



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES



“LA MODERNIZACIÓN DEL MUNICIPIO MEXICANO: UNA VISIÓN DE LA REELECCIÓN INMEDIATA EN LOS AYUNTAMIENTOS”.

**ENSAYO QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
PRESENTA:**

JAVIER ULISES MEJIA DE LA GARZA

**DIRECTOR:
DR. JUAN MIGUEL MORALES Y GOMÉZ**

MARZO DE 2014

A mi Madre

Ma. Del Pilar Azucena de la Garza Martínez.

In Memoriam

Mujer insuperable, quien con su inmenso amor, dedicación, esfuerzo y paciencia, supiera formarme y conducirme siempre por el camino de la honestidad, el respeto, la calidez y el amor a la vida, A ella, quien hasta en su último aliento, me confortó, aconsejó y amó incondicionalmente. A ella con amor, respeto y gran admiración.

Gracias Mamá





LA MODERNIZACIÓN DEL MUNICIPIO MEXICANO: UNA VISIÓN DE LA REELECCIÓN INMEDIATA EN LOS AYUNTAMIENTOS.

Introducción

El objetivo del presente ensayo es reflexionar y presentar una propuesta de solución a diversos problemas del municipio mediante el análisis de la viabilidad del fenómeno electoral de la reelección inmediata para presidentes municipales y regidores; se muestra el proceso que se debe llevar a cabo para adaptar este mecanismo a la realidad municipal mexicana, así como señalar sus ventajas y desventajas. Se trata de presentar argumentos que refrenden la discusión de la no reelección para nuestra sociedad y nuestro sistema político, gubernamental y administrativo.

El ensayo se divide en cuatro partes. En la primera de ellas se ofrece una descripción del municipio, su concepto y funciones desde la perspectiva de la realidad actual; en la segunda parte se describe el modelo electoral de la reelección inmediata: se inicia con su concepto, después se presentan sus elementos y países, y finalmente sus ventajas y desventajas; en el tercer apartado se desarrolla un análisis de la adopción de este modelo, con el fin de mostrar las mejores condiciones para su implantación en aras de dar cuenta de la conveniencia política de este fenómeno adaptado a la realidad actual de nuestro país.

Durante el siglo XX, México vivió grandes e importantes cambios políticos, económicos y sociales que forjaron a las instituciones que conforman el Estado, en consecuencia, actualmente se puede hablar de un sistema político mexicano que se encuentra en vías de consolidarse como democrático, en tanto estas transformaciones impulsen el desarrollo de nuestro país.

Dentro de los cambios promovidos está la incursión de los municipios en la vertiente política del sistema federal mexicano, visto como la base principal del desarrollo en México, sin embargo, hoy continúan careciendo de un esquema moderno, mismo que ha originado un rezago que debe ser analizado para provocar que, tanto el gobierno como la sociedad, lo incluyan en la agenda como uno de los principales temas a debatirse.

Durante los últimos veinte años, se ha reformado la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente el artículo 115. Se destacan las reformas de 1983 y 1999 que, en ambos casos, otorgaron facultades que prometían estructurar un municipio verdaderamente fortalecido para el progreso de México, no obstante, estas facultades no surtieron el efecto esperado. El porqué de esta situación se debe a la inexperiencia e incapacidad de quienes han formado parte de los gobiernos municipales y que se han enfrentado a entender las nuevas responsabilidades que conlleva. También es factor el insuficiente apoyo de las instancias federales y estatales, reflejado en la falta de voluntad

política para hacer los cambios que requieren estos gobiernos y sus administraciones.

Los autores consultados para este trabajo, como Enrique Cabrero y Mauricio Merino, coinciden en que los municipios en nuestro país carecen de un sentido social y político que les permita constituirse en una piedra angular del desarrollo nacional, es decir, los municipios son considerados como simples prestadores de servicios públicos, en el mejor de los casos.

La idea de modernizar el diseño institucional del municipio es, además de describir el análisis de los problemas que lo aquejan con una visión futura, en el ánimo de romper con los esquemas que lo limitan, es decir, diseñar un modelo institucional que permita adecuar las reglas de integración y funcionamiento de los ayuntamientos, con el fin de constatar la pluralidad política de sus comunidades, al tiempo de fortalecer su eficiencia gubernamental, incorporando modelos que promuevan una mayor vigilancia y participación de la ciudadanía, además de desarrollar técnicas de gestión pública, específicamente diseñadas para atender los problemas locales y establecer incentivos para capacitar, profesionalizar y, en su caso, establecer un servicio civil de carrera que permita disponer de los mejores recursos humanos para planear, ejecutar y evaluar el trabajo de los gobiernos municipales (Merino, 2004).

La importancia de modernizar al municipio surge de la necesidad de reconocerlo en su haber histórico y como parte fundamental del federalismo; de ser aceptado como la base de la organización política y administrativa del Estado.

Los municipios han sido presa fácil de los problemas que se generan a partir de una alternancia en el poder, sin importar el partido político que entre o salga. El relevo continuo de las autoridades municipales genera el despido de gran parte de los funcionarios municipales de todos los niveles, el reclutamiento de nuevo personal con criterios discrecionales y, en no pocos casos, el desmantelamiento material y económico de los ayuntamientos. Además, las transiciones representan, en la mayoría de los casos, anulación de proyectos de las administraciones anteriores, ya sea por motivos políticos o económicos, así como que gran parte de los proyectos municipales carezcan de la mínima planeación necesaria para desempeñar de manera eficiente las funciones inherentes a la naturaleza de su encargo, que finalmente se traducen en limitadas respuestas a las demandas ciudadanas.

La hipótesis que se plantea establece que los problemas que en la actualidad tiene el municipio son producto de un débil diseño institucional basado en las trabas legales y políticas, igualmente en la reducida incursión del ciudadano en los asuntos municipales, así como el limitado tiempo que tienen las administraciones públicas para desarrollar sus planes y programas que, por ende, generan resultados incompletos y deficientes.

El municipio mexicano

Esta parte del ensayo inicia con un propósito particular, que ayudará a aquellos interesados en entender el porqué de la negativa de modernizar al municipio mexicano a partir de la implementación de la reelección municipal como mecanismo de control, participación ciudadana y electoral, así como la mejora de la gestión pública municipal.

En consecuencia, se considera que la mejor manera de comenzar es a través de un panorama general de la administración pública municipal. Para ello es necesario conceptualizar desde las diversas obras de municipalistas reconocidos, como Teresita Rendón Barrera, Carlos Quintana Roldán, Moisés Ochoa Campos y Julián Salazar Medina, cuya obra refiere una completa descripción de la administración pública municipal en México.

El desarrollo histórico del municipio comienza el 22 de abril de 1519, al crearse, por orden de Hernán Cortés, el Ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz, primero en la América continental. La ciudad de Tenochtitlán cayó en poder del conquistador el 13 de agosto de 1521, entonces Cortés fundó el primer ayuntamiento metropolitano en Coyoacán. Los primeros ayuntamientos metropolitanos se integraban por un alcalde mayor, dos alcaldes comunes y ocho ediles.

Consumada la Independencia, el Plan de Iguala reconoció la existencia de los ayuntamientos, pero dejó vigentes las normas provenientes de la Constitución de Cádiz. La Constitución de 1824 tampoco especificaba cosa alguna en materia municipal. La Constitución Centralista de 1837 suprimió los ayuntamientos, y los reemplazó por los jueces de paz, subordinados a los prefectos y subprefectos.

La Revolución de Ayutla restauró los ayuntamientos, y durante la Reforma y el gobierno de Benito Juárez, el sistema municipal se estabilizó. En la dictadura del general Porfirio Díaz, los municipios eran el elemento principal del sistema. La centralización limitó la actividad municipal, los prefectos se convirtieron en jefes políticos de los ayuntamientos, y acabaron con la libertad municipal.

Posteriormente, el decreto del 26 de diciembre de 1914, expedido en Veracruz por el gobierno encabezado por Venustiano Carranza, inició la reforma municipal de la Revolución, ya que se consideró que debía consagrarse el principio de Municipio Libre, como conquista fundamental de la Revolución. Entonces, la Constitución de 1917 se convirtió en la primera de tipo federal que plasmó, en su artículo 115, la libertad municipal.

En 1983, ya con el presidente Miguel de la Madrid, las principales modificaciones fueron: otorgar al municipio la facultad de recaudar directamente los impuestos relacionados con la propiedad inmobiliaria y expedir, de acuerdo con las bases normativas de las legislaturas de los estados, los Bandos de Policía y Buen Gobierno, y disposiciones administrativas de observancia general.

En 1999, se aprobaron reformas al artículo 115 constitucional de mucha importancia para los municipios, lo que dio a los ayuntamientos mayor autonomía, más facultades para su organización y funcionamiento, así como relevantes atribuciones y recursos para su desarrollo. La reforma a la fracción I tuvo el propósito de otorgar una real autonomía al municipio, pues se reconoció la facultad de éste para gobernar y no sólo para administrar.

Concepto de municipio

El Municipio Libre constituye, en sí, una comunidad natural y espontánea que nace de la necesidad de organizarse política, jurídica y administrativamente.

Para entender el concepto de municipio, hay que partir del análisis de los tres elementos que integran esta institución: territorio, población y gobierno.

Territorio: en términos prácticos, es un espacio geográfico y delimitado donde la acción social y política se puede llevar a cabo. Además funge como asentamiento de vivienda, actividades comerciales y explotación natural, entre otras actividades económicas y sociales.

Población: es el conjunto de individuos que viven dentro de la demarcación territorial de un municipio. Sus relaciones se basan en el intercambio de insumos y

opiniones y en la convivencia mutua, así como la relación compartida de los problemas y necesidades.

Gobierno: es la institución política legalmente aceptada, la cual estará al mando de la obtención del poder público y el abastecimiento de la seguridad y armonía del municipio y sus habitantes.

Además, conduce la administración de los bienes y patrimonio del municipio, y establece reglamentos adecuados a cada instancia y materia municipal.

El gobierno puede organizarse en la figura de los ayuntamientos, concejos locales y cabildos, sin embargo, pueden existir municipios que se rijan bajo la modalidad de usos y costumbres, que implica la elección de sus gobernantes a través de mecanismos de patriarcado, o bien, bajo esquemas culturales de sucesión reconocidos por la Carta Magna de nuestro país.

Variadas son las definiciones de municipio, tanto en la literatura general como en la especializada, que se refieren específicamente a los autores mencionados.

En general, la definición de municipio argumenta que es aquella identidad política y social determinada bajo un ordenamiento jurídico, cuya finalidad es organizar el territorio donde se asienta y se solucionan los problemas de los individuos que lo habitan, a través de un gobierno que provee servicios públicos además de la seguridad pública.

No obstante, cada uno de los autores agrega cuestiones específicas desde su punto de vista. Por ejemplo, Rendón Barrera (2005) explica que el municipio se integra por una población asentada en territorio administrativamente determinado. Esta afirmación es considerada no adecuada al tratar de realizar un concepto general y homogéneo, pues la definición es una cuestión que, desde luego, tiene sentido si sólo se habla del municipio como gestor de los recursos y los bienes, y no como un medio de reconocimiento de valores y convivencia social.

Carlos Quintana Roldán (2008) da una definición más completa e integral, que permite vislumbrar la importancia de los elementos del municipio en la conformación de una institución formal. Para él, el municipio es una institución que organiza a una comunidad en la gestión de los intereses de convivencia, y debe estar regida por un gobierno que administre, conforme a derecho, los bienes y recursos del territorio.

Resulta importante hacer esta comparación, pues en muchas ocasiones la duda consiste en saber si el municipio es una entidad netamente administrativa o si es considerada una unidad política o social, cuestión que se permitió pensar a partir de las diversas reformas hechas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 1977 a 1988.

El municipio debe ser considerado bajo esas tres premisas debido a que rige la vida del ser humano en sociedad; provee soluciones a las necesidades de sus

pobladores, quienes eligen democráticamente a su gobierno; administra los bienes a fin de controlar su uso y, en consecuencia, sirve a la sociedad en función de las demandas más sentidas.

Así, una definición acertada, completa e integradora sería la que se describe en el *Manual Básico para la Administración Pública Municipal* del Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM).

El municipio en México es considerado como la institución básica de la vida política nacional, es el primer orden de gobierno y el más cercano a la población. Como entidad política y jurídica, el municipio se integra por una población que comparte identidades culturales e históricas, asentada en un territorio determinado que se administra por autoridades constituidas en un Ayuntamiento electo por sufragio universal y directo o por las modalidades que determine la ley, para su progreso y desarrollo (2004: 2).

Con este pequeño análisis se puede tener una noción general del concepto de municipio. Desde los autores especializados en la materia hasta un compilado generalizado, podemos resumir que el municipio mexicano, ciertamente, es una entidad política enfocada a destinar bienestar a su territorio y población bajo ciertas normas y organizaciones previstas para ello, como lo señala la definición, antes citada, del *Manual Básico de la Administración Pública Municipal* del IAPEM.

Ordenamiento jurídico de los municipios en México

Para poder reconocer a cualquier sujeto como parte del Estado, así como para fincarle responsabilidades y otorgarle derechos, es necesario que exista un marco regulador o normativo que sustente tales cuestiones.

Para el municipio, este es el elemento que lo reconoce ante cualquier otro sujeto como legal e institucionalizado. El orden jurídico o marco jurídico, según el *Manual Básico de Administración Pública Municipal*, “está integrado por el conjunto de normas y reglamentos municipales que dan sustento a la acción del municipio y su administración, en las tres dimensiones anteriores” (IAPEM, 2004: 8).

En el orden jurídico del municipio se enuncian las leyes y reglamentos, así como normas que le dan las herramientas y sustentos legales bajo los cuales tendrá su funcionalidad y correcta actividad, así como el accionar en sus tres elementos: población, territorio y gobierno.

Para la existencia de la institución municipal debe haber organismos políticos propios. Es indiscutible que la institución de la que se habla es una persona moral investida de personalidad jurídica propia, con capacidad para sujetarse a todos los efectos legales a que haya lugar, capaz de tener derechos y deberes para adquirir y poseer bienes, así como contratar, además de constituir la trilogía básica de las personas morales que integran la administración pública (Salazar, 2009).

Para poder conocer cuáles son cada una de las obligaciones y derechos de los que goza el municipio, es necesario remitirse a todas las leyes, códigos y reglamentos que existen dentro del marco legal de nuestro país.

La primera ley que otorga vida y da derechos y obligaciones a los municipios del país es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual, en su artículo 115, hace referencia a toda la vida municipal, como un ente jurídico administrativo, político y autónomo, hasta la imputación de obligaciones y funciones.

En un orden jurídico subsecuente se encuentran las constituciones políticas de cada uno de los estados que conforman la República Mexicana. En estas constituciones se expresa, de manera contundente, la división municipal de cada estado. Enseguida están las leyes orgánicas municipales, también conocidas como leyes orgánicas de la administración pública municipal que, de igual forma, son aplicables en cada estado y garantizan la correcta conformación y actividades de la administración pública municipal.

Por último, los bandos municipales y los reglamentos fungen como reguladores de lo social y administrativo a nivel municipal, según las necesidades de cada uno.

Gobierno municipal: el ayuntamiento

La administración pública municipal es la actividad realizada por el gobierno municipal en la prestación de bienes y servicios públicos para satisfacer las necesidades, así como la garantía de los derechos de la población establecida en un espacio geográfico determinado, en los términos que prevén las disposiciones jurídicas mencionadas.

Para lograr sus objetivos, es necesario que la administración pública municipal se materialice, para ello, el gobierno se constituye en un órgano colegiado denominado ayuntamiento, órgano de representación popular encargado del gobierno y la administración del municipio, escogido por elección directa, en los términos establecidos en la Ley Orgánica Municipal y en la Ley Electoral del Estado de México, y que dura en su cargo tres años.

El ayuntamiento a su vez cuenta con una aparato organizacional, burocrático y administrativo que le permite solventar las funciones propias del municipio.

Como primer orden de gobierno del sistema federal, el municipal emana democráticamente de la comunidad. El gobierno municipal se concreta en el ayuntamiento, su órgano principal y máximo que ejerce el poder de manera exclusiva y no existe autoridad intermedia alguna entre aquél y el gobierno del Estado (IAPEM, 2004: 16).

El gobierno municipal es aquel órgano colegiado que, reunido en cabildo, toma, discute y da salida a decisiones que repercuten tanto en el territorio, la población, como en la administración pública del municipio.

Este órgano colegiado, denominado ayuntamiento, ha sido la máxima expresión de la voluntad popular a nivel local. Sus elementos conviene organizarse de tal

suerte que un ayuntamiento, desde una percepción genérica, pueda llegar a tener funciones ejecutivas, administrativas y judiciales, que a razón de la ley convenga.

De acuerdo con el concepto de libertad municipal (IAPEM, 2004), el municipio es autónomo dentro de su propio esquema de competencia y no existe autoridad intermedia entre el ayuntamiento y el gobierno del Estado. El ayuntamiento es, por lo tanto, el órgano principal y máximo de dicho gobierno municipal. En cuanto órgano de gobierno, es la autoridad más inmediata y cercana al pueblo, al cual representa y de quien emana el mandato.

Los ayuntamientos en México se han conformado por medio de elecciones populares, organizadas cada tres años. Cada partido, ya sea nacional, estatal o local, postula los candidatos a ocupar los puestos vacantes para la conformación de los ayuntamientos, según lo permita cada legislación electoral aplicable a cada estado.

El ayuntamiento tiene como funciones principales las que le otorga el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás leyes, como las leyes orgánicas municipales aplicables a cada estado. Entre las principales se encuentran:

- Formular, aprobar y expedir el Bando de Policía y Buen Gobierno, y demás reglamentos, acuerdos y disposiciones de carácter general que se requieren para la organización y funcionamiento de la administración y de los servicios públicos.

- Designar, entre sus miembros, las comisiones para la inspección y vigilancia de los diferentes aspectos de la administración y servicios públicos municipales.
- Organizar la estructura y funcionamiento de la administración pública municipal. Nombrar y renovar al secretario del ayuntamiento, al tesorero municipal, al jefe de la oficina de obras y servicios públicos, al comandante de policía y demás funcionarios de la administración pública, a propuesta del presidente municipal.
- Analizar, discutir y aprobar el presupuesto de egresos y la iniciativa de ley de ingresos del municipio. Vigilar que se recauden, oportuna y correctamente, los ingresos municipales.
- Presentar oportunamente al congreso local las cuentas y comprobantes de recaudación y gastos de los fondos públicos.
- Expedir licencias, permisos y autorizaciones propias de su competencia.
- Celebrar convenios con las dependencias federales, estatales y con otros ayuntamientos para la realización de obras o la prestación de servicios públicos.
- Aprobar los planes y programas de desarrollo urbano municipal.
- Intervenir, de acuerdo con las leyes federales y estatales, en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.
- Fomentar las actividades productivas, educativas, sanitarias, culturales y deportivas.

Los ayuntamientos, como órganos colegiados, tienen en su interior las facultades necesarias para legislar, ejecutar y sancionar todo lo relacionado con el municipio en sus políticas económicas, sociales, civiles y políticas que las leyes superiores señalen. Para cumplir a cabalidad con sus funciones, el ayuntamiento en México se conforma de la siguiente manera:

Síndicos. Son los encargados de defender los intereses municipales y de representar jurídicamente al ayuntamiento en los litigios en los que éste fuere parte. También son los responsables de supervisar la gestión de la hacienda pública municipal, todo ello en observancia a la ley orgánica municipal vigente (IAPEM, 2004).

Regidores. Son los miembros del ayuntamiento elegidos mediante el voto popular. Cada municipio tiene un número determinado de regidores de acuerdo con las leyes orgánicas de cada estado.

Los regidores tienen a su cargo las diversas comisiones de la administración pública municipal (IAPEM, 2004), entre las que destacan:

- Acudir con derecho de voz y voto a las sesiones del ayuntamiento y vigilar el cumplimiento de sus acuerdos.
- Desempeñar las comisiones que le encomiende el ayuntamiento e informar, según la periodicidad señalada, sobre las gestiones realizadas.

- Promover la participación ciudadana en apoyo a los programas del ayuntamiento.
- Vigilar que el ayuntamiento cumpla con las disposiciones que establecen las leyes y con los planes y programas establecidos y, en su caso, supervisar el buen funcionamiento del ramo de la administración que se le encomiende y proponer las modificaciones a la organización y a los sistemas de trabajo respectivos.
- Promover la formulación, expedición, modificación o reforma de los reglamentos municipales y demás disposiciones administrativas.
- Sujetarse a los acuerdos que tome el ayuntamiento de conformidad a las disposiciones legales y vigilar su debido cumplimiento.
- Analizar, discutir y votar los asuntos que se traten en las sesiones.

Presidente municipal. Es el encargado de llevar a la práctica las decisiones tomadas por el ayuntamiento y el responsable del buen funcionamiento de la administración pública municipal (IAPEM, 2004).

El presidente municipal es un funcionario público electo por voto popular, que ejecuta las disposiciones y acuerdos del ayuntamiento y tiene representación administrativa. Personaliza al municipio, con la autorización del ayuntamiento, en los asuntos legales en los que sea parte cuando el síndico esté incapacitado para ello o se niegue a cumplir con su función.

En términos generales, las facultades y obligaciones del presidente municipal, de acuerdo con lo que establecen las leyes orgánicas municipales, son las siguientes:

- Planear, programar, presupuestar, coordinar y evaluar el desempeño de las unidades administrativas de la administración pública municipal que se creen por acuerdo del ayuntamiento.
- Cumplir y hacer cumplir en el municipio las leyes, los reglamentos y las relaciones del ayuntamiento con los poderes del Estado y de la Federación, así como con otros ayuntamientos de la entidad.
- Convocar y presidir las sesiones del ayuntamiento, y ejecutar los acuerdos y decisiones del mismo.
- Informar a la población, en sesión pública y solemne del ayuntamiento, la cual debe celebrarse al final de cada año, sobre el estado que guarda la administración y el avance del plan y los programas municipales durante ese año.
- Proponer al ayuntamiento las comisiones en que deben integrarse los regidores y el(los) síndico(s) municipal(es).
- Presentar a la consideración del ayuntamiento, para su aprobación, las propuestas de nombramientos y remociones del secretario del ayuntamiento y del tesorero municipal.
- Conducir la elaboración y el desarrollo del plan municipal, los programas de desarrollo urbano, los programas anuales de obras y servicios públicos, y vigilar el cumplimiento de las acciones que le correspondan a cada una de las dependencias de la administración municipal.
- Promover la organización y participación de la comunidad en los programas de desarrollo municipal.
- Celebrar todos los actos, convenios y contratos necesarios para el despacho de los asuntos administrativos y la atención del desarrollo urbano y de los servicios públicos municipales.
- Informar, durante las sesiones ordinarias del ayuntamiento, sobre el estado de la administración municipal y el avance de sus programas.
- Promover la formación de los organismos municipales de planeación y presidir sus reuniones de trabajo.
- Vigilar la correcta administración del patrimonio municipal.

- Disponer el nombramiento de los funcionarios del municipio que le corresponden, de conformidad. a las disposiciones reglamentarias que emita el ayuntamiento (IAPEM, 2004).

La gestión pública municipal

La gestión pública es un proceso integral, sistemático y participativo, que se articula en tres grandes momentos: la planificación, la ejecución y el seguimiento y evaluación de las estrategias de desarrollo económico, social, ambiental, físico, institucional, político y financiero, sobre la base de determinadas metas acordadas de manera democrática.

La gestión pública debe buscar, de manera eficaz y eficiente, resultados frente a la reducción de la pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes y, en consecuencia, avanzar hacia un desarrollo integral sostenible.

Para ubicarla en el contexto municipal, no es necesario enmarcar las desigualdades entre los distintos órdenes de gobierno. Humberto Oropeza menciona que la gestión pública municipal “se ocupa de todas aquellas actividades o funciones del ayuntamiento, así como de su integración administrativa, destinadas a la buena marcha del municipio... la gestión municipal debe comprender todas aquellas acciones que realizan las dependencias, encaminadas al logro de los objetivos y cumplimiento de las metas mediante la interrelación de los recursos humanos, materiales y financieros” (2001: 39).

En el mismo tenor, Ricardo Uvalle menciona que “la Gestión Pública orientada al núcleo de las políticas de gobierno debe proporcionar las capacidades tecnológicas, organizativas y funcionales para que las decisiones y las acciones de gobierno tengan no sólo la lógica argumentativa, sino la consistencia en el momento de su implementación” (1998: 37).

Como se puede distinguir, el conocimiento contrastado genera diversas ideas, pero lo más importante es que se lleven a cabo para la mejora de la gestión pública municipal, enfatizando la integración de todos los procesos humanos, materiales, financieros y políticos en un proceso global e integral que genere innovación en el actuar del municipio.

La gestión municipal logrará una mejora significativa en la dirección, conducción, manejo y actuar del gobierno, si se ejerce a favor de los intereses ciudadanos, los cuales fungen como eje fundamental de participación, deliberación y, sobre todo, representatividad. La modernización gubernamental proviene precisamente del pensamiento de la nueva gestión pública, que, aplicado a la implementación de nuevos mecanismos gerenciales, políticos y democráticos, incrementará la eficiencia y la eficacia de los gobiernos municipales.

La situación actual del municipio mexicano

No se puede ni se podría realizar análisis o interpretación alguna si previamente no se cuenta con un panorama sobre la relación que guarda el objeto de estudio. Por ello, es de vital importancia conocer la situación actual del municipio a fin de comprender su estatus.

Según datos del *Censo de Población y Vivienda 2010* del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), actualmente, México cuenta con 2 470 municipios con variantes en sus formas generales y particulares. Existen, de este modo, municipios gobernados por ayuntamientos, y municipios gobernados por un mecanismo peculiar de usos y costumbres.

En su mayoría, los municipios tienden a ser de características rurales. De acuerdo con el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), 80% son rurales, 13% son semiurbanos, y 7% son urbanos, es decir, 7% de los municipios tiene más de 50 000 habitantes; 13%, entre 10 y 50 000; 19%, entre 2 500 y 10 000, y 61%, menos de 2 500.

Estos datos por sí solos no producen reacción alguna, pero, si se puede llegar a establecer una relación con los problemas que aquejan a los municipios en México, notaremos que existe un rezago importante en la modernización de cada uno de ellos, inclusive si son urbanos, pues el crecimiento descomunal de la población rebasa la capacidad de los municipios para atender todas y cada una de

las demandas ya que, además, se encuentran frente a un lugar donde no existen las herramientas suficientes.

El atraso y la falta de modernización han generado problemas como los que describe Cabrero Mendoza:

- La fragilidad del marco normativo.
- La persistencia de sistemas administrativos obsoletos.
- La precariedad de sistemas de gestión de servicios públicos municipales.
- La falta de profesionalización de los funcionarios municipales.
- La ausencia de sistemas de planeación municipal.
- La ausencia de instrumentos de gestión para incorporar una visión integral del desarrollo local.

Otro diagnóstico, realizado por el investigador García del Castillo (1999), abunda sobre las deficiencias administrativas y la limitada planeación de los gobiernos municipales. En este rubro, la problemática que se observa es la siguiente:

- La planeación es asumida como parte de requisitos administrativos y legales. En general, predomina la improvisación.
- La planeación recae, de acuerdo con investigaciones de campo, en el cabildo, 82% de ella la realiza este órgano colegiado. El cabildo ha

mostrado escasa capacidad de representación, además de que su diseño institucional lo convierte sólo en “validador” de las decisiones tomadas por el presidente municipal.

- Los planes y programas específicos tienen un bajo porcentaje de cumplimiento.
- La necesidad de profesionalizar a los funcionarios municipales es urgente. Más de 30% de los presidentes municipales cuentan con una educación máxima de primaria, o inferior, en otros servidores públicos es de 50 por ciento.

Es interesante observar que ambos análisis o diagnósticos alientan a reflexionar sobre los defectos de la mayoría de los municipios mexicanos, desde la falta de profesionalización de los servidores públicos hasta la ausencia de seriedad en la planeación y ejecución de los proyectos por parte de los ayuntamientos, que le permitiría al municipio alcanzar nuevos horizontes.

Esto se debe, en gran medida, a que en ninguna de las últimas seis reformas al artículo 115, se ha tocado el tema de la reelección inmediata y mucho menos se piensa en el establecimiento de un servicio civil de carrera. En una visión más profunda del asunto, es posible notar que las reformas están sujetas a intereses particulares o partidistas y, a través de una visión a corto plazo sobre los

ayuntamientos, como lo menciona Guillén (2004), es posible articular y maquinar acciones en beneficio de un determinado grupo de personas.

Este contexto favorece que cada tres años, debido al cambio de las administraciones municipales, muchos municipios sean prácticamente desmantelados, material y humanamente, y que los programas y acciones de gobierno sean interrumpidos o cancelados sin mayor restricción o evaluación alguna. Todo ello ocurre no sólo porque la alternancia partidista sea la causa principal de dicho fenómeno, sino también por un cambio entre presidentes municipales provenientes de un mismo partido.

¿Cuántas veces los ciudadanos han sido beneficiados por algún programa o proyecto municipal y, al presentarse la alternancia, tres años después, estos programas y proyectos simplemente desaparecen? Personalmente puedo decir que me ha tocado ser beneficiado por estos programas que, si bien es cierto, no son integrales, por lo menos desahogan, en parte, la problemática que vivimos. Del mismo modo, tuve la experiencia de ver cómo esos programas desaparecían, uno por uno, cada tres años, a pesar de que en el municipio de Toluca, la alternancia sólo se dio entre personas, pues el Partido Acción Nacional gobernó durante tres periodos, del año 2000 a 2009.

En consecuencia, la alternancia nacida en los municipios no es un mecanismo que produzca, por sí mismo, los problemas municipales mencionados, por el contrario,

la alternancia ha dado a la democracia mexicana la madurez necesaria para percibir la igualdad entre unos y otros.

La alternancia partidista y la introducción del principio de representación proporcional tuvieron como consecuencia efectos positivos y negativos sobre la vida municipal. Entre los primeros habría que destacar que la introducción del principio de representación proporcional otorgó a los gobiernos municipales un nuevo dinamismo: los partidos de oposición obtuvieron un espacio de debate y seguimiento sobre las acciones de gobierno y concedió a los ayuntamientos una amplia representación política.

Sin embargo, el diseño institucional adoptado para incorporar la alternancia tiene límites que impiden al municipio actuar frente a los problemas que atrae la alternancia, bajo un esquema de periodicidad de tres años.

En este periodo tan corto, las administraciones municipales se tienen que reinventar y con ello viene un proceso de demolición total para crear aparatos de gestión burocráticos para el ejercicio de gobierno municipal. En evidencia, este proceso está plagado de problemáticas, como la falta de tiempo de la nueva administración para comprender el funcionamiento de la gestión municipal, así como la ausencia de planeación y control de recursos y, por supuesto, de la corrupción.

Si bien es cierto que con la alternancia política y democrática, iniciada en 1997, los municipios se han visto en dinámica de cambio de partidos en el poder y con ello la inserción de nuevos modelos de innovación y modernización, éstos han sido insuficientes, aunado a la falta de participación ciudadana basada en la carencia de espacios de comunicación, integración, participación y diálogo.

Por ello se cree que, aunque la alternancia no es motivo culposo, el diseño institucional es demasiado tradicionalista y apegado a los dogmas creados a partir de las cuestiones que pudieran llegar a presentarse en nuestra historia, como el cacicazgo, la perpetuidad en el poder y la revuelta.

Ante esto, es necesario un modelo político capaz de llevar de la mano tanto los principios de la democracia mexicana como las mejoras en cuestión de administración y gestión pública.

De acuerdo con la bibliografía consultada, se considera que la mejor fórmula sería un modelo de reelección municipal inmediata, en donde los servidores públicos se profesionalicen y se hagan responsables de la administración de los municipios a través del manejo claro de los recursos, a fin de que puedan dar resultados a los ciudadanos, quienes tendrán que tomar parte de los asuntos, por medio del estudio y la evaluación de los servidores públicos, para determinar, en las urnas, si se sigue con la misma administración o se opta por otra fuerza. Con ello existiría una mayor probabilidad de que los proyectos y programas sean finalizados en tiempo y forma.

Las teorías contemporáneas sobre la democracia coinciden en que las elecciones libres y periódicas son un ingrediente esencial para promover gobiernos representativos, es decir, que realmente representen los intereses de los ciudadanos.

Suponen que las elecciones brindan a los votantes la oportunidad de elegir plataformas políticas acordes con sus intereses y preferencias. La democracia considera que el voto es un instrumento mediante el cual la gente puede castigar el mal desempeño de sus representantes y gobernantes en elecciones siguientes.

Además de las elecciones, las democracias ofrecen a los ciudadanos otros mecanismos de participación directa, capaces de influir sobre las políticas públicas, tales como los grupos de presión, la movilización pacífica y los comités de participación ciudadana de los municipios en México.

En un estudio realizado sobre la gestiones públicas locales de América Latina (Campbell y Fuhr, 2004), se asevera que, entre más participativo e incluyente sea el diseño de los procesos de toma de decisiones, mayor es la legitimidad de dichas decisiones ante los ojos de los ciudadanos y, por consiguiente, mayores deberán ser las posibilidades de que los programas públicos, proyectos y obra pública adquieran sustentabilidad a largo tiempo.

Un sistema democrático podría, entonces, incluir el buen desempeño de los gobernantes debido a la condición electoral que conlleva el riesgo de perder las elecciones en comicios siguientes, esto en caso de que los gobernantes en turno no puedan demostrar buenos resultados durante su gestión, así como la inclusión de una participación integral, que implica que la capacidad que poseen los ciudadanos de informarse, organizarse y participar activamente en la vida pública, influye en el desempeño de los gobiernos.

Estas cuestiones repercuten directamente en el sistema electoral, pues realizan las funciones de un catalizador que permite una alta competitividad entre los partidos políticos, entendiéndola como la diferencia mínima porcentual que consigan los votos entre el primero y segundo lugar de los partidos políticos participantes.

Si se parte del supuesto de que los gobernantes utilizan el gasto público como medio para tratar de asegurar su propia supervivencia política, se piensa que el aumento de la competitividad electoral estimula la gestión de acciones que atraigan la adhesión de los votantes.

La competencia electoral y la alternancia política tienen un efecto importante sobre la inversión en obra pública, que se apoya en los beneficios de la descentralización municipal de atribuciones y financiamiento para obras y proyectos como parte del pacto federal.

Ello significa que la democracia electoral influye en el comportamiento de las autoridades electorales cuando estas tienen un mayor poder de decisión sobre la gestión pública local.

La reelección inmediata

La reelección, en términos generales, se define como un

precepto político que permite a un ciudadano que ha sido elegido para una función pública sujeta a un periodo de tiempo previamente determinado por la Constitución y las leyes, el derecho de volver a postularse y ser nuevamente electo una o más veces para la misma posición, regularmente mediante asambleas electorales en las cuales participan todos o una gran mayoría de los ciudadanos de un país, a través del sufragio directo o indirecto, principalmente para la elección de los funcionarios que deben ocupar los cargos políticos, administrativos o representativos... también por selección institucional y procedimientos de segundo grado, se pueden reelegir otras funciones sujetas legalmente a tiempo limitado, como es frecuente en organismos judiciales y electorales (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2003: 1051).

Desde una perspectiva más simple:

La reelección es una repetición del mandato para el cual un representante popular es electo a un periodo posterior en el mismo cargo, no importando si ésta se da de manera inmediata o discontinua. Desde luego, entendemos por representantes populares a los reconocidos por nuestro marco legal y político, a saber, Presidente de la República, Senadores y Diputados Federales, Gobernadores, Diputados Locales, Presidentes Municipales, Síndicos y Regidores (Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la Republica, 2002: 6).

La comprensión plena de lo anterior es trascendental, ya que, según el análisis que enseguida se presenta, es necesario observar que la reelección está contemplada implícitamente en el caso de las autoridades municipales, de tal

manera que tienen la posibilidad de ser reelectos de manera discontinua mas no inmediata.

La reelección inmediata municipal en el contexto internacional

América Latina se ha caracterizado, a lo largo de su historia, por poseer sistemas de gobiernos autoritarios y dictatoriales que han marcado una profunda decepción de los pueblos referente a sus gobiernos. No sería de extrañar que los lapsos de los gobiernos en cualquier nivel sean legalmente breves, y mucho menos se pensaría que los países adoptarían un sistema de reelección en los diversos ámbitos de gobierno.

Se ha argumentado que a los países latinoamericanos les ha costado construir instituciones y gobiernos basados en sistemas de democracia estables, ya sea por la falta de voluntades o bien por circunstancias del devenir histórico, político, económico y social, que logren una sinergia constructiva entre gobiernos y ciudadanos a favor de un desarrollo integral de cada uno de los países (Campbell y Fuhr, 2004).

Sin embargo, de una minuciosa revisión de la legislación en países de América Latina, se advierte que la posibilidad de la reelección inmediata en este ámbito de gobierno y los periodos de duración de las gestiones municipales en estos países, puede proyectar un buen intento de fomentar gestiones locales que permitan el desarrollo estratégico y armónico de los preceptos democráticos tan anhelados.

En esta revisión de la legislación en materia de gobiernos locales se incluyen los países “representativos” de América Latina que tiene similitud o parecido con la vida política de México, o bien, los que tienen cierta preminencia sobre el resto de los países. Se habla de Argentina, Brasil, Uruguay, Perú y Costa Rica.

Argentina

Como estado federal, cada provincia establece la forma de gobierno de sus municipios. Generalmente el cargo ejecutivo dentro de un municipio es el de intendente o intendente municipal. Un ejemplo es la Provincia del Chaco, en donde la Constitución Provincial y Ley de Gobierno Municipal establecen que el intendente de los municipios durará cuatro años en sus funciones y podrá ser reelecto (Ley Orgánica de Municipios, 1995, artículo 66).

Brasil

El prefecto (*prefeito*) es la máxima autoridad de un municipio, jefe del poder ejecutivo municipal. Es electo para un mandato de cuatro años, y puede ser reelegido sólo una vez consecutiva (Constitución de la República Federativa de Brasil, 1988, artículo 29).

Uruguay

La división administrativa local es el departamento, dirigido por una junta departamental, cuya cabeza corresponde a un intendente, que dura en su cargo cinco años, con opción a ser reelecto por una sola vez. Además, se establece que para ser candidato debe renunciar con tres meses de anticipación, por lo menos, a la fecha de las elecciones (Constitución de la República Oriental del Uruguay, 1967, artículo 266).

Perú

Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. La estructura orgánica del gobierno local la conforman el concejo municipal y la alcaldía. Los alcaldes y regidores son elegidos por sufragio directo, por un periodo de cuatro años y pueden ser reelegidos (Constitución Política del Perú, 1993, artículo 194).

Costa Rica

La administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, está a cargo del gobierno municipal, formado por un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular, y de un funcionario ejecutivo que designa la ley (Constitución Política de la República de Costa Rica, 1949, artículo 169). Los regidores municipales son elegidos por cuatro años y desempeñan sus cargos

obligatoriamente. De acuerdo con el Código Municipal (http://www.msj.go.cr/doc_municipal/archivos/codigos/CO-01.pdf, noviembre, 2013), el funcionario ejecutivo se denomina alcalde municipal. Ni la Constitución, ni la norma municipal establecen restricciones para su reelección (Dazarola, 2012: 3).

En el resto de los países, por ejemplo, en Bolivia, el periodo del gobierno municipal es de dos años; en Colombia, El Salvador, México y Venezuela es de tres; en Chile, Ecuador, Haití, Honduras y República Dominicana es de cuatro años; en Guatemala, Panamá y Paraguay es de cinco años; y en Nicaragua de seis años.

Se puede notar que existe una variación de los periodos de gestión de los gobiernos locales, suponiendo que existe una estrecha relación entre las normas locales y el desarrollo contextual de cada uno de los países, es decir, cada uno de los países ha adoptado una temporalidad que dé cabida a la mejora de las gestiones gubernamentales, en virtud de su devenir histórico, político, económico, social y cultural.

En lo referente a la reelección de autoridades locales, se han analizado también los 19 países y alcaldes o presidentes municipales, sólo se contempla que en Colombia, México y Paraguay no se permite tal mecanismo, no así en los restantes 16 países, donde sí es factible la reelección inmediata en el ámbito municipal.

CUADRO 1

PERIODO DE GOBIERNO LOCAL Y REELECCIÓN EN LATINOAMÉRICA		
PAÍS	PERIODO (EN AÑOS)	REELECCIÓN
Argentina	4	Sí
Bolivia	2	Sí
Brasil	4	Sí
Chile	4	Sí
Colombia	3	No
Costa Rica	4	Sí
Ecuador	4	Sí
El Salvador	3	Sí
Guatemala	5	Sí
Haití	4	Sí
Honduras	4	Sí
México	3	No
Nicaragua	6	Sí
Panamá	5	Sí
Paraguay	5	No
Perú	4	Sí
Rep. Dominicana	4	Sí
Uruguay	5	Sí
Venezuela	3	Sí

Fuente: Elaboración propia con datos de José Molina y Janeth Hernández (1999).

En una tendencia del de globalización, los preceptos legales y los gobiernos locales en los países de America Latina, parecen tener un avance los procesos de democratización, lo que permite que los municipios se conviertan el centro motor de modernización del Estado.

Este nuevo enfoque de reelección de la autoridades locales, donde estas adquieren nuevas responsabilidades, aunadas a un fenómeno nunca antes visto en América Latina, como lo es la suma del interés particular y colectivo hacia los

asuntos locales, permiten promover una eficaz prestación de servicios y administraciones eficientes de los recursos públicos.

El desarrollo de estos procesos democratizadores, son producto no solo del efecto modernizador del proceso globalizador, sino que además es producto de una intensa lucha dialéctica entre actores políticos, tendencias ideológicas y culturas, así como también de los intensos conflictos vividos desde las luchas de independencias y hasta principios de este siglo.

América Latina pues, está en un proceso crucial, donde, las reformas constitucionales, la flexibilidad política y el cambio modernizador, permitirán afianzar un proceso democratizador que beneficiara no solo a las administraciones locales en materia financiera y de gestión, sino que además promueve la participación ciudadana, principios que promueven el desarrollo político, social y económico de los países desde lo local.

Una realidad similar, pero aún más distante, es la que vive Estados Unidos de América, país de sociedad de avanzada que, desde su fundación como país libre y soberano, entendió las verdaderas causas de la democracia y sus implicaciones en los diversos papeles que debían asumir, tanto el gobierno como la sociedad, cuestión que puede verse reflejada en un sistema político sólido, con instituciones y reglas de juego que permiten una actividad política y administrativa fluida, generadora de altos índices de desarrollo humano.

Este entendimiento de la democracia permitió fijar empíricamente el modelo de Montesquieu de la división de poderes, promover una república basada en un

sistema federal, y establecer un modelo de selección de los representantes populares a través de mecanismos sólidos de democracia.

Uno de esos mecanismos es la reelección de los representantes populares, establecido en la Constitución de ese país. Según Alexis de Tocqueville, la sociedad y el gobierno norteamericanos consideraron la posibilidad democrática de la reelección como mecanismo relevante en la incursión del ciudadano como pieza fundamental en el control de aquellos que adquieren el poder y gobiernan: presidente de la república, miembros del congreso y autoridades locales: gobernadores, alcaldes y concejiles; el mismo Tocqueville afirmarí­a que todo poder debe tener sus propios límites y que la reelección como mecanismo de control podría suponer, en cierto momento, un desajuste en el sistema de poder (Posada, 2004).

Originalmente, dicho mecanismo era de carácter ilimitado, es decir, cualquier representante, una vez concluido el periodo, podía postularse infinidad de veces sin importar su condición o edad (Posada, 2004).

No obstante, como lo describe John Carey, la práctica impuso la norma informal del máximo de dos periodos presidenciales, desde que Washington rehusara volver a presentar su candidatura en 1796. Así se mantuvo hasta la reelección de Roosevelt, en 1940, y nuevamente en 1944. Esta prolongación en el poder provocó reacciones: en 1951, se prohibió que los presidentes aspirasen a un tercer mandato.

Obsérvese que, desde el comienzo, se favoreció un uso limitado del principio reelectoral. No es muy claro que la tradición presidencialista en Estados Unidos se identifique con la experiencia de los dos periodos consecutivos, ni que a los presidentes repitientes les haya ido siempre bien. Mucho menos que la institución haya sido condición determinante del progreso norteamericano. La posibilidad de la reelección ofrece, en teoría, ventajas como el aprovechamiento de las cualidades de los gobernantes como individuos y la disminución de la corrupción, expuestas de forma magistral por Alexander Hamilton en *The Federalist*. Sin embargo, lo que caracteriza la evolución constitucional de Estados Unidos es ese sistema complejo de limitaciones al poder que han impedido su personalización, a pesar de la reelección presidencial.

Cualesquiera hayan sido sus bondades, éstas deben apreciarse dentro de las circunstancias que hicieron posible, en Estados Unidos, su propio desarrollo constitucional, político, administrativo, económico y social (Posada, 2006).

Situación de la reelección inmediata en México

En México, Francisco I. Madero, llamado también el "apóstol de la democracia", emprendió la gesta revolucionaria bajo el lema: "Sufragio efectivo. No reelección".

Desde entonces, la reelección ha sido señalada como antidemocrática, reaccionaria y retrógrada. Hablar de reelección es recordar las dictaduras como la de Santa Anna o la de Porfirio Díaz, que dejaron una herida en el trayecto histórico de México.

Este ha sido uno de los argumentos erróneos bajo los cuales se prohíbe la reelección de los ayuntamientos en México. Y es que, a decir verdad, el levantamiento de Francisco I. Madero, así como la creación del Plan de San Luis, se abocó, única y exclusivamente, a combatir la reelección a nivel presidencial, a nivel federal, y no así a combatir la reelección legislativa o municipal.

Hoy, a 102 años de distancia del inicio de la Revolución, el tema de la reelección es todavía un tabú para la sociedad mexicana, toda vez que este tema forma parte de la agenda democrática en cualquier país desarrollado del mundo.

Cabe resaltar que en el contexto internacional no se concibe la reelección inmediata como un valor de la democracia; su prohibición es una excepción y no la regla; es decir, lo común en la experiencia internacional es que exista reelección inmediata en los gobiernos locales, sin que ello implique o conlleve tensión alguna con los sistemas democráticos o, mejor aún, como es el tema que nos ocupa, con el desempeño administrativo de los gobiernos, específicamente en el campo hacendario o de las finanzas públicas.

De acuerdo con Acedo y Guillén (2002), la redacción original del artículo 115 constitucional no contemplaba la prohibición de la reelección inmediata de los miembros del ayuntamiento.

Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial, y de su organización política y administrativa el municipio libre, con forme a las siguientes:

I.- Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directos y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el gobierno del Estado.

II.- Los municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados, y que en todo caso serán suficientes para atender sus necesidades.

III.- Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su cargo más de cuatro años.

Son aplicables a los gobernadores, sustitutos o interinos, las prohibiciones del artículo 83.

El número de representantes de las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, el número de representantes de una legislatura local no podrá ser menor a 15 diputados propietarios.

En los Estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección.

Dicha prohibición fue incorporada, pocos años después, con una segunda reforma del artículo 115, en 1933, en la que se eliminó la posibilidad de que cada uno de los estados de la República, a través de sus congresos locales, definiera las modalidades de la reelección en el ámbito municipal.

Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I.- Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o por designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de estos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser elegidos para el periodo inmediato.

Cabe destacar que en el dictamen de las comisiones unidas de puntos constitucionales y gobernación, se argumentó que con esta reforma se garantizaría el sufragio efectivo, en particular respecto a los integrantes del cabildo, la movilidad de sus miembros, por lo que se podría considerar como una “escuela democrática”.

En el orden jurídico nacional, el municipio se encuentra regulado por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En él se especifican las competencias de los municipios, su personalidad jurídica, su integración, así como otro tipo de regulaciones.

En el segundo párrafo de la fracción primera de este artículo, se señala la imposibilidad de reelegirse de manera inmediata, por lo que es necesario dejar pasar, al menos, un periodo de tres años, tiempo de duración de un gobierno en la mayoría de los municipios del país, para volver a postularse como miembro de un ayuntamiento.

Artículo 115, fracción I, párrafo segundo:

Los Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

De esto se desprende que la reelección, como posibilidad jurídica para que un representante popular, en el caso de cualquier miembro del ayuntamiento que haya estado en funciones, contienda nuevamente por el mismo cargo al finalizar el periodo de su ejercicio, no sea admisible, en atención a que la reelección inmediata no se contempla en nuestro marco legal.

Sin embargo, debe mencionarse que, aunque el mandato constitucional prohíbe la reelección inmediata de cualquiera de los miembros del ayuntamiento a algún

cargo de elección en el periodo inmediato, en algunos estados de la República, por mucho tiempo, fue posible reelegirse, mientras se tratara de un cargo distinto al que se ocupaba, es decir, que los regidores y síndicos sí podían postularse para el periodo inmediato en el cargo de presidente municipal, y de éste a la función de aquellos, aunque para el último supuesto, al menos dos estados restringían la reelección del presidente municipal a otro puesto de elección dentro del mencionado órgano colegiado.

Empero, esta práctica realizada por algunas entidades federativas para contrarrestar la disposición que impide a síndicos y regidores postularse para el periodo inmediato como presidentes municipales, o bien para otro puesto distinto al ocupado dentro del mismo órgano de decisión, ha sido cancelada de manera total con la jurisprudencia definida (tesis S3ELJ 12/2000) que, por reiteración de criterios, emitió el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al dictaminar, recientemente y de manera muy clara y contundente, que la posibilidad contemplada en algunas legislaciones secundarias que permiten la reelección inmediata del presidente municipal, síndicos y regidores para un cargo distinto, viola lo establecido en el artículo 115 constitucional que, de acuerdo con su interpretación, establece el principio de no reelección en términos absolutos para el periodo inmediato.

El problema reside en la estructura de orden social en el país. México, a lo largo de su historia, se ha definido como una nación que vive una constante tensión entre sus tradiciones y la idea de una modernidad impuesta, mas no construida.

Un problema “tabú” de la historia nacional difícilmente será abordado y menos tendrá el apoyo de la ciudadanía. Sin embargo, el debate sobre la reelección inmediata de miembros del congreso se encuentra en un momento coyuntural. Los beneficios de la reelección parecen ser claros, no obstante, bajo una historia como la nuestra, enflaquecen casi al punto de la extinción, frente a todas las deudas y tareas pendientes que siguen haciendo a nuestro sistema político, ineficiente, inoperante, robusto y corrupto.

Cabe destacar que, en términos prácticos, tres de cada cinco mexicanos se oponen a la reelección de legisladores y gobernantes en todos los niveles de la administración pública, según una encuesta levantada por Mitofsky, del 14 de agosto de 2013. En este sondeo se describe que prácticamente 60% de los mexicanos se opone a que presidentes municipales, gobernadores, diputados, senadores y el presidente de la República encabecen un periodo adicional al que ya ejercen. Desde 2011, cuando el Congreso de la Unión discutió la llamada “reforma política”, cerró el paso a la reelección consecutiva de legisladores. Actualmente, en materia de esta reforma, PRI, PAN y PRD discuten, en el seno del Pacto por México, los cambios a la legislación secundaria de la reforma constitucional que permite candidaturas independientes, la iniciativa ciudadana y la consulta popular (Animal Político, 2013).

Ventajas de la reelección municipal

Al hablar de un tema de magnitudes colosales, como lo es la reelección municipal, se deben dar argumentos necesarios que permitan la disertación entre las ventajas y desventajas de un mecanismo como éste. Conocer las consideraciones de beneficio y perjuicio que tendría la implantación de la reelección municipal brinda elementos al debate dentro la vida social, pública y política.

En sentido favorable a la reelección inmediata, se postula lo siguiente:

- a) Otorgaría poder al ciudadano para premiar a los buenos funcionarios municipales por su desempeño.

En efecto, una institución política que permitiera la reelección podría considerarse como un buen mecanismo para que los ciudadanos aprobaran o rechazaran la permanencia de un ayuntamiento para otro periodo, o bien, posibilitar que cualquiera de los miembros del cabildo aspire a presidir al municipio.

- b) Devolvería a los votantes el derecho de impedir que sigan representándolos quienes no cumplan sus compromisos.

Basados en el proverbio “Prometer no empobrece”, es práctica reiterada de los políticos nacionales, en todas las esferas, que durante las campañas electorales para acceder a algún puesto de representación popular, realicen una suma de promesas que, en ocasiones, se alejan incluso de la lógica y el sentido común, pero, sobre todo, son irrealizables; adquieren compromisos futuros, en su mayoría imposibles de cumplir, o bien, que entrañan alguna complejidad, lo cual deriva en su abandono.

Con la modificación que se plantea, seguramente la clase política habrá de asumir una postura más acorde con la realidad y sus compromisos serán serios, ante la posibilidad inminente de que su incumplimiento provoque el retiro del apoyo de su electorado.

- c) Se haría realmente efectivo el voto ciudadano, lo que permitiría una auténtica rendición de cuentas por parte de los miembros del ayuntamiento.

Bajo el incentivo de la reelección, aumentaría la preocupación de los integrantes del cabildo para desempeñar diligentemente su cargo y no dejar pasar el “trienio” correspondiente sin aportar nada a los trabajos de las comisiones asignadas y tareas que, por imperativo legal, le sean atribuidas, dedicando parte de su tiempo a explicar y justificar su labor.

- d) Mejoraría el desempeño de los funcionarios al motivarlos a especializarse en los problemas más relevantes de sus municipios, haciéndolos más eficientes y profesionales.

En la actualidad, las administraciones públicas municipales se han tornado en complejas y el trabajo de los miembros del ayuntamiento tiene que ver con materias cuyo conocimiento no se puede adquirir de un día para otro.

De igual manera, los integrantes del cabildo ven sometidos a su consideración temas referentes a la prevención del delito, a la seguridad pública, a las finanzas municipales, a la planeación presupuestal, asuntos de carácter ecológico, aspectos de salubridad y normas de construcción, entre otros temas, lo que requiere de una preparación previa, de un entendimiento elemental del asunto planteado, circunstancia que demanda de un trabajo intenso y de una actividad dedicada.

- e) Obligaría a los integrantes de los ayuntamientos a tener mayor acercamiento con los habitantes de sus comunidades.

En el diseño político de México que prohíbe la reelección inmediata en el ámbito municipal, a decir verdad, los representantes populares que conforman al ayuntamiento buscan mantener estrechas relaciones políticas con su partido más que con su electorado. Está consciente de que, al terminar el periodo para el que fue electo, la posibilidad de continuar con su carrera política dependerá del partido.

En cambio, “si se permitiera la reelección inmediata, tales funcionarios no sólo buscarían promoción hacia el interior de sus partidos, sino que se verían obligados a prestar mucha mayor atención a sus electores” (Carbonell, 2001: 7).

- f) Se permitiría establecer una relación de confianza entre los buenos funcionarios municipales y sus representados, legitimando la actividad política entre la ciudadanía.

Nadie duda que la política nacional se encuentra sumida en un grave desprestigio, que se incrementa por el alejamiento sistemático de los representantes populares de las bases electorales, ya que, después de la elección, no interesa la opinión y circunstancias de éstos, teniendo en cuenta que ninguna relevancia tendría ello pues, al concluir el periodo de la gestión, el funcionario debe alejarse irremediabilmente en busca de otros horizontes.

De admitirse la reelección, se abre, sin lugar a dudas, la posibilidad de dignificar la actividad política ante la escasa aceptación de la que es acreedora actualmente, pues se sentarían bases de credibilidad entre gobierno y gobernados, por las acciones que los integrantes de aquel ámbito se verían compelidos a realizar, en aras de obtener la preferencia electoral que los mantenga en sus cargos.

- g) Facilitaría la realización de cambios trascendentales, al evitar que el trabajo de la administración municipal en turno esté dominado por la lógica a corto plazo.

Ante una posibilidad como la analizada, se terminaría con la “miopía” de los ayuntamientos en funciones, que sólo ven su actividad a corto plazo, sin pretender implementar una verdadera planeación estratégica de sus obras y a largo plazo.

La visión de las administraciones municipales es muy corta y sólo se justifica en acciones que sean factibles de concretar en sus periodos de gobierno, aspecto que impide una óptica a futuro de las gestiones correspondientes, y mantiene al ámbito municipal en el atraso que le caracteriza.

- h) Reduciría el costo-aprendizaje que representa la falta de continuidad de la gestión municipal.

Como ya se ha apuntado en líneas anteriores, la reelección inmediata rompería el círculo vicioso de alterar forzosamente la representación política cada tres años y con esto se permitiría reducir el costo de aprendizaje y capitalizar la experiencia, tanto administrativa como política, que representa la permanencia en la gestión municipal, pero, sobre todo, ahorraría una gran cantidad de recursos que periódicamente se dirigen a la capacitación de funcionarios locales, mismos que tendrían un destino con mayores beneficios para los gobernados.

- i) Independencia de los gobiernos municipales.

En México existe dependencia económica y política de los gobiernos municipales hacia los gobiernos estatal y federal. Esto debido a que las legislaturas son las encargadas de la distribución de los recursos, además de que, al no poder reelegirse para un periodo inmediato, la carrera política de los ediles depende, en

gran medida, de los partidos políticos y del control que los gobernadores tienen de ellos.

Retos de la reelección municipal

a) La no reelección es una conquista de la Revolución Mexicana de 1910.

Uno de los principales reclamos que inspiró y precipitó el estallido social de 1910, sin duda, fue la carencia de democracia prevaleciente en la época, alentada, en gran medida, por la posibilidad de permanencia indefinida en las funciones de los “representantes populares” fieles al sistema, que restringía la participación ciudadana y cerraba los espacios a aquellos con pretensiones de acceder a un puesto de representación, lo que acontecía en todos los niveles de gobierno.

Ante ello, la postura antirreeleccionista adoptada en la Carta Magna, independientemente de que haya sido en la redacción original de 1917, no puede ser generalizada en todos los ámbitos de gobierno de nuestro sistema, debido a que la esencia de la lucha fue en contra de la reelección presidencial y así quedó asentado en la composición original, tanto del Plan de San Luis como de la Constitución.

Además, como se ha expresado, los tiempos han cambiado así como la perspectiva política y administrativa del país, nos encontramos en pleno siglo XXI, que exige la modernización de nuestros aparatos gubernamentales para asestar en contra de los nuevos problemas.

b) La permanencia de los integrantes del ayuntamiento en sus funciones generaría corrupción.

La posibilidad de asegurarse, al menos, un periodo adicional en el cargo, constituiría una tentación permanente propicia para la concertación de “pactos” y “negocios” implicados, pues, aun cuando la certeza de permanencia no fuere total, abandonaría la idea de adoptar posturas y crear situaciones de interés personal que necesariamente surgen en el trayecto de toda administración pública municipal.

Si bien es cierto que la tradición indica que la clase política del país, en su debida porción, genera altos índices de corrupción, también se debe tomar en cuenta que el modelo de la reelección permitirá acabar con cierto grado de corrupción, entre los funcionarios que deseen reelegirse. En principio de cuentas, la reelección no garantiza de ninguna forma la permanencia de los miembros del ayuntamiento para un periodo inmediato, por el contrario, permite que, en su caso, estos sean castigados por los ciudadanos, no otorgándoles su voto, pues tendrán la oportunidad y obligación de vigilar a sus representantes.

- c) La posibilidad de la reelección en el ámbito municipal renovarían los cacicazgos que permitirían a unos cuantos eternizarse en el poder.

Es incontrovertible que la prolongada permanencia en el poder genera un sentido de ambición y autoridad propicio para la constitución de reales cacicazgos, los cuales se contraponen diametralmente a toda nación democrática.

Empero, si este argumento es válido, también lo es establecer los debidos lineamientos legales y legítimos que permitan la reelección por tan sólo un periodo más, limitando la condición de los servidores públicos a la transparencia y el trabajo serio.

- d) La reelección inmediata propiciaría la indisciplina partidista en el contexto municipal.

Los miembros integrantes de un ayuntamiento, una vez que ocupan sus cargos, se desvinculan virtualmente de sus partidos, pues sus intereses se ven afectados en el desempeño de sus funciones dentro de la administración pública. Esta situación desencadena un desinterés por las actividades de sus respectivos partidos políticos.

Asimismo, la influencia partidista se vería disminuida, y en ocasiones ignorada, lo que generaría pérdida del estatus obtenido con la labor de la militancia.

Aun sin tener el modelo de reelección, lo cierto es que es una práctica que debería aplicarse en todas las escalas de la administración pública, pues sólo de este modo se garantiza, al menos, que el servidor público trabaje no para el partido sino para la sociedad.

La reelección permite esta práctica, pues el representante popular deberá desvincularse del partido sin perder la militancia, con el objetivo de acatar sus obligaciones como funcionario público, pues de ello dependerá su continuidad en el próximo periodo.

- e) La no reelección ha permitido la renovación de los cuadros políticos, los cuales aportan ideas novedosas de forma constante.

Es claro que el constante flujo de personas en los distintos cargos de elección popular municipal se vería truncado con la reelección, lo que impediría que nuevas y distintas capacidades nutrieran el quehacer administrativo municipal, y se prescindiría de novedosos estilos de gobernar y del consecuente beneficio que esto implica para las comunidades.

La no reelección impide que la actividad pública municipal sea monopolizada y da paso a una auténtica democracia de constante renovación, misma que en la clase política no está limitada al cambio simple de personas en los puestos o cuadros

políticos (Camp, 2010). La renovación implica, además, un cambio de paradigmas, técnicas, métodos, formas y estilos de gobernar, incluso dentro del mismo grupo de personas que se encuentran en los puestos de poder.

El modelo de reelección permite que ese grupo, llamado ayuntamiento, se renueve en cuanto a la forma de gobernar, y que tenga la oportunidad de retroalimentarse en el final de la primera gestión e inicio de la segunda.

- f) Para alcanzar una profesionalización en el ámbito municipal no se precisa ocupar un cargo de elección popular.

Ciertamente es sólo el ayuntamiento el que se conforma por la voluntad popular, pues la administración pública municipal, y los cargos y dependencias que la integran, no quedan comprendidas en la decisión popular, y es precisamente en esta área donde se centra el mayor y más complejo trabajo administrativo y operativo, que es precisamente el que requiere de personal capacitado y conocedor de las disciplinas aplicables.

La reelección otorga la oportunidad a los funcionarios de desempeñarse de manera notable en un segundo periodo, pues se ha entendido el trabajo necesario para instituir un ayuntamiento. Esta experiencia permite, junto con el aparato administrativo, forjar una organización sólida donde cada proceso será llevado a buen término, pues la especialización en cada persona habrá sido aprendida.

- g) El tema de la reelección en los municipios es una excusa para posibilitar, enseguida, la reelección de gobernadores y del presidente de la República.

Sin duda, sería el primer paso en la reimplantación de la reelección en los ámbitos estatal y nacional; sería un excelente laboratorio para restar justificación a la prohibición imperante para los jefes de los ejecutivos locales y federal.

La reelección de gobernadores y presidente de la República parecería no estar en discusión, pues, en este caso, sí es resultado de una lucha armada el evitarlo a toda costa, pero no se cierra la posibilidad de que algún día las administraciones estatales y federales adopten nuevos mecanismos que les permitan legitimarse y llevar a buen puerto los resultados de la administración pública en esos niveles, como respuesta a las demandas de la sociedad y a los retos que se presenten en la vida contemporánea.

Análisis prospectivo

En 2010, el ex presidente Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) dio a conocer una serie de reformas en el ámbito político, dentro de las que se propone la reelección consecutiva de alcaldes y demás miembros de los ayuntamientos hasta por un periodo de doce años.

Desde entonces y hasta ahora, el debate ha generado un sinnúmero de interpretaciones y tensiones entre quienes piensan que el municipio debe modernizarse bajo este esquema y quienes aún confían en la no reelección como medio de control de los servidores públicos de representación popular.

Diversas son las voces que se han posicionado en torno a este tema, la mayoría está a favor de implementar la reelección inmediata en los municipios debido a que realmente existe la necesidad de lograr proyectos municipales de largo plazo contundentes y confiables.

Enfoques y posturas de la reelección municipal

Inserto dentro del contexto de la reforma política presentada por Felipe Calderón, el tema de la reelección ha generado diversas reacciones en la clase política y en el ámbito académico, principalmente. La propuesta del ejecutivo contempla la reelección de legisladores, alcaldes, regidores y jefes delegacionales hasta por doce años.

Quizá lo más evidente sean las discrepancias al interior del PRI y el PRD en torno al tema, no obstante, la mayoría de voces coincide en que la reelección es una herramienta importante (aunque no suficiente), porque a través de ella se puede profesionalizar el trabajo de legisladores y ediles e incrementar el compromiso con los ciudadanos.

Para complementar este trabajo y hacer más enriquecedor el análisis sobre la realidad de la reelección municipal en México, se retomará de la empresa Intellicast, en coordinación con el Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), un estudio y una recopilación de opiniones y tendencias de los principales líderes políticos, académicos y del periodismo nacional.

Líderes académicos e intelectuales

Se puede visualizar una tendencia fragmentada a favor o en contra del tema de la reelección. Con ello se evidencia, por una parte, la necesidad de mecanismos que

ayuden a un mejor desarrollo municipal y, por otra, el estigma o paradigma de la visión maderista de la no reelección que aún se encuentra presente.

Voces como la de Jorge Castañeda Gutman, ex secretario de Relaciones Exteriores, y Lorenzo Córdoba, profesor-investigador de la UNAM, aseguran que la reelección es un tema que debe aplicarse en México, pues obliga a los políticos a cumplir sus compromisos y a vincularse directamente con los ciudadanos.

Felipe Tena Ramírez, gran juez profesional de México y autor de obras como *Derecho Constitucional Mexicano*, argumenta que “la no reelección en sí misma es antidemocrática, pues no hay razón alguna para impedir que el pueblo mexicano deba reelegir a los funcionarios, pues aunque la democracia es incipiente, se deben respetar los derechos cívicos y las libertades”. (Ramírez: 1999)

Por su parte, Luis Carlos Ugalde, ex consejero presidente del Instituto Federal Electoral, y Alfonso Zárate, analista político, coinciden a favor de la reelección como medio de control de los políticos, pues este mecanismo funge, a su vez, como revocación de mandato y rendición de cuentas.

Partidos políticos

Los partidos políticos en México han perdido cierta parte de su esencia como canalizadores de las necesidades del ciudadano hacia el gobierno y han adoptado el papel de poseedores del poder público como medio para llegar a éste.

En este sentido, es de vital importancia para este estudio conocer el punto de vista de los líderes de las principales fuerzas político-electorales de nuestro país: PRI, PAN y PRD.

PRI

En términos generales, el PRI se postula con cautela, y bajo ciertas reservas, a favor de la reelección en México. Las posturas de sus líderes son fragmentadas, pero tienden a posicionarse a favor.

Enrique Peña Nieto, presidente de México para el periodo 2012-2018, ex gobernador del Estado de México durante 2005-2011, y miembro del Partido Revolucionario Institucional, asume una postura en contra. Al igual que Ricardo Aguilar Castillo, líder del PRI en el Estado de México, argumentan que representaría una “convulsión social, pues significaría retroceder 100 años en la historia”.

Humberto Moreira y Beatriz Paredes Rangel, ambos exdirigentes nacionales del PRI, también asumen una posición en contra. Por un lado, Moreira asegura que, de hacerse una reforma de tal tipo, también deben tomarse en cuenta gobernadores y presidente de la República. Por su parte, Paredes Rangel afirma que sería imposible aplicar tal mecanismo cuando impera la violencia y la

intervención del crimen organizado en los gobiernos municipales y las campañas electorales.

Del otro lado de la moneda encontramos entre los posicionados a favor a Manlio Fabio Beltrones, coordinador Parlamentario del PRI; Ernesto Némer Álvarez, actual miembro del gabinete de Enrique Peña Nieto y ex secretario del Gobierno del Estado de México; Fidel Herrera Beltrán, ex gobernador de Veracruz; Ivonne Ortega Pacheco, ex gobernadora de Yucatán; Miguel Osorio Chong, ex gobernador del estado de Hidalgo y actual secretario de Gobernación; Mario Marín Torres, ex gobernador de Puebla, y Francisco Rojas, líder del PRI en San Lázaro.

La mayoría de ellos se posiciona bajo el argumento de que México ha encontrado la madurez política que le permite acceder a otro tipo de democracia que vele por los intereses de los ciudadanos y permita el desarrollo pleno de las gestiones públicas municipales, otorgándole valor a los proyectos a largo plazo, la profesionalización y la rendición de cuentas.

PAN

El Partido de Acción Nacional ha fijado una postura contundente al abanderar la iniciativa de la reelección de presidentes municipales y legisladores, encabezada por el ex presidente Felipe Calderón Hinojosa.

Las posturas de todos sus líderes son totalmente a favor de la reelección bajo los siguientes argumentos:

- Permite el desarrollo pleno del gobierno municipal.
- Accede a evaluar el desempeño de los ediles.
- Admite generar cuadros de políticos con extensa experiencia.
- La ciudadanía tiene mayor control sobre la representación popular.
- Ratifica la profesionalización y especialización de los servidores públicos.
- Rendición de cuentas por parte de los ayuntamientos.
- Mejora la hacienda y la gestión pública municipal: eficacia y eficiencia a través de la planeación a largo plazo.

PRD

El Partido de la Revolución Democrática ha tendido siempre una fractura interna que le ha dificultado posicionarse en mejores escalones. En el tema de la reelección, la cuestión no es diferente, pues son muy variadas las posiciones respecto al tema.

Por una parte, Alejandro Encinas Rodríguez, excandidato a la gubernatura del Estado de México y líder del PRD en el Senado; Ruth Zavaleta, líder del PRD en el Distrito Federal y exdiputada federal, y Amalia García, exgobernadora de

Zacatecas, han mostrado su aprecio por la idea de la incursión de la reelección municipal en el sistema político mexicano.

Argumentan que los municipios en México requieren de proyectos a largo plazo que les permitan desarrollar tanto su economía, como infraestructura, la política y la democracia, con servidores públicos profesionales y control ciudadano.

Por otra parte, Carlos Navarrete, líder del PRD en el Senado; Jesús Ortega, exlíder nacional del PRD, y Andrés Manuel López Obrador, tienden a posicionarse en contra de la reelección, no sólo municipal sino también legislativa.

Sus argumentos se basan en que los costos de la organización de los comicios son un absurdo, pues sería mejor una figura de revocación de mandato. Además, la reelección bloquea la renovación de la clase política y la posibilidad de nuevas ideas para la gestión municipal.

Aunado a ello, hay quienes se muestran escépticos frente al tema y prefieren mantener una posición neutral, como Cuauhtémoc Cárdenas, excandidato presidencial, y Marcelo Ebrard Casaubon, exjefe de Gobierno del Distrito Federal.

A pesar de que en 2013 se ventila la posibilidad de una reforma para que Diputados Federales y Senadores puedan reelegirse un solo periodo subsecuente, las condiciones políticas y económicas del país no parecen abarcar también a los municipios, por lo que este debate continuará durante varios años más, tiempo en

el que las diferentes posiciones estudiarán y analizarán las ventajas y desventajas de la implementación de este mecanismo. Además de observar lo anterior, también se deberán tomar las reformas, estrategias y mecanismos necesarios para asegurar que la reelección inmediata, en caso de ser implementada, pueda cumplir con las necesidades reales del municipio.

En una proyección basada en la temporalidad que separa cada una de las reformas del artículo 115, se cree que, de ser aprobado, este mecanismo podría ser implementado en los municipios mexicanos en los próximos veinte años, tiempo suficiente que permitirá analizar cada uno de los elementos necesarios que permitan su funcionalidad, para ello se ha preparado el siguiente análisis que podría servir como guía en la realización del proyecto que convierta estas palabras en una realidad concreta.

De la legalidad de la reelección

El principal obstáculo de la reelección inmediata en México es la prohibición que tiene dentro del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El primer paso será reformar el artículo 115, en su párrafo segundo, con el fin de aprobar la reelección inmediata para los ayuntamientos. De ser así, los mecanismos de control para esta nueva modalidad tendrían que formularse para

evitar cualquier abuso de la norma por parte de cualquier actor inmerso en el proceso.

Estos mecanismos de control tendrán que formularse, uno a uno, dentro de las leyes subsecuentes (constituciones locales, leyes orgánicas municipales y códigos electorales) para cada estado de la República Mexicana.

A sugerencia, se plantean algunos mecanismos que podrían servir como guía para formular otros tantos que darían como resultado un mejor diseño institucional municipal, ya con reelección inmediata.

De los periodos

La gestión municipal tendrá una duración de tres años por periodo. Se permitirá la reelección inmediata para presidente municipal, síndicos y regidores para únicamente un segundo periodo, con lo que se lograrán posibles gestiones de seis años. De esta forma se garantiza un proceso de alternancia periódica y se evita la perpetuidad en el poder, la poca o nula renovación de la clase política, se promueve un espacio temporal suficiente para desarrollar los proyectos y programas, sin caer necesariamente en los llamados cacicazgos.

De los gobiernos municipales

En su primera gestión, los gobiernos municipales deben comprometerse a generar, con eficacia y eficiencia, el mayor número de acciones y logros posibles bajo un esquema de planeación de corto plazo a tres años, y de largo plazo, a seis años. Con esto se evita, de nueva cuenta, el mismo problema de proyectos inconclusos en caso de no ser reelectos.

Los ayuntamientos tendrán, por ley, la obligación de rendir cuentas mensuales que le permitan al ciudadano conocer la situación del ayuntamiento y del municipio en general, con el fin de formarse un criterio que le permita discernir la confianza y participación con la autoridad municipal, ello derivará en su voto en las urnas, a favor o en contra de la administración en turno.

Será obligación de los gobiernos municipales reelectos rendir, ante el congreso local y los ciudadanos, un informe completo de la situación del municipio y los proyectos y programas emprendidos en la primera gestión, así como las acciones y políticas a desarrollar en el segundo periodo de actividades. Igualmente, será su responsabilidad realizar consultas populares que le permitan conocer, de viva voz de la ciudadanía, las dolencias del municipio en materia social, económica, política, de servicios públicos y bienestar general.

Del proceso electoral

Una de las ideas centrales es que ningún funcionario en turno podrá utilizar sus facultades y/o recursos como servidor público para hacerse promoción durante las campañas electorales.

Cabría entonces la posibilidad de que los funcionarios deban deslindarse temporalmente de sus funciones oficiales para competir en las elecciones.

El partido del gobierno en turno podrá, de igual forma, registrar sus propios candidatos y de esta forma se garantizaría la pluralidad de ideas y democracia al interior de dichas instituciones.

Para efectos del proceso electoral, se podrían vislumbrar dos vertientes de contienda electoral para los integrantes del ayuntamiento, por una parte tenemos un modelo basado en la competencia de este órgano como una sola planilla, lo que obligaría a que los partidos presenten sus propias planillas. Este modelo permite que, en caso de reelección, la permanencia del ayuntamiento sea completa o, caso contrario, una renovación total.

Existe también la probabilidad de otro modelo en el que los miembros del ayuntamiento compitan, cada uno por su cuenta, para lograr una alternancia, parcial o completa, en la conformación del nuevo gobierno.

Se pretende aumentar el umbral de elección para los regidores; que los aspirantes a reelegirse estén obligados a obtener mayoría absoluta en la elección. De no lograrlo, serán eliminados de la elección y se convocaría a una nueva contienda con candidatos distintos.

De los ciudadanos

Se necesitará un ciudadano mejor informado y educado en la comprensión y participación del nuevo esquema institucional basado en la reelección municipal. Como se ha visto, el ciudadano mexicano tiene la fiel convicción de que la reelección de funcionarios sólo representa un atraso. Si se llegara a presentar la oportunidad de implementar la reelección municipal, seguramente, y a pesar de los mecanismos hasta aquí planteados y a una muy buena estructura legal y política, el modelo fracasaría, debido a que el ciudadano mexicano no tiene los elementos suficientes para poder hacer frente a los nuevos cambios.

Por ello, es necesario proveerle información suficiente y continua según su cultura, región y dialecto, que le ayude tanto a entender el nuevo modelo como a ejercer el nuevo rol que le corresponde dentro de éste.

Además, se necesitarán incentivos que le permitan sentirse libre y confiado de cuestionar a sus autoridades, de participar en la formación de nuevos proyectos a través de las consultas ciudadanas, mecanismos diseñados para invitar a las personas a opinar sobre asuntos de política y gestión pública; este proceso de

consulta pretende generar una respuesta de la autoridad que incluya las respuestas y compromisos derivados de los planteamientos surgidos durante ella (Ministerio de Economía de Chile, 2008).

O bien, mediante el presupuesto participativo mecanismo democrático, cuyo objetivo es el de consultar a la ciudadanía sobre el destino y priorización de una parte de los recursos materiales y económicos de los gobiernos locales.

De los estados y la Federación

Aunque los municipios, por argumento constitucional, son autónomos y libres, en la práctica han sido objeto de la intervención de la Federación y de los estados en su actuar y principalmente en las cuestiones económicas y de partidas presupuestarias.

De ser posible la reelección inmediata, la Federación y los estados tendrían la obligación de reasignar la partidas presupuestales y redistribuir los recursos de los ramos 28 y 33, acordes con la temporalidad de las gestiones municipales a tres o seis años, es decir, normalmente las partidas y los recursos destinados a los municipios se tasan según la temporalidad de las gestiones locales (tres años). En caso de implementarse la reelección, será necesaria una reestructuración de la distribución de los recursos.

Además, la intervención de ambos entes en las contiendas electorales de reelección tendrá que limitarse a garantizar únicamente la legitimidad y seguridad del proceso electoral, de ninguna manera podrán intervenir en las cuestiones políticas y económicas que perjudiquen o beneficien a candidatos o candidato alguno.

De aprobarse la reelección municipal, se generarían gobiernos municipales más profesionales, con ayuntamientos preocupados por el interés de los ciudadanos, y menos por el de las dirigencias de sus partidos; se fortalecería el concepto de representación pues, ya que la reelección de los munícipes depende del electorado, éstos están obligados a frecuentar constantemente a sus gobernados.

Aunado a lo anterior, el municipio cobra una inusitada autonomía respecto a los demás órdenes de gobierno, lo cual se refleja en toma de decisiones más ágiles.

De no aprobarse, y vaya que no sería sorpresa, es menester de los legisladores, investigadores, politólogos, clase política, instituciones y ciudadanos, analizar, reflexionar y proponer otras opciones que permitan hacer eficiente la administración pública municipal para que se convierta en un medio generador de mejores políticas públicas en beneficio de sus gobernados.

CONCLUSIONES

El tema de la reelección inmediata para los periodos municipales evidentemente es un asunto importante, debido a la necesidad que existe en México de diseñar proyectos más efectivos y a largo plazo para el ámbito municipal, así como promover una mayor participación democrática por parte de los ciudadanos.

Entendida como la repetición de un mandato, la reelección ha sido asociada con los regímenes antidemocráticos, dictatoriales y autoritarios en países de América Latina. En México, presidentes como Antonio López de Santa Ana y Porfirio Díaz Morí abanderaron la reelección como un mecanismo perverso y cruel.

A ello precedieron diversos levantamientos, como el de Francisco I. Madero, quien peleó por la no reelección, pero sólo para el caso de presidente de la República. La Revolución de 1910 trajo consigo la promulgación de la Constitución de 1917, que en su texto original prohibía la reelección federal mas no local, como erróneamente se ha hecho pensar.

Fue hasta 1933 cuando se reformó el artículo 115 para evitar la reelección de los ayuntamientos, con el supuesto fin de evitar “vicios” en el poder local.

El tema de la reelección tendrá que pensarse, analizarse y discutirse de manera objetiva e imparcial, pues es un asunto que, de aplicarse con todas sus variantes, romperá esquemas y paradigmas políticos y administrativos. Asimismo, es relevante, puesto que ha sido discutido y analizado por los grandes pensadores, intelectuales y políticos en México, lo cual ha generado polarización, sin embargo, sigue vigente en la agenda su discusión, ya que, de los algunos municipios de los estados de Puebla, Guanajuato y Sonora, han surgido voces que se manifestaron en la Conferencia Anual de Municipios 2013, bajo los argumentos que denotan el atraso y la falta de modernización de sus extensiones territoriales, producto del bajo nivel de atención por parte de la Federación, así como de los planteamientos para la ampliación del periodo o la reelección por una sola vez.

Es de vital importancia tomar en cuenta la voz del ciudadano, quien tendrá que posicionarse frente a la posibilidad de la reelección de los miembros del ayuntamiento mediante la organización de foros ciudadanos y consultas populares, con el fin de conocer la opinión e integrar propuestas que den cuenta de la opinión mayoritaria de la ciudadanía.

Se confirma que se trata de un mecanismo democrático que tendrá que moldearse y perfeccionarse con el paso del tiempo, pues sólo así se podrán dar a conocer las deficiencias o ventajas de su implantación, bajo el esquema de reforma política, y no como una estrategia político-electoral.

Con la reelección se fomentará la modernización, innovación y profesionalización de la administración pública municipal y de su gestión, a través de la ratificación de los miembros de cabildo por parte de los ciudadanos, quienes tendrán la oportunidad y la obligación de hacer valer su voz y voto, sustentado en el análisis de la rendición de cuentas y el desempeño de sus representantes municipales.

Para la aplicación es necesario el diseño de un nuevo modelo de Estado Constitucional, por lo que se tendría que reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las constituciones locales y demás leyes aplicables a la reelección municipal para que exista un sustento normativo pertinente y aplicable.

Con este modelo es indispensable una reingeniería del Sistema Electoral Mexicano, con el fin de adaptar los códigos e instituciones a un nuevo modelo de elección, en este caso de reelección de autoridades municipales. Con ello vendría la revaloración de la inclusión y derogación de mecanismos y nuevas reglas de juego para todos los comicios.

La ciudadanía, por su parte, tendrá la necesidad de involucrarse más en los procesos políticos y administrativos, así como en el desarrollo de las actividades de desarrollo local. Esto demanda ciudadanos con cultura política

“excepcional”, informados, interesados y, sobre todo, que busquen que sus decisiones político-electorales se conformen bajo los principios de objetividad, legitimidad, legalidad, respeto, democracia, obedientes a criterios como el desempeño de la gestión pública y la rendición de cuentas.

La reelección municipal no es una obligación imperante y de pronta ejecución. Después de su discusión y consenso, estará en manos de las legislaturas locales y de los propios municipios realizar pruebas piloto en determinado número de municipios, a fin de clarificar dudas respecto de los resultados esperados y, a su vez, incorporar propuestas que tiendan a mejorar este sistema.

De funcionar, la transformación del esquema municipal aumentaría gradualmente en cada estado, con el objetivo de que, en una proyección a 10 años, en México podamos contar un con esquema exitoso de democracia y nueva gestión pública municipal, que brinde un desarrollo local sólido en pro del bienestar para la ciudadanía.

Es evidente la necesidad de cambio y transformación de nuestro país, por ello es pertinente hacerlo precisamente en el ámbito local, puesto que ello permite sustentar las transformaciones desde la base del sistema político administrativo de México, con lo cual es posible vislumbrar el avance político-democrático de las instituciones y la sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta, Romero Miguel (1990). *Teoría General del Derecho Administrativo*. México: Porrúa.

Ai Camp, Roderic (2010). *Elites de Poder en México*. México: Fondo de Cultura Económica.

Arteaga Nava Elisur (2009). *Tratado de Derecho Constitucional*. México: Oxford University Press.

Blanca Acedo y Tonatiuh Guillén (2002). *Municipios: Reelección inmediata y ampliación del periodo, historia y coyuntura contemporánea. Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de estado*. México: INEGI / SEDESOL.

Buendía, Laredo (1998). "Reelección para qué". *Revista Nexos*, núm. 250, octubre.

Cabrero Mendoza. (s/a). *Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa Municipal en México*. México: CIDE.

Tim Campbell y Harald Fuhr, (2004). *Leadership and innovation in subnational government. Case studies from Latin America*. Washington DC: World Bank Institute.

Carbo Posada, Eduardo (2004). "El debate sobre la reelección". *Un periódico*, núm. 59.

Carbonell, Miguel (2001). *La reelección legislativa: una propuesta de cambio constitucional*. México: UNAM.

Cabrero Enrique y Campos Gabriela (2000). *Gerencia pública municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*. México: Porrúa / CIDE.

Carpizo, Jorge. y Carbonell Miguel. (2009). *Derecho Constitucional*. México: Porrúa.

Fernández Ruiz, Jorge. (2000). *Servicios públicos municipales*. México: INAP.

García del Castillo, Rodolfo (1999). *La modernización administrativa y los servicios públicos municipales*. México: CIDE.

IAPEM (Instituto de Administración Pública del Estado de México) (2004). *Manual básico para la administración pública municipal*. Toluca, México.

Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (2002). *Reelección Legislativa*. LVIII Legislatura. México.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2003), *Diccionario electoral, tomo II*. México.

Mancilla Guzmán, Sergio, Tinoco García, Rogelio, Sandoval Forero, Eduardo y Martínez, René (coords.) (1996). *El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio*. Toluca: UAEM.

Martínez Vilchis, José. (1999). "Reseña de *Del estado gerencial al estado cívico*, de Omar Guerrero Orozco". *Convergencia*, año 6, número 020. México: UAEM.

Merino Mauricio. (2004). *Los gobiernos municipales en México. El problema del diseño institucional*. México: CIDE.

Molina José y Hernández, Janeth (1999). *Sistemas electorales subnacionales en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.

Morales y Gómez, Juan y Moreno, Roberto (2011). *Democracia y gestión pública*. México: Porrúa-UAEM.

Moreno Espinosa, Roberto (2011). *Gobierno, gestión y profesionalización en el ámbito local ante los grandes retos de nuestro tiempo*. México: Porrúa.

Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, Mario (1979). *Elementos jurídicos e históricos del municipio en México*. México: UNAM.

Ochoa Campos, Moises. (1985). *La Reforma municipal*. México: Porrúa.

——— (1989). *El Municipio: su evolución institucional*. México: Banobras.

Oropeza Martínez, Humberto (2001). *Administración pública municipal: estudio preliminar del municipio libre*. México: Trillas.

Ortega Lomelín, Roberto (1994). *Federalismo y municipio*. México: Fondo de Cultura Económica.

Pichardo Pagaza, Ignacio (2002). *Introducción a la nueva administración pública en México*. México: INAP.

Quintana Roldán, Carlos (2008). *Derecho municipal*. México: Porrúa.

Rendón Barrera, Teresita (2005). *Derecho municipal*. México: Porrúa.

Salazar Medina, Julián (2009). *Elementos básicos de la administración municipal*.

Toluca: UAEM.

Sánchez González, José Juan (2006). *Gestión pública y governance*. México: IAPEM.

Tena Ramírez, Felipe (2009). *Derecho constitucional mexicano*. México: Porrúa.

Toscano, Salvador (1997). *La organización social de los aztecas*. México.

Ugarte Cortes, Juan (1985). *La reforma municipal*. México: Porrúa.

Uvalle Berrones, Ricardo (1998). "El carácter multifacético de la gestión pública". *Revista IAPEM*, núm. 37, enero-marzo, México.

CONSULTAS ELECTRONICAS.

Animal Político (2013). "3 de cada 5 mexicanos contra la reelección de políticos", en <http://www.animalpolitico.com/2013/08/6-de-cada-10-mexicanos-en-contra-de-la-reeleccion-de-funcionarios-publicos/#axzz2sKQ8uRRu>, fecha de consulta: 18 de septiembre de 2013.

Constitución Política del Perú (1993). Oficialía Mayor del Congreso. Recuperado de <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Constitu/Cons1993.pdf>. Fecha de consulta: 11 de Noviembre 2013

Constitución de la República Federativa de Brasil (1988). Senado Federal. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Fecha de consulta: 11 de Noviembre 2013

Constitución de la República Oriental del Uruguay (1967). Poder Legislativo. Recuperado de <http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm>. Fecha de consulta: 11 de Noviembre 2013

Constitución Política de la República de Costa Rica (1949). Asamblea Nacional Constituyente. Recuperado de: <http://pdba.georgetown.edu/Parties/CostaRica/Leyes/constitucion.pdf>. Fecha de consulta: 11 de Noviembre 2013

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Consultado de <http://diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>. Fecha de Consulta: 25 de Marzo de 2013.

Ley Orgánica de Municipios. Ley No. 4233 (1995). Provincia de Chaco, Argentina. Recuperado de: http://www.mininterior.gov.ar/municipios/archivos regimen/Ley_Organica_Chaco.pdf. Fecha de consulta: noviembre de 2013.

ENLACES ELECTRÓNICOS

http://www.municipio.org.mx/agenda_adm1.htm. Consultado el 12 de Enero de 2013.

<http://www.snim.rami.gob.mx/>. Consultado el 10 de Mayo de 2013.

http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1914_211/Adiciones_al_Plan_de_Guadalupe_por_las_que_se_esta_108.shtml. Consultado el 23 de diciembre de 2012.

<http://diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>. Consultado en Abril-Diciembre de 2012 y Febrero a Diciembre 2013.

<http://www.cddhcu.gob.mx/camdip/comlvii/comelegs/inicio/PonenEdos/NvoLeon/18-005.html>. Consultado el 18 de Junio de 2013.

<http://www.elfarodelacostachica.com/Estado/nac01.html>. Consultado el 14 de Septiembre de 2013.