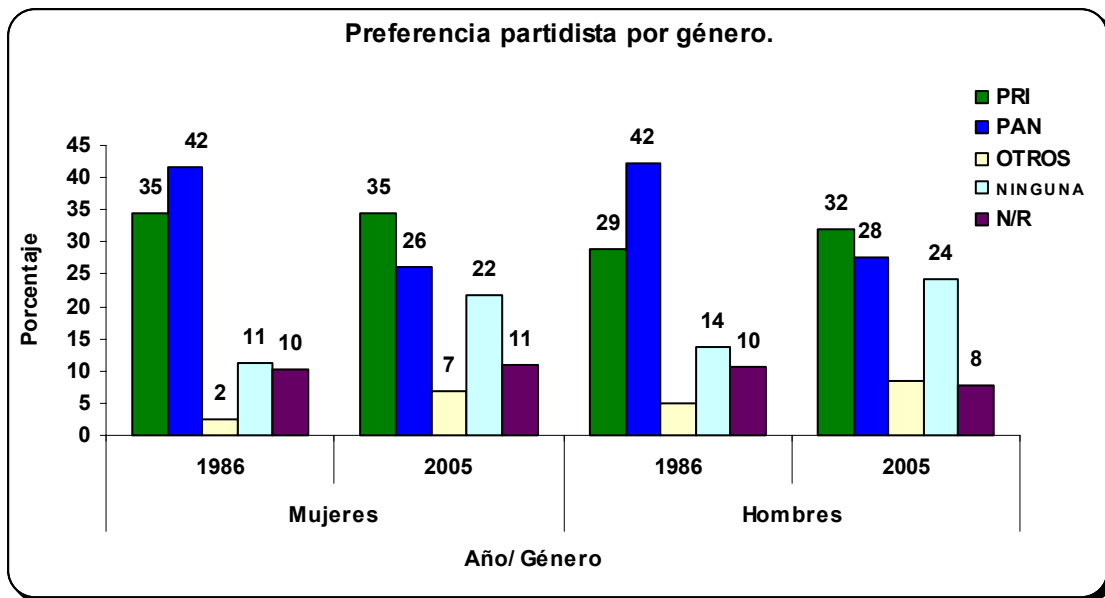
Fuente: Elaboración propia con información de Guillén (2002) y Encuesta Municipal sobre Cultura Política en Ciudad Juárez, Universidad Autónoma de Chihuahua, 2005.

Por otro lado, el PAN sigue los mismos parámetros de los resultados anteriores (tablas 5 y 6), en donde la preferencia cae dramáticamente a casi la mitad. Hay que considerar que la posible caída sea producto de la división interna que desde las elecciones locales del año 2004 ha tenido

este partidos político y por la permanencia en el poder municipal desde 1992 que lo mantuvieron por doce años a través de cinco procesos electorales con el triunfo electoral en la elección de presidente municipal. El resultado final de esta permanencia en el poder fue una reproducción del viejo PRI pero con actores del PAN.

El primer dato que sobre el estudio comparado se observó, es en la tabla de *preferencia de partido por género* ya que el *PRI* y la tasa de *No Respuesta* no tuvieron cambios significativos. Las preferencias por partido por género tienen una comparación muy interesante ya que en el primer rubro, el *PRI* no cambia prácticamente en el sector *mujer* del año de 1986 (34.57%) al año 2006 (34.58%). En el rubro de preferencia de partido por género, el *PAN* tuvo un descenso en las preferencias por mujer ya que en 1986 tuvo el 41.56% y en el 2005 registro una tasa de preferencia del 27.81%. De igual forma, como se ha comportado el cambio observado en los *otros partidos*, el aumento fue de casi trece puntos porcentuales ya que en 1986 obtuvo el 2.47% de las preferencias y en el 2005 se ubica con el 15.24%, reconociendo a su vez que el *PRD* obtiene el 11.2% de las preferencias. Las respuestas obtenidas con los ciudadanos considerados como potenciales abstencionistas, no tuvieron una varianza significativa ya que del 11.11% que tenían como preferencia en 1986, aumentaron al 11.50% para el año 2005. Finalmente, la tasa de *No Respuesta* que era del 10.29 en 1986, subió a 11.23 en el año 2005.

Ilustración 4



Fuente: Elaboración propia con información de Guillén (2002) y Encuesta Municipal sobre Cultura Política en Ciudad Juárez, Universidad Autónoma de Chihuahua, 2005.

En cuanto al sector *hombre*, de las encuestas de 1986 y 2005, los cambios más significativos se dan entre el PAN que disminuye sus preferencias y el PRD que las aumenta prácticamente en forma proporcional (17%), En el caso del PRI, los hombres mantienen casi el mismo porcentaje de preferencia ya que en 1986 tenían el 28.92% y en el 2005 tuvieron el 28.69%. El PAN, por su cuenta, registra el descenso más importante ya que del 42.17% obtenido en 1986, bajó a un 25.14% en el año 2005. De nueva cuenta, en el caso de los *otros partidos*, aumentaron del 4.82% del año 1986 al 19.67% de las preferencias que se registraron en la encuesta del 2005; en el caso concreto del PRD, su aportación a *otros partidos* fue del 17.22%. En cuanto al segmento de potenciales electores - abstencionistas, los datos muestran que representaban el 13.65% de las preferencias en 1983, cifra que disminuyó en la encuesta de 2005 a 13.11% y cuyo cambio no es muy significativo ya que se mantiene casi en la misma proporción. Finalmente, entre los entrevistados que no dieron respuesta, hubo un aumento pequeño ya que de 10.44% que tenían en 1986, subieron a 13.39% en el 2005.

A grandes rasgos, las características de los potenciales electores, de acuerdo al *género*, es que se mantienen casi inamovibles en los grupos del *PRI*, bajan considerablemente en el agrupamiento de los simpatizantes del *PAN* y suben las preferencias de *otros partidos* debido al

posicionamiento realizado en especial por el PRD. Los rubros de no respuesta y de ninguno con referencia a la preferencia manifestada, casi no tuvieron cambios. Los resultados muestran una clara dominación partidista entre el PAN – PRI y una marcada tendencia de los otros partidos a romper ese bipartidismo que ha caracterizado a Ciudad Juárez en los procesos electorales desde la década de 1980. La ruptura de ese bipartidismo se ve representada por un “nuevo” actor llamado *PRD*.

Preferencia partidista por sector económico

La participación ciudadana que se logra dar en los procesos electorales, observa diversas dinámicas, una de ellas se relaciona con la estratificación social y los niveles económicos a los que se pertenece. Tradicionalmente, el PRI usó las estructuras sociales de más bajos recursos económicos como base de una plataforma *clientelar* y fortaleza de la movilización social y política del gobierno. Por otro lado, al PAN se le ha identificado tradicionalmente con la burguesía, representada en las clases altas de la sociedad y como un partido relacionado con los grandes capitales, la iglesia católica y específicamente con la derecha que representa en palabras de Bobbio (1996a) una reflexión distintiva del momento histórico marcado por las diádas que explican con sentido los términos antitéticos de las ideologías modernas. En este contexto, es de esperarse que se haya registrado un cambio en las preferencias de los potenciales electorales al surgir cambios importantes como la salida del PRI en la Presidencia de la República, la experiencia de los ciudadanos fronterizos con cuatro administraciones de filiación panista y la integración de órganos electorales que regulan los procesos electorales.

Sin embargo, es necesario localizar los estratos en donde se generan la base de los partidos políticos (Guillén, 2002). En este sentido, las preferencias del PRI estarían en los estratos “bajo” y “medio”; las preferencias del PAN en las clases “media” y “alta”; mientras que las preferencias de la izquierda estarían en el sector “bajo”. De acuerdo a lo anterior y a los resultados comparados de las encuestas (tabla 8), se indica que efectivamente, el sector económico “medio” es el que menos favorece al PRI. El sector “bajo” se mantiene estable en los mismos parámetros y existe un cambio en el sector “alto” de la sociedad hacia el PRI. Esto último se explica por el trabajo de acercamiento con los empresarios que tuvo el gobierno priísta y las dirigencias partidistas del propio PRI.

Por su parte, el PAN aumentó sus indicadores de preferencia partidista en los sectores “alto” y “bajo”, situación que no tiene el mismo comportamiento en el sector “medio”, en donde obtiene una disminución muy significativa e importante ya que este sector le ha otorgado los triunfos electorales. Un dato observado en el mismo sector “medio” se muestra como el sector más escéptico ya que en general se evidencia con bajas (en las preferencias partidistas) muy importantes hacia los partidos políticos.

Tabla 8 Preferencias de partido por sector económico.

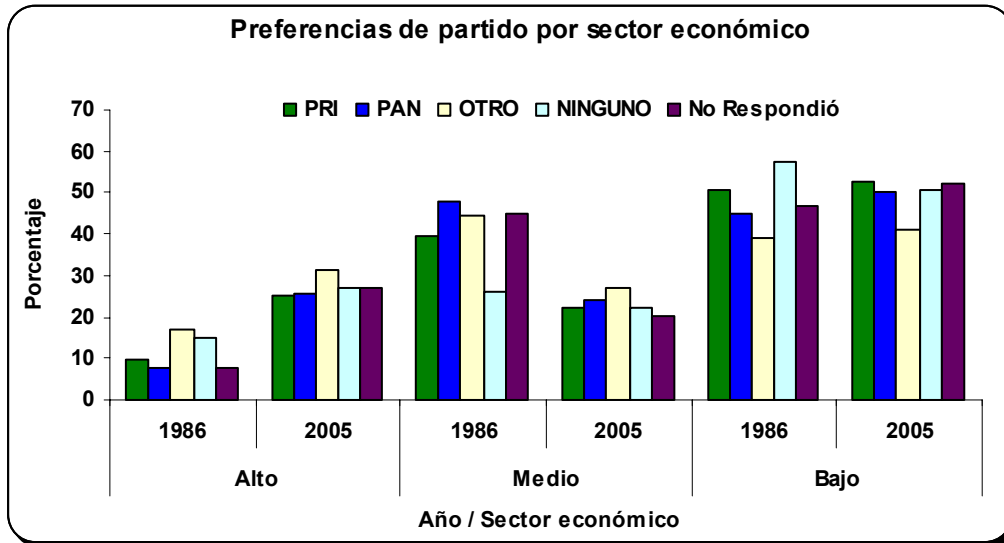
<i>Preferencias de partido por sector económico.</i>					
Partido	Año	<i>Alto</i>	<i>Medio</i>	<i>Bajo</i>	Total
PRI	1986	15	62	79	156
		9.62%	39.74%	50.64%	100.00%
	2005	55	49	115	219
		25.11%	22.37%	52.51%	100.00%
PAN	1986	16	98	92	206
		7.77%	47.57%	44.66%	100.00%
	2005	46	44	91	181
		25.41%	24.31%	50.28%	100.00%
OTROS	1986	3	8	7	18
		16.67%	44.44%	38.89%	100.00%
	2005	36	31	47	114
		31.58%	27.19%	41.23%	100.00%
NINGUNO	1986	9	14	31	61
		16.67%	25.93%	57.41%	100.00%
	2005	21	17	39	77
		27.27%	22.08%	50.65%	100.00%
No Respondió	1986	4	23	24	51
		7.84%	45.10%	47.06%	100.00%
	2005	24	18	46	88
		27.27%	20.45%	52.27%	100.00%

Fuente: Elaboración propia con información de Guillén (1987: 21 y 22) y Encuesta Municipal sobre Cultura Política en Ciudad Juárez, Universidad Autónoma de Chihuahua, 2005.

De acuerdo a los resultados obtenidos de las encuestas realizadas y tomando como parámetro la de 1986, se observa un aumento muy significativo en las preferencias electorales del primer sector, nivel *alto*, hacia los partidos políticos, así como en el caso de los potenciales abstencionistas y en la tasa de no respuesta. En el segundo sector, identificado como de nivel

medio, el cambio significativo que se encontró, es casi inversamente proporcional al del sector uno, ya que en el caso de los potenciales abstencionistas, no hubo un cambio significativo en las preferencias (poco más de 3 puntos porcentuales). Finalmente, el sector económico *bajo*, registro cambios significativos ya que aumentó en todos los casos pero en menor medida que en el sector *alto* y con la excepción del grupo de potenciales abstencionistas que bajó casi 7%.

Ilustración 5



Fuente: Elaboración propia con información de Guillén (1987: 21 y 22) y Encuesta Municipal sobre Cultura Política en Ciudad Juárez, Universidad Autónoma de Chihuahua, 2005.

Los datos obtenidos, indican que el PRI, obtuvo un aumento significativo en el sector económico *alto* ya que en 1986 las preferencias eran del 9.62% y en el 2005 fueron del 25.11%. En el sector *medio*, obtuvo un descenso en la aceptación ya que del 39.74% de las preferencias que tenía en 1986, paso en el año 2005 al 22.37%. Finalmente, en el sector tres o nivel *bajo*, se observa un aumento de casi 2% ya que en la primera encuesta, las preferencias le favorecían con la intención del voto del 50.64% y en el 2005 fueron del 52.51%.

En el caso del PAN, los datos obtenidos indican que tuvo un alza en el sector económico alto, ya que de un 7.77% que tenía en 1986, subió a un 25.41% en el año 2005. En el sector medio, el PAN alcanzó el descenso más fuerte en las preferencias electorales ya que en 1986 tenía el 47.57% de la intención del voto y en el año 2005 obtuvo el 24.31%. Finalmente, en el

sector tres o nivel bajo, el PAN tuvo un repunte ya que de el 44.66% que tenía en 1986, logró una aceptación preferencial del 50.28% para el año del 2005.

Los otros partidos, tuvieron altas y bajas, siendo en el sector *alto*, donde se dio el aumento en las preferencias electorales de manera más significativa. Los otros partidos, tuvieron en el año de 1986 un 16.67% de las preferencias, en cambio en el 2005, lograron una tasa del 31.58, de los cuales, el PRD representó el 86.11% del total votos potenciales de los *otros* partidos. En el nivel *medio*, los otros partidos disminuyeron sus preferencias ya que de un 44.44% que tenían en el año de 1986 solo tuvieron el 27.19% en el año 2005, el PRD representó a su vez la menor influencia con el 74.19% de los *otros* partidos. Finalmente, en el sector bajo, los otros partidos obtuvieron una cambio poco significativo, ya que del 38.89% de 1986, aumentaron al 41.23% en el 2005.

En el rubro de *ninguno*, identificado como potenciales abstencionistas, sólo en el sector económico *alto* se tuvo una alza entre el período de 1986 al 2005. De un 16.67% que había en el primer período, se aumentó a un 27.27% en el año 2005. En el sector *medio*, de un 25.93% que había, se redujo a una tasa de preferencia del 22.08% para el año 2005. Finalmente, en el sector *bajo*, hubo una disminución de los potenciales abstencionistas, ya que del 57.41% se redujo en el 2005 al 50.65%.

En conclusión, este apartado muestra una tendencia a la “movilidad” en la preferencia electoral de acuerdo al sector económico en que se ubicó a los potenciales votantes, ya que no existe una tendencia a permanecer igual en los dos períodos de estudio. Hubo cambios que tuvieron una gran significancia (PRI, aumenta en el sector *alto*, 2005; PAN, aumenta sector *alto*, 2005; otros partidos, disminuye sector medio). También presenta cambios poco significativos en el PRI, sector bajo y en los otros partidos sector bajo.

Los cambios observados, muestran que el PRI sigue siendo un partido beneficiado con la intención del voto en los electores con nivel económico *bajo*. Situación parecida a la anterior, sucede con el *PAN* y los *otros partidos* políticos, que tienen sus bases político – electorales muy identificadas en torno a los ciudadanos del nivel económico bajo. También es notorio, el cambio político o al menos en las preferencia de los potenciales electores del nivel económico alto ya que otorgan en los niveles de respuesta un gran significado de cambio del año 2005 con referencia al año de 1986.

Preferencia partidista por grupos quinquenales de edad.

Los grupos quinquenales de edad¹¹⁰, agrupados como tales, ofrecen una mejor base de identificación entre jóvenes, adultos y tercera edad que conforman el alto espectro de las preferencias político - electorales de los potenciales electores. Al hacer esta revisión, se puede especular que la tradición de los ciudadanos, ha sido muy distintiva ya que se identifica a los electores jóvenes con el PAN, mientras que a los votantes de mayor edad con el PRI (tabla 9).

¹¹⁰ Existe un trabajo pionero en cuanto a la cultura política que se ha analizado en el caso de México. Se trata sobre la cultura política de los niños mexicanos ya que a pesar de estar dirigido a este sector (niños) éstos son un reflejo de las paredes internas que componen los hogares mexicanos y en especial de la época del México autoritario. Véase Segovia, Rafael (2001), La politización del niño mexicano, México, El Colegio de México.

Tabla 9 Preferencias de partido por grupos quinquenales de edad.

<i>Preferencias de partido por grupos quinquenales</i>												
Partido	Año	18 - 22	23 - 27	28 - 32	33 - 37	38 - 42	43 - 47	48 - 52	53 - 57	58 - 62	63 ó más	Total
PRI	1986	54	26	10	12	11	12	12	9	4	6	156
		34.62%	16.67%	6.41%	7.69%	7.05%	7.69%	7.69%	5.77%	2.56%	3.85%	100.00%
	2005	55	35	35	27	25	18	17	10	3	9	234
		22.45%	14.29%	14.29%	11.02%	10.20%	7.35%	6.94%	4.08%	1.22%	3.67%	95.51%
PAN	1986	83	42	22	16	14	8	3	9	4	5	206
		40.29%	20.39%	10.68%	7.77%	6.80%	3.88%	1.46%	4.37%	1.94%	2.43%	100.00%
	2005	45	37	26	26	18	8	13	7	7	8	195
		22.84%	18.78%	13.20%	13.20%	9.14%	4.06%	6.60%	3.55%	3.55%	4.06%	98.98%
Otros	1986	9	2	2	0	2	0	0	1	1	1	18
		50.00%	11.11%	11.11%	0.00%	11.11%	0.00%	0.00%	5.56%	5.56%	5.56%	100.00%
	2005	25	23	19	13	21	9	6	2	3	8	129
		19.38%	17.83%	14.73%	10.08%	16.28%	6.98%	4.65%	1.55%	2.33%	6.20%	100.00%
NINGUNO	1986	17	14	8	5	3	1	3	6	2	2	61
		27.87%	22.95%	13.11%	8.20%	4.92%	1.64%	4.92%	9.84%	3.28%	3.28%	100.00%
	2005	25	8	14	9	10	5	10	3	4	1	89
		14.97%	4.79%	8.38%	5.39%	5.99%	2.99%	5.99%	1.80%	2.40%	0.60%	53.29%
No Respondió	1986	12	6	8	6	7	3	3	4	2	0	51
		23.53%	11.76%	15.69%	11.76%	13.73%	5.88%	5.88%	7.84%	3.92%	0.00%	100.00%
	2005	11	14	14	12	7	10	9	4	3	8	92
		15.94%	20.29%	20.29%	17.39%	10.14%	14.49%	13.04%	5.80%	4.35%	11.59%	133.33%

Aumento significativo
 Disminución significativa
 Cambios poco significativos

Fuente: Elaboración propia con información de Guillén (1987: 21 y 22) y Encuesta Municipal sobre Cultura Política en Ciudad Juárez, Universidad Autónoma de Chihuahua, 2005.

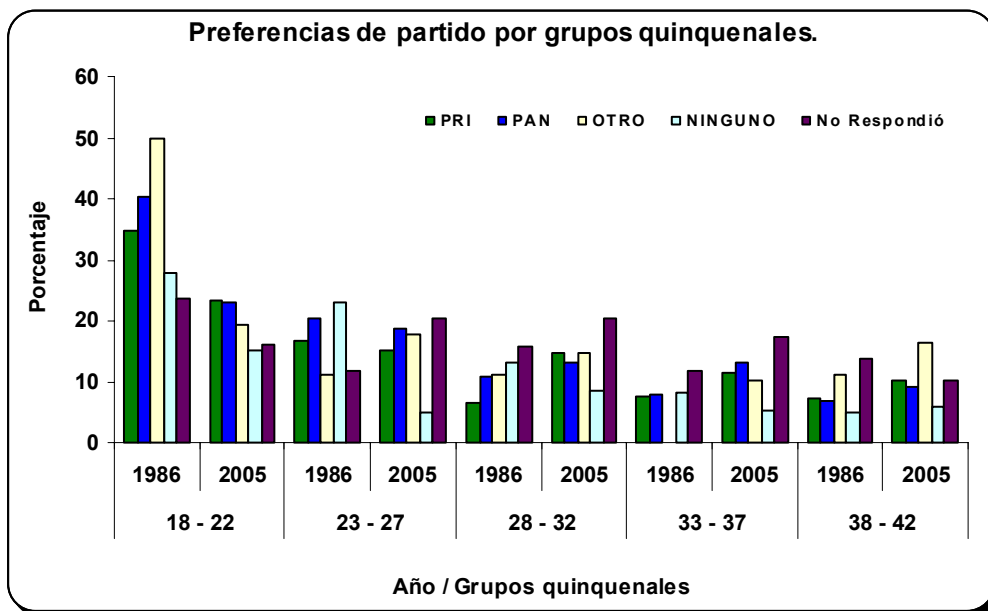
Los datos observados en la tabla de preferencias de partido por grupos quinquenales, muestran que hubo una disminución significativa en las preferencias del grupo de 18 a 22 años en todos los partidos políticos, así como en la tasa de no respuesta y en el rubro de los potenciales abstencionistas que declararon no tener ninguna preferencia electoral. El PAN tuvo un descenso en las preferencias electorales muy significativo en el grupo de potenciales electores de edad entre 18 y 22 años, ya que de 40.29% obtenido en 1986, alcanzó el 21.83% en el año 2005.

En esta misma disminución, los otros partidos tuvieron su baja más considerable ya que disminuyó significativamente su preferencia que tenían el año de 1986 del 50% al 20.69% en el 2005. Finalmente, el PRI, tuvo una disminución significativa, pero tan intensa como la del PAN y

de los otros partidos políticos ya que paso de tener 34.62% de las preferencias electorales a un 23.27%

El *PRI*, tiene en el grupo de 18 a 22 años una disminución significativa. Tiene también el *PRI*, en los grupos de 23 a 27 años y de 43 años o más cambios poco significativos. Adicionalmente, el aumento significativo lo tiene entre los grupos de edad de 28 a 42 años. Por su parte, el *PAN* tiene una tendencia muy parecida a la del *PRI* ya que conserva los mismos parámetros con la diferencia de que el grupo de edad de entre 28 y 52 años hay un aumento significativo.

Ilustración 6



Fuente: Elaboración propia con información de Guillén (1987: 21 y 22) y Encuesta Municipal sobre Cultura Política en Ciudad Juárez, Universidad Autónoma de Chihuahua, 2005.

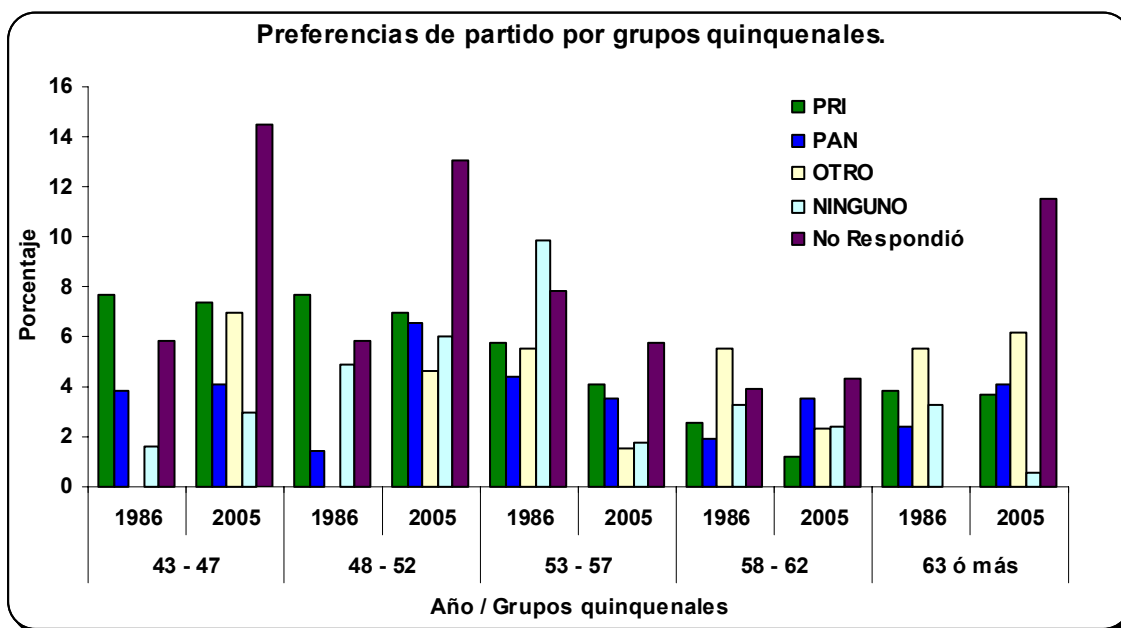
Los *otros* partidos tienen una disminución significativa en los grupos de edad de 18 a 22 años y en el de 53 a 63 años ó más. El aumento significativo, que tienen los otros partidos es del grupo de edad de 23 al de 52 años. Mientras que no hubo un cambio significativo entre el grupo de edad de 63 años o más.

Los grupos de edad que manifestaron no tener preferencia electoral y que tuvo cambios significativos en los datos obtenidos son los que tienen entre 18 y 37 años y el de 53 a 57 años.

Los cambios poco significativos de la tabla se evidencian entre los grupos de edad de 38 a 52 y de entre 58 ó más años. No se manifestaron entre los potenciales no votantes un aumento significativo en los grupos quinquenales.

Finalmente, la tabla muestra que los jóvenes de entre 18 a 22 años y de adultos de entre 38 a 42 años, hay una tasa de no respuesta que disminuye. Por otro se muestra que existe un aumento significativo en las tasas de no respuesta entre los grupos de edad de 23 a 37 años, de 43 a 52 años y finalmente de entre 63 años y más. Los cambios poco significativos que se encontraron, se ubican entre el grupo de edad de 53 a 62 años.

Ilustración 7



Fuente: Elaboración propia con información de Guillén (1987: 21 y 22) y Encuesta Municipal sobre Cultura Política en Ciudad Juárez, Universidad Autónoma de Chihuahua, 2005.

En conclusión, la tabla muestra una serie de segmentos de población aglutinados por grupos de edad que tienen las siguientes características: Primero, el grupo de edad juvenil, de entre 18 y 22 años, tiene una disminución significativa en todas las preferencias de los partidos políticos, en la tasa de no respuesta y en los potencialmente abstencionistas. Segundo, el segmento de la población con edades entre 28 y 42 años tiene en el PRI, el PAN y los otros partidos, un aumento significativo. Finalmente, los cambios poco significativos se muestran en el

grupo de ciudadanos que se encuentran a la derecha de la tabla y que son representados entre quienes tienen 53 años o más.

Otra de las observaciones, es que el grupo juvenil de entre 18 y 22 años tuvo un papel protagónico en el desarrollo de la participación ciudadana a través de la organización política y programa de gobierno “Barrios Unidos con Barrio”, que lograron aglutinar a amplios sectores de las pandillas de las colonias populares a través de la acción comunitaria. También es significativo que las identidades políticas e ideológicas se mantienen más tradicionales, casi sin cambios con el sector de mayor edad que se muestra en la tabla.

Los partidos políticos.

En este apartado se describen los partidos políticos que participaron en 1983 y los que existen actualmente en el año 2007 con el propósito de ubicar la participación ciudadana en la constitución de nuevas ofertas electorales e ideológicas. El panorama permite verificar que los cambios implican una transición en el sistema de partidos ya que de un partido hegemónico se ha pasado a un bipartidismo dominante. De igual manera se resalta el papel de partido *tradicional* que existe entre ambos períodos: así como la identificación en los extremos de *derechas* e *izquierdas*. Los partidos políticos han tenido un papel preponderante después de las elecciones del año 2000, ya que prácticamente, en las elecciones anteriores no tuvieron algún peso importante con la excepción de la contienda de 1988 en la elección presidencial. Por otra parte, en la actualidad, los partidos políticos reflejan estructuras débiles (con la excepción del PRI y del PAN), con una baja en la identidad partidista de los potenciales electores y con problemas democráticos en su interior (Morales, 2005). Con el objetivo de medir el cambio político y constatar el proceso de consolidación democrática es que se analiza la participación y el papel desarrollado por los partidos políticos ya que su análisis sugiere un cambio hacia la modernización política, la democracia pero principalmente en las formas de participación ciudadana que se traducen en las nuevas ciudadanías¹¹¹.

En 1983 existían nueve partidos políticos con registro federal en México (Guillén, 1987). Actualmente, existen en México ocho partidos políticos, de los cuales sólo el PAN (derecha) y el

¹¹¹ Véase Durand Ponte, Víctor Manuel (2004), Ciudadanía y cultura política: México 1993 – 2001, México, Siglo XXI.

PRI (centro) siguen siendo partidos políticos “tradicionales”, mismos que han logrado conservar el registro ante el Instituto Federal Electoral. La relación que existía anteriormente (1983 – 1986) entre los partidos y los partidos políticos era diferente ya que el órgano electoral dependía directamente del poder ejecutivo y por lo tanto el subsidio otorgado a los partidos era discrecional y de acuerdo a la alineación partidista que se tenía con el partido oficial y al mismo sistema. El cambio que se observa en este momento (2007) es sobretodo de autonomía no solo del órgano electoral sino de los mismos partidos políticos.

El cambio político, en este contexto, se puede medir cuantitativamente a partir de los partidos políticos que componen el *sistema electoral* que se identifica principalmente en la organización de los procesos electorales y en la que los partidos políticos participan teniendo como árbitro a un órgano electoral autónomo. De igual manera, cualitativamente se pueden clasificar en partidos de izquierda, centro y derecha.

Los partidos nacionales que perdieron el registro son el Partido Demócrata Mexicano (PDM), el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), el Partido Socialista Unificado de México (PSUM), el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT), el Partido Socialista de los Trabajadores (PST) y el Partido Popular Socialista. De todos estos partidos políticos, se puede decir que sólo el PDM, era de derecha y los demás eran considerados como de izquierda. Lo anterior implica en primera instancia que la democracia no sólo es un aspecto a medir en el presente estudio sino que a partir de la participación de los ciudadanos es que se integran los partidos políticos y que imponen de manera muy estrecha los límites de la nueva ciudadanía, más participativa y más propensa a romper los viejos esquemas del sistema político tradicional.

Actualmente, los partidos políticos que existen y que no tuvieron una experiencia en los procesos electorales de 1983 son el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido del Trabajo (PT), el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), el Partido Convergencia por la Democracia (PCD), el Partido Nueva Alianza (PANAL) y el Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina (PASC)¹¹². En resumen, existe numéricamente un partido menos

¹¹² Al momento de realizar la encuesta Cultura política en Ciudad Juárez (otoño de 2005) aún no tenían el registro los partidos políticos Nueva Alianza (PANAL) y Alternativa Socialdemócrata y Campesina (PASC) por lo que no aparecen en los datos presentados en los cuadros de resultados. www.ife.org.mx del 25 de mayo de 2007.

pero en total hay seis partidos “relativamente” nuevos que compiten por romper el bipartidismo dominante del PRI y del PAN en Ciudad Juárez. En este sentido, los nuevos partidos han desplazado las estructuras tradicionales de los partidos como actores únicos de la democracia procesal e implican una diversificación de opciones electorales que permiten a los votantes¹¹³ definir el programa de acción, la propuesta de gobierno o simplemente a través del carisma del candidato a quien desean otorgar el sentido de su voto.

De los seis “nuevos” partidos políticos, cuatro se identifican plenamente con la izquierda: Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo, Partido Convergencia por la Democracia y el Partido Alianza Socialdemócrata y Campesina. Los otros dos partidos, se identifican más al centro de las posiciones ideológicas de la izquierda y la derecha: Partido Nueva Alianza y Partido Verde Ecologista de México.

El balance de los partidos políticos en los dos períodos indica un cambio en las relaciones entre los órganos electorales y el gobierno formal ya que los primeros han sido liberados de la relación directa y se han constituido como órganos electorales autónomos. Dicho cambio en las relaciones políticas implica una oportunidad de competencia electoral en igualdad de circunstancias, recursos e imparcialidad que no se presentaba en los procesos electorales de la década de los años ochenta. En el campo de la democracia, los partidos políticos a través de las elecciones permiten la transmisión del poder de manera pacífica y garantizan a la vez que la competencia electoral sea el camino para sustentar las diferencias ideológicas y políticas que se presentan en el campo de la disputa por el poder.

La evolución que han presentado los partidos políticos, también representan un avance en la participación ciudadana ya que han cambiado las formas de constituir partidos y cada vez es más imperativo la participación en la conformación de las agrupaciones nacionales y/o para otorgar el registro a los partidos políticos. Como punto final de este apartado se puede atribuir al ejercicio de los derechos políticos el cambio en la cultura política democráticos de los ciudadanos fronterizos.

¹¹³ Véase Heras, María de las (2006), *Por quién vamos a votar y por qué: guía práctica para comprender las elecciones*, México, Nuevo Siglo – Aguilar.

Los personajes del cambio político.

El objeto del presente apartado es ofrecer una referencia de los actores políticos individualizados conocidos como los personajes que participaron en el cambio político y el papel que desarrollan actualmente. Es de suponer que existió una evolución en su participación política a través de los partidos políticos, el ejercicio del poder político¹¹⁴ y en el papel que desempeñaron como miembros del partido en el poder o bien desde la misma oposición partidista. Para hacer esta revisión se esboza el papel que tuvieron los personajes en el período de 1983 – 1986 y se compara con el ejercicio que en el período 2004 – 2007 han desarrollado.

Francisco Barrio Terrazas fue uno de los personajes que llamaron la atención en la década de los años de 1980; ganó las elecciones en 1983 y se convirtió en el objeto de los reflectores nacionales e internacionales por su carisma y por representar la ruptura del poder político tradicional con la implementación de una forma nueva de gobernar (Ward, 1995). Representó en su momento la forma honesta (Venegas, 1995) de un servidor público que en el discurso ciudadano se merecía gobernar. En 1986 fue candidato a Gobernador por el PAN en el estado de Chihuahua, Gobernador del estado de 1992 a 1998, Secretario de la Contraloría y Desarrollo Administrativo en la administración federal de Vicente Fox Quesada. Diputado Federal y precandidato a la Presidencia de la República. Actualmente esta dedicado a los negocios personales, pero sigue siendo el líder moral del panismo en Ciudad Juárez.

Santiago Nieto Sandoval, fue candidato a presidente municipal por el PRI en 1983, actualmente es el encargado de la oficina de Desarrollo Social del Gobierno del Estado de Chihuahua en Ciudad Juárez. No ha participado como candidato en ninguna otra elección a cargo de elección popular. Aunque desde 1986 ha ocupado varios cargos como funcionario del gobierno del estado.

Jaime Bermúdez Cuarón fue un activo militante priísta que en su momento apoyo a Francisco Barrio Terrazas. En 1986 ganó la presidencia municipal de Juárez. No ha vuelto a participar directamente como candidato a algún otro cargo de elección popular, actualmente se

¹¹⁴ Véase Bartra, Roger (1996), *Las redes imaginarias del poder político*, México, Océano.

dedica a sus negocios. El grupo político que tiene, conserva una influencia notoria con posiciones en puestos de elección popular.

Miguel Agustín Corral Olivas fue presidente suplente de Francisco Barrio (1983). Diputado federal y actualmente es funcionario federal. Ocupó la presidencia Municipal de Juárez cuando en 1986, Francisco Barrio Terrazas solicitó licencia para separarse del cargo.

Sergio Conde Varela fue Secretario del Ayuntamiento de Francisco Barrio (PAN, 1983). Anteriormente fungió como Oficial Mayor en la administración municipal de Mario Jacques Provencio (PRI). Rompió su relación política con Francisco Barrio y el PAN en 1992, en plena campaña por la gubernatura del estado. En 1995 contendió por la presidencia municipal por el Partido Verde Ecologista de México. Actualmente se dedica a su profesión de abogado. Es articulista del periódico *Diario de Juárez*.

José Antonio Pinedo Cornejo, fue Jefe de Prensa en la administración municipal de Francisco Barrio Terrazas (PAN, 1983). Actualmente es el Director General de Educación y Cultura con el presidente municipal, Héctor Murguía Lardizábal (PRI, 2004 – 2007). Dirige también la revista *Semanario*.

Javier Corral Jurado fue Diputado local en 1992 - 1995, Diputado federal, Senador de la República (2000) y Presidente estatal del PAN en Chihuahua (1994 - 1997). Fue candidato a Gobernador por el PAN en el año 2004. Actualmente se dedica a su despacho de consultoría.

Manuel del Castillo, Jefe de Prensa en la campaña de Santiago Nieto Sandoval (PRI, 1983), actualmente es el Presidente de la Asociación de Periodistas (APCJ) de Ciudad Juárez.

Jesús Macías Delgado fue presidente de la Cámara Nacional de Comercio (CANACO) y en 1986 reconoció el triunfo del PRI en las elecciones más polémicas de la historia del estado de Chihuahua. En 1986 fue recaudador de rentas del gobierno del estado. En 1989 fue Presidente Municipal de Ciudad Juárez (PRI, 1989 - 1992). En 1992 contendió por la gubernatura del estado y perdió frente a Francisco Barrio Terrazas. Actualmente se desempeña como Representante del Gobernador en Ciudad Juárez

José Luís Canales de la Vega fue presidente del Comité Municipal de PRI en 1983. Fue Director General de Desarrollo Social en la administración de Jesús Macías Delgado (1989 - 1992), Candidato a presidente municipal en 1992, perdió frente a Francisco Villarreal Torres (PAN, 1992 - 1995). Fue Diputado federal en la 55 legislatura. Delegado de la Secretaría de Desarrollo Urbano del Gobierno del Estado. Actualmente es Diputado local por el PRI (2004 - 2007).

Conclusión del capítulo.

En términos generales se puede establecer que ha existido una metamorfosis en la ciudadanía que se identificaba muy fuertemente en contra del sistema tradicional (del partido hegemónico y del presidencialismo que se caracterizaba por el centralismo) y que actualmente refleja una nueva visión del Estado mexicano. Por principio de cuentas, en Ciudad Juárez y de acuerdo a las encuestas comparadas, el potencial crítico del PRI no es tan evidente en el segundo período (2007) ya que en el primer momento el PRI significaba corrupción, antidemocracia, dedazo y una serie más de calificativos con los cuáles los ciudadanos lo identificaban.

Por otra parte, el PAN supo aprovechar, en especial con el sector medio, ese potencial crítico contra el sistema y logró conformar una corriente propia que le permitió llevar a cabo las movilizaciones sociales que le dieron el triunfo en las elecciones de 1983 y que en 1986 puso en la disyuntiva al gobierno federal con las elecciones más polémicas y que causaron revuelo con la aseveración del fraude patriótico.

La participación ciudadana y concretamente la participación electoral de los ciudadanos construyeron una nueva identidad fronteriza que ha cambiado en el sentido partidista ya que en la década de los ochentas, Ciudad Juárez se convulsionaba en una fuerte crisis de legitimidad de la autoridad. La cultura política fronteriza (en Ciudad Juárez) se identificó con una gran expectativa hacia el PAN (1983 - 1986) misma que ha cambiado al bajar sus parámetros de preferencia electoral mientras que el PRI los conserva (2004 – 2007) quitándole el poder a través de los procesos electorales locales. En el mismo rubro, se mantiene vigente el bipartidismo dominante, con la variante de partidos emergentes que ocasionalmente (como el caso del PRD) han estado a punto de romper con la dicotomía que se presenta en las preferencias electorales.

Los partidos políticos en este sentido han evolucionado y permiten tener un acercamiento más democrático con los ciudadanos, ya que estos, han tenido un papel fundamental en la construcción de las nuevas organizaciones y han dejado de ser “membretes” con los cuales en el primer periodo se les identificaba a varios partidos que servían de legitimadores de los procesos electorales. En este sentido, la evolución en el sistema de partidos muestra en los ciudadanos una desconfianza acentuada, producto de una nueva ciudadanía más reflexiva, más evaluadora y sobre todo más participativa en el campo de lo político.

El derecho a ejercer el voto, participar en la integración de los órganos electorales, la formación de nuevos partidos políticos, la inclusión activa de los ciudadanos en las campañas, el acceso a la información, la certeza del respeto al voto emitido y la transparencia en los resultados electorales, son algunos avances que en materia de derechos políticos gozan actualmente los ciudadanos y bajo este contexto, se puede establecer que efectivamente se tiene una democracia procesal y que en materia electoral se ha recreado una nueva ciudadanía que dista mucha de la democracia (o reglas de juego) que existía en los ochentas.

Las relaciones de poder que se han establecido, marcan la pauta para reseñar brevemente que existen las élites permanecer estables, se mueven como artífices de una maquinaria a la cual no renuncian. En este sentido, *los personajes del cambio político* permanecen en una constante lucha por el poder político, son en una etapa dirigentes del partido al que pertenecen y en otra son diputados, en una parte son representantes del gobierno y en otra se encuentran dentro del sector empresarial. Los cambios significativos se ubican al momento en el que participan apoyando a un candidato o partido y en otro momento están “durmiendo con el enemigo”. *Los personajes del cambio político*, siguen siendo los personajes de la historia del primer momento, pero sobre todo del segundo momento (2007) en donde se les ha ubicado como los actores principales.

Conclusiones.

El objeto de estudio de esta tesis ha sido evaluar la ciudadanía, la modernización y el ejercicio de los derechos políticos a través de un caso de estudio en donde han sido comparados dos momentos de una población que fue en su momento y en el espacio territorial que ocupa un referente regional de la democracia en México. Se han analizado en cuatro capítulos las evoluciones de los derechos políticos a través del marco jurídico que los reconoce, así como los instrumentos y mecanismos que se han implementado para lograr una participación ciudadana diferenciada (capítulo I). En el capítulo II se hizo un recuento de los actores de la democracia, se analizó el papel de los empresarios y de la Iglesia católica que siguen siendo parte activa de los movimientos sociales, se llevó a esta parte una serie de entrevistas que arrojan como resultado una similitud entre el viejo presidencialismo mexicano con su propia versión a nivel municipal y se analizaron los resultados electorales para establecer los niveles teóricos que arrojan el bipartidismo predominante y que sustituyó al partido hegemónico. En el capítulo III, se llevó a cabo el análisis de la burocracia de gobierno a través del indicador representado en el organigrama municipal, el resultado final es una estructura de gobierno más extensa, menos centralizada y con posibilidades más concretas de participación ciudadana. Finalmente, el último capítulo establece la comparación de las encuestas ciudadanas, el papel de los partidos políticos y una descripción de la trayectoria de vida política de la élite gobernante.

La *conclusión general* de esta investigación ha establecido como determinante la terminación del proceso de transición para ubicar el momento actual como la fase de la consolidación democrática, la cual tiene una evolución en los derechos ciudadanos en el reconocimiento de los mismos y en ejercicio de ellos. Producto de este reconocimiento y ejercicio de los derechos políticos es que se presenta una nueva cultura política ciudadana, expresada en la participación que tiene y que cambia la forma tradicional del ejercicio gubernamental de la autoridad municipal.

La promesa de la democracia, que enarboló el PAN en los ochentas, fue un discurso de campaña y su estado actual después de 20 años aún sigue esperando sus resultados. Si bien es cierto que la lucha por la democracia fue en su momento el discurso principal de campaña, este

discurso se ha convertido en algo olvidado ya que en las últimas elecciones se ha discutido la prestación de servicios públicos como el tema central de candidatos y partidos políticos. Por otra parte, la democracia mexicana se ha distinguido por tener una reforma electoral muy importante, garantiza el ejercicio del voto, la participación política de los ciudadanos, reglamenta el proceso electoral con reglas claras y tiene una serie de parámetros que impiden el abuso del poder para beneficiar de manera directa a los partidos políticos pero tiene aún algunas fallas o vacíos como lo son las candidaturas independientes.

Finalmente, Ciudad Juárez representa el caso paradigmático de la lucha por la democracia ya que se formó en torno al movimiento social de los ochentas el caso más notorio de la disputa por la democracia en México y de la política a nivel nacional. En este punto, es importante reconocer que los estudios regionales permiten ubicar a las localidades que han sobresalido en los temas nacionales. En los ochentas, el tema del caso Chihuahua estuvo en los medios como la novedad, como el caso más sonado de la participación ciudadana y ahora (24 años después) se sustituye ese discurso de los medios por un que retrata unos de los temas más sombríos como lo son las *muertas de Juárez*, que se ha convertido en la bandera las organizaciones no gubernamentales que han encontrado una manera de organización y participación ciudadana.

El cambio político que se ha registrado y evaluado en el trayecto de los capítulos expuestos anteriormente, permiten en primer instancia reconocer que los cambios son de índole diverso y que en su caso son explicados a través de las teorías de la transición democrática, la consolidación democrática pero en especial por la teoría de la modernización política.

Las formas de hacer gobierno han variado desde hace décadas en el mundo contemporáneo. En el caso de México, los cambios que se originaron a partir de la década de 1980, produjeron como resultado una transformación política en el sistema tradicional de gobierno dando origen al derrumbamiento del partido hegemónico y la consolidación democrática de la sociedad. La transición mexicana, en su momento fue diferente a las experiencias registradas en Europa, Asia y América Latina, en donde se pasaron de regímenes totalitarios a democráticos, con acuerdos políticos expresos. En México, nunca hubo un acuerdo para realizar dicho tránsito.

El caso escogido para realizar la evaluación de dicho cambio político, ha permitido demostrar la idea de que la democracia en México inicio en sus regiones, pero sobre todo, que fue un producto en el cual México cambió de un sistema político de partido hegemónico a un sistema de partido dominante y actualmente con un sistema de partidos con representaciones regionales y locales muy diversificadas.

El caso de Ciudad Juárez, debe ser abordado desde la perspectiva de que fue el caso más emblemático del cambio político que se registró en México en la década de los ochentas, en donde los actores de la democracia tuvieron un papel predominante y que por ello permite hacer el estudio de caso comparando los períodos del estudio para medir el cambio que hubo en los procesos de gobierno.

La relación entre los gobernantes y los ciudadanos ha cambiado en forma sustancial. Una manera de hacer esta evaluación, es el reconocimiento formal a través de los marcos jurídicos federales y locales en el cual se reconocen los derechos de los ciudadanos. En primera instancia, el reconocimiento de los derechos políticos que existían en el período de 1983 – 1986 eran relacionados a un tipo de cultura política de subordinación, ya que el ciudadano no tenía frente al estado, representado por la autoridad municipal, para nuestro caso, de ninguna defensa a sus derechos. De igual manera se encontró que actualmente existe (2004 - 2007) un marco jurídico amplio que regula el ejercicio de los derechos ciudadanos, situación que no se presentaba en el período anterior.

Existe un consenso entre los teóricos para establecer que la transición democrática es un proceso que termina con la alternancia en el poder de los actores políticos. Adicionalmente, en la etapa de la consolidación democrática, existen procesos intermedios caracterizados por la instauración de “formas” de gobierno nuevas e inclusive, en dichos procesos existe la posibilidad de llevar a cabo regresiones a sistemas autoritarios.

También en estos procesos, se reconoce en las democracias no consolidadas, un sistema en donde las reglas de la competencia por el poder no son claras ni precisas y en donde los actores no han generado el consenso para la transición democrática. De igual manera, se considera que la consolidación democrática en su etapa final, establece reglas claras sobre el

“juego democrático” procesos electorales y transparentes de partidos políticos con posibilidades reales de triunfo.

El objetivo de la investigación no se centro en el proceso de transición democrática o bien de la consolidación democrática, sino en el establecimiento de formas diferentes en el ejercicio del poder y la relación de la autoridad gubernamental frente a los ciudadanos y que son producto de la modernización política.

En el presente estudio, se ha mencionado que existen diversas culturas políticas, las cuales son el resultado de la práctica en la que se desarrolla el ejercicio de la ciudadanía, pero a la vez, también hay que considerar el indicador sobre los procesos electorados para considerar si son libres y correctas las elecciones y considerar con ello el grado de avance en la consolidación democrática.

Un punto importante, es la discusión que sobre la implicación del desarrollo económico tiene la modernización política, ya que implica un mayor grado de democratización. En este proceso de modernización política, se registro un cambio importante, ya que el PRI dejó de ser el partido hegemónico para transformarse en un partido dominante y de allí en convertirse en un partido que integra el bipartidismo regional y dominante.

En 1980, el municipio se convirtió en el espacio público de la lucha de la democracia y del cambio político. Con ello el municipio, se constituyó como el espacio que dio origen a la transición democrática en el país en donde la lucha contra el centralismo dominante fue uno de los argumentos contra el sistema político mexicano.

Existe una variedad de artículos, investigaciones e incluso tesis que abordan el caso de Ciudad Juárez por haber roto el paradigma del partido hegemónico y su papel protagónico como un espacio de alternancia política. La democratización del país, se dio en el campo de las elecciones, dando origen a una democracia procesal de las elecciones y no de una institucionalización de la democracia en el país.

En el capítulo uno, se mencionó que la democracia se convirtió en el sustento teórico y de legitimidad política de los gobiernos, los cuales fueron denominados como democráticos o no.

Las características de los gobiernos democráticos, residían en los derechos políticos que tenían los ciudadanos. Los derechos al voto, a ser votado, a asociarse, ejercer peticiones, a reunirse, a expresar las ideas, a ingresar al servicio público, a vigilar las acciones del gobierno y la participación en la formulación y ejecución de las políticas públicas han constituido la base principal de los derechos políticos de los ciudadanos. Se debe agregar a este conjunto de derechos el de formar parte de los organismos electorales, a integrar las mesas directivas de casillas electorales y las de fungir como observador electoral en las elecciones.

La constitución política ha sufrido modificaciones en casi el 75% de sus artículos. Dentro de los cambios producidos, se encuentra el voto otorgado a los ministros del culto religioso, la creación de organismos electorales autónomos, la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la incorporación de los observadores electorales y el establecimiento de las reglas del juego democrático.

Una redefinición de la ciudadanía, lo constituye el artículo 34, mismo que entre el período de estudio no sufrió ningún cambio. La individualidad en la afiliación partidista (artículo 35) constituye un avance sustantivo, ya que provocó el rompimiento con la tradición de la afiliación corporativista del sistema político mexicano “tradicional”. Además, cinco de los diez artículos que regulan los derechos políticos de los ciudadanos tuvieron un cambio en el contenido del texto constitucional.

En la constitución local, uno de los cambios más notables es el derecho ciudadano al acceso de la información. Otro cambio importante es que se eliminó de la constitución del estado, el requisito que los ciudadanos supieran leer y escribir el “idioma nacional” para poder votar en las elecciones. Otro de los avances en materia de gobernabilidad, constituye la introducción del mandato imperativo o la revocación del mandato. Las figuras del referéndum, así como el plebiscito como formas de participación ciudadana, son el avance más significativo de los derechos ciudadanos.

La ampliación de 18 a 32 el número de diputados, hace que cada uno de ellos cierren las brechas de representación y sobre representación que permanecía en 1983. Además, la figura del Congreso del Estado constituido como “Colegio Electoral” desapareció y es actualmente el Instituto Estatal Electoral quien entrega la constancia de mayoría a los partidos y candidatos que

obtienen el triunfo en las elecciones locales. Otro de los avances es la posibilidad que existe para que los ciudadanos presenten iniciativas de ley.

En 1998, se eligió por primera vez la figura del Síndico Municipal. La *Ley Electoral* actual es otra de las modificaciones sustanciales ya que en 1983, se participó con un ordenamiento confuso, poco explícito y que no regulaba de forma transparente y correcta el proceso electoral. Adicionalmente, el proceso electoral en 1983, se regía por el Código Municipal del Estado de Chihuahua. En la ley electoral actual, se establece como objetivo el garantizar los derechos de los ciudadanos.

En la *Ley Electoral* actual se reconoce a los ciudadanos el derecho a constituir agrupaciones políticas de carácter estatal. De igual manera se hace el reconocimiento en las reformas a la *Ley Electoral* de la incorporación de los ciudadanos en la integración de la Asamblea General y de las Asambleas Municipales.

En la conformación de las mesas directivas de las casillas electorales, se fija que deberán ser integradas por ciudadanos elegidos a través de un proceso de insaculación del listado nominal. Los partidos políticos pueden, acreditar hasta dos representantes de casilla, situación que en 1983 solo se permitía a un representante por partido político.

Otro de los avances significativos es la credencial para votar con fotografía. Anteriormente, por ejemplo en el caso de las elecciones de 1983, se podía votar si se encontraba en el padrón electoral y sin presentar la credencial de elector si esta se había extraviado. En las elecciones de 2004, no solamente se debe presentar la credencial de elector con fotografía, sino que debe estar en el listado nominal de la sección que le corresponde. La gran conclusión en este apartado, es la transformación del juego democrático, donde las reglas establecidas fundamentan la democracia “procesal” que se instauro en México.

En el plano de la normatividad municipal, existe una alta especialización en la reglamentación de la función del ayuntamiento, así como de los servicios que ofrecen a la comunidad. Resalta el hecho de que en 1983, la reglamentación municipal era prácticamente nula, ya que existían solo cuatro ordenamientos municipales que contrastan con los 42 reglamentos ubicados en la administración 2004-2007. Esta altísima reglamentación ha producido

a la vez una falta de sistematización, ya que se encontraron contradicciones y duplicidad en los reglamentos referidos.

En el capítulo dos, se plantearon las características del sistema político mexicano, identificado plenamente con el ejercicio del poder que ejercía el Presidente de la República y la relación directa que había con el *partido hegemónico*. En el período actual (2004-2007) el sistema político es diferente. Por principio de cuentas, el PRI dejó de ser el partido hegemónico; a nivel nacional la calidad de partido dominante también desapareció y en el plano local se ha acentuado el bipartidismo entre el PAN y el PRI. Desde el año 2000, el PAN ocupa la Presidencia de la República. El asentado centralismo de la época de 1983, sigue vigente, pero no con la misma intensidad con la que se caracterizaba cuando el PRI tenía control del poder ejecutivo.

Otro de los cambios registrados, ha sido la democratización del PRI en la selección de sus candidatos, ya que se han abierto los procesos internos para designar candidatos. Las consultas para seleccionar candidatos, han buscado cubrir la participación ciudadana o bien, buscar candidatos consensados entre los diferentes precandidatos llamadas, candidaturas de unidad. Bajo estos esquemas “novedosos” el PRI recuperó la Presidencia Municipal que durante 12 años ocupó el PAN.

En 1983, se dio la apertura democrática en México, en el caso concreto de Ciudad Juárez se muestra un rompimiento del sistema político mexicano lo que produjo su apertura, adicionalmente, los medios de comunicación le dieron la oportunidad a la oposición de cubrir sus campañas. En cierto grado, la elección de 1983 fue correcta y se rompió con la hegemonía del PRI en Chihuahua. De igual manera se puede concluir que el nombramiento de los candidatos de la oposición como candidatos en 1983 rompió con los esquemas tradicionales del PRI. Actualmente, los esquemas de designación de candidatos del PRI, se presentan como innovadores y lejos de las decisiones centralistas que se caracterizaron en la década de 1980.

En el año 2004, la elección del candidato del PRI rompió con el esquema de consulta a las bases para su designación. En su lugar se buscó el consenso que permitió al PRI ganar las elecciones de Ayuntamiento y regresar tras 12 años a ocupar la presidencia municipal. Por su parte, el PAN ha mantenido la misma forma de designación de candidatos misma que consiste en la consulta a los delegados registrados. Por lo cual, la conclusión a la que se puede llegar es que

los partidos ofrecen alternativas de selección de candidatos muy identificadas con cada uno de los partidos: en el PRI se mantiene una inercia por no romper con los grupos al interior del mismo partido, buscando en todo momento la unidad como partido y el PAN se caracteriza por permanecer con la misma forma de selección de candidatos a través de delegados.

Los procesos electorales han sufrido un cambio muy significativo ya que han evolucionado en dos sentidos: el primero en sufrir cambios fue la forma en que se hacía la propaganda tradicional: el cartel, el volante, el discurso político, el anuncio a través de unidades de “perifoneo”, el mitin e inclusive en la vestimenta de los candidatos. Actualmente, no se hace referencia a la propaganda sino a la mercadotecnia electoral, en tal sentido, las campañas electorales actuales, tienen en los medios de comunicación masiva como la televisión, la radio y los periódicos, su fama más intensa de penetración: las campañas y los debates del discurso político –electoral se encuentran en los medios de comunicación.

En cuanto a los resultados electorales, estos indican un mayor grado de competitividad. En 1980, dos municipios eran gobernados por la oposición en el Estado de Chihuahua, mientras que en 1983 aumento esta cifra a 11 municipios. En el año 2004, la cantidad de municipios no gobernados por el PRI fue de 22 Ayuntamientos. Sin embargo, el mayor número de habitantes gobernados por la oposición fue en 1983. Otra de las conclusiones a la que se llega es que el resultado de las elecciones, indican un bipartidismo dominante en el resultado electoral entre el PAN y el PRI. De igual manera se observa una constante en el triunfo del PAN relacionada con una participación ciudadana alta en las elecciones; en forma divergente, cuando existe una baja participación ciudadana en las elecciones triunfa el PRI. El año 2004, significó una fuente de regresión en la intención del voto para el PAN, no obstante lo anterior, el resultado electoral indica que existió un proceso competitivo.

El organigrama municipal, ha sufrido una altísima movilidad, especialización y cambio entre los dos períodos, uno de los cambios registrados son las unidades de apoyo, las cuales no existían en 1983 y que ahora son 7. De igual manera en el año de 1983 no existían las unidades descentralizadas, actualmente son 4 con las que se cuentan.

En cuanto al número de *Direcciones Generales* que tiene el actual organigrama se evidencia un crecimiento del 226% ya que en 1983 contaba con 6 *Direcciones Generales* y

actualmente cuenta con 16. En este apartado, es importante reconocer que los cambios efectuados en el transcurso entre cada período hicieron que aumentara la participación ciudadana con la creación de consejos consultivos, mismos que no existían o eran nulos en la administración de 1983.

Se evidencia también, la invariabilidad del Ayuntamiento de 1983 en cuanto a su estructura orgánica, ya que no presenta un cambio sustancial en la forma de la estructura orgánica. En el caso del Ayuntamiento 2004-2007, conserva igualmente casi la misma estructura de las administraciones (panistas) anteriores. Otra de las conclusiones a las que se llega, es que las funciones administrativas que se desarrollaban a manera de Dirección, pasaron a ser parte de la estructura de las *Direcciones Generales*, tales como son los casos de la Dirección de Auditoría Interna, la Dirección de Seguridad Pública, la Dirección del Plan de Desarrollo Urbano, que se convierte en IMIP, la Dirección de Fomento Cultural que se transforma en la Dirección General de Educación y Cultura, la Dirección de Fomento Deportivo que pasa a ser La Dirección General del Deporte, la Dirección de Desarrollo Socioeconómico, que pasa a ser la Dirección General de Promoción Financiera y Económica. Finalmente y no por eso menos importante la Dirección de Información y Comunicación Social pasa a ser una unidad de apoyo con el nombre de Secretaría de Comunicación Social. Los cambios mostrados anteriormente se produjeron paulatinamente entre los dos períodos, lo cual indica que no hubo un cambio sustancial de una administración municipal a otra.

Por otro lado, en el capítulo cuatro se mostró que los hombres y mujeres que en 1983 fueron *actores de la democracia* tuvieron dos puntos de divergencia. La corriente formada en torno al proyecto del Partido Acción Nacional (PAN) tuvo una proyección a nivel nacional, ocupando cargos en la administración del Presidente Vicente Fox Quezada (2000 – 2006) y en la de Felipe Calderón Hinojosa (2006-). De igual manera, han sido protagonistas en el Comité Ejecutivo Nacional del PAN y en la estructura estatal de este partido político.

En contraparte, los hombres y mujeres “identificadas” con el PRI han tenido un proyecto político más local. El impacto ha sido en las candidaturas por la gubernatura, las posiciones que han logrado en el Congreso del Estado y su permanencia como la clase política tradicional al interior del PRI en el plano municipal. También, es importante reconocer que el PAN tuvo su

mejor momento al incorporar a las mujeres, a los jóvenes y a los comités de vecinos como protagonista de la nueva administración municipal. Antes, en el proceso electoral, incorporó a las mujeres para que defendieran el voto que les otorgo el triunfo en 1983.

De igual manera, es importante rescatar la participación activa que tuvieron los empresarios y la Iglesia católica en el proceso electoral ya que fueron la base de la socialización política a favor del PAN ó bien en la construcción de un voto antisistema que se caracterizó por su reiterado rechazo a la forma tradicional de ejercer el gobierno por parte del PRI y hacer del discurso del cambio político la bandera de lucha de la democracia.

En cuanto a los partidos políticos, estos tuvieron un cambio en su nominación, pero a la vez fortalecieron un bipartido dominante que ha caracterizado cada uno de los procesos locales. Así, en 1983 había 9 partidos políticos y en el año 2004 participaron 6 partidos mismos que constituyeron alianzas políticas que polarizan el sentido del voto en dos opciones para los ciudadanos.

Al comparar la intención del voto de los ciudadanos con las encuestas realizadas en 1986 y en 2005 se evidencia en primera instancia una regresión en la preferencia partidista del PAN, mientras que la intención del voto del PRI permanece casi inamovible. Adicionalmente, se observó que los otros partidos políticos aumentaron significativamente la intención del voto ciudadano, pero en específico en favor del PRD.

También, en las tasas de abstencionismo, se observó que en los dos períodos del estudio, existe una baja participación ya que los niveles que alcanzan son del 53% en 1983 y de un 64% en el año 2004. De igual manera en los resultados comparados de las dos encuestas analizadas se encontró que en la encuesta de 1986 el resultado electoral no correspondía con la intención del voto reflejado en los datos de la encuesta. En el otro sentido, la encuesta del año 2005 si reflejaba el resultado electoral con la intención del voto manifestado por los ciudadanos encuestados.

De acuerdo a los datos obtenidos en ambas encuestas, el PAN tiene una regresión muy intensa, ya que en la intención del voto por escolaridad, presenta un descenso en los cuatro bloques (Primaria, Secundaria, Preparatoria y Universidad). En el caso contrario, el PRI obtiene un aumento poco significativo en el nivel de primaria, un aumento significativo en el sector

secundaria y preparatoria, pero tiene una regresión muy significativa en el sector universitario. Los otros partidos tienen en general un aumento muy significativo en los cuatro sectores.

Los datos obtenidos, de acuerdo al género indicaron que el PRI no tuvo cambio significativo en la preferencia partidista con las mujeres y tuvo un aumento poco significativo en la intención del voto en los hombres. Sin embargo, el PAN tuvo una regresión muy significativa de casi 15 puntos porcentuales en la preferencia partidista por género, ya que en ambos casos redujo la intención del voto en su favor.

Las preferencias de partido por sector económico, evidenciaron que el PRI tuvo un crecimiento en el sector económico *alto*, una disminución significativa en el sector *medio* y un crecimiento poco significativo en el sector *bajo*. Por su parte, el PAN tuvo un crecimiento muy significativo en el sector *alto*, una disminución muy significativa en el sector *medio* y un crecimiento significativo en el sector *bajo*. Los otros partidos, tuvieron un aumento muy significativo en el sector alto, una disminución muy significativa en el sector medio y un crecimiento poco significativo en el sector bajo. En este mismo orden de ideas, se encontró que el sector *bajo* tuvo la tasa más alta de no respuesta. Igualmente, el sector *bajo* conservó los porcentajes de “ninguna” preferencia de partido por sector económico.

En cuanto a las preferencias partidistas por grupos quinquenales, se notó una disminución significativa en las preferencias del grupo de 18 a 22 años hacia todos los partidos políticos. Los cambios poco significativos se registraron principalmente en los grupos de edad de 43 años en adelante. Finalmente, se detectó que el aumento significativo que registraron los partidos políticos se dio entre los grupos de edad de 28 a 42 años.

La conclusión general a la que se puede llegar es que hubo un cambio en la actitud ciudadana que era de sumisión a una mayor participación en la problemática social en la que se desarrolla su vida cotidiana. Una mayor participación ciudadana en los asuntos de gobierno y en los asuntos públicos que reemplaza el corporativismo del viejo sistema político y permite a la sociedad civil ser parte en la discusión y en la toma de decisiones gubernamentales. Se puede considerar a través de este estudio de caso, empírico, que la modernización política se ha dado en México, de una manera paulatina pero que reconoce en los procesos electorales, el cambio más significativo.

Bibliografía.

- Aguilar Villanueva, Luís F. (1996), *El estudio de las políticas públicas*, México, Porrúa.
- Ai Camp, Roderic (Comp.), (1997), *La democracia en América Latina: modelos y ciclos*, México, Siglo XXI
- Alcocer Villanueva, Jorge (1991), “Implicaciones económicas de la reforma del estado en México: Economía y política en la transición Mexicana”, en José Luís Barros Horcasitas, Javier Hurtado, Germán Pérez Fernández del Castillo, *Transición a la democracia y reforma del estado en México*, México, Porrúa – FLACSO – U de G, pp. 31-51.
- Almond, Gabriel A. y Sydney Verba (1989), *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*, EUA, Sage.
- Almond, Gabriel A. y Sydney Verba (1992), “La cultura política” en *Diez Textos básicos de ciencia política*, España, Ariel, pp. 171 – 220.
- Argyriades, Demetrios (2005), “Resistencia al cambio. Algunas observaciones críticas sobre discursos contemporáneos con respecto a la reforma administrativa” en *Contaduría y Administración*, México, No. 215, pp. 125 – 152.
- Aziz Nassif, Alberto (1985), “La coyuntura de las elecciones en Chihuahua 1983” en Carlos Martínez Assad, *Municipios en conflicto*, México, IIS – UNAM, pp. 75 – 132.
- Aziz Nassif, Alberto (1991), “Reformar al estado. Modernización sin modernidad” en José Luis Barros Horcasitas, Javier Hurtado, Germán Pérez Fernández del Castillo, *Transición a la democracia y reforma del estado en México*, México, Porrúa – FLACSO – U de G, pp.75-86.

Aziz Nassif, Alberto (1992), “Chihuahua: de la euforia a la indiferencia” en Tonatiuh Guillén López (Coord.), *Frontera Norte: una década de política electoral*, México, El Colegio de México – El Colegio de la Frontera Norte, pp. 69 – 95.

Aziz Nassif, Alberto (1996), *Territorios de alternancia: el primer gobierno de oposición en Chihuahua*, México, CIESAS – Triana.

Aziz Nassif, Alberto (2000), *Los ciclos de la democracia: gobierno y elecciones en Chihuahua*, México, CIESAS – UACJ – Porrúa.

Barman, Zygmunt (2001), *La globalización: consecuencias humanas*, México, Fondo de Cultura Económica.

Barros Horcasitas, José Luis, Javier Hurtado, Germán Pérez Fernández del Castillo (1991), *Transición a la democracia y reforma del estado en México*, México, Porrúa – FLACSO – U de G, pp. 9 – 13.

Bassols Ricárdez, Mario y Socorro Arzaluz Solano. *Gobiernos municipales y alternancia política en ciudades mexicanas en Frontera Norte*, México, COLEF, Vol. 8, Núm.16, 1996, p.103 – 124.

Bazaga Fernández, Isabel (1997), “El planteamiento estratégico en el ámbito público” en Bañón, R. y Carrillo E., (compiladores), *La nueva administración pública*, Alianza Universidad, pp. 105 – 123

Bazdresch, Carlos (1991), “Las implicaciones económicas de la transición a la democracia”, en José Luis Barros Horcasitas, Javier Hurtado, Germán Pérez Fernández del Castillo, *Transición a la democracia y reforma del estado en México*, México, Porrúa – FLACSO – U de G, pp. 31-35.

Bernal Calva, Silvia Marc (1994), *Struggling for a democratic Future: Political change in Chihuahua, 1983 – 1992*, EUA, UTA, Tesis de Doctorado.

Bobbio, Norberto (1996a), *Derecha e izquierda*, España, Taurus.

- Bobbio, Norberto (1996), *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2ª. Edición.
- Borja, Jordi (2002), Ciudadanía y globalización en *Reforma y democracia* no. 22, Venezuela, CLAD.
- Botella, Juan (1991), “Introducción” en Arend Lijphart, *Las democracias contemporáneas*, España, Ariel, pp. 9 – 13.
- Bovero, Michelangelo (1997), *Los adjetivos de la democracia*, México, IFE.
- Cabrero Mendoza, Enrique (1995), La nueva gestión municipal en México: Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales, México, CIDE – Porrúa.
- Calderón Chelius, Leticia (1989), *Vida Cotidiana en Ciudad Juárez: Del olvido histórico a la memoria cotidiana*, Tesis de licenciatura en sociología, México, UNAM.
- Calsamiglia, Albert (2000). Cuestiones de lealtad: límites del liberalismo: corrupción, nacionalismo y multiculturalismo, España, Paidós.
- Cansino, César (1997, 2001). Democratización y liberalización, México, IFE, Cuadernos de Divulgación de la cultura democrática, núm. 14.
- Cansino, César, (1995), Construir la democracia: límites y perspectivas de la transición en México, México, Porrúa – CIDE.
- Cansino, César, (1998), “Nuevos escenarios de la transición democrática”, en César Cansino (Coord.), *Después del PRI, las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México*, México, CEPACOM, Col. Estudios Comparados.
- Cansino, César, (2004), *El desafío democrático: la transformación del estado en el México posautoritario*, México, CEPACOM.
- Carpizo, Jorge (2003). El presidencialismo mexicano, México, Siglo XXI.

- Castañeda, Jorge (2000), *La herencia: arqueología de sucesión presidencial en México*, México, Alfaguara.
- Cerroni, Humberto (1991). *Reglas y valores en la democracia: Estado de derecho, Estado social, Estado de cultura*, México, CONACULTA – Alianza.
- Chand, Vikram Khu (1991), *Politization, institutions, and democratizations in Mexico: The politics of the state of Chihuahua in perspective national*, EUA, Harvard, Tesis de Doctorado.
- Cosío Villegas, Daniel (1975). *La sucesión presidencial*, México, Cuadernos de Joaquín Mortiz.
- Cosío Villegas, Daniel (1981). *El sistema político mexicano: las posibilidades del cambio*, México, Cuadernos de Joaquín Mortiz.
- Crespo, José Antonio (1989), *Racionalidad política de la democracia*, México, ANUIES, en http://www.hemerodigital.unam.mx/ANUIES/itam/estudio/letras17/textos4/sec_1.html del 22 de septiembre del 2004.
- Crespo, José Antonio (1994), “PRI: de la hegemonía revolucionaria a la dominación democrática” en *Política y gobierno*, vol. I, núm. 1, pp.47 – 78.
- Crespo, José Antonio (1995), *Urnas de pandora: partidos políticos y elecciones en el gobierno de Salinas*, México, CIDE.
- Dahl, Robert A. (1987), *Un prefacio a la teoría democrática*, México, Gernika.
- Dahl, Robert A. (1993), *La poliarquía: Participación y oposición*, México, REI.
- Delgado, Álvaro (2004). *El ejército de Dios: nuevas revelaciones sobre la extrema derecha en México*, México, Plaza y Janés.
- Espinoza Valle, Víctor Alejandro (1993), *Reforma del Estado y Empleo Público*, México, INAP.

- Flores Andrade, Anselmo (2003), “Los empresarios y la transición a la democracia: los casos de México y España” en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 3, pp.497 – 522.
- Foucher, Michel (1997), “Tipología de las fronteras contemporáneas” en Philippe Bovin, (Coord.) *Las Fronteras del istmo*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social – Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos.
- Fukuyama, Francis (1992). *El fin de la historia y el último hombre*, México, Planeta.
- Garretón, Manuel Antonio (2003), “Los problemas de la democracia postransición” en *Retos y perspectivas de la consolidación democrática en México*, México, IEDF, pp. 89 - 113.
- Garrido, Luís Javier (2000) [1982]. *El partido de la revolución institucionalizada: la formación del nuevo estado en México (1928 – 1945)*, México, Siglo XXI, 9ª. Edición
- Gómez Tagle, Silvia (2001), *La transición inconclusa, treinta años de elecciones en México*, México, COLMEX, 2da. Edición
- Guillén López, Tonatiuh (1987), *Partidos y votantes en Chihuahua*, México, UNAM – CRIM.
- Guillén López, Tonatiuh (1988), “Crisis económica y cambio político en México: una visión desde la frontera norte” en *Estudios Sociológicos*, vol. VI, no. 16, pp. 103 – 127.
- Guillén López, Tonatiuh (1990), “La ideología política en un municipio de oposición: el PAN en Ciudad Juárez (1983 - 1985)” en *Frontera Norte*, vol. 2, no. 3, pp. 63 – 90.
- Guillén López, Tonatiuh, Edgar W. Butler y James B. Pick (1990a), “La política fronteriza del norte de México. Perspectivas en la década de los noventa” en *Estudios Sociológicos*, vol. VIII, no. 23, pp. 271 – 304.
- Guillén López, Tonatiuh (1990 b), “Servicios públicos y marginalidad social en la frontera norte” en *Frontera Norte*, vol. 2, no. 4, pp. 95 – 119.

- Guillén López, Tonatiuh (1995) “Ayuntamientos y pluralidad política en los municipios fronterizos del norte de México” en *Frontera Norte*, vol. 7, no. 13, pp. 129 – 138.
- Guillén López, Tonatiuh (1996a), “La cultura política desde la frontera norte de México: elementos para un debate” en *Estudios Fronterizos*, No. 34, julio – diciembre de 1994, pp. 85 – 116.
- Guillén López, Tonatiuh (1996), *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*, México, El COLEF – Porrúa.
- Guillén López, Tonatiuh (2002), *Los actores de la democracia en México: su origen en las regiones (Ciudad Juárez, 1983-1986)*, México, El Colegio de México, Tesis de Doctorado.
- Guillén López, Tonatiuh (2006), “Democracia representativa y participativa en los municipios de México: procesos de tensión” en Andrew D. Selee, Leticia Santín del Río (coord.), *Democracia y ciudadanía: participación ciudadana y deliberación pública en gobiernos locales mexicanos*, EUA, Woodrow Wilson International Center for scholars - Ágora pp.133 – 162.
- Held, David (1997), *La democracia y el orden global*, España, Paidós.
- Hernández, Juan Luís y Cuitláhuac Bardán (Coord.), (2004), *La agenda electoral de la consolidación democrática*, México, Senado de la República – Universidad Iberoamericana.
- Heras, María de las (1999), *Uso y abuso de las encuestas, elección 2000: los escenarios*, México, Océano.
- Huntington, Samuel P. (1991, 1997), *El orden político en las sociedades en cambio*, Argentina, Paidós.

- Hurtado, Javier (1991), “Presentación” en Carlos Barba Solano, José Luis Barros Horcasitas, Javier Hurtado, *Transiciones a la democracia en Europa y América Latina*, México, Porrúa – FLACSO – U de G, pp. 5 -10.
- Hurtado, Javier (2000), *Derechos políticos en el orden municipal*, México, Centro de Estudios para la Reforma del Estado
- Hurtado, Javier (2001). *El sistema presidencial mexicano: evolución y perspectivas*, México, FCE.
- Instituto Federal Electoral (IFE), (2001b), *La organización ciudadana en la defensa y el ejercicio de los derechos civiles y políticos: Segundo eslabón*, México, IFE, Segunda Edición, Col. Eslabones de la Democracia, Tomo 2.
- Instituto Federal Electoral (IFE), (2000a), *La organización ciudadana en la gestión pública municipal: Cuarto eslabón*, México, IFE, Col. Eslabones de la Democracia, Tomo 4.
- Instituto Federal Electoral (IFE), (2001c), *La participación ciudadana en la integración de la autoridad: Tercer eslabón*, México, IFE, Segunda Edición, Col. Eslabones de la Democracia, Tomo 3.
- Instituto Federal Electoral (IFE), (200b), *La responsabilidad ciudadana en el fortalecimiento municipal: Cuarto eslabón*, México, IFE, Col. Eslabones de la Democracia, Tomo 5.
- Instituto Federal Electoral (IFE), (2001a), *Los derechos civiles y políticos fundamentales y el sistema federal de gobierno: primer eslabón*, México, IFE, Segunda Edición, Col. Eslabones de la Democracia, Tomo 1.
- Krauze, Enrique (1986), *Por una democracia sin adjetivos*, México, Joaquín Mortiz – Planeta.
- Krotz, Esteban y Rosalía Winocur (2007), “Democracia, participación y cultura ciudadana: discursos normativos homogéneos versus prácticas y representaciones heterogéneas” en *Estudios sociológicos*, Vol. XXV, núm. 73, pp. 187 – 218.

- Labastida Martín del Campo, Julio y Miguel Armando López Leyva (2004), “México una transición prolongada (1988 – 1996/ 97)” en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 4, pp.749 – 806.
- Lijphart, Arend (1991), *Las democracias contemporáneas*, España, Ariel.
- Linz, Juan (1990), “Transiciones a la democracia” en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (RIES)*, núm.51, pp.7 -33
- Lujambio, Alonso (1995), “De la hegemonía a las alternativas: Diseños institucionales y el futuro de los partidos políticos en México” en *Política y gobierno*, Vol. 1, núm. 1, pp. 43 – 71
- Madero, Francisco I. La sucesión Presidencial en 1910, México, INEP, en <http://www.inep.org/content/view/226/55/> del 15 de abril de 2007.
- Maquiavelo, Nicolás (1999), *De principatibus*, México, Trillas.
- Martínez Assad, Carlos (1985), *Municipios en conflicto*, México, IIS - UNAM
- Martínez Assad, Carlos (2001). Los sentimientos de la región: del viejo centralismo a la nueva pluralidad, México, Océano – INEHRM.
- Martínez Rodríguez, Antonia (2000), “Transición política” en Laura Baca Olamendi Judith Bóxer-Liwerant, Fernando Castaños y otros (Comp.), *Léxico de política*, México, FCE, pp. 788 – 794
- Méndez de Hoyos, Irma (2003), “Competencia y competitividad electoral en México, 1977 – 1997” en *Política y gobierno*, Vol. X, Núm. 1, pp. 139 – 182.
- Méndez de Hoyos, Irma (2006), *Transición a la democracia en México: competencia partidista y reformas electorales 1977 – 2003*, México, FLACSO – Fontamara.
- Merino Huerta, Mauricio (Coord.), (1993), *Cambio político y gobernabilidad*, México, CNCPyAP - CONACYT.

- Merino, Mauricio (1994 a), “¿El conflicto como condición de la democracia?: Límites y expectativas de la transición democrática en México” en *Política y gobierno*, vol. I, núm. 1, México, pp. 127 – 138.
- Merino, Mauricio (1994), *En busca de la democracia municipal: la participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, Colegio de México.
- Merino, Mauricio (2003), *La transición votada: crítica a la interpretación del cambio político en México*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Mizrahi, Yemile (1994). *A new conservative opposition in Mexico: The politics of entrepreneurs in Chihuahua (1983 – 1992)*, EUA, UCB, Tesis de Doctorado.
- Mizrahi, Yemile (1995). *Conciliation against Confrontation: How does the Partido Acción Nacional Rule in Chihuahua?*, México, CIDE, Documento de trabajo.
- Mizrahi, Yemile (1998). *Voto retrospectivo y desempeño gubernamental: Las elecciones en el Estado de Chihuahua*, EUA, CIDE
- Molinar Horcasitas, Juan (1987), “regreso a Chihuahua”, *Nexos*, núm. 111
- Molinar Horcasitas, Juan (1991), *El tiempo de la legitimidad: elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena.
- Morales Garza, Martagloria (2005), “Los gobiernos locales y los partidos políticos” en *Gestión y política pública*, Vol. XIV, núm. 2, pp.311 – 340.
- Moreno, Alejandro (2003), *El votante mexicano: democracia, actitudes políticas y conducta electoral*, México, FCE
- Morlino, Leonardo (1986), “Consolidación democrática. Definición, modelos, hipótesis”, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (RIES)*, núm.35, pp.7 - 62

- Munck, Gerardo L. y Jay Verkuilen (2002), “Conceptualizando y midiendo la democracia: una evaluación de índices alternativos” en *Política y gobierno*, vol. IX, núm.3, México, pp.403 – 441
- Negrete Mata, José (2002), *En busca del votante (Tijuanense) perdido: cultura política, participación y abstencionismo*, tesis de doctorado, México, El Colegio de la Frontera Norte
- O’ Donnell, Guillermo y Philippe C. Schmitter (1986), *Transitions from authoritarian rule: tentative conclusion about uncertain democracies*, EUA, The Johns Hopkins University Press
- Ordóñez Barba, Gerardo M. (1990), *Participación política y administración municipal: el caso de Ciudad Juárez (1980 - 1989)*, tesis de maestría, México, El Colegio de la Frontera Norte.
- Padilla Delgado, Héctor (1995), “Ciudad Juárez: administración pública y conflicto político en la experiencia de un gobierno panista” en Alicia Ziccardi (Coord.) *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México, Miguel Ángel Porrúa grupo editorial – IIS – UNAM, pp.129 – 166.
- Padilla Delgado, Héctor (1997), *Democracia y élites políticas en la frontera norte de México: los casos de Ciudad Juárez y Matamoros, 1980 – 1995*, México, FLACSO, Tesis de doctorado.
- Przeworski, Adam (1995), *Democracia y mercado: Reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*, Gran Bretaña, Ariel
- Puga, Cristina (2000), “Modernización política” en *Léxico de la política*, Laura Baca Olamendi y otros (compiladores), México, FLACSO – FCE – CONACYT – Heinrich Böll Stiftung, pp. 444– 449.

- Remes, Alain de (1999). “Gobiernos yuxtapuestos en México: hacia un marco analítico para el estudio de las elecciones municipales”, en *Política y gobierno*, México, CIDE, Vol. VI, Núm. 1, pp. 225 – 253.
- Reyes Heróles, Jesús (1991), “Elementos económicos de la reforma del estado en México” en José Luis Barros Horcasitas, Javier Hurtado, Germán Pérez Fernández del Castillo, *Transición a la democracia y reforma del estado en México*, México, Porrúa – FLACSO – U de G, pp. 39-46.
- Rubio, Luis (1991) La democracia y la economía, en José Luis Barros Horcasitas, Javier Hurtado, Germán Pérez Fernández del Castillo, *Transición a la democracia y reforma del estado en México*, México, Porrúa – FLACSO – U de G, pp. 49-70.
- Schmitter, Philippe C., (1991), “La cuarta onda de democratizaciones” en Carlos Barba Solano, José Luis Barros Horcasitas, Javier Hurtado, *Transiciones a la democracia en Europa y América Latina*, México, Porrúa – FLACSO – U de G, pp. 101-117.
- Sirvent, Carlos (1987), *Encuesta electoral en Chihuahua (1986)*, México, UNAM
- Touraine, Alain (2001, [1994]) *¿Qué es la democracia?*, México, FCE.
- Varela Guinot, Helena (2004), “Diseño institucional y consolidación democrática: propuesta de reforma para una mejor relación entre Poder Ejecutivo y Legislativo”, en Juan Luis Hernández y Cuitláhuac Bardán (Coord.), *La agenda electoral de la consolidación democrática*, México, Senado de la República – Universidad Iberoamericana.
- Venegas Aguilera, Lilia (1995), “Political culture and women of the popular sector in Ciudad Juárez, 1983 – 1986” en Victoria Rodríguez y Peter Ward, *Opposition government in México*, EUA, Universidad de Nuevo México, pp. 97 – 111.
- Ward, Peter M. (1995), “Policy making and policy implementation among non-PRI governments: the PAN in Ciudad Juárez and in Chihuahua” en Victoria Rodríguez y Peter Ward, *Opposition government in México*, EUA, Universidad de Nuevo México, pp. 135 – 151.

Whitehead, Laurence (1996), “Una transición difícil de alcanzar: la lenta desaparición del gobierno dominante en México” en *Política y gobierno*, vol. III, núm.1, México, pp.31 – 59.

Woldenberg, José (1991), “Democracia y sistema electoral”, en José Luis Barros Horcaditas, Javier Hurtado, Germán Pérez Fernández del Castillo, *Transición a la democracia y reforma del estado en México*, México, Miguel Ángel Porrúa grupo editorial, pp. 209-220.

Ziccardi, Alicia (1995), *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México, Miguel Ángel Porrúa grupo editorial – IIS – UNAM, pp.13 – 37.

Leyes, reglamentos y fuentes jurídicas.

Código Administrativo del Estado (2003) en Gerardo Cortinas Murra, Recopilación de leyes electorales del estado de Chihuahua (1920 – 1995), México, IEE

Código Municipal del Estado de Chihuahua (1982, 2007)

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2007), (2005), (1984)

Constitución Política del Estado de Chihuahua (2007), (1984)

Ley Electoral del Estado de Chihuahua (2006)

Reglamento de actos de fusión, subdivisión, retotificación y fraccionamiento de predios para el Municipio de Juárez (1988), Periódico Oficial del Estado, Chihuahua, México, No. 96

Reglamento de aseo y regeneración urbana del Municipio de Juárez (1997), Periódico Oficial del Estado, Chihuahua, México, No. 22

Reglamento de bomberos (1983), Periódico Oficial del Estado, Chihuahua, México, No. 64

Reglamento de boxeo profesional del Municipio de Juárez (2005), Periódico Oficial del Estado, Chihuahua, México, No. 52

Reglamento para el funcionamiento de albergues para menores de edad del Municipio de Juárez (1999), Periódico Oficial del Estado, Chihuahua, México, No. 43

Reglamento que regula el funcionamiento de ambulancias dentro del municipio de Juárez (1994), Periódico Oficial del Estado, Chihuahua, México, No. 47

Reglamento de cementerios y servicios funerarios del Municipios de Juárez (1995), Periódico Oficial del Estado, Chihuahua, México, No. 91

Reglamento del centro de readaptación social para adultos del Municipio de Juárez, Chihuahua (2001), Periódico Oficial del Estado, Chihuahua, México, No. 77

Reglamento de los comités de vecinos del Municipio de Juárez (1994), Periódico Oficial del Estado, Chihuahua, México.

Reglamento del consejo local de seguridad pública para el Municipio de Juárez, Chihuahua (2004), Periódico Oficial del Estado, Chihuahua, México, No. 98

Reglamento de nomenclatura y monumentos para el Municipio de Juárez (1998), Periódico Oficial del Estado, Chihuahua, México, No. 52

Reglamento del presupuesto de egresos, contabilidad y gastó público del Municipio de Juárez (2001), Periódico Oficial del Estado, Chihuahua, México, No. 11

Reglamento del mercado Juárez (1994), Periódico Oficial del Estado, Chihuahua, México, No. 47

Reglamento del consejo local de tutelas del Municipio de Juárez (1994), Periódico Oficial del Estado, Chihuahua, México, No. 47

Reglamento del consejo municipal de participación social en la educación del Municipio de Juárez (1999), Periódico Oficial del Estado, Chihuahua, México, No. 81

Reglamento de construcción (2004), Periódico Oficial del Estado, Chihuahua, México, No. 81

Reglamento que controla el uso de sustancias de efecto psicotrópico por inhalación en el Municipio de Juárez (1990), Periódico Oficial del Estado, Chihuahua, México, No. 40

Reglamento para el ejercicio del comercio en puestos fijos en la zona denominada centro de la ciudad del Municipio de Juárez (1983), Periódico Oficial del Estado, Chihuahua, México, No. 64

Reglamento de espectáculos taurinos para el Municipio de Juárez (1993), Periódico Oficial del Estado, Chihuahua, México, No. 94

Reglamento para las empresas particulares de servicios de seguridad y vigilancia para el Municipio de Juárez (2004), Periódico Oficial del Estado, Chihuahua, México, No. 40

Reglamento del entorno e imagen urbana del municipio de Juárez (2004), Periódico Oficial del Estado, Chihuahua, México, No. 75

Reglamento de espectáculos y diversiones públicas para el Municipio de Juárez (2000), Periódico Oficial del Estado, Chihuahua, México, No. 37

Reglamento de estacionamiento en la vía pública para el Municipio de Juárez (1993), Periódico Oficial del Estado, Chihuahua, México, No. 82

Reglamento interior del honorable Ayuntamiento del Municipio de Juárez (1998), Periódico Oficial del Estado, Chihuahua, México, No. 79

Reglamento interior que fija las condiciones generales de trabajo de los servidores públicos del Municipio de Juárez (1995), Periódico Oficial del Estado, Chihuahua, México.

Reglamento de jubilaciones por antigüedad y edad para el Municipio de Juárez (1988), Periódico Oficial del Estado, Chihuahua, México, No. 100

Reglamento interior de las ligas deportivas municipales para el Municipio de Juárez (2006), Periódico Oficial del Estado, Chihuahua, México, No. 79

Reglamento de mercados públicos de Municipio de Juárez (1994), Periódico Oficial del Estado, Chihuahua, México, No. 47

Reglamento para los órganos de participación ciudadana en el Municipio de Juárez (1996), Periódico Oficial del Estado, Chihuahua, México.

Reglamento del consejo del deporte (1999), Periódico Oficial del Estado, Chihuahua, México, No. 80

Reglamento orgánico de la administración pública del Municipio de Juárez (1994), Periódico Oficial del Estado, Chihuahua, México, No. 12

Reglamento de planeación del desarrollo urbano del Municipio de Juárez (1988), Periódico Oficial del Estado, Chihuahua, México.

Reglamento del presupuesto de egresos, contabilidad y gasto público del Municipio de Juárez (2001), Periódico Oficial del Estado, Chihuahua, México, No. 11

Reglamento del rastro del Municipio de Juárez (1994), Periódico Oficial del Estado, Chihuahua, México, No. 98

Reglamento de limpia (1983), Periódico Oficial del Estado, Chihuahua, México, No. del 10 de agosto de 1983.

Reglamento interior de trabajo del DIF del Municipio de Juárez (2000), Junta Local de Conciliación y Arbitraje. Junta especial núm. 3, Expediente 3 - 16 – 039/00 R.I.

Reglamento interior de la secretaría de seguridad pública y protección ciudadana para el Municipio de Juárez (2004), Periódico Oficial del Estado, Chihuahua, México, No. 18

Reglamento para regular el nombramiento y actuación de la figura de cronista de la ciudad del Municipio de Juárez (2005), Periódico Oficial del Estado, Chihuahua, México, No. 35

Reglamento del sistema expositor de artes, ferias y eventos culturales del Municipio de Juárez (2004), Periódico Oficial del Estado, Chihuahua, México, No. 53

Reglamento para las salas de masaje del Municipio de Juárez (1994), Periódico Oficial del Estado, Chihuahua, México, No. 60

Reglamento del sistema de urbanización municipal adicional del Municipio de Juárez (1998), Periódico Oficial del Estado, Chihuahua, México, No. 62

Reglamento de tránsito de rutas de carga del Municipio de Juárez (2003), Periódico Oficial del Estado, Chihuahua, México, No. 86

Fuentes orales.

Araceli Mercado

Cruz Pérez Cuellar

Carlos Morales Villalobos

Edna Lorena Fuerte

Francisco Barrio Terrazas

Héctor Agustín Murguía Lardizábal

Jaime Bermúdez Cuarón

Jesús Macías Delgado

José Luis Canales de la Vega

José Ramón Ortiz Pérez

José Reyes Ferriz

Manuel del Castillo

María Antonieta Pérez

Miguel Ángel Calderón

Pablo Cuarón Galindo

Rafael Navarro

Raúl Ruiz

Santiago Nieto Sandoval

Wilfredo Campbell Saavedra

Sitios de Internet

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

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

www.camaradediputados.gob.mx

www.cidac.org

www.ife.org.mx

www.iiechoihuahua.org.mx