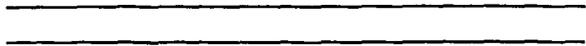


00422  
21



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**



**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES**

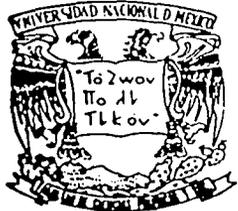
**“ ANALISIS ESTRATEGICO DE LA REELECCION  
INMEDIATA EN EL AMBITO MUNICIPAL ”**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADA EN CIENCIAS POLITICAS  
Y ADMINISTRACION PUBLICA  
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)**

**P R E S E N T A :  
LAURA ELIZABETH ESPARZA LOPEZ**

**ASESOR: MTRO. RAMIRO CARRILLO LANDEROS**



**CIUDAD UNIVERSITARIA, 2003**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## AGRADECIMIENTOS

*A Dios, por tu gran amor, que se refleja en esta hermosa vida que disfruto y las bendiciones que recibo cada día.*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

*A mi padre, Enrique Esparza Yebra, por tu profundo amor, que expresas en lindos detalles y poemas, en tu confianza y respeto a mis decisiones y opiniones, en tu apoyo incondicional y sacrificios para convertirme en una persona de provecho, gracias a lo cual tuve la fortuna de dedicarme sólo a mis estudios y exigirme más para corresponder a tus esfuerzos. Muchas gracias por todo, especialmente por tu fuerza para seguir adelante, por tu disposición y gran valor para cambiar tu forma de ser y, con ello, darnos lo mejor de ti.*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

*Al amor de mi vida, Alejandro Flores Ceballos, por tu constante insistencia y apoyo en todo el proceso de titulación, gracias a lo cual logré concluir esta etapa de mis estudios y retomar mis planes personales y profesionales. Contigo aprendí que la mayor motivación es el desarrollo integral conjunto y que la mejor inspiración es el amor correspondido y el deseo de compartir la vida con la persona en la que encuentro todo lo que busco. TE AMO.*

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

*A mi madre, Estela Glón Caballero, por abrir tu corazón a tres niños ajenos y querernos como propios, por tus cariños y desvelos, por escucharme y aconsejarme, por enseñarme la disciplina en las labores cotidianas y compartirme aquellos increíbles viajes, además de contagiarme el coraje para luchar por lo que quiero y defender aquello en lo que creo. Gracias por tu amor.*

## TESIS CON FALLA DE ORIGEN

*A mi madre, Josefina López Paredes, porque las decisiones tomadas, por muy fuertes o dolorosas que hayan sido, permitieron que mi vida tomara un rumbo diferente. Gracias por aquéllas visitas sorpresa en la escuela, por recibirme con los brazos abiertos cada vez que nos vemos, porque el tiempo que hemos convivido nos ha permitido reconciliarnos con nuestro pasado y con nosotras mismas.*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

*A mi cuñis, Hortensia Flores Ornelas, por tu amistad, cariño y paciencia, por generar un ambiente familiar muy agradable y hacer la diferencia en nuestra convivencia, por las constantes charlas, por tu confianza, por tu espíritu trabajador y por esas apuestas que contribuyeron a avanzar en nuestros propósitos.*

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

*A mis hermanos: Enrique por tus cuidados paternales desde que tengo memoria y por tu apoyo impresionante, Carlos por tu solidaridad y soporte técnico, a ambos por esas inolvidables aventuras de la infancia y porque su amor, protección y experiencia facilitaron cada etapa de mi desarrollo. A Alma por tu ternura y confianza, Erick por tu sed de conocimiento y fuerza de voluntad, Jazmín por tu alegría y dulzura.*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

*A mis abuelos, tíos y primos, por su apoyo y el gran cariño que me expresan.*

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

*A mi gran amiga, **Elba Elizabeth García Nava**, por tu inigualable compañía durante toda la carrera universitaria, por tu apoyo incondicional en los momentos más difíciles, por todas las aventuras que vivimos, por ayudarme a recuperar la ilusión del amor verdadero y por estos años de sincera amistad.*

*A mis compañeros y amigos del ejercicio profesional, de cada uno de los niveles educativos y del baloncesto, a quienes no menciono nombre por nombre, por temor a omitir alguno, quienes me enriquecieron con su experiencia y pluralidad de paradigmas.*

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

*A la Universidad Nacional Autónoma de México y a quienes hacen posible la educación pública.*

*A mi asesor, Ramiro Carrillo Landeros, por ser un ejemplo de dedicación y disciplina para cada uno de los alumnos que tenemos el honor de conocerlo.*

*A mis sinodales, Roberto Mellado, Humberto Polo, Erika Döring y Guadalupe Ramírez, por sus valiosos comentarios y el tiempo que dedicaron a esta tesis.*

## INDICE

INTRODUCCIÓN . . . . .	14
<b>CAPÍTULO I. MARCO CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO . . . . .</b>	<b>18</b>
I.1. Marco Conceptual del Ámbito Municipal . . . . .	18
I.2. Marco Conceptual y Metodológico del Análisis Estratégico . . . . .	23
I.2.1 Definición de Análisis y Estrategia . . . . .	24
I.2.2. Concepto de Análisis Estratégico . . . . .	26
I.2.3. Vertientes del Proceso Estratégico . . . . .	27
I.2.3.1. La Planeación Estratégica . . . . .	27
I.2.3.2. La Administración Estratégica . . . . .	28
I.2.3.3. La Gestión Estratégica . . . . .	30
I.2.4. Elementos del Proceso Estratégico . . . . .	31
I.2.4.1. Análisis Externo . . . . .	32
I.2.4.2. Análisis Interno . . . . .	32
I.2.4.3. Diagnóstico Estratégico y Matriz FODA . . . . .	32
I.2.4.4. Escenarios . . . . .	34
<b>CAPÍTULO II. ANÁLISIS EXTERNO . . . . .</b>	<b>36</b>
II.1. La Tendencia Democrática . . . . .	36
II.2. Democracia Descriptiva y Prescriptiva . . . . .	37
II.3. Democracia Mayoritaria y Competitiva . . . . .	38
II.4. Las Olas Democratizadoras . . . . .	39
II.5. Los Modelos de Democracia: Mayoritario y Consensual . . . . .	41
II.6. Países Democráticos . . . . .	43
II.7. Poliarquías . . . . .	44
II.8. Democracias y/o Poliarquías Federales . . . . .	46
II.9. La reelección del Ejecutivo Federal y Municipal en la legislación de los países democráticos y/o poliarquías federales . . . . .	48

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<b>CAPITULO III. ANÁLISIS INTERNO</b> . . . . .	<b>59</b>
III.1. La Democracia en México . . . . .	60
III.2. Estructura del Sistema Federal Mexicano . . . . .	62
III.3. Evolución Constitucional del Municipio . . . . .	65
III.4. El Principio de No Reelección en el Ámbito Municipal en la Constitución Política . . . . .	73
III.5. La Representación Proporcional en los Sistemas Electorales Municipales . . . . .	84
<b>CAPÍTULO IV. DIAGNÓSTICO ESTRATÉGICO Y ESCENARIOS</b> . . . . .	<b>87</b>
IV.1. Fortalezas . . . . .	87
IV.1.1. Administrativas . . . . .	87
IV.1.2. Político – Electorales . . . . .	89
IV.1.3. Sociales . . . . .	90
IV.1.4. Jurídicas . . . . .	91
IV.2. Debilidades . . . . .	91
IV.2.1. Administrativas . . . . .	91
IV.2.2. Político – Electorales . . . . .	92
IV.2.3. Sociales . . . . .	94
IV.2.4. Jurídicas . . . . .	94
IV.3. Amenazas . . . . .	95
IV.3.1. Administrativas . . . . .	95
IV.3.2. Político – Electorales . . . . .	100
IV.3.3. Sociales . . . . .	104
IV.3.4. Jurídicas . . . . .	112
IV.4. Oportunidades . . . . .	114
IV.4.1. Administrativas . . . . .	114
IV.4.2. Político – Electorales . . . . .	116
IV.4.3. Sociales . . . . .	120
IV.4.4. Jurídicas . . . . .	120
IV.5. Matriz FODA . . . . .	121
IV.6. Escenarios . . . . .	127
IV.6.1. Escenario Normal o Corriente . . . . .	135
IV.6.2. Escenario Techo . . . . .	136
IV.6.3. Escenario Umbral . . . . .	136
IV.6.4. Escenario Intermedio . . . . .	137
<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b> . . . . .	<b>138</b>

## INTRODUCCIÓN

La reforma municipal recobra un inusitado interés a partir de los movimientos sociales derivados de la crisis económica de los años setenta y como consecuencia de la emergencia de gobiernos divididos, con la que concluyó el predominio absoluto de un solo partido en el poder. La sincronía entre las demandas sociales y el creciente avance de la oposición en el mapa electoral obligaron a reformar el marco jurídico municipal, sin embargo prevalece la necesidad de una reforma integral del Municipio.

La reforma municipal es un elemento fundamental de la Reforma del Estado, ya que el Municipio es el espacio determinante para la consolidación de la democracia al concretar la diversidad política, social, económica y cultural de la Nación, además de ser primordial para la afianzamiento de un Sistema Federal efectivo y, por ende, para el éxito de las políticas de descentralización de la Administración Pública Federal, debido a que el Municipio es el ámbito de interacción más inmediato entre el gobierno y la sociedad.

De los numerosos aspectos que abarca la Reforma del Estado, se retoma la reelección inmediata, entendida como la posibilidad de que un ciudadano que ejerce un cargo de elección popular pueda volver a ser electo para el mismo cargo de manera contigua, debido a que, como tema de la Agenda Nacional en discusión, ha estado en el centro del debate político durante los últimos años y tiene posibilidad de concretarse, tanto en la vertiente de permitir la reelección inmediata de los legisladores federales y locales, como en el ámbito municipal.

En diversos estudios se concluye que los gobiernos locales en México no desempeñan el papel que les corresponde a causa de su debilidad institucional, la carencia de recursos económicos, la fragilidad de sus estructuras administrativas, y la ausencia de recursos humanos profesionales y suficientemente capacitados para la función gubernamental, por lo que diversos actores, tanto gubernamentales como académicos, consideran que la reelección inmediata puede incidir en la mejora de estos aspectos. Por consiguiente, de la diversidad de tópicos que integran la Agenda de la Reforma Municipal en México, que es un esfuerzo de recopilación y sistematización de las propuestas sobre el Municipio, se retomó el objeto de estudio de la presente investigación: La reelección inmediata en el ámbito municipal.

Durante el tiempo que estuvo vigente la Constitución de 1857, las legislaturas locales definieron lo concerniente a la institución municipal porque no existía un artículo relativo a este ámbito de gobierno. El Constituyente de 1917 incluyó en el artículo 115 las bases de organización de los municipios, con el fin de garantizar el Municipio Libre y los principios generales a los que las legislaturas locales deberían apegarse para desplegar los sistemas electorales municipales de sus respectivos estados. Sin embargo, el artículo 115 constitucional fue objeto de varias reformas, algunas de las cuales modificaron el fundamento de los sistemas

electorales municipales, tal es el caso de la reelección inmediata en el ámbito municipal, ya que la redacción original de la Constitución de 1917 prohibía sólo la del Presidente de la República y los gobernadores de los estados.

Con la reforma constitucional de 1933, se restituyó el principio de no reelección para el Ejecutivo Estatal y Federal debido a que se había modificado para permitir la reelección del Gral. Álvaro Obregón, pero se amplió este criterio a los diputados federales, senadores, legisladores estatales y miembros del Ayuntamiento. De esta forma, la redacción actual del artículo 115 constitucional impide la reelección inmediata del presidente municipal, síndicos y regidores.

Derivado de la complejidad de la problemática municipal, resulta complicado establecer un límite tajante entre las distintas áreas que conforman la realidad municipal, debido a las constantes interconexiones entre los ámbitos administrativo, político-electoral, jurídico y social. En principio, pareciera que el tema "reelección inmediata en el ámbito municipal" se circunscribe a un estudio propio de la Ciencia Política en virtud de que se le vincula con la evaluación ciudadana del desempeño de las autoridades electas; sin embargo, quienes pugnan por ella, también la asocian con aspectos relativos a la Administración Pública, tales como la profesionalización de las autoridades y funcionarios públicos municipales, el impulso de la planeación y programación de largo plazo, la continuidad de los programas y proyectos gubernamentales, como mecanismo para ampliar el periodo de gobierno, entre otros aspectos.

Existe consenso respecto a que el periodo de gobierno vigente en el ámbito municipal es insuficiente para concretar o dar continuidad a los proyectos gubernamentales. En este sentido, los argumentos a favor de la reelección inmediata en el ámbito municipal se basan en que la planeación y programación no se puede concretar o consolidar en tres años y que los funcionarios municipales no se comprometen con planeas y programas de mediano y largo plazos porque no hay certidumbre sobre la continuación de los mismos, además de que no hay ningún incentivo para hacerlo. Esta pérdida de la memoria institucional imposibilita la capitalización de la experiencia y la persistencia de los planes, programas y proyectos, pese a que algunas leyes orgánicas municipales ponen atención a la continuidad.

La constante movilidad del personal impide la especialización en las tareas de gobierno y la profesionalización del mismo. Al rotar se pierde la experiencia y la continuidad debido a que los funcionarios municipales apenas aprendieron el oficio cuando la administración llega a su término. El costo de la curva de aprendizaje de los funcionarios es muy elevado porque la lógica prevaleciente es que el primer año transcurre en la comprensión de las funciones, durante el segundo año inician diversos proyectos y en el tercero preparan su salida. Con el cambio de autoridades, se parte de cero otra vez y se reproduce el círculo vicioso.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

La autoridades electas no se someten al juicio de sus electores, por consiguiente no pagan ningún costo y éstos a su vez no tienen el poder para juzgar el desempeño de las mismas, por lo que no pueden premiar o castigar el trabajo de los políticos. Esta falta de estímulos para desarrollar una carrera o de incentivos para que los gobiernos puedan aprovechar y aprender de la evaluación que la sociedad haga de su gobierno, propicia que no se preocupen por mantenerse vinculados a la sociedad y responder a las demandas de la misma.

Sin embargo, la hipótesis de la presente investigación se basa en que la reelección inmediata en el ámbito municipal no es el instrumento idóneo para dar continuidad o propiciar la eficiencia y eficacia de las acciones gubernamentales ni como mecanismo para la profesionalización de las autoridades y funcionarios públicos. Sin embargo, ante un escenario de posible aprobación, el objetivo de este trabajo es analizar la pertinencia de su concreción en el ámbito municipal a partir de:

- Conocer las tendencias de la reelección inmediata en los países democráticos o poliarquías, por lo que primero se presentan los datos relativos a los sistemas electorales para ejecutivos locales en América Latina y posteriormente el estudio se concentra en los países democráticos o poliarquías federales mediante la revisión de las constituciones de los mismos, de la que se retoman concretamente los casos de los ejecutivos federal y municipal, debido a la correlación de los mismos.
- Revisar el principio de no-reelección inmediata en México desde una perspectiva histórica, en el contexto del Sistema Federal, la evolución jurídica del Municipio y la integración del Ayuntamiento en México.
- Contrastar los argumentos a favor y en contra de la reelección inmediata, así como las condiciones administrativas, político-electorales, jurídicas y sociales prevalecientes en los municipios mexicanos.
- Construir los posibles escenarios en torno a la reelección inmediata y determinar los posibles impactos que se derivarían de su instauración sin reformas paralelas en instituciones y procedimientos.

Por consiguiente, el estudio se basa en un esquema estratégico a partir del cual se presentan el contexto externo e interno, las fortalezas, debilidades, riesgos y oportunidades administrativas, político-electorales, sociales y jurídicas de la reelección inmediata en el ámbito municipal, así como el diseño de los escenarios correspondientes y los posicionamientos de diversos actores.

Para efectos de organización, el trabajo se divide en los siguientes capítulos:

En el capítulo primero, *Marco Teórico, Conceptual y Metodológico*, se parte de la definición de la Administración Pública Municipal y de las autoridades que la encabezan, así como de las funciones que les corresponden, con el propósito de contextualizar el objeto de estudio y justificar la importancia de abordar el proceso de integración del Ayuntamiento. Asimismo, en este capítulo se expone la metodología utilizada para la conformación de la investigación; por

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

consiguiente, se explica el análisis estratégico, las vertientes que contempla este proceso, así como los elementos que se retoman en el estudio, tales como el análisis externo e interno; el diagnóstico estratégico y matriz de fortalezas, debilidades, riesgos y oportunidades; además del desarrollo de escenarios, a partir de lo cual el estudio se presenta acorde con tal esquema.

El capítulo segundo, *Análisis Externo*, contempla la investigación y análisis de las tendencias en torno a la reelección municipal en países con regímenes democráticos y sistemas federales, por lo que se hace referencia a la tendencia democrática y se explican algunos enfoques de la teoría de la democracia, tales como la democracia descriptiva y prescriptiva, así como la mayoritaria y competitiva, para referir las olas democratizadoras y los países considerados democráticos o como poliarquías, mismos que se acotan al aplicar una segunda variable, que es el de sistemas federales.

En el capítulo tercero, *Análisis Interno*, se refiere al contexto del caso mexicano, por lo que se reseñan los mismos elementos del análisis externo. Por consiguiente, se puntualiza en la democracia en México, la estructura del Sistema Federal Mexicano, así como la evolución del Municipio en el ámbito constitucional, con énfasis en el caso del principio de no reelección y la representación proporcional en los Sistemas Electorales Municipales.

En el capítulo cuarto, *Diagnóstico Estratégico y Escenarios*, se retoman los tópicos de los análisis interno y externo para conformar un diagnóstico estratégico, en el que se contempla un balance de diversos aspectos administrativos, político-electorales, sociales y jurídicos, tales como la gestión pública municipal en México, la profesionalización o capacitación de los integrantes del ayuntamiento, la planeación, los sistemas electorales municipales, la situación socioeconómica en el ámbito municipal y el marco jurídico. Estos elementos se esquematizan en la matriz de fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades, y se construyen diversos escenarios, que van desde el normal hasta el intermedio, pasando por el escenario techo y el umbral.

# CAPÍTULO I. MARCO CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO

## I.1. Marco Conceptual del Ámbito Municipal

El papel de los gobiernos se reevalúa a la luz de una necesidad inaplazable de generar un desarrollo más equilibrado o, al menos, de proporcionar una respuesta más efectiva y directa a los reclamos urgentes de la ciudadanía, por lo que los gobiernos locales se convierten en puntos de relación inmediata con la sociedad. Los municipios asumen un rol importante en los procesos de ejecución de programas que se diseñan y modifican a través de la movilidad de las demandas ciudadanas, bajo un vínculo de correlación gobierno-gobernados. Asimismo, *"los gobiernos locales son el ámbito del Estado más próximo a la ciudadanía, aquél donde se ejerce o no la democracia en lo cotidiano, el que permite el ejercicio de la política, el que pone a prueba la eficacia de la representación directa y el primer escalón de la participación ciudadana."*<sup>1</sup>

En México, la importancia de los gobiernos locales se manifiesta principalmente en la tendencia creciente de los programas de descentralización, y en la creciente presencia de los partidos políticos de oposición al frente de algunos gobiernos de los estados. Ambas situaciones, procesos de descentralización y pluralidad política, complican la función de los municipios en todos los ámbitos de su competencia, por lo que *"la búsqueda de una gestión eficiente de servicios públicos se ha convertido en un punto clave para legitimar las políticas públicas locales"*<sup>2</sup> y a las propias autoridades.

El gobierno municipal es el principal espacio receptor de demandas ciudadanas, en el que la gobernabilidad *"... no sólo se refiere al ejercicio del gobierno, sino además a todas las condiciones necesarias para que esta función pueda desempeñarse con eficacia, legitimidad y respaldo social"*<sup>3</sup>, por consiguiente la noción de gobernabilidad considera dos dimensiones en el análisis de los gobiernos locales: la eficiencia administrativa y la capacidad de generar legitimidad y consenso. Sin embargo, la transición mexicana se enfrenta a dos dimensiones simultáneas: *"...fortalecer los niveles de bienestar de la población mediante la modernización económica regional, y fortalecer el modelo democrático en todos los espacios de la vida social, particularmente en el nivel municipal. Indudablemente para ello, no sólo se requiere de administraciones más eficientes, también hace falta una mayor democracia local. Gobiernos locales fuertes significan ambos aspectos."*<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Alicia Ziccardi, "Buen Gobierno y Gobernabilidad en Ciudades Mexicanas", en Mauricio Merino (coord.), *Diploma Nacional en Política Pública y Gobierno Local*, Materiales de trabajo, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, p. 260.

<sup>2</sup> Rodolfo García del Castillo, "Los servicios municipales en México, diagnóstico y perspectivas", en *La revista del Colegio, Gobierno Local*, Año III, Núm. 5, segundo semestre de 1995, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, p. 25.

<sup>3</sup> Luciano Tomassini, *Estado, gobernabilidad y desarrollo*, serie monografías núm. 9, Washington, USA, BID, 1993, p. 6.

<sup>4</sup> Enrique Cabrero Mendoza, La experiencia innovadora reciente en municipios mexicanos: ¿Hacia mejores gobiernos o hacia mejores administraciones municipales?, en *La revista del Colegio, Gobierno Local*, Año III,

En este sentido, el Ayuntamiento cumple funciones de administración de su territorio y funciones de gobierno político, pero no puede decirse que entre ambas exista una línea divisoria, ya que en "...la administración de los bienes y servicios urbanos, encontramos siempre elementos de la política local, regional y nacional (clientelismo, movilización, corporativismo, participación política autónoma o subordinada). En contrapartida, en el ejercicio del poder político suele validarse o no la actuación administrativa (el voto que refrenda o castiga, es ejemplo de ello)"<sup>5</sup>. Acorde con lo anterior, en este estudio se contemplan ambas vertientes: el contraste entre los posibles impactos de la reelección inmediata en la gestión municipal a partir de un esquema estratégico y la dimensión relativa a la integración del Ayuntamiento.

Para los efectos de la presente investigación, se tomaron como base las definiciones de Raúl Olmedo, por consiguiente, el Municipio se concibe como la "entidad político-jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas de acuerdo con sus propios fines. El Municipio es la base de la división territorial y de la organización político administrativa de los estados de la república mexicana"<sup>6</sup>. Está gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, que se forma por un presidente municipal, síndicos y regidores.

A su vez, el Ayuntamiento se concibe como el "órgano colegiado y deliberante que asume la representación del municipio. Integrado por el presidente municipal, el o los síndicos y los regidores, electos por votación popular; la reunión de los ediles constituye el Ayuntamiento". De acuerdo con el Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN), actualmente Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, el Ayuntamiento es una institución de gran tradición histórica, es el cuerpo de representación popular que ejerce el poder municipal y este cuerpo de autoridades, como órgano colegiado de gobierno funciona en forma de cabildo, es decir, en reuniones donde ejerce su autoridad, decide y acuerda sobre los asuntos colectivos y encarga al presidente municipal que ejecute los acuerdos.

Acorde con lo anterior, el presidente municipal es la autoridad electa por voto popular que ejecuta las disposiciones y acuerdos del ayuntamiento y tiene su representación administrativa. En términos generales, las facultades y obligaciones del presidente municipal de acuerdo con lo que establecen las leyes orgánicas municipales son las siguientes<sup>7</sup>:

- Planear, programar, presupuestar, coordinar y evaluar el desempeño de las unidades administrativas de la administración pública municipal que se creen por acuerdo del ayuntamiento.

---

Núm. 5, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, segundo semestre de 1995, p. 21.

<sup>5</sup> Alicia Ziccardi, *Ibidem.*, p. 268.

<sup>6</sup> Raúl Olmedo Carranza, *Diccionario de la Administración Pública Municipal*, México, Editorial Comuna, 1996.

<sup>7</sup> Centro Nacional de Desarrollo Municipal, "Gobierno municipal", en Instituto de Desarrollo Municipal, *ABC del Gobierno Municipal*, México, Grupo parlamentario del PRD, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 2000, pp. 33-35.

- *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 las 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 de los programas municipales durante ese año.*
- *Proponer al ayuntamiento las comisiones en que deben integrarse los regidores y el (los) síndico(s) municipal(es).*
- *{Proponer al Ayuntamiento para su aprobación, prácticamente todos los nombramientos de los titulares de las áreas administrativas.}*
- *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 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 órganos auxiliares de planeación y presidir sus reuniones de trabajo.*
- *Vigilar la correcta administración del patrimonio municipal.*

Los regidores son los miembros del Ayuntamiento que se encargan de administrar, como cuerpo colegiado, los intereses del municipio. No tienen facultades de gobierno en forma individual, pues éstas quedan delegadas al presidente municipal; sin embargo, deben cumplir las comisiones que le señale el ayuntamiento. Entre las principales atribuciones de los regidores se hallan las de<sup>8</sup>:

- *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 con la periodicidad que se le señale, sobre las gestiones realizadas.*
- *Promover la participación ciudadana en apoyo a los programas del ayuntamiento.*
- *Vigilar que el ayuntamiento cumpla las disposiciones que establecen las leyes, y 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 de la organización y los sistemas de trabajo respectivos.*
- *Promover la formulación, expedición, modificación o reforma de los reglamentos municipales y demás disposiciones administrativas.*

<sup>8</sup> *Ibidem*, pp. 35-36.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- *Sujetarse a los acuerdos que tome el ayuntamiento de conformidad con las disposiciones legales y vigilar su debido cumplimiento.*
- *Analizar, discutir y votar los asuntos que se traten en las sesiones de cabildo.*
- *Participar en las ceremonias cívicas que se lleven a cabo en el ayuntamiento y en su caso, representar al presidente municipal.*
- *Estar informado del estado financiero y patrimonial del municipio y de la situación en general del ayuntamiento, teniendo acceso a la información respectiva.*
- *Suplir, cuando así lo establezca la ley orgánica, las faltas temporales del presidente municipal.*

El síndico es el integrante del Ayuntamiento que se encarga de vigilar los aspectos financieros del mismo, de procurar los intereses municipales y de representarlo jurídicamente. Cuando los síndicos municipales forman parte del Ministerio Público funcionan como auxiliares, cuyas funciones de investigación en ningún caso llegarán al ejercicio de la acción penal, pero sí deben actuar e intervenir en el periodo de preparación de la acción procesal. Las atribuciones que, en términos generales, las leyes orgánicas municipales confieren a los síndicos son<sup>9</sup>:

- *Acudir con derecho de voz y voto a las sesiones del ayuntamiento y vigilar el cumplimiento de los acuerdos.*
- *Coordinar la comestión de hacienda pública municipal y vigilar la correcta recaudación y aplicación de los fondos públicos.*
- *Revisar y, si está de acuerdo, suscribir los estados de origen y aplicación de fondos, la cuenta pública municipal y los estados financieros.*
- *Desempeñar las comisiones que le encomiende el ayuntamiento e informar de las gestiones realizadas.*
- *Vigilar que el ayuntamiento cumpla las disposiciones que señala la ley, y los planes y programas establecidos.*
- *Proponer la formulación, expedición, modificación o reforma de los reglamentos municipales y demás disposiciones administrativas.*
- *Sujetarse a los acuerdos que tome el ayuntamiento.*
- *Analizar, discutir y votar los asuntos que se traten en las sesiones.*
- *Participar en las ceremonias cívicas que se lleven a cabo en el municipio y en su caso, representar al presidente municipal.*
- *Intervenir en los actos jurídicos que realice el ayuntamiento en materia de pleitos y cobranzas.*
- *Fungir como auxiliar del Ministerio Público en los casos y condiciones que determina la Ley Orgánica de la materia.*

Acorde con lo anterior, la administración pública municipal es "la actividad del gobierno municipal regulada por la Constitución Política (en particular su artículo 115), la Constitución estatal, leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas, encaminada a planear, ejecutar y controlar las acciones e inversiones destinadas al desarrollo de la comunidad municipal de acuerdo

<sup>9</sup> *Ibidem*, pp. 36-37.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

con las estrategias y objetivos de desarrollo integral del estado y del país en su conjunto"<sup>10</sup>. Es ejercida por el presidente municipal, para lo cual la Ley Orgánica y el Ayuntamiento facilitan y autorizan la estructura administrativa.

El régimen político del gobierno municipal lo integran el presidente municipal, el síndico y los regidores, que en conjunto conforman el Ayuntamiento, que es el responsable de la toma de decisiones políticas y normativas que conducen los destinos del Municipio. El régimen administrativo lo integran los funcionarios (secretario del ayuntamiento, tesorero, directores de área, oficial mayor, comandante de la policía, etcétera), nombrados por el Ayuntamiento y son responsables de hacer operativos los acuerdos y decisiones de éste; y los empleados, quienes ejecutan las órdenes de las autoridades y funcionarios<sup>11</sup>.

La autoridad local tiene la responsabilidad sobre un extenso campo de servicios, que son esenciales para el mantenimiento de la calidad de vida. Para la sociedad, las actividades de las autoridades proveen la infraestructura sobre la cual se basan el desarrollo económico, social y ambiental. En este sentido, la gestión de los servicios públicos constituye una de las acciones gubernamentales más importantes, cuya eficiencia y eficacia en su prestación genera bienestar a la población y legitimación del gobierno local. Los servicios públicos se identifican como el elemento sustantivo de la gestión municipal dado que constituyen el primer punto de contacto entre gobernados y gobernantes.

Al considerar que *"la prestación de servicios municipales, en términos de calidad, cobertura, eficiencia y eficacia es el reflejo de las capacidades financieras, de planeación y gestión de la administración municipal"*<sup>12</sup>, es preocupante que lo común sea encontrar insuficientes recursos para satisfacer a plenitud los servicios requeridos. La Encuesta de Gestión Municipal realizada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática en 1993, demostró que el gobierno local mexicano tiene considerables atrasos tanto en sus estructuras como en sus procesos, bajos niveles de conocimiento y capacidades político-técnicas de los funcionarios locales, procesos estáticos de planeación con poca operación y una escasa utilización de esquemas innovadores en la administración en su conjunto. Desde esta perspectiva, los actores a favor de la reelección conciben al Ayuntamiento como el motor que puede generar el fortalecimiento institucional del Municipio a partir, de entre otras cuestiones, del incentivo para sus integrantes de reelegirse.

En este sentido, en el estudio se hace referencia a asuntos propios de los órganos responsables de la función estatal de organizar y llevar a cabo las elecciones de los representantes y/o

<sup>10</sup> Raúl Olmedo, *Op. Cit.*

<sup>11</sup> José Octavio Acosta Arévalo, "Organización de la administración pública municipal", en Instituto de Desarrollo Municipal, *Op. Cit.*, p. 43.

<sup>12</sup> Rodolfo García del Castillo, *Análisis del Municipio Mexicano: Diagnóstico y Perspectivas*, Parte I, Documento de Trabajo No. 33, DAP, México, CIDE, 1997, p. 17.

autoridades públicos, por lo que se debe tener presente que la división de poderes se transformó para permitir la incorporación de órganos constitucionales autónomos, que tienen rango constitucional pero que no se adscriben a poder clásico alguno aunque son indispensables para el ejercicio de las funciones estatales. Los órganos electorales son uno de los ejemplos de formulación constitucional.

Sin embargo, la Carta Magna refiere distintas modalidades del término autonomía para los organismos autónomos, sea el ombudsman, los tribunales constitucionales, los tribunales de cuentas y el Instituto Federal Electoral, por lo que no hay una figura homogénea para referenciar las características estructurales y funcionales de estas instituciones. Aspectos tan importantes como la organización de los comicios, las campañas partidistas, la aceptación o impugnación de los resultados electorales, nos remiten necesariamente a los institutos electorales estatales, mismos que se diseñaron acorde con el modelo federal.

El proceso democratizador del país parte de la democratización de los municipios en virtud de que es el ámbito en el que se da el primer punto de articulación entre la sociedad y el gobierno. Es en el nivel local donde se ejercen los derechos ciudadanos, donde la gestión de bienes y servicios urbanos implica una relación directa entre los representantes y los representados, donde se pone a prueba la democracia territorial y donde la participación social puede incidir en el diseño e implementación de las políticas públicas.

En diversas investigaciones se aborda la fragilidad de sus estructuras administrativas y la ausencia de recursos humanos profesionales y suficientemente capacitados para la función gubernamental, por lo que en el contexto de la discusión sobre la reelección en este ámbito de gobierno, algunos actores consideran que la reelección puede incidir en la mejora de estos aspectos. Sin embargo, el proceso de integración y, por ende, de la toma de decisiones al interior del mismo se consideran clave para anticipar el impacto de la reelección inmediata en la gestión municipal a partir de un esquema estratégico, a fin de proyectar las fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades que implicaría esta opción.

## 1.2. Marco Conceptual y Metodológico del Análisis Estratégico

En la Administración Pública y la esfera política es creciente el uso de herramientas del sector privado, como la Calidad Total, reingeniería de procesos, estudios de mercado, campañas publicitarias, así como la planeación y gestión estratégica, entre otras. A reserva de que se esté de acuerdo o en contra de adoptar criterios e instrumentos empresariales en el gobierno, se pueden extraer elementos de suma utilidad para abordar temas o problemáticas gubernamentales.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Ante la incertidumbre que caracteriza las arenas política y administrativa, constantemente se busca predecir el futuro a partir de métodos sustentados en una alta racionalidad; sin embargo, se aplican a ambientes dinámicos, en un contexto caracterizado por actores que no necesariamente obedecen a un comportamiento lógico. Una alternativa es intentar una aproximación estratégica basada en la prospectiva, a fin de detectar las posibles implicaciones de las decisiones, por lo que en la presente investigación se aplicará el análisis estratégico.

Con el propósito de explicar conceptual y metodológicamente el análisis estratégico, en los siguientes apartados se presentan definiciones de análisis y estrategia, se refieren el concepto de análisis estratégico, las vertientes del proceso estratégico, así como los elementos que contempla como método y cuáles se aplicarán en esta investigación.

### 1.2.1. Definición de Análisis y Estrategia

El término análisis se deriva del griego *ανάλυσις*, *analysis*, que significa desatar, es decir, la separación de las partes de un todo hasta conocer los elementos que lo conforman. Por consiguiente, diversos autores, lo conciben como "separar un conocimiento o un objeto en las partes que lo estructuran; es decir, hallar los principios y las relaciones, las dependencias que existen en un todo..., observar sus características a través de una descomposición de las partes que integran su estructura"<sup>13</sup>. Para llevar a cabo una investigación con el método analítico, Zorrilla y Torres establecen como pasos a seguir la observación, descripción, examen crítico, descomposición del fenómeno, enumeración de las partes, ordenamiento y clasificación.

A diferencia del vocablo análisis, la palabra estrategia se usa de muchas maneras y en diferentes contextos a lo largo de los años. El origen del término estrategia se remite al ámbito militar, ya que proviene del latín *strategia*, y éste del griego *στρατηγία*, *strategia*, que es el arte de dirigir las operaciones militares. No es extraño que se gestara en ese ámbito si se toma en cuenta que la palabra *strategos* significa "un general o jefe del ejército"<sup>14</sup>. En este sentido, Andrews Kenneth señala que "para los militares, la estrategia es sencillamente la ciencia y el arte de emplear la fuerza armada de una Nación para conseguir unos fines determinados por sus dirigentes"<sup>15</sup>.

Al ser retomada en la administración privada, la estrategia derivó en diferentes enfoques y definiciones. Los primeros estudiosos modernos que ligaron el concepto de estrategia a los negocios fueron Von Neumann y Morgenstern, en su obra sobre la teoría del juego, en el que definieron la estrategia empresarial como la serie de actos que ejecuta una empresa,

<sup>13</sup> S. Zorrilla y X. Torres, *Guía para elaborar la Tesis*, México, Mc Graw Hill, 1970, 2ª. edición, p. 49.

<sup>14</sup> Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, vigésima segunda edición, Madrid, Espasa Calpe, S. A., 2001, <http://buscon.rae.es/diccionario/drae.htm>.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

seleccionados de acuerdo con una situación concreta<sup>16</sup>. Peter Drucker, en 1954, fue uno de los primeros en mencionar el término estrategia en la administración. En su libro *The Practice of Management* afirmó que la estrategia requiere que los gerentes analicen la situación para saber los recursos de su empresa en el presente y cuáles debería tener.

En 1962, Alfred Chandler Jr., la definió "*como la determinación de metas y objetivos básicos de largo plazo de la empresa, la adopción de los cursos de acción y la asignación de recursos necesarios para lograr dichas metas*"<sup>17</sup>. En los estudios de estos dos últimos autores puede advertirse el establecimiento de pautas para hacer un balance en las organizaciones mediante la aplicación de la prospectiva.

En 1965, Andrews Kenneth retomó las ideas de Drucker y Chandler en su definición de estrategia como "... *el patrón de objetivos, propósitos o metas y las políticas y planes esenciales para conseguir dichas metas, establecidas de tal manera que definan en qué clase de negocio la empresa está o quiere estar y qué clase de empresa es o quiere ser*"<sup>18</sup>. Este planteamiento estuvo dirigido al rediseño de las directrices de la empresa, con el fin de eliminar algunas actividades y sugerir la entrada de otras, por lo que se percibe la evolución de los elementos de lo que hoy se conoce como el proceso estratégico.

En el mismo año, Igor Ansoff concibió la estrategia "*como el lazo común entre las actividades de la organización y las relaciones producto-mercado tal que definan la esencial naturaleza de los negocios en que está la organización y los negocios que la organización planea para el futuro*"<sup>19</sup>. Aunque estas definiciones están orientadas al sector privado, debe vislumbrarse que muchos de los elementos que se plantearon originalmente dejan al descubierto que su aplicación no tiene sentido sólo en este ámbito, sino que pueden enfocarse a diversas problemáticas, con las respectivas adaptaciones.

Una vez hecha la precisión de los términos análisis y estrategia, e identificar al primero como el desglose del objeto de estudio en los elementos que la integran y al segundo como las pautas de acción para lograr metas u objetivos, se pretende definirlos conjuntamente a fin de clarificar la metodología que se aplica en la presente investigación.

---

<sup>15</sup> Andrews Kenneth, "El concepto de estrategia de la empresa", Ed. Universidad de Navarra, 1977, citado por Jorge Hermida y Roberto Serra, *Administración y Estrategia*, Buenos Aires Argentina, Ediciones Macchi, 1989, 3ª edición, p. 170.

<sup>16</sup> Al respecto, se puede consultar a Henry Mintzberg, James Brian Quinn y John Voyer, *El Proceso Estratégico. Conceptos, contextos y casos*, México, Prentice-Hall Hispanoamericana, S. A., 1997, traducción autorizada a Simon & Schuster Company, editorial en español dirigida por Moisés Pérez Zavala, pp. 641.

<sup>17</sup> Chandler, Alfred Jr., *Strategy and structure*, Mit Press, Cambridge, 1962, citado por Jorge Hermida y Roberto Serra, *Ibidem*.

<sup>18</sup> Andrews, Kenneth, citado por Jorge Hermida y Roberto Serra, *Ibidem*.

<sup>19</sup> Ansoff, Igor, *La estrategia de la empresa*, Universidad de Navarra, 1976, citado por Jorge Hermida y Roberto Serra, *Ibidem*, p. 171.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## 1.2.2. Concepto de Análisis Estratégico

El análisis estratégico es concebido como "... un repaso sistemático y guiado de los diferentes elementos o variables que conforman el proceso estratégico y su entorno.... se deben analizar: los objetivos, el entorno, la competencia, nuestras propias fuerzas y en base a todo ello seleccionar la estrategia, a nuestro juicio, pertinente.... en suma: Una metodología que obliga a una revisión y sistematización de los elementos a considerar en lo que denominamos proceso estratégico"<sup>20</sup>. Esta definición de análisis estratégico lo ubica como una forma de estudiar elementos heterogéneos y un intento por sistematizarlos conforme a las preferencias, ideas e intuiciones. Es una forma de descripción basada en la detección de las variables significativas y la explicación de los fenómenos a partir de las mismas, dado que éstos no se pueden abarcar en su totalidad.

En el análisis estratégico se asume que:

1. Se coexiste con diversos actores cuyos intereses se confrontan.
2. Las decisiones deben matizarse en función del contexto y serán acertadas en función de los objetivos a conseguir.
3. La visión interna del problema debe completarse y confrontarse con los aspectos externos.
4. Se trabaja con información incompleta, por lo que el futuro es incierto.
5. Toda decisión conlleva riesgos.

En este sentido, el análisis estratégico implica asumir y comprender los valores y objetivos inherentes a la decisión o situación, ser coherentes y consecuentes con el entorno y las circunstancias en cada caso o situación, partir de los recursos y capacidades propios y actuar en consecuencia, así como ser coherente con el sistema organizativo y la estructura que se posea. Este método obliga al estudio sistemático y selectivo de todas las variables relevantes, tendente a poder establecer un diagnóstico y sugerir soluciones, estrategias y/o acciones encaminadas a lograr el objetivo perseguido.

Las herramientas de ayuda en los análisis estratégicos pueden ser:

MÉTODOS	DESCRIPCIÓN	LOGROS
Autoevaluación	Análisis tipo FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas)	Lleva a precisar la estrategia
Matrices	Descripción de fines y medios de una acción determinada	Resuma y relaciona medios y fines
Método de los escenarios	Conjunto de procedimientos encaminados a imaginar el futuro	Reduce la incertidumbre en cuanto al futuro y/o los resultados

Fuente: Santiago Garrido, *Op. Cit.*, p. 92.

Por consiguiente, el análisis estratégico implica la detección de determinadas regularidades, deducibles de la observación y sistematización, la planificación, la elección e incluso la puesta

<sup>20</sup> Santiago Garrido Buj, *Instrucciones y Metodología para la Elaboración, Análisis y Trabajos, con especial referencia al análisis estratégico*, Madrid, Editorial Universitas, S.A., 1997, p. 87.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

en marcha de cada estrategia a partir del aprendizaje derivado del uso de un método basado en casos conocidos o experiencias anteriores, dado que la revisión de otros procesos estratégicos es lo que da la pauta para su aplicación en otros ámbitos de acción.

### **1.2.3. Vertientes del Proceso Estratégico**

Después de la revisión de diversos estudios elaborados con el método estratégico, se advirtió que, aunque muchos elementos son constantes, el esquema que se aplica es adaptado según la vertiente que se adopte: la planeación o la administración estratégicas. En el primer apartado de este capítulo se hizo referencia a Ansoff, que es considerado la figura más importante del planeamiento estratégico, en virtud de que después de la aparición de su primer libro, muchas empresas pusieron en práctica los conceptos de la planificación estratégica. Sin embargo, en su segundo libro, *Del Planeamiento Estratégico a la Administración Estratégica*, muestra cómo la evolución contextual, con una mayor turbulencia o complejidad, lleva a las organizaciones a necesitar no sólo un sistema de planeación estratégica, sino que toda organización debe ser administrada estratégicamente. Con este enfoque en la teoría de la estrategia, quedan al descubierto las dos grandes vertientes del proceso estratégico: la planeación y la administración estratégicas.

#### **1.2.3.1. La Planeación Estratégica**

Las prácticas tradicionales de planeación, que se caracterizan por ser reactivas, a corto plazo y con sustento en la burocracia, con temas únicos o simples, de naturaleza jerárquica y carentes de apoyo comunitario, se sustituyen por nuevos modelos y técnicas de planeación acordes con la situación prevaleciente de menores recursos, programas complejos y demandas crecientes de los clientes o, en su caso, ciudadanos. A diferencia de la planeación tradicional, la planeación estratégica es dinámica, a largo plazo y orientada a resultados, comprende una gran cantidad de tópicos, no es de naturaleza jerárquica y ayuda a lograr consensos acerca de los temas y problemas que se enfrentan en las instituciones públicas.

El enfoque de la planeación estratégica parte del concepto de competencia, que se basa en la premisa de que sólo las organizaciones más preparadas y fuertes tendrán posibilidad de sobrevivir, por lo que están obligadas a planear para adaptarse a las circunstancias con mayor probabilidad de presentarse. En consecuencia, la planeación estratégica consiste en el análisis antes que la acción; es decir, la definición de metas, el análisis de la situación y la planificación se dan antes de cualquier acción que se emprenda. La planeación estratégica se originó en el sector privado debido a las necesidades crecientes de las empresas para planear con eficiencia y administrar su futuro, por lo que el objetivo es planear los acontecimientos futuros y dirigir globalmente los procesos internos desde una racionalidad predictiva.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Desde esta perspectiva, el diseño estratégico se encarga de elaborar planes con el siguiente esquema básico<sup>21</sup>:

1. *Establecimiento de la Misión*
  - A. *Definición del negocio*
  - B. *Objetivos a largo plazo*
2. *Revisión del Ambiente Externo*
  - A. *Ambiente industrial*
  - B. *Macroambiente (factores políticos, económicos, socioculturales y tecnológicos)*
  - C. *Evaluación de oportunidades y amenazas*
3. *Revisión del Ambiente Interno*
  - A. *Análisis de la cadena de valores*
  - B. *Análisis financiero*
  - C. *Evaluación de fuerzas y debilidades*
4. *Definición de estrategias empresariales*
5. *Programas integrados.*

En esta vertiente, el proceso estratégico se basa en la predicción de los acontecimientos para ajustar la posición actual de la organización y acercar las acciones al futuro. Sin embargo, es conveniente señalar que la reelección inmediata es un tópico o temática relativo a una organización, que es el Municipio, por lo que este esquema de planeación estratégica no puede aplicarse integralmente al tema de la investigación en virtud de que no se va a planear cómo establecer, cómo lograr o cómo impedir que se establezca la reelección inmediata, aunque el esquema de planeación estratégica que se presenta tiene elementos generales aplicables al objeto de estudio, tales como la revisión del ambiente externo e interno, así como la evaluación de oportunidades, amenazas, fuerzas y debilidades.

### **1.2.3.2. La Administración Estratégica**

El estudio de la administración estratégica empezó a concretarse durante la década de 1950, cuando la *Fundación Ford and Carnegie Corporation* patrocinó la investigación del plan de estudios de las escuelas de administración de negocios, que tomó el nombre de política empresarial. Paulatinamente, se fue ampliando con un nuevo conjunto de técnicas hasta examinar el cuadro completo de la toma de decisiones empresariales, sustituyendo el nombre de política empresarial por administración estratégica.

Fred David define a la administración estratégica como "...el arte y la ciencia de formular, implementar y evaluar las decisiones interfuncionales que permiten a la organización alcanzar sus

<sup>21</sup> Below, P.J., G. L. Morrissey y B. L. Acomb, *The Executive Guide to Strategic Planning*, San Francisco, Jossey\_Bass, 1987, pp. 29-72, citado por Minzberg, Brian y Voyer, *Op. Cit.*, p. 59-60.

objetivos" <sup>22</sup>. Asimismo, Hermida y Serra la conciben como "la adaptación de los recursos y habilidades de la organización al entorno cambiante, aprovechando sus oportunidades y evaluando los riesgos en función de objetivos y metas" <sup>23</sup>. Certo y Peter señalan que la administración estratégica es "un proceso continuado, reiterativo y transfuncional dirigido a mantener a una organización en su conjunto acoplada de manera apropiada con el ambiente en el que se desenvuelve" <sup>24</sup>. Esto significa que es un proceso que no tiene fin, que consta de etapas que se repiten cíclicamente, además de que integra en un esfuerzo global todos los recursos y la pericia de la organización en el desarrollo de sus funciones, cuya finalidad es que la organización se ajuste adecuadamente al ambiente.

El enfoque de la administración estratégica se fundamenta en la idea de que la organización debe preocuparse por los contextos políticos y sociales, reconocer que las personas dentro de la organización son fundamentales para el éxito y que la implantación de la decisión es fundamental. La estrategia consiste básicamente en dos etapas: la formulación, que abarca desde la misión y el diagnóstico hasta la determinación de la estrategia; y la implantación, que contempla desde la activación de la estrategia hasta la motivación para la acción y el control.

Acorde con lo anterior, para Fred David el proceso de administración estratégica consta de tres etapas: formulación de la estrategia, implementación y evaluación, en las que la primera consiste en elaborar la misión de la empresa, detectar las oportunidades y las amenazas externas de la organización, definir sus fuerzas y debilidades, establecer objetivos a largo plazo, generar estrategias alternativas y elegir las estrategias concretas que se seguirán. Las etapas básicas del proceso de administración estratégica son <sup>25</sup>:

- 1) *Elaborar un análisis ambiental.*
  - a) *Identificar amenazas y oportunidades presentes y futuras.*
  - b) *Efectuar una valoración crítica de las propias capacidades y debilidades.*
- 2) *Fijar una dirección organizativa.*
  - a) *Visión*
  - b) *Misión*
  - c) *Objetivos*
- 3) *Formular una estrategia organizativa.*
- 4) *Ejecutar la estrategia de la organización.*
- 5) *Ejercer el control.*
  - a) *Seguimiento y evaluación del proceso.*

<sup>22</sup> Fred David R., *Conceptos de Administración Estratégica*, México, Prentice-Hall Hispanoamericana, S. A., 5ª edición, 1997, traducido por Pilar Mascaró Sacristán, p. 5.

<sup>23</sup> Jorge Hermida y Roberto Serra, *Op. Cit.*, p. 170.

<sup>24</sup> Samuel C. Certo y Paul Peter, con la colaboración de Edward Ottensmeyer, *Dirección Estratégica*, España, Publicación Richard D. Irwin Inc., 1996, p. 5.

<sup>25</sup> *Ibidem*, pp. 15-20.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En esta vertiente el diagnóstico no se hace para prevenir, sino para encontrar las variables más importantes, por tanto, los diagnósticos económico y tecnológico dependen de la etapa de formulación, en tanto que los diagnósticos político y social de la etapa de implantación. En este sentido, el objeto de estudio de la presente investigación no es una empresa en la que se pretende incrementar la eficiencia y eficacia, es decir, aunque el Municipio como organización requiere de diversas mejoras, la reelección es sólo un elemento referido a este orden de gobierno, por lo que sólo se retomarán algunos elementos del esquema de administración estratégica para analizar el tema de la reelección municipal, tales como el análisis ambiental.

### **1.2.3.3. La Gestión Estratégica**

En los últimos años surgieron estudios sobre el método estratégico que pretenden construir una vía teórica alternativa que conciba a la estrategia como un elemento de incidencia en el contexto, especialmente en la construcción de espacios para la realización de los proyectos de los grupos sociales. Este enfoque se caracteriza por el estudio de las empresas públicas, que requieren de consideraciones específicas en virtud de que tienen fines diferentes al sector privado. El diagnóstico estratégico conforma el análisis interno y externo, sumado al análisis estructural y de funcionamiento de la organización. El diseño estratégico incluye el diseño de los estados futuros deseados de un sistema, además del diseño de las intervenciones necesarias para lograr esos estados futuros. David Arellano<sup>26</sup> propone el siguiente contenido para un plan estratégico aplicado al sector público, específicamente a una empresa pública:

#### *Introducción*

##### *1. Marco Normativo*

*A. Sentido Estructural*

*B. Sentido Coyuntural*

##### *2. Misión Estratégica*

##### *3. Diagnóstico Estratégico*

*A. Diagnóstico Externo*

*B. Problema estratégico desde el Exterior*

*C. Estrategia desde el exterior*

*D. Diagnóstico interno*

*E. Problema estratégico desde el Interior*

*F. Estrategia desde el interior*

##### *4. Estrategia Genérica*

##### *5. Objetivos Estratégicos*

Sin embargo, aún cuando este proceso se aplicó al sector público, no es una receta que se puede emplear a cualquier problemática de este ámbito. En la presente investigación, aunque

<sup>26</sup> David Arellano Gault, *Diseño Estratégico de Organizaciones Públicas. Una Tecnología Administrativa Aplicada en México*, Documento de Trabajo, No. 22, México, CIDE, 1997, pp. 9-10.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

se hace referencia al Municipio y éste será visualizado como organización, no es propiamente el objeto de estudio, dado que como se mencionó anteriormente, se analiza un tópico relativo al mismo: la reelección inmediata en el ámbito municipal. En este sentido, el análisis estratégico no se aplica propiamente a una organización o empresa, lo que en principio hace que parezca inadecuado como método para realizar una investigación. Sin embargo, se asume el riesgo de aplicarla a diversas temáticas en virtud de que la experiencia en el ámbito laboral demuestra que diversos elementos de la metodología estratégica se pueden adaptar según el objeto de estudio. Una vez que se presentaron diferentes modelos de proceso estratégico, es necesario definir qué elementos se retomarán en este estudio y explicar en qué consisten.

#### 1.2.4. Elementos del Proceso Estratégico

Para Santiago Garrido<sup>27</sup>, las fases del análisis estratégico son: análisis del entorno (político, tecnológico, social, etcétera), análisis del sector (amenazas, oportunidades), análisis interno (fortalezas, debilidades), diagnóstico, elección (de alternativas o soluciones) y acción (proceder a la estrategia más conveniente). Para Mintzber Henry, Brian Quinn James y Voyer John, los elementos comunes en las definiciones y esquemas de los autores mencionados, son *"... el concepto de un ambiente, es decir, una serie de condiciones ajenas a la organización, negativas (amenazas) y positivas (oportunidades) a las que ésta debe responder; la organización debe establecer metas u objetivos básicos (misión, que es la razón de existir de la empresa); la gerencia de la organización debe realizar un análisis de la situación con el objeto de determinar su posición en el ambiente y su cantidad de recursos (análisis de fuerzas, debilidades, oportunidades y amenazas); además de que la organización proyecta cómo aplicar sus recursos, a efecto de alcanzar sus metas, a partir de adecuarse lo más posible a su ambiente."*<sup>28</sup>

El análisis a realizar se basa en un esquema estratégico a partir del cual se presenta el contexto externo e interno, aunque para efectos de la presente investigación se limita a la referencia de sistemas electorales municipales en países democráticos y federales, así como la estructura federal y electoral del Municipio mexicano. Asimismo se puntualizan las fortalezas, debilidades, riesgos y oportunidades administrativas, políticas, sociales, jurídicas y electorales de la reelección inmediata en el ámbito municipal, además de la construcción de los escenarios correspondientes, los actores y su correlación de fuerzas.

El proceso estratégico inicia con el análisis ambiental a fin de concretarlo en un diagnóstico estratégico, por lo que se realiza un análisis externo para determinar las oportunidades que ofrece el contexto, así como las amenazas que de él se generan. También, se efectúa un análisis interno en el que se detectan las fortalezas y las debilidades al interior, producto de las deficiencias detectadas ya sea en la estructura, funcionamiento o en las relaciones de los

<sup>27</sup> Santiago Garrido Buj, *Op. Cit.*, pp. 90 y 91.

<sup>28</sup> Henry Mintzber, James Brian Quinn y John Voyer, *Op. Cit.*, p.3.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

actores al interior de la organización. Como resultado de ambas etapas, se identifican las fortalezas, debilidades, riesgos y oportunidades que pueden influir en la organización.

#### **1.2.4.1 Análisis Externo**

En el análisis externo se trata de determinar todos aquellos elementos contextuales que tengan relación directa o indirecta con la organización o causen algún efecto que influya en sus actividades. Para ello, algunos autores proponen un análisis que incluya factores y tendencias sociales, económicas, políticas y tecnológicas: Otra perspectiva, aunque complementaria, considera conveniente contemplar variables del entorno o ambiente que rodea cada situación, a partir de siete subentornos: económico, social, político, legal, tecnológico, cultural y demográfico.

La exploración de cada uno de los subentornos que se mencionan llevaría a la integración de un estudio muy completo, pero que sin duda alguna llevaría a perder de vista el objeto de estudio de la presente investigación, dado que cada uno de los elementos que encierra cada subentorno tiene sus propias complejidades, que obedecen a otro tipo de investigaciones. En consecuencia, para la conformación del contexto externo se profundiza en la investigación y análisis de las tendencias de la reelección en el ámbito constitucional como referencia para el caso mexicano, por lo que el universo de estudio se circunscribe a países democráticos y federales, dado que es la tendencia mundial y nacional a consolidar.

#### **1.2.4.2 Análisis Interno**

En el análisis interno se detectan las debilidades y las fortalezas a través de la exploración de la estructura de la organización y de sus funciones, así como sus interrelaciones, los requerimientos del personal, la filosofía y el estilo de dirección, es decir, todo lo que ocurre en el interior y repercute directamente en la toma de decisiones. En el caso de la temática de este estudio, el análisis interno implica contextualizar la situación interna en materia de reelección, por consiguiente, se presenta un balance histórico y jurídico del objeto de estudio y se refieren las estructuras de los sistemas federal y electoral mexicano.

Los tópicos que se deriven de lo anterior se analizarán mediante un esquema de fortalezas y debilidades, riesgos y oportunidades, a partir de los cuales se conformará el diagnóstico estratégico.

#### **1.2.4.3 Diagnóstico Estratégico y Matriz FODA**

Debido a que no se pretende apoyar o rechazar *a priori* la reelección inmediata en el ámbito municipal, no se establecen pautas de acción, sino que una vez concluidos los análisis externo

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

e interno y presentados en el esquema FODA, se presenta un diagnóstico estratégico en el que se enuncian sus implicaciones jurídicas, administrativas, político-electoral y sociales.

Los análisis externo e interno se presentan en una matriz por su carácter sintético y esquemático, que ayuda en la labor de síntesis o de identificación de los factores relevantes descubiertos previamente. El acrónimo en inglés SWOT<sup>29</sup> es una herramienta de fácil uso para obtener una rápida visión general de la situación estratégica de una organización, empresa, compañía o temática, que hace referencia a los puntos fuertes y débiles, las oportunidades y las amenazas de la organización o temática a abordar y consiste en evaluar las fortalezas y debilidades internas, así como las oportunidades y amenazas externas.

En español, autores como Certo y Peter lo traducen como PDOA (potencialidades, debilidades, oportunidades y amenazas), aunque esta forma de aplicar el diagnóstico también se conoce con el acrónimo FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades, amenazas). Este análisis pretende evaluar las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas presentes en el ambiente y aislar los principales problemas de estos cuatro elementos.

Las *fortalezas* de la organización o tópico relacionado constituyen el potencial en el que se apoyará la estrategia para dirigir la acción. Dichas fuerzas se generan al interior de la organización o temática y pueden ser una aptitud, una forma especial de hacer las cosas que la caracterizan y la hacen diferente a las demás, un elemento particular en el que se basa para el desarrollo de sus actividades y puede utilizar con discrecionalidad, puede ser incluso una ley que le dé amplias facultades o cualquier otra cosa que le abra la posibilidad de éxito.

Las *oportunidades* son los espacios que el contexto ofrece y donde puede actuar la organización o desarrollarse el tópico. Dichos espacios se abren en situaciones particulares en los campos económicos, sociales, políticos, tecnológicos, legales, culturales, gubernamentales o por la competencia, cuyas condiciones favorables benefician el progreso futuro cuando son aprovechadas racionalmente.

Las *debilidades* son las deficiencias que se presentan al interior de la organización o temática y que determinan su futuro, que la hacen vulnerable y no le permiten que cause el impacto esperado o que su éxito se vea relegado a márgenes de mediocridad o mínima subsistencia.

En las *amenazas* intervienen las mismas variables que en las oportunidades, pero se presentan de forma desfavorable y afectan negativamente a la organización o temática; su tendencia amenaza el presente y el futuro de la misma.

---

<sup>29</sup> Arthur A. Thompson Jr. y A. J. Strickland III, *Dirección y Administración Estratégicas. Conceptos, casos y lecturas*, Estados Unidos, Addison-Wesley Iberoamericana, S. A., 1994, p. 97, versión en español de Patricia Ibarra Colado y Miguel Ángel Sánchez Carrión, con la colaboración de Joan María Amat i Salas.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Las amenazas y oportunidades están, en gran medida, fuera del control de la organización, de ahí que sean contempladas en el análisis externo. Las fuerzas y debilidades internas son las actividades que puede controlar la organización y que desempeña adecuada o inadecuadamente.

#### 1.2.4.4 Escenarios

Al finalizar el diagnóstico estratégico, se plantean los escenarios. El diagnóstico estratégico propicia la creación de posibles escenarios basados en el análisis de la realidad, lo que permite vislumbrar perspectivas futuras, con posibles oportunidades que deberán aprovecharse, lo mismo que deberán tomarse en cuenta las limitaciones determinadas en el análisis. El instrumento de los escenarios permite asumir las situaciones posibles y presentar en modelos el conjunto de efectos y consecuencias, que se derivan de análisis sucesivos basados en probabilidades condicionales y subjetivas. De esta manera se forman escenarios de espectro amplio, donde se muestran las situaciones con sus posibles consecuencias, para poder estudiar si de ellas se derivan amenazas, de qué tipo y magnitud, o si constituyen oportunidades con determinadas características y condiciones.<sup>30</sup>

Aún cuando los escenarios no señalan el suceso que realmente se presentará, se conocerá el probable impacto de sus consecuencias; es decir, al generarse un análisis de espectro amplio, estudiarse y categorizar las consecuencias más probables en amenazas y oportunidades, se estará prevenido sobre lo que ocurrirá si se presentan cada uno de los sucesos que se plantearon en el modelo. De acuerdo con Garrido, los escenarios son *"el conjunto de procedimientos encaminados a imaginar el futuro a fin de reducir la incertidumbre sobre el futuro y/o los resultados..."*<sup>31</sup>, mientras que para Hermida y Serra, *"la metodología de escenarios, lejos de pretender la ingenua intención de adivinar o conocer el futuro..., permite asumir las situaciones posibles y modelizar..., las situaciones con sus posibles consecuencias... más probables en amenazas y oportunidades, [con lo cual se prevé]... con cierta anticipación sobre lo que ocurrirá si se presentan cada uno de los sucesos modelizados."*<sup>32</sup>

Estos autores identifican cinco subescenarios importantes: el económico (variables de distribución de la riqueza, las necesidades y recursos, consumo, ahorro, inversión, etc.), político-legal (factores de poder, clases sociales, recursos de influencia, élites, partidos políticos, sistemas de gobierno, de elecciones, de expresión, etc.), sociocultural (influencias en los hábitos de vida, de consumo, de actitudes, costumbres, culturas y subculturas, formas de vida, los símbolos y los sentimientos, etc.), desarrollos científicos (avances de las técnicas,

<sup>30</sup> Jorge Hermida y Roberto Serra, *Op. Cit.*, p. 210-211.

<sup>31</sup> Santiago Garrido Buj, *Op. Cit.*, p. 92.

<sup>32</sup> Jorge Hermida y Roberto Serra, *Op. Cit.*, p. 208.



descubrimientos y avances en la investigación, en el desarrollo, innovación, etc.) y la estructura competitiva (intensificación competitiva, etc...).

Sin embargo, debe contemplarse que, a nivel teórico, todas las consecuencias que se deriven dentro de un medio ambiente pueden originarse en interinfluencias de las variables de cualquiera de los subescenarios. A nivel teórico todo es posible, cualquier variable de cualquier subescenario puede ser la que origine la consecuencia o el efecto detectado. De tal forma que los avances tecnológicos pueden alterar el status sociocultural, pueden modificar el plano económico y hasta pueden originar cambios o desajustes de tipo político. De igual forma una influencia política puede cambiar el equilibrio social o puede afectar al escenario económico e incluso generar cambios de significación en lo tecnológico.

En una primera apreciación conceptual, se puede imaginar un escenario como un cuadro de situación con guiones dinámicos, que aportarán en forma integral, panorámica y globalmente, una visión de conjunto sobre un determinado medio ambiente en un horizonte dado. Por consiguiente, se recomienda armar un escenario-umbral donde se integren todas las alternativas de mínimo de cada uno de los subescenarios. También se debe integrar un escenario techo, con la inclusión de las alternativas de máximo de los subescenarios. Entre ellos cabe la ubicación de un supuesto escenario normal y de dos escenarios intermedios, uno moderadamente optimista y el otro moderadamente pesimista. Estos supuestos responden conceptualmente a las siguientes definiciones de Hermida y Serra<sup>33</sup>:

*Alternativa A-1: denominada normal o corriente, es aquella en la que el análisis supone que el comportamiento será similar al actual o al considerado normal. Es la alternativa neutra, en la que el fenómeno no tiene mayores niveles de cambio en relación a la actualidad.*

*Alternativa A-2: denominada alternativa techo, es aquella en la que el análisis supone que el comportamiento puede llegar al máximo que tiene sentido considerar. Es la alternativa que recoge la máxima sensación de escape hacia arriba, el tope de situaciones de histeria en el comportamiento del fenómeno.*

*Alternativa A-3: denominada la alternativa umbral, es aquella donde el análisis supone que el comportamiento puede llegar al mínimo factible de ser considerado. Es la alternativa que recoge la máxima sensación de escape hacia abajo, es decir el tope inferior hasta donde es dable suponer que descenderá el comportamiento del fenómeno.*

*Alternativa A-4: denominada la alternativa intermedia entre la neutra y la techo. Naturalmente, señala un nivel medio entre lo normal y el máximo.*

*Alternativa A-5: denominada la alternativa intermedia entre la neutra y la umbral. En este caso indica un nivel medio entre lo normal y el mínimo.*

Una vez expuestos los elementos del proceso estratégico que se utilizarán en esta investigación, se presenta la aplicación de la metodología del análisis estratégico a la reelección en el ámbito municipal, a partir del cual se pretende plantear descriptiva y esquemáticamente las implicaciones del objeto de estudio.

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 214.

## CAPÍTULO II. ANÁLISIS EXTERNO

### II.1. La Tendencia Democrática

La preeminencia de la democracia como forma de gobierno sobre el autoritarismo es una tendencia mundial que está cambiando significativamente el mapa geopolítico del mundo, con la pretensión de extender y arraigar los valores, instituciones y prácticas democráticas. Sin embargo, constantemente se da por supuesta la acepción de democracia, lo que da lugar a confusiones o conveniencias interpretativas en virtud de que existen múltiples concepciones sobre lo que es y lo que debería ser. Atinadamente, George Orwell indica que *"... en el caso de un término como el de democracia no solamente no existe una definición aceptada por todos, sino que el intento de formularla encuentra resistencia por todas partes"*<sup>34</sup>.

Sin embargo, el término democracia tiene un significado literal, deriva del griego *demos* (pueblo) y *cratos* (poder), que es *"poder del pueblo"*, es decir, que el poder pertenece al pueblo. Cuando se concibió la democracia, era directa, es decir, el pueblo al que se refería, *"... era el demos de una polis griega, una comunidad pequeña, estrechamente unida, que actuaba in situ como un cuerpo decisivo colectivo"*<sup>35</sup>. En las referencias a la democracia, destaca el ejercicio de deliberación que, aunque excluía a mujeres y esclavos, dio lugar a la participación de los ciudadanos en las decisiones.

En la concepción moderna de democracia se pretende trasladar la experiencia de la ciudad-Estado griega a una escala mucho mayor, la del Estado-Nación, cuya radical transformación de las instituciones genera una mayor ambigüedad en lo que debe considerarse como *"el poder del pueblo"*. En el contexto actual, dado que las dimensiones de la población imposibilitan la reunión y debate conjunto, la pertenencia del poder al pueblo significa que el poder es legítimo sólo si se otorga desde abajo, si constituye una emanación de la voluntad popular, y si descansa en la manifestación de algún consenso básico. En este sentido, la forma de expresión de la voluntad popular en los gobiernos democráticos es el sufragio.

El régimen autoritario se derrumbó principalmente porque se dejó de aceptar una sociedad cuyo principio organizador era el privilegio heredado y, por ende, separado de la capacidad y del mérito. El mundo democrático-liberal nació de la defensa del principio de que el gobierno injusto de los no elegidos debía ser reemplazado por el gobierno de los "seleccionados". El pueblo quería escoger a quien iba a gobernarlo, por tanto, las elecciones son concebidas como el instrumento de selección.

<sup>34</sup> Politics and English Language, en Selected Essays, Penguin, Harmondsworth, 1957, p. 149, citado por Giovanni Sartori, *Teoría de la Democracia, I. El debate contemporáneo*, Madrid, Alianza Universidad, 2001, p.22.

<sup>35</sup> Giovanni Sartori, *Op. Cit.*, p. 45.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En las últimas décadas, la democratización de los gobiernos se circunscribe directamente a la cuestión electoral. Esto puede explicarse en virtud de que, como forma de gobierno, el poder (kratos) es un concepto político. Al respecto, Sartori<sup>36</sup> señala que el vocablo *demokratia* fue acuñado en el siglo V a. C. y desde entonces hasta hace un siglo era un concepto puramente político; sin embargo, en la actualidad se habla de democracia social y económica. Por consiguiente, sin negar la importancia de la igualdad social entre los miembros de una sociedad, la redistribución de la riqueza y la igualdad de condiciones económicas y oportunidades, se identifica a la democracia política como condición inicial para el desarrollo de la democracia social y económica.

Para contar con una democracia, se debe tener un gobierno del pueblo y éste se deriva de las elecciones, debido a que éstas constituyen el procedimiento institucionalizado para expresar un estado de opinión. El proceso democrático se circunscribe a las elecciones y al hecho de elegir, dado que los votantes expresan por esta vía su consentimiento o rechazo, se decide quién deberá decidir, es decir, el pueblo no gobierna pero elige representantes que lo gobiernen.

Derivado de las dimensiones de las polis actuales, las democracias modernas giran en torno a un principio de mayoría relativa, los procedimientos electorales y la transmisión del poder que supone la representación. Sartori<sup>37</sup> considera que si la premisa del poder del pueblo se desarrolla con rigor deductivo, la representación proporcional es y sólo puede ser la verdadera representación y que el parlamento debe ser la sede real de la soberanía representativa, por lo que los gobiernos deben ser ejecutores de las voluntades que preceden a la voluntad gubernamental, como es el caso de muchos de los sistemas parlamentarios europeos; sin embargo, también explica que en algunas democracias los regímenes de asamblea son sistemas que funcionan mal y que la representación proporcional puede crear más problemas que los que resuelve<sup>38</sup>.

## **II.2. Democracia Descriptiva y Prescriptiva**

Para definir la democracia en la actualidad, Giovanni Sartori propone como punto de partida el establecimiento de la teoría normativa de la democracia como una macroteoría que se apoya de forma considerable en amplias generalizaciones y de la teoría empírica que se nutre de microevidencias, por lo que atribuye dos funciones al término democracia, una denotativa o descriptiva y otra prescriptiva o normativa. Este autor sostiene que la democracia está

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 28.

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 80-81.

<sup>38</sup> En el caso de México, la representación proporcional está corrompida en virtud de que ha servido para colocar a actores que no tienen representatividad, para asegurar una curul a familiares y amigos, por lo que es necesario replantear este mecanismo.

especialmente abierta a la tensión entre hechos y valores, lo que implica que la democracia debe su existencia a los valores que la constituyen, mismos que ayudan al ideal de lo que "debiera ser", aunque esto no significa que el ideal democrático define a la realidad democrática y viceversa, dado que la democracia real no es ni puede ser una democracia ideal.

Para Sartori, la prescripción no debe ser menos importante que la descripción, es decir, lo que la democracia sea no puede separarse de lo que debiera ser, pues para él "*Una democracia existe sólo mientras sus ideales y valores la crean*"<sup>39</sup>, es decir, considera que la idealización es lo que alimenta su consolidación en la realidad. En este sentido, la democracia descriptiva o ideal es "*el subproducto de un método competitivo de reclutamiento de líderes...; la democracia a gran escala es un procedimiento y mecanismo que: a) genera una poliarquía abierta cuya concurrencia en el mercado electoral b) atribuye el poder al pueblo y c) específicamente hace valer la responsabilidad de los líderes para con los liderados*"<sup>40</sup>.

En este sentido señala como definición prescriptiva o normativa que "*...la democracia debe ser un sistema selectivo de minorías elegidas competitivamente... la democracia debe ser una poliarquía selectiva*"<sup>41</sup>, y explica que el problema de la democracia como sistema de gobierno es que se debe aceptar que el poder está desigualmente distribuido, que hay grupos de poder y liderazgos, por lo que se inclina a que éstos sean responsables y sensibles ante sus representados.

Una vez definida la democracia como una poliarquía electiva, cabe destacar que la competencia electoral no asegura la calidad de los resultados, sino sólo su carácter democrático, por lo que, a esta definición Sartori agrega "*de mérito*", en el sentido de que el valor de los resultados depende del liderazgo y, por ende, la democracia es la forma de gobierno que requiere de buenos líderes.

### II.3. Democracia Mayoritaria y Competitiva

La teoría de la democracia inicialmente se centró en el votante individual y en su asociación para la formación de mayorías. Sin embargo, la evolución de la investigación demostró que la democracia no podía explicarse ni representarse como una comunidad política dirigida por la voluntad de la mayoría, sino que es una fórmula abreviada del gobierno de lo que Sartori llama mayoría limitada, es decir, aquélla que respeta los derechos de la minoría. El ámbito electoral y de voto, se centra en el principio de mayoría como regla del juego para determinar la voluntad de la mayor parte. Sin embargo, este principio exige mayorías cambiantes para ser democrático, es decir, el que las diversas partes del cuerpo político puedan ser alternativas de poder. Por consiguiente, el pueblo tampoco debe reducirse a la mayor parte de la ciudadanía,

<sup>39</sup> Giovanni Sartori, *Op. Cit.*, p. 26.

<sup>40</sup> *Ibidem*, p. 262.

<sup>41</sup> *Ibidem*, p. 217.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

dado que constitucionalmente se debe contemplar el derecho de las minorías a oponerse, es decir un gobierno de mayoría con reconocimiento a los derechos de las minorías, de lo contrario se da lugar a la "tiranía de la mayoría".

Sin embargo, dado que se eligen representantes para gobernar al resto del pueblo, se conforman núcleos pequeños de tomadores de decisiones sobre cuestiones que afectan a la mayoría, por lo que difícilmente podría hablarse de "tiranía de las mayorías" cuando son élites las que definen la dirección. Por consiguiente, el peligro real es conferir el poder absoluto tanto a la mayoría como a la minoría, por lo que debe contemplarse la posibilidad de que los individuos puedan formar parte de una u otra, sin que por ello desaparezca su derecho a ser considerado en las decisiones.

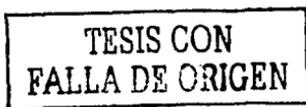
En contraparte a la teoría de la democracia basada en la mayoría, Schumpeter se enfocó al funcionamiento de la democracia y propuso la siguiente definición de lo que actualmente se denomina como teoría competitiva de la democracia: "El método democrático es aquella ordenación institucional establecida para llegar a la adopción de decisiones políticas en la que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha competitiva por el voto del pueblo"<sup>42</sup>. Con esto, Schumpeter enfatiza que el propósito principal no es conferir el poder de decidir los problemas políticos al electorado, sino la selección de los representantes. En este sentido, la democracia se deriva del método competitivo de reclutamiento de líderes, lo que propicia que los elegidos tengan en cuenta el poder de sus electores, lo que puede interpretarse como el que los actores se ven obligados a competir frente a un mercado de consumidores, es decir, la democracia es básicamente un método para determinar el liderazgo a través de elecciones competitivas y limpias. De lo anterior se deriva que la democracia en la actualidad se circunscribe a la cuestión electoral.

#### II.4. Las olas democratizadoras

Samuel P. Huntington<sup>43</sup> refiere tres olas democratizadoras. La primera ola, va desde principios del siglo XIX hasta mediados de los años veinte del mismo siglo, en la que se democratizaron desde regímenes liberales hasta monárquicos-autocráticos que se encontraban en Europa y en el mundo anglosajón. Los cambios de la primera ola fueron rápidos y no duraron mucho, por lo que países como Italia, Alemania y España cobraron importancia como ejemplo de los efectos limitados y hasta contraproducentes de la intervención humana en los cambios de régimen. Gran Bretaña cobró mucha importancia durante esta ola como ejemplo de éxito, cuya principal lección fue que la democracia toma tiempo y necesita condiciones estructurales

<sup>42</sup> Capitalism, Socialism and Democracy, p.269, citado por Giovanni Sartori, *Ibidem*, p. 197.

<sup>43</sup> Samuel P. Huntington, *La Tercera Ola. La democratización a finales del Siglo XX*, Buenos Aires, Argentina, Editorial Paidós, 1994.



apropiadas, además de que la intervención humana directa para acelerar las cosas puede ponerla en peligro.

La segunda ola cubre el periodo desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta principios de los años sesenta. Algunos casos como Alemania, Italia, Japón y Austria fueron testigos de las primeras transiciones a partir de las dictaduras modernas. Sin embargo, las democratizaciones surgieron de la victoria de los aliados en la Segunda Guerra Mundial o de la descolonización, por lo que se puso énfasis en el papel determinante de las potencias extranjeras sobre las condiciones estructurales internas. Cuando las democracias recién establecidas dieron paso rápidamente a las dictaduras, como en muchas excolonias, los analistas consideraron los reveses como una confirmación de la importancia de las condiciones estructurales apropiadas y de los peligros de la democratización forzada.

La tercera ola oscila entre 1974 y finales de la década de los ochenta, misma que condujo a la democratización de aproximadamente 30 países. En esencia, la tercera ola produjo una ruptura sumamente importante en el pensamiento porque fue la primera de las tres que implicó, de acuerdo con Giuseppe Di Palma<sup>44</sup>, transiciones rápidas, aparentemente exitosas, que dependían en último término de un gran desarrollo local y que se dieron en países capitalistas, comunistas y del Tercer Mundo.

La tercera ola se inició en Europa meridional, donde la democratización demostró ser más propicia y se trasladó a América del Sur, para posteriormente abarcar casos más difíciles como América Central y Europa del Este. Esto se explica porque Europa meridional era parte de la Europa occidental capitalista y estaba expuesta a su influencia, así que la asociación entre capitalismo y democracia ganó credibilidad. La caída de las dictaduras dio sustento a la posibilidad de que se terminaran dado el agotamiento u obsolescencia interna que socavaban su legitimidad. De hecho, los estudios de Huntington mostraron que la mayoría de las transiciones que ocurrieron durante la tercera ola tuvieron sus orígenes en las acciones de los detentadores del poder o en un acuerdo entre ellos y la oposición.

En este sentido, Huntington<sup>45</sup> enfoca su definición de democracia en que las elecciones sean abiertas, libres y justas, sosteniendo que los demás elementos que se incorporen a este núcleo inicial no son más que connotaciones idealistas y a las que algunas personas pueden aspirar, tales como el control sobre los gobernantes, la libertad, igualdad, fraternidad, transparencia política, la informada y racional deliberación de los asuntos públicos, la igual participación en el poder y otras virtudes cívicas.

<sup>44</sup> "¿Cómo se democratizan los países o por qué se democratizan los países?", Cambio XXI Fundación Mexicana (coordinación), en *Las transiciones a la democracia*, México, Porrúa Editores, S. A., 1993, p. 16.

<sup>45</sup> Samuel Huntington, *Op. Cit.*, p. 9.

## II.5. Los modelos de democracia: mayoritario y consensual

Las democracias modernas demuestran que existen muchas formas de organizar y gobernar en una democracia y exhiben un abanico de instituciones gubernamentales formales, como cuerpos legislativos y tribunales, así como sistemas de partidos políticos y grupos de interés. Sin embargo, para Arend Lijphart, al examinarlas desde la perspectiva de lo mayoritarias o consensuales que son sus normas y prácticas, aparecen pautas y regularidades.

El modelo mayoritario, también conocido como Westminster, se originó en Gran Bretaña y tiene las siguientes características:

- *Concentración del Poder Ejecutivo en gabinetes de un solo partido y de mayoría escasa.*
- *Predominio del Gabinete sobre el Parlamento debido a que se compone de los líderes de un partido mayoritario cohesionado en la Cámara de los Comunes.*
- *Sistema bipartidista: La política está dominada por dos grandes partidos, el partido Conservador y el partido Laborista. Hay otros partidos que intervienen en las elecciones, pero no son los suficientemente grandes para alcanzar victorias globales.*
- *Sistema de elecciones mayoritario y no proporcional.*
- *Pluralismo en grupos de interés.*
- *Gobierno unitario y centralizado, por lo que los gobiernos locales no tienen garantizados sus poderes constitucionalmente.*
- *Concentración del Poder Legislativo en una Legislatura Unicameral. Aunque el Parlamento se compone de dos cámaras, la de los Comunes es elegida por los ciudadanos, pero la de los Lores se compone por miembros de la nobleza hereditaria, designados por el gobierno, cuyo único poder es demorar la entrada en vigor de una Ley por un año.*
- *Constitución no escrita, lo que permite que pueda ser modificada por el Parlamento de la misma forma que otras leyes mediante mayorías regulares en lugar de calificadas.*
- *Ausencia de revisión judicial porque no hay constitución escrita.*

La interpretación de la definición básica de democracia es la de "gobierno de la mayoría del pueblo", lo que implica que las mayorías deberían gobernar y que las minorías deberían estar en la oposición. En este sentido, Lijphart deriva el contraste entre mayoritario y consenso de la definición de la democracia como "el gobierno del y para el pueblo", como respuesta al dilema de quién gobernará o quién prevalecerá cuando el pueblo tenga preferencias divergentes.

Por consiguiente, señala que una vertiente se enfoca a lo que diga la mayoría, que es la esencia del modelo mayoritario de democracia, mientras que otra alternativa es el mayor número de gente posible, punto fundamental del modelo consensual. Los ejemplos para ilustrar el modelo consensual son Suiza y Bélgica, que puede describirse con los siguientes elementos que contrastan cada una de las características del modelo mayoritario:

- *División del Poder Ejecutivo en los gabinetes de amplia coalición, es decir, permite a todos o a la mayor parte de los partidos importantes compartir el poder ejecutivo en una coalición amplia.*

- *Equilibrio de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo.*
- *Sistema multipartidista sin ningún partido que se acerque a una posición de mayoría.*
- *Representación proporcional.*
- *Gobierno federal y descentralizado. En Suiza el poder se halla dividido entre el gobierno central y los gobiernos de veinte cantones y seis llamados medio-cantones, mientras que Bélgica está formado por tres regiones geográficamente definidas (Flandes, Valonia y Bruselas) y por tres comunidades culturales no definidas geográficamente (flamenca, francesa y la de habla alemana).*
- *Bicameralismo fuerte para otorgar representación especial a las minorías, incluidos los estados más pequeños en el caso suizo.*
- *Rigidez constitucional. Bélgica y Suiza tienen una Constitución escrita, que sólo puede ser cambiada por mayorías especiales.*
- *Revisión judicial. El Tribunal Federal de Suiza no tiene derecho a la revisión judicial, mientras que el Tribunal de Arbitraje de Bélgica puede considerarse un auténtico tribunal constitucional.*

Para los afines al modelo mayoritario, la exclusión de la minoría se suaviza alternando mayorías y minorías en el gobierno de tal manera que el partido minoritario pueda convertirse en mayoritario en las siguientes elecciones y no quedarse permanentemente en la oposición. De esta forma funcionan los sistemas bipartidistas británico, neozelandés y de Barbados, sin embargo, en los primeros dos casos, hubieron largos periodos en los que uno de los dos partidos principales estuvo excluido del poder.

Mientras que en las sociedades homogéneas y con partidos muy similares la no alternancia puede no considerarse grave, dado que los votantes están satisfechos con las políticas gubernamentales de un partido, en las sociedades heterogéneas las políticas de los partidos tienden a divergir notablemente, lo que polariza a los votantes y reduce la oportunidad de alternar en el poder gubernamental. En este sentido, el modelo mayoritario resulta antidemocrático, puesto que las minorías no pueden acceder al poder, por lo que se requiere de un régimen democrático que haga hincapié en el consenso. Por lo anterior, es que Lijphart afirma que *"...el modelo mayoritario de democracia es excluyente, competitivo y de confrontación, mientras que el modelo consensual se caracteriza por la inclusión, el pacto y el compromiso"*.<sup>46</sup>

El modelo mayoritario concentra el poder político en manos de una mayoría escasa y, a menudo, incluso en una mera mayoría relativa en lugar de una mayoría, mientras que el modelo consensual busca maximizar el tamaño de las mayorías, sus normas e instituciones pretenden una amplia participación en el gobierno y un amplio acuerdo sobre las políticas que el gobierno debería seguir, por lo que intenta dividir, dispersar y limitar el poder de distintas formas.

<sup>46</sup> Arend Lijphart, *Modelos de Democracia, formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Barcelona, España, Editorial Ariel, 2000, p. 14.

## II.6. Países Democráticos

Arend Lijphart<sup>47</sup> presenta una lista de países considerados democráticos en 1996 y que lo han sido durante no menos de diecinueve años, a partir de los índices que la *Freedom House* elaboró para todos los países del mundo desde 1972, cuya clasificación se basa en dos grupos de criterios similares a los propuestos por Dahl: derechos políticos (como el derecho a participar en elecciones libres y competitivas) y libertades civiles (como la libertad de expresión y de asociación). Este conjunto de 36 democracias incluye a representantes de cada una de las tres olas de democratización que identifica Samuel Huntington.

La razón por la que los países que se contemplan no sólo deben ser democráticos, sino serlo por un cierto periodo, es la seguridad de que las democracias que son objeto de estudio no son entidades efímeras, sino sistemas democráticos estables, además de que para estudiarlos se requiere disponer de más de un proceso de elecciones. Los países señalados como las 36 democracias se presentan en la tabla 1.

Tabla 1. Treinta y seis países democráticos

Década	Primer año analizado	Democracias
1940	1945	Austria, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Luxemburgo, Noruega, Reino Unido
	1946	Australia, Bélgica, Islandia, Italia, Japón, Países Bajos, Nueva Zelanda, Estados Unidos
	1947	Suiza
	1948	Irlanda, Suecia
1949	1949	Alemania, Israel
	1950	Costa Rica
1950	1953	Colombia, Francia, Venezuela
	1958	Trinidad y Tobago
1960	1961	Jamaica
	1962	Botswana
	1965	Barbados, Malta
	1966	Bahamas
1970	1972	Grecia
	1974	Mauricio, Portugal
	1976	España, India, Papúa-Nueva Guinea
	1977	

FUENTE: Información del equipo de investigación de la *Freedom House* (1996).

El requisito de un mínimo de diecinueve años de experiencia democrática implica necesariamente la omisión del análisis de otras democracias, por lo que a continuación se presenta la tabla 2, que relaciona los veinticinco países que el equipo de investigación de la *Freedom House* (1996) consideró democráticos en enero de 1996, en la que se indica el año a partir del cual tuvo lugar la continuidad de la democracia hasta 1996. De acortarse el tiempo

<sup>47</sup> *Ibidem*, p. 61.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

de diecinueve años a diez, únicamente se incluiría a las islas Salomón, Ecuador, Chipre, Argentina y Uruguay.

**Tabla 2. Veinticinco democracias restantes**

Década	Año de democratización	Democracias
1970	1978	Islas Salomón
1980	1980	Ecuador
	1981	Chipre
	1984	Argentina
	1985	Uruguay
	1988	Corea
1990	1990	Chile, República Checa, Hungría, Namibia, Polonia
	1991	Benín, Bulgaria, Cabo Verde, Lituania, Mongolia, Eslovenia
	1993	Estonia, Guyana
	1994	Letonia, Malawi, Panamá, Eslovaquia, Sudáfrica
	1995	Mali

Fuente: Información del equipo de investigación de la *Freedom House* (1996) y primeros volúmenes del estudio anual de *Freedom in the World*.

### **II.7. Poliarquías**

En la delimitación del universo de democracias a experiencias que constituyan referencias para el caso mexicano, la poliarquía constituye uno de los primeros filtros para separar aquellos en los que existen elecciones limpias, competitivas y regulares, así como las libertades contextuales mencionadas, de los muchos otros casos en que todas o algunas de estas condiciones no se cumplen. Para Roberth Dahl<sup>48</sup>, el objeto de la democracia no está propiamente descrito por el sentido original de la palabra. En el mundo real, señala Dahl, las democracias son "poliarquías", las que concibe como sistemas en los que "el poder sobre los cargos públicos está ampliamente repartido". Por consiguiente, señala que la democracia representativa sólo puede existir si están presentes al menos ocho criterios o garantías institucionales:

- 1) *Derecho de voto;*
- 2) *Derecho a ser elegido;*
- 3) *Derecho de los líderes a competir para conseguir apoyo y votos;*
- 4) *Elecciones libres y justas;*
- 5) *Libertad de asociación;*
- 6) *Libertad de expresión;*
- 7) *Fuentes alternativas de información, e*
- 8) *Instituciones para hacer que las políticas públicas dependan de los votos y otras expresiones de preferencia.*

Por consiguiente, los atributos que caracterizan a la poliarquía son:

- 1) Autoridades públicas electas

<sup>48</sup> Roberth Dahl, *La Democracia y sus Críticos*, Barcelona, España, Paidós, 1992, p. 280-281.

- 2) Elecciones libres y limpias
- 3) Sufragio universal
- 4) Derecho a competir por los cargos públicos
- 5) Libertad de expresión
- 6) Información alternativa
- 7) Libertad de asociación.

Los atributos destacan como un aspecto básico de la poliarquía, las elecciones incluyentes, limpias y competitivas y, por otra parte, refieren las libertades políticas y sociales elementalmente necesarias, no sólo durante los comicios, sino entre ellos para que las elecciones sean limpias y competitivas. Guillermo O'Donnell, añade a los atributos definidos por Dahl, *"que quienes ocupen las posiciones más altas en el gobierno no sufran la terminación de sus mandatos antes de los plazos establecidos..., [que] las autoridades electas no deben estar sujetas a restricciones severas o vetos, ni ser excluidas de ciertos ámbitos de decisión política por actores no electos, especialmente las fuerzas armadas..., debe existir un territorio indisputado que defina claramente el demos votante..., [así como] la expectativa generalizada de que el proceso electoral y las libertades contextuales se mantendrán en un futuro indefinido."*<sup>49</sup>

En este sentido, Guatemala y Paraguay, así como probablemente El Salvador y Honduras, no califican como poliarquías. Para O'Donnell, Chile es un caso extraño, con diversas restricciones, pero que cumple con los siete criterios de la poliarquía de Dahl. Perú es otro caso dudoso, dadas las sospechas sobre las elecciones presidenciales de 1995 y en virtud de que las fuerzas armadas retuvieron poder de tutela sobre varias áreas de decisión política, e incluso en zonas del territorio peruano.

Los criterios de O'Donnell dibujan tres poliarquías: Colombia, Costa Rica y Venezuela, que precedieron a la ola democratizadora iniciada a mediados de la década de los setenta y con la que resultaron de ella: Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Nicaragua, Panamá, Uruguay, además de los dos casos mencionados. El autor considera a Costa Rica la poliarquía latinoamericana más antigua e incluye a Chile y Uruguay como los casos en los que el Ejecutivo, el Congreso, los partidos y los tribunales funcionan de manera más o menos cercana a sus reglas institucionales.

O'Donnell y Schmitter<sup>50</sup> plantean que no hay un conjunto de instituciones o normas específicas que por sí mismas definan a la democracia. Sin embargo, contemplan la coincidencia de ciertos procedimientos mínimos como elementos necesarios para que ésta exista, tales como el voto secreto, el sufragio universal de los adultos, la realización de elecciones en forma periódica, la competencia libre de los partidos, el reconocimiento de las asociaciones y el

<sup>49</sup> Guillermo O'Donnell, "Otra Institucionalización", en *Política y Gobierno*, Vol. III, núm. 2, México, CIDE, segundo semestre de 1996, p. 222-223.

<sup>50</sup> Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter, *Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Buenos Aires, Argentina, Editorial Paidós, 1989, p.22.

acceso a ellas y la rendición de cuentas por parte del Poder Ejecutivo. Así, los casos latinoamericanos que O'Donnell califica como poliarquías, se sustentan en la institucionalización de las elecciones.

## **II.8. Democracias v/o Poliarquías Federales**

El segundo filtro para acotar el universo de objetos de estudio, como condición que se considera necesaria para poder hacer comparativos que reporten experiencias factibles para el caso mexicano, es el elemento de gobiernos federales. En este sentido, Lijphart señala que la característica principal del modelo de democracia mayoritaria es la concentración del poder en las manos de la mayoría, mientras que el modelo consensual se caracteriza por la no concentración del poder, la cual toma dos formas básicas: el poder compartido y el poder dividido.

Por consiguiente, señala que "*La distinción crucial en la democracia consensual es entre el poder dispersado en actores políticos que operan juntos dentro de las mismas instituciones políticas y el poder dispersado entre instituciones políticas separadas*"<sup>51</sup>, a lo que agrega que el objeto fundamental de garantizar la división del poder es que una parte sustancial del mismo pueda ser ejercido a nivel regional. En este sentido proporciona como criterios para clasificar a los países como federales en la Tabla 3 a partir de: si tienen constituciones federales formales (distinción inicial entre sistemas unitario y federal), si son centralizados y descentralizados, así como una categoría de semifederal, dado que algunas democracias no pueden ser clasificadas sin ambigüedad como federales o unitarias.

La tabla está organizada de tal manera que los casos más claros que coinciden con una categoría en particular están en las listas de las columnas de la izquierda y del medio, mientras que la columna de la derecha contiene los casos más complicados que están situados entre categorías o que cambiaron su situación durante el periodo de estudio.

Dos características que se derivan de la tabla 3 son, en primer lugar, lo relativamente poco común que es el federalismo, ya que hay dos veces más Estados unitarios que Estados federales. En segundo lugar, las diferencias unitario-federales y centralizado-descentralizado están íntimamente relacionadas, dado que muchos de los sistemas federales están descentralizados y muchos sistemas unitarios están centralizados. Seis de los nueve sistemas federales -Australia, Canadá, Alemania, Estados Unidos y Bélgica- son claros ejemplos de sistemas de gobierno descentralizado. Sólo Venezuela está centralizado. Austria y la India están situadas entre estos dos tipos de federalismo, ya que no están tan descentralizados como Australia, pero son considerablemente mucho más descentralizados que Venezuela.

<sup>51</sup> Arend Lijphart, *Op. Cit.*, p. 177.

**Tabla 3. Grados de federalismo y descentralización en treinta y seis democracias**

<b>Federales y descentralizadas</b>		
Australia	Suiza	Bélgica (después de 1993)
Canadá	Estados Unidos	
<b>Federales y centralizadas</b>		
Venezuela		Austria India
<b>Semifederales</b>		
Israel	Papúa-Nueva Guinea	Bélgica (antes de 1993)
Países Bajos	España	
<b>Unitarias y descentralizadas</b>		
Dinamarca	Noruega	
Finlandia	Suecia	
Japón		
<b>Unitarias y centralizadas</b>		
Bahamas	Jamaica	Francia
Barbados	Luxemburgo	Italia
Botswana	Malta	Trinidad
Colombia	Mauricio	
Costa Rica	Nueva Zelanda	
Grecia	Portugal	
Islandia	Reino Unido	
Irlanda		

Fuente: Arend Lijphart, *Op. Cit.*, p. 178

La constitución de la India y su forma de gobierno son "casi federales", aunque no es considerada totalmente federal porque en la práctica la Regla Presidencial que da al gobierno central el derecho de destituir a los gobiernos de los estados y reemplazarlos con el propósito de hacer frente a graves emergencias, se usa principalmente para destituir gobiernos estatales controlados por otros partidos.

La categoría semifederal incluye a Bélgica, Holanda e Israel, dado que el gobierno central dio muchas subvenciones y traspasó poderes a asociaciones privadas con funciones semipúblicas. Bélgica pasó a un semifederalismo más formal a partir de 1970, para arribar finalmente a un pleno federalismo en 1993. España garantizó una amplia autonomía, primero a Cataluña, el País Vasco y Galicia, pero más tarde también a otras regiones sin convertirse formalmente en un Estado federal. Papúa-Nueva Guinea tiene un sistema de gobierno altamente descentralizado, a menudo llamado "casi federal", adoptado en 1977, pero que se abolió en 1995 mediante una enmienda constitucional.

De los casos latinoamericanos considerados por O'Donnell como poliarquías, en la tabla 4 se presenta una clasificación en federales y unitarios, de la que se deriva que Venezuela, Brasil y Argentina son los únicos países de Latino América que se establecen expresamente como federales en su normatividad.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**Tabla 4. Clasificación de las Poliarquías de Latino América en Federales y Unitarias**

<b>Federales</b>	Argentina Brasil	Venezuela México
<b>Unitarias</b>	Chile Perú Nicaragua	Colombia Bolivia Panamá
<b>No expreso en la Constitución</b>	Ecuador	Costa Rica Uruguay

Fuente: Elaboración propia con base en la Constitución de cada país.

Acorde con lo anterior, la presente investigación refiere los casos de nueve democracias o poliarquías federales: Australia, Canadá, Estados Unidos, Bélgica, Venezuela, Austria, India, Argentina, Brasil, así como una democracia semifederal España, dado que en los estudios sobre federalismo y distribución de competencias, este país constituye una experiencia que se retoma continuamente.

### **11.9. La reelección del Ejecutivo Federal y Municipal en la legislación de los países democráticos y/o poliarquías federales**

Por reelección se entiende "*el derecho de un ciudadano (y no de un partido) que ha sido elegido y ha ejercido una función pública con la renovación periódica de postular y de ser elegido una segunda vez o indefinidamente para el mismo cargo (ejecutivo) o mandato (parlamentario)*"<sup>52</sup>. Antes de referir los datos sobre la reelección en el ámbito municipal, es conveniente abordar los sistemas electorales municipales, aunque en virtud de que la referencia se circunscribe al ámbito constitucional dado que es el máximo ordenamiento de un país y de que las propuestas sobre reelección en el caso mexicano se limitan a afectar la norma suprema, las alusiones estarán acotadas a lo que establece cada Constitución.

El sistema electoral, de acuerdo con Dieter Nohlen, "*...tiene por finalidad determinar las reglas según las cuales los electores pueden convertir votos en escaños parlamentarios (en el caso de elecciones parlamentarias) o en cargos de gobierno (en el caso de elecciones de Presidente, gobernador, alcalde, etcétera)*"<sup>53</sup>. Por consiguiente, en este apartado se presentan los sistemas electorales municipales de las democracias y/o poliarquías federales que se mencionaron anteriormente, con especial referencia a la reelección, sin embargo se incluye la reelección o no-reelección tanto del Ejecutivo Federal como de los municipales, en virtud de que tienen una fuerte referencia histórico-política, particularmente en América Latina.

<sup>52</sup> Dieter Nohlen, *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*, México, UNAM, FCE, 1994, p. 140.

<sup>53</sup> *Ibidem*, p. 145.

**Acta que Constituye la Comunidad de Estados de Australia.** La Constitución de Australia señala que el Poder Ejecutivo está investido en el Rey, mientras que su ejercicio reside en el Gobernador General como representante del Rey, nombrado por el Consejo. Sin embargo, no hay un apartado para el ámbito municipal o equivalente ni referencia específica al sistema electoral municipal.

<b>Acta que Constituye la Comunidad de Estados de Australia (9 de Julio de 1900)</b>	
<i>Preámbulo. La Constitución</i>	<i>Capítulo II. El Gobierno Ejecutivo</i>
<i>Capítulo I. El Parlamento</i>	<i>Capítulo III. La Judicatura</i>
<i>Parte I - General</i>	<i>Capítulo IV. Finanzas y Comercio</i>
<i>Parte II - El Senado</i>	<i>Capítulo V. Los Estados</i>
<i>Parte III - La Cámara de Representantes</i>	<i>Capítulo VI. Nuevos Estados</i>
<i>Parte IV - Ambas Cámaras del Parlamento</i>	<i>Capítulo VII. Varios</i>
<i>Parte V - Poderes del Parlamento</i>	<i>Capítulo VIII. Modificación de la Constitución</i>

Fuente: Instituto de Investigaciones Jurídicas, <http://info.juridicas.unam.mx/navjus/infjur/const/>. Traducción electrónica.

**Acta Constitutiva del Canada.** La Constitución de Canadá tampoco contiene apartado o referencia específica sobre el Municipio o equivalentes.

<b>Acta Constitutiva, 1982</b>	
<i>Parte I. Carta canadiense de Derechos y Libertades</i>	<i>Parte IV.1. Conferencias Constitucionales</i>
<i>Parte II. Derechos de las personas aborígenes del Canadá</i>	<i>Parte V. Procedimiento para Enmendar la Constitución del Canadá</i>
<i>Parte III. Igualdad y Disparidades Regionales</i>	<i>Parte VI. Enmienda del Acta Constitutiva, 1867</i>
<i>Parte IV. Conferencia Constitucional</i>	<i>Parte VII. General</i>

Fuente: Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Ibidem*.

**Constitución de los Estados Unidos de América.** El Poder Ejecutivo se deposita en un Presidente, que desempeña su encargo durante un término de cuatro años y que podrá ser reelecto para un periodo inmediato. Los gobiernos locales no están mencionados en la Constitución.

**Reino de Bélgica.** Desde 1971, las provincias están divididas en tres comunidades constitucionales (flamenca, francesa y alemana), en tres regiones (*The Walloon region, the Flemish region and the Brussels region*), y en cuatro regiones lingüísticas (francés, dutch, alemán y bilingüe). El Poder Ejecutivo reside hereditariamente en el Rey, el Primer Ministro es nombrado por la Cámara de Representantes a propuesta del Rey.

Respecto de las comunidades, la Constitución tiene un apartado específico, en el que señala que la composición y el funcionamiento de cada comunidad está establecida por la ley, en la que se adopta el principio de mayoría de votos. Los consejos municipales están integrados por representantes electos directamente por los miembros de la comunidad. El periodo de elección es por cinco años y todos los consejos municipales son completamente renovados cada cinco años.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

### Constitución de Bélgica

<i>Título I. De la Federación Bélgica, sus Integrantes y su Territorio</i>	<i>Capítulo VII. Del Consejo de Estado y Jurisdicciones Administrativas</i>
<i>Título II. De los Belgas y sus Derechos</i>	<i>Capítulo VIII. De las Instituciones Provinciales y Comunales</i>
<i>Título III. Del Poder</i>	<i>Título IV. De las Relaciones Internacionales</i>
<i>Capítulo I. De la Cámara Federal</i>	<i>Título V. De las Finanzas</i>
<i>Capítulo II. Del Poder Legislativo Federal</i>	<i>Título VI. De las Fuerzas Armadas y la Policía</i>
<i>Capítulo III. Del Rey y el Gobierno Federal</i>	<i>Título VII. Disposiciones Generales</i>
<i>Capítulo IV. De las Comunidades y Regiones</i>	<i>Título VIII. De la revisión de la Constitución</i>
<i>Capítulo V. De la Corte de Arbitraje, Prevención y Resolución de Conflictos</i>	<i>Título IX. Entrada en Vigor y Disposiciones Transitorias</i>
<i>Capítulo VI. Del Poder Judicial</i>	

Fuente: Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Ibidem*.

**República de Austria.** La Constitución establece que el Ejecutivo Federal es electo directamente, con más de la mitad de los votos. Dura en su encargo seis años y puede ser reelecto por sólo un periodo más, que puede ser revocado. Respecto al ámbito local, cada ciudad está dividida en municipalidades, en las que el Consejo Local selecciona al alcalde.

### Ley Constitucional Federal

<i>I. Reglas generales. Unión Europea</i>	<i>2. Gobernador Federal</i>
<i>A. Reglamentación</i>	<i>3. Autoridades de Seguridad de la Federación</i>
<i>B. Unión Europea</i>	<i>4. Armada Federal</i>
<i>II. Legislación de la Federación</i>	<i>5. Consejo de Administración de Reino de la Federación</i>
<i>A. Consejo Nacional</i>	<i>B. Jurisdicción</i>
<i>B. Cámara Alta del Parlamento</i>	<i>IV. Legislación y conformación de las ciudades</i>
<i>C. Consejo Electoral Presidencial</i>	<i>A. Normas generales</i>
<i>D. El Camino de la Legislación Federal</i>	<i>B. La Capital Federal Viena</i>
<i>E. Funcionamiento del Consejo Nacional y de la Cámara Alta del Parlamento para llevar a cabo la Federación</i>	<i>C. Municipios</i>
<i>F. Posición de los miembros del Consejo Nacional y de la Cámara Alta del Parlamento</i>	<i>V. Cálculo y control</i>
<i>III. Conformación de la Federación</i>	<i>VI. Garantía de las Condiciones y Administración</i>
<i>A. -Administración</i>	<i>B. Corte Administrativa</i>
<i>I. Presidente Federal</i>	<i>VIII. Cláusulas Finales</i>

Fuente: Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Ibidem*.

**República de la India.** La Constitución de la India establece que la elección del Presidente es hecha por los miembros del colegio electoral, por cinco años y que una persona que sostiene o sostuvo el encargo de Presidente es reelegible para el mismo cargo.

Dentro de las municipalidades se definen: el "comité", el "distrito" (un distrito en un estado), "área metropolitana" (área que hace una población de diez lakhs o más, que abarca uno o más distritos y consistiendo en dos o más municipios o *Panchayats* y demás áreas contiguas, especificadas por el gobernador por la notificación pública para ser un área metropolitana para los propósitos de esta parte), "área municipal" (área territorial de un municipio como es notificado por el gobernador), el "municipio" (institución del gobierno autónomo), "Panchayat", la "población" (según censo).

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Todos los escaños en un Municipio son llenados por las personas elegidas por la elección directa en los distritos electorales territoriales y para este propósito cada área municipal es dividida en los distritos electorales territoriales que se conocerán como salas. La legislatura de un estado puede, por ley, proporcionar para la representación en el municipio: a personas que tengan conocimiento o experiencia especial en la administración municipal ( sin voto en las reuniones del municipio), los miembros de la Casa del Pueblo y los miembros de la Asamblea Legislativa del estado que representa a los distritos electorales que abarcan enteramente o en parte el área municipal; los miembros del Consejo de los Estados y los miembros del Consejo Legislativo del estado registrados como electores dentro del área municipal; los presidentes de los comités constituidos.

<b>Constitución de la India</b>	
<i>Parte I. La Unión y sus Territorios</i>	<i>Parte XII. Finanzas, Propiedades, Contratos y Convenios</i>
<i>Parte II. Ciudadanos</i>	<i>Parte XIII. Tratados y Relaciones Comerciales con el Territorio de la India</i>
<i>Parte III. Derechos Fundamentales</i>	<i>Parte XIV. Servicios desde la Unión hacia los Estados</i>
<i>Parte IV. Principios Directivos del Estado Político</i>	<i>Parte XIVA. Tribunales</i>
<i>Parte IVA. Deberes Fundamentales</i>	<i>Parte XV. Elecciones</i>
<i>Parte V. La Unión</i>	<i>Parte XVI. Provisiones Especiales relacionadas con la Seguridad</i>
<i>Parte VI. Los Estados</i>	<i>Parte XVII. Lengua Oficial</i>
<i>Parte VII. Los Estados en la Parte B del Primer Plan</i>	<i>Parte XVIII. Provisiones Emergentes</i>
<i>Parte VIII. Los Territorios de la Unión</i>	<i>Parte XIX. Varios</i>
<i>Parte IX. Provincias</i>	<i>Parte XX. Enmiendas a la Constitución</i>
<i>Parte IXA. Municipios</i>	<i>Parte XXI. Provisiones Temporales, Transitorias y Especiales</i>
<i>Parte X. El Plan y las Áreas Tribales</i>	
<i>Parte XI. Relación entre la Unión y los Estados</i>	

Fuente: Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Ibidem*.

**España.** Cada municipio es un distrito en el que se elige el número de concejales dependiendo del número de habitantes. Los pueblos con menos de 100 habitantes funcionan en régimen de Consejo Abierto, donde los electores eligen directamente al alcalde por un sistema mayoritario. Para el resto, existe una barrera electoral de entrada de 5% de los votos emitidos en el distrito. El electorado elige mediante el procedimiento de listas cerradas y bloqueadas presentadas por partidos, federaciones o agrupaciones, y la asignación de los puestos de concejales se efectúa a través del mismo sistema empleado para el Congreso de los Diputados. Solamente en los municipios que eligen cinco concejales (con una población entre 100 y 250 habitantes) se aplica voto limitado (un máximo de cuatro nombres) y el escrutinio mayoritario al estilo del Senado.

Una vez celebradas las elecciones locales se constituyen las Corporaciones Municipales y se procede a la elección del alcalde. Para esta última, pueden ser candidatos todos los concejales electos, que sean cabeza de lista de candidatura. Para ganar es necesario obtener mayoría

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

absoluta de los votos emitidos por el grupo de los concejales o, si esto no es posible, es proclamado alcalde el concejal que encabece la lista con más votos.

**República Argentina.** El Presidente y vicepresidente son elegidos directamente por el pueblo duran en sus funciones el término de cuatro años y pueden ser reeligidos o sucederse recíprocamente por un solo periodo consecutivo. Si fueron reelectos o se sucedieron recíprocamente no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con el intervalo de un periodo. No establece un artículo relativo a las municipalidades.

<b>Constitución de la Nación Argentina</b>	
<i>Primera Parte</i>	<i>Capítulo Séptimo. Del Defensor del Pueblo</i>
<i>Capítulo Primero. Declaraciones, Derechos y Garantías</i>	<i>Sección Segunda. Del Poder Ejecutivo</i>
<i>Capítulo Segundo. Nuevos Derechos y Garantías</i>	<i>Capítulo Primero. De su Naturaleza y Duración</i>
<i>Segunda Parte. Autoridades de la Nación</i>	<i>Capítulo Segundo. De la Forma y Tiempo de la Elección del Presidente y Vicepresidente de la Nación</i>
<i>Título Primero. Gobierno Federal</i>	<i>Capítulo Tercero. Atribuciones del Poder Ejecutivo</i>
<i>Sección Primera. Del Poder Legislativo</i>	<i>Capítulo Cuarto. Del Jefe de Gabinete y Demás Ministros Del Poder Ejecutivo</i>
<i>Capítulo Primero. De la Cámara de Diputados</i>	<i>Sección Tercera. Del Poder Judicial</i>
<i>Capítulo Segundo. del Senado</i>	<i>Capítulo Primero. De su Naturaleza y Duración</i>
<i>Capítulo Tercero. Disposiciones Comunes a Ambas Cámaras</i>	<i>Capítulo Segundo. Atribuciones del Poder Judicial</i>
<i>Capítulo Cuarto. Atribuciones del Congreso</i>	<i>Sección Cuarta. Del Ministerio Público</i>
<i>Capítulo Quinto. De la Formación y Sanción de las Leyes</i>	<i>Título Segundo. Gobiernos de Provincia</i>
<i>Capítulo Sexro. De la Auditoría General de la Nación</i>	

Fuente: Instituto de Investigaciones Jurídicas, <http://info.juridicas.unam.mx/navjus/infjur/const/>.

**República Federativa de Brasil.** La autoridad municipal está integrada por un prefecto, un viceprefecto y varios *vereadores*, en cantidad proporcional a la población del municipio, todos elegidos mediante voto directo para un periodo de cuatro años. En la Constitución de la Unión se establece que dicha elección debe ser simultánea en todos los municipios del estado. Además, existe la figura de la Cámara Municipal, que realiza funciones legislativas y fiscalizadoras.

<b>Constitución de Brasil</b>	
<i>Título I. De los Principios Fundamentales</i>	<i>Sección VI. De los Tribunales y Jueces Electorales</i>
<i>Capítulo I. De los Derechos y Deberes Individuales y Colectivos</i>	<i>Sección VII. De los Tribunales y Jueces Militares</i>
<i>Título II. De los Derechos y Garantías Fundamentales</i>	<i>Sección VIII. De los Tribunales y Jueces de los Estados</i>
<i>Capítulo I. De los Derechos y Deberes Individuales y Colectivos</i>	<i>Capítulo IV. De las Funciones Esenciales de la Justicia</i>
<i>Capítulo II. De los Derechos Sociales</i>	<i>Sección I. Del Ministerio Público</i>
<i>Capítulo III. De la Nacionalidad</i>	<i>Sección II. De la Abogacía General de la Unión</i>
<i>Capítulo IV. De los Derechos Políticos</i>	<i>Sección III. De la Abogacía y de la Defensa de Oficio</i>
<i>Capítulo V. De los Partidos Políticos</i>	<i>Título V. De la Defensa del Estado y de las Instituciones Democráticas</i>
<i>Título III. De la Organización Del Estado</i>	<i>Capítulo I. Del Estado de Defensa y del Estado de Sitio</i>
<i>Capítulo I. De la Organización Política-</i>	

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

<p>Administrativa  Capítulo II. De la Unión  Capítulo III. De los Estados Federales  Capítulo IV. De los Municipios  Capítulo V. Del Distrito Federal y de los Territorios  Sección I. Del Distrito Federal  Sección II. De los Territorios  Capítulo VI. De la Intervención  Capítulo VII. De la Administración Pública  Sección I. Disposiciones Generales  Sección II. De los Funcionarios Públicos Cíviles  Sección III De los Funcionarios Públicos Militares  Sección IV. De las Regiones  Título IV. De la Organización de los Poderes  Capítulo I. Del Poder Legislativo  Sección I. Del Congreso Nacional  Sección II. De las Atribuciones del Congreso Nacional  Sección III. De la Cámara de Diputados  Sección IV. Del Senado Nacional  Sección V. De los Diputados y de los Senadores  Sección VI. De las Reuniones  Sección VII. De las Comisiones  Sección VIII. Del Proceso Legislativo  Sección IX. De la Fiscalización Contable Financiera y Presupuestaria  Capítulo II. Del Poder Ejecutivo  Sección I. Del Presidente y del Vicepresidente de la República  Sección II. De las Atribuciones del Presidente de la República  Sección III. De La Responsabilidad Del Presidente de La República  Sección IV. De Los Ministros de Estado  Sección V. Del Consejo de la República y del Consejo de Defensa Nacional  Capítulo III. Del Poder Judicial  Sección I. Disposiciones Generales  Sección II. Del Supremo Tribunal Federal  Sección III. Del Superior Tribunal de Justicia  Sección IV. De Los Tribunales Regionales Federales y de Los Jueces Federales  Sección V. De Los Tribunales y Jueces del Trabajo</p>	<p>Sección I. Del Estado de Defensa  Sección II. Del Estado de Sitio  Sección III. Disposiciones Generales  Sección IV. De las Fuerzas Armadas  Sección V. De la Seguridad Pública  Título VI. De la Tributación y del Presupuesto  Capítulo I. Del Sistema Tributario Nacional  Sección I. De los Principios Generales  Sección II. De las Limitaciones del Poder de Tributar  Sección III. De los Impuestos de la Unión  Sección IV. De los Impuestos de los Estados y del Distrito Federal  Sección V. De los Impuestos de los Municipios  Sección VI. Del Reparto de los Ingresos Tributarios  Capítulo I. De las Finanzas Publicas  Sección I. Normas Generales  Sección II. De los Presupuestos  Título VII. Del Orden Económico y Financiero  Capítulo I. De los Principios Generales de la Actividad Económica  Capítulo II. De la Política Urbanística  Capítulo III. De la Política Agrícola y Territorial y de la Reforma Agraria  Capítulo IV. Del Sistema Financiero Nacional  Título VIII. Del Orden Social  Capítulo I. Disposición General  Sección I. Disposiciones Generales  Sección II. De la Salud  Sección III. De la Previsión Social  Sección IV. De la Asistencia Social  Capítulo III. De La Educación, de la Cultura y del Deporte  Sección I. De la Educación  Sección II. De la Cultura  Sección III. Del Deporte  Capítulo IV. De la Ciencia y Tecnología  Capítulo V. De la Comunicación Social  Capítulo VI. Del Medio Ambiente  Capítulo VII. De la Familia, del Niño, del Adolescente y del Anciano  Capítulo VIII. De los Indios  Título IX. De las Disposiciones Constitucionales Generales</p>
---	---

Fuente: Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Ibidem*.

**República de Venezuela.** El Presidente o Presidenta de la República es el Jefe o Jefa del Estado y del Ejecutivo Nacional. Se proclama electo o electa el candidato o la candidata que hubiere obtenido la mayoría de votos válidos. El período presidencial es de seis años. El Presidente o Presidenta de la República puede ser reelegido o reelegida, de inmediato y por una sola vez, para un nuevo período.

Los Municipios constituyen la unidad política primaria de la organización nacional, gozan de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de esta Constitución y de la ley. La autonomía municipal comprende la elección de sus autoridades. El gobierno y administración del Municipio corresponden al Alcalde o Alcaldesa, quien será también la primera autoridad civil. El Alcalde o Alcaldesa es electo(a) por un período de cuatro años por mayoría de las personas que votan, y podrá ser reelegido o reelegida, de inmediato y por una sola vez, para un nuevo período.

<b>Constitución de la República de Venezuela</b>	
<i>Título I. Principios Fundamentales</i>	<i>Sección Quinta: De los Procedimientos</i>
<i>Título II. Del Espacio Geográfico y la División Política</i>	<i>Capítulo II. Del Poder Ejecutivo Nacional</i>
<i>Capítulo I. Del Territorio y demás Espacios Geográficos</i>	<i>Sección Primera: Del Presidente o Presidenta de la República</i>
<i>Capítulo II. De la División Política</i>	<i>Sección Segunda: De las Atribuciones del Presidente o Presidenta de la República</i>
<i>Título III. De los Derechos Humanos y Garantías, y de los Deberes</i>	<i>Sección Tercera: Del Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva</i>
<i>Capítulo I. Disposiciones Generales</i>	<i>Sección Cuarta: De los Ministros o Ministras y del Consejo de Ministros</i>
<i>Capítulo II. De la nacionalidad y de la ciudadanía</i>	<i>Sección Quinta: De la Procuraduría General de la República</i>
<i>Sección Primera: De la Nacionalidad</i>	<i>Sección Sexta: Del Consejo de Estado</i>
<i>Sección Segunda: De la Ciudadanía</i>	<i>Capítulo III. Del Poder Judicial y del Sistema de Justicia</i>
<i>Capítulo III. De los Derechos Civiles</i>	<i>Sección Primera: Disposiciones Generales</i>
<i>Capítulo IV. De los Derechos Políticos y del Referendo Popular</i>	<i>Sección Segunda: Del Tribunal Supremo de Justicia</i>
<i>Sección Primera: De los Derechos Políticos</i>	<i>Sección Tercera: Del Gobierno y de la Administración del Poder Judicial</i>
<i>Sección Segunda: Del Referendo Popular</i>	<i>Capítulo IV. Del Poder Ciudadano</i>
<i>Capítulo V. De los Derechos Sociales y de las Familias</i>	<i>Sección Primera: Disposiciones Generales</i>
<i>Capítulo VI. De los Derechos Culturales y Educativos</i>	<i>Sección Segunda: De la Defensoría del Pueblo</i>
<i>Capítulo VII. De los Derechos Económicos</i>	<i>Sección Tercera: Del Ministerio Público</i>
<i>Capítulo VIII. De los Derechos de los pueblos indígenas</i>	<i>Sección Cuarta: De la Contraloría General de la República</i>
<i>Capítulo IX. De los Derechos Ambientales</i>	<i>Capítulo V. Del Poder Electoral</i>
<i>Capítulo X. De los Deberes</i>	<i>Título VI. Del Sistema Socio Económico</i>
<i>Título IV. Del Poder Público</i>	<i>Capítulo I. Del Régimen Socio Económico y de la Función del Estado en la Economía</i>
<i>Capítulo I. De las Disposiciones Fundamentales</i>	<i>Capítulo II. Del Régimen Fiscal y Monetario</i>
<i>Sección Primera: Disposiciones Generales</i>	<i>Sección Primera: Del Régimen Presupuestario</i>
<i>Sección Segunda: De la administración pública</i>	<i>Sección Segunda: Del Sistema Tributario</i>
<i>Sección Tercera: De la Función Pública</i>	<i>Sección Tercera: Del Sistema Monetario Nacional</i>
<i>Sección Cuarta: De los Contratos de Interés Público</i>	<i>Sección Cuarta: De la Coordinación Macroeconómica</i>
<i>Sección Quinta: De las Relaciones Internacionales</i>	<i>Título VII. De la Seguridad de la Nación</i>
<i>Capítulo II. De la Competencia del Poder Público Nacional</i>	<i>Capítulo I. Disposiciones Generales</i>
<i>Capítulo III. Del Poder Público Estatal</i>	<i>Capítulo II. De los Principios de Seguridad de la Nación</i>
<i>Capítulo IV. Del Poder Público Municipal</i>	<i>Capítulo III. De la Fuerza Armada Nacional</i>
<i>Capítulo V. Del Consejo Federal de Gobierno</i>	<i>Capítulo IV. De los Órganos de Seguridad Ciudadana</i>
<i>Título V. De la Organización del Poder Público Nacional</i>	

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

<i>Capítulo I. Del Poder Legislativo Nacional</i>	<i>Título VIII. De la Protección de esta Constitución</i>
<i>Sección Primera: Disposiciones Generales</i>	<i>Capítulo I. De la Garantía de esta Constitución</i>
<i>Sección Segunda: De la Organización de la Asamblea Nacional</i>	<i>Capítulo II. De los Estados de Excepción</i>
<i>Sección Tercera: De los Diputados y Diputadas de la Asamblea Nacional</i>	<i>Título IX. De La Reforma Constitucional</i>
<i>Sección Cuarta: De la Formación de las Leyes</i>	<i>Capítulo I. De las Enmiendas</i>
	<i>Capítulo II. De la Reforma Constitucional</i>
	<i>Capítulo III. De la Asamblea Nacional Constituyente</i>

Fuente: Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Ibidem*.

En las constituciones de estos diez países clasificados como democracias o poliarquías federales se advierte que cuatro (Australia, Canadá, Estados Unidos y Argentina) no contemplan un apartado constitucional para regular los municipios, por lo que las bases de su organización son determinadas fuera del ámbito federal.

En América Latina, la no reelección tiene una larga tradición debido al proceso histórico-político de presidencialismo, perpetuación en el poder, coacción y fraude en los procesos electorales, en el que el principio de no reelección emergió como símbolo e instrumento indispensable del constitucionalismo para la democracia. En este sentido, en las diversas constituciones se pudo observar que la alternancia en el poder figura en muchas de las constituciones de América Central, aunque en general el principio de la no reelección se refiere a las elecciones del Ejecutivo.

A principios del siglo XX, la reelección se permitía en Guatemala, Nicaragua y República Dominicana, veinte años más tarde sólo Venezuela permitía la reelección, lo que se explica porque en los casos en los que se reformó la Constitución para permitir la reelección, se fundamentó el ejercicio del poder por una sola persona durante varios decenios. A finales de 1996, sólo tres países permiten la reelección del Ejecutivo Federal: Argentina, Nicaragua y Perú.

Si se revisa el resto de los casos de América Latina, se encuentra que Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay prohíben la reelección del Poder Ejecutivo, lo que se explica por los constantes fraudes electorales en estos países. Con el propósito de mostrar el contexto general en el caso de América Latina, se hace una excepción para incluir a las poliarquías latinoamericanas, aunque no sean federales.

En la tabla 6 se exponen las investigaciones realizadas por José E. Molina y Janeth Hernández<sup>54</sup> para el análisis comparado de los sistemas para la elección del Poder Ejecutivo

<sup>54</sup> En Dieter Nohlen, *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 189.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

municipal en Latinoamérica, en la que adoptan como variables la duración del mandato, la reelección, la elección directa o indirecta y la mayoría exigida.

**Tabla 5. Sistemas Electorales para Ejecutivos Locales en América Latina**

País	Duración del mandato	Elección directa o indirecta	Reelección	Mayoría exigida
Argentina	4 años	Directa	Sí	Mayoría Relativa <sup>a/</sup>
Bolivia	2 años	Indirecta <sup>b/</sup>	Sí	n.a.
Brasil	4 años	Directa	Sí	Mayoría Relativa <sup>c/</sup>
Chile	4 años	Semidirecta <sup>d/</sup>	Sí	n.a.
Colombia	3 años	Directa	No	Mayoría Relativa
Costa Rica	4 años	Directa	Sí	Mayoría Relativa
Ecuador	4 años	Directa	Sí	Mayoría Relativa
El Salvador	3 años	Semidirecta	Sí	Mayoría Relativa
Guatemala	5 años	Directa	Sí	Mayoría Relativa; en los grandes Mayoría Absoluta <sup>e/</sup>
Haití	4 años	Indirecta	Sí	n.a.
Honduras	4 años	Semidirecta <sup>f/</sup>	Sí	n.a.
Nicaragua	6 años	Indirecta <sup>g/</sup>	Sí	n.a.
México	3 años	Directa	No	Mayoría Relativa
Panamá	5 años	Directa	Sí	Mayoría Relativa
Paraguay	5 años	Directa	No	Mayoría Relativa
Perú	3 años	Semidirecta <sup>h/</sup>	Sí	n.a.
República Dominicana	4 años	Directa	Sí	Mayoría Relativa
Uruguay	5 años	Directa <sup>i/</sup>	Sí	Mayoría Relativa
Venezuela	3 años	Directa	Sí	Mayoría Relativa

n.a.: no aplica.

a/ Argentina: Los datos aportados reflejan la tendencia predominante entre los sistemas electorales locales en la República de Argentina.

b/Bolivia: Para los alcaldes se determina la elección indirecta por los conceptos y juntas municipales de entre sus miembros.

c/Brasil: La mayoría simple define al vencedor en los municipios con menos de 200 000 electores. En los municipios más populosos existe un segundo turno si ninguno de los candidatos alcanza en la primera elección más de la mitad de los votos nominales.

d/Chile: Será proclamado alcalde el candidato que habiendo obtenido el mayor número de preferencias individuales cuente a lo menos 35% de los votos válidamente emitidos, siempre que integre la lista más votada. En caso de no cumplirse estas condiciones, el consejo elegirá al alcalde de entre sus miembros.

e/Guatemala: En los municipios con 200 000 electores o más se establece la mayoría absoluta y el mecanismo de dos vueltas electorales. Igualmente, en los municipios con población menor a 20 000 habitantes, el alcalde y los consejos permanecen en sus cargos dos años y seis meses.

f/Honduras: Se declara electo alcalde municipal el primer ciudadano que aparezca en la lista de candidatos que haya obtenido la mayoría de sufragios, restándose del total de votos que favorecen a dicha lista el equivalente de un cociente electoral municipal.

g/Nicaragua: Los consejos municipales designan al alcalde.

h/Perú: Será elegido alcalde el candidato que ocupe el primer lugar en la lista que haya obtenido más alta votación.

i/Uruguay: Corresponde el cargo de intendente a la lista más votada del lema más votado, no admitiéndose la acumulación por sublemas.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Derivado de los estudios de los autores referidos se tiene que la duración del mandato para los ejecutivos locales tiene un mínimo de dos años (Bolivia) y un máximo de seis (Nicaragua). En ocho países la duración es de cuatro años, en cuatro dura tres y en cinco dura cinco años, que en promedio es alrededor de 4 años. En cuanto al grado de participación de la población en la selección del jefe del Ejecutivo local, predomina la elección directa. En 13 países, los jefes de los ejecutivos locales son elegidos directamente por la población, en cuatro es semidirecta y en 5 es indirecta. Respecto a la reelección, en 13 de los países se permite en el ámbito local, en seis la citación de la reelección es la misma en el terreno nacional. Además, en los países que eligen en forma directa al jefe del Ejecutivo local, la elección se decide por mayoría relativa en una única vuelta.

La reelección puede ser inmediata o tras un periodo, por lo que en la Tabla 5 se presentan las posibilidades y prohibiciones de reelección del Presidente, en la que se puede observar que la mayoría de los países considerados en esta investigación como democracias o poliarquías federales permiten la reelección del Ejecutivo Federal.

**Tabla 6. Reelección del Presidente**

País	Reelección inmediata	Reelección tras un periodo
Argentina	Si (una vez)	Si
Australia	n.a.	n.a.
Austria	Si (una vez)	
Bélgica	n.a.	n.a.
Brasil		Si
Canadá	n.a.	n.a.
Estados Unidos	Si	
India	Si	Si
México	No	No
Venezuela	Si (una vez)	

n. a. No aplica.

Fuente: elaboración propia con base en los textos constitucionales.

En el caso de la reelección en el ámbito municipal, cabe mencionar que los estudios sobre sistemas electorales tienden a concentrarse en el nivel nacional, mientras que los análisis sobre sistemas electorales municipales son escasos, se refieren a un solo país, por lo que no se tiene una visión de conjunto para determinar si existe una tendencia predominante. En la tabla 7 se incorporan los datos de las democracias y poliarquías federales anteriormente referidas.

TELSIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**Tabla 7. Sistemas Electorales para Ejecutivos Locales en Países Democráticos o Pollarquías Federales**

<b>País*</b>	<b>Duración del mandato</b>	<b>Elección directa o indirecta</b>	<b>Reelección</b>	<b>Mayoría exigida</b>
Bélgica	5 años	Directa	No	Mayoría Relativa
Austria	n. e.	Indirecta	n. e.	
India	n. e.	Directa	n. e.	
España	n. e.	Indirecta	n. e.	Mayoría Relativa
Argentina	4 años	Directa	Sí	Mayoría Relativa <sup>a/</sup>
Brasil	4 años	Directa	Sí	Mayoría Relativa <sup>b/</sup>
México	3 años	Directa	No	Mayoría Relativa
Venezuela	3 años	Directa	Sí	Mayoría Relativa

No se incluyen los casos de Australia, Canadá y Estados Unidos, dado que no aplica.

a/ Argentina: Los datos aportados reflejan la tendencia predominante entre los sistemas electorales locales en la República de Argentina.

b/ Brasil: La mayoría simple define al vencedor en los municipios con menos de 200 000 electores. En los municipios más populosos existe un segundo turno si ninguno de los candidatos alcanza en la primera elección más de la mitad de los votos nominales.

n. e. No se especifica.

Fuente: elaboración propia con base en los textos constitucionales y en las investigaciones realizadas por José E. Molina y Janeth Hernández, en Dieter Nohlen, *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 189.

Como puede advertirse, en Bélgica, India, Argentina, Brasil, México y Venezuela, la elección es directa, mientras que en Austria y España es indirecta. Asimismo, en Bélgica, España, Argentina, Brasil, México y Venezuela se exige mayoría relativa. Respecto de la reelección, no es permitida en Bélgica ni en México, pero el mandato dura cinco años en el primero, mientras que en el segundo tres años. En Venezuela, donde el periodo de gobierno es igual al de México, si se permite la reelección, así como en Brasil y Argentina, en los que la duración del mandato es de cuatro años.

En general, la tendencia es hacia mandatos de entre tres y cinco años (el promedio es de casi cuatro), además de que la duración de los periodos para los ejecutivos locales tiende a ser igual o menor que la de los ejecutivos nacionales. Asimismo, hay un predominio de la elección directa, lo que Molina y Hernández explican como la tendencia a incrementar institucionalmente el control popular a fin de impedir los abusos. Además, la tendencia predominante en Latinoamérica es a autorizar la reelección local y a no hacerlo en el ámbito nacional.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

### CAPÍTULO III. ANÁLISIS INTERNO

El Estado es la organización política máxima de una sociedad, mientras que el gobierno es el conjunto de órganos del Estado que ejercen las funciones en que se desarrolla el poder público; por consiguiente, la forma de Estado es la manera en que se organiza la entidad o institución pública dotada de personalidad jurídica, independientemente de cómo sea su gobierno. En este sentido, Ignacio Burgoa señala que la república, la monarquía, la democracia son formas de gobierno que pueden desarrollarse indistintamente en las formas de Estado y afirma que "... existen dos formas de Estado: la unitaria, mejor conocida como central, y la federal"<sup>55</sup>.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que "*la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo... (y que es voluntad de éste) constituirse en una república, representativa, democrática y federal*"<sup>56</sup>. A diferencia del gobierno monárquico en que el Jefe del Estado permanece vitaliciamente en su encargo y lo trasmite, por muerte o abdicación, mediante sucesión dinástica, al miembro de la familia que corresponda, el término "*república*" se deriva de la etimología latina *res publica*, que significa "*cosa pública*", por lo que "*Republicano es el gobierno en el que la jefatura del Estado no es vitalicia, sino de renovación periódica, para lo cual se consulta la voluntad popular*"<sup>57</sup>. El titular del Poder Ejecutivo Federal en México, se renueva cada seis años, por elección directa de los ciudadanos, otorgándose el cargo al partido con la mayoría de votos.

Asimismo, es un gobierno representativo en virtud de que, como no es posible que las colectividades modernas participen en las funciones del gobierno, el pueblo elige directamente a los representantes que han de gobernarlo. Hasta 1997, año en el que por primera vez ningún partido tuvo mayoría absoluta en el Congreso de la Unión, el sistema electoral mexicano se basó en el modelo de democracia mayoritario, debido a que el partido en el poder tenía el control de los mecanismos electorales y de todas las posiciones políticas, con lo cual los cargos de elección popular quedaban en manos de los designados pero con la debida representación de un proceso electoral que pudiera presumirse como democrático al exterior. Asimismo, los acuerdos legislativos que se presentaban como mayoritarios, obedecían a las determinaciones provenientes de la oficina presidencial, dado que el titular del Poder Ejecutivo también lo era del partido político en el poder y, consecuentemente, los diputados y senadores estaban sometidos y manipulados por ese poder ilimitado.

<sup>55</sup> Ignacio Burgoa O., *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Editorial Porrúa, 1997, XI edición actualizada, p. 405.

<sup>56</sup> Ver artículos 39 y 40 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

<sup>57</sup> Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Editorial Porrúa, 1997, XXXI edición, p. 87-88.

Paulatinamente, las presiones internas y externas obligaron a abrir espacios para otros actores en la arena política, por lo que el modelo de democracia mayoritaria se consolidó como la forma de controlar las iniciativas de los grupos opositores. Sin embargo, aunado a la creciente participación de la sociedad organizada, el incremento de los escaños de los partidos opositores invalidó la posibilidad de ejercer mayorías absolutas, específicamente a partir de 1997, en la LVII y LVIII legislaturas del Congreso de la Unión, que junto con la percepción de respeto al voto con la autonomía del Instituto Federal Electoral (IFE), propició que el modelo mayoritario cediera el paso al competitivo de Schumpeter o el consensual de Lijphart, es decir, los candidatos advierten el poder del electorado para determinar el número de posiciones que pueden obtener, además de que están obligados a consensar con fuerzas distintas sus proyectos a fin de reunir el número de votos necesarios para su aprobación.

Respecto de la democracia, el carácter de democrático fue el primer elemento que se utilizó para delimitar el universo de referencia externo, por lo que se abordarán los mismos aspectos en el caso mexicano. Un segundo filtro en las referencias internacionales fue el de países federales, aspecto que también México contempla en la Carta Magna. Democracia y Federalismo son dos elementos que se retoman en esta investigación como ideales a concretar; por consiguiente, en los siguientes apartados se abordará la democracia en México, así como la estructura del sistema federal mexicano, a partir del cual se destacará la evolución constitucional del Municipio. Posteriormente se presenta un recuento de la reelección municipal en la Constitución Política que inevitablemente lleva a puntualizar en la reelección del Ejecutivo para explicar la connotación histórica que conlleva para el ámbito municipal y finalmente, se refieren los sistemas electorales municipales.

### III.1. La Democracia en México

En los estudios de los autores que se retomaron para el análisis externo, México no fue considerado como democracia ni como poliarquía, lo que se explica en el caso de las investigaciones de la *Freedom House*, porque éstas contemplan a países que han sido democráticos entre 10 a no menos de 19 años y, en el caso de las poliarquías latinoamericanas que contempla O'Donell, debido al control gubernamental de los procesos electorales, que se caracterizó por el fraude en los resultados, y la permanencia del mismo partido en el poder al momento de su elaboración (1996).

La desaparición del gobierno autoritario en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Perú y Uruguay, así como la elección de presidentes civiles en Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua en los años ochenta, representó un parteaguas político en América Latina, que con base en la definición de democracia de Schumpeter como una organización política que permite que los ciudadanos elijan entre élites votando en elecciones periódicas y competitivas, da como resultado que los países militarizados de América Central puedan ser clasificados

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

como democracias políticas por varios especialistas. Sin embargo, si la definición se amplía para incluir la libertad de expresión de los ciudadanos, la representación de las minorías, la libertad de asociación para todos los intereses, y "... *el control civil sobre el militar, esos mismos países (con excepción de Costa Rica) difícilmente podrían ser clasificados en esa categoría*"<sup>58</sup>.

Los especialistas que precedieron a la ola democratizadora de los ochenta, contemplaron una serie de condiciones previas como necesarias para el surgimiento de una forma de gobierno democrático estable, tales como un cierto nivel de desarrollo capitalista, un sistema de creencias y valores que derivaron en el concepto de cultura política, así como las configuraciones históricas nacionales. Sin embargo, la experiencia de los países latinoamericanos en los ochenta cuestionó todas esas suposiciones, dado que la asociación entre prosperidad y democracia podía aplicarse a Brasil en virtud del auge económico prolongado que experimentó en esa década, pero en el caso de Perú la transición se caracterizó por tasas de crecimiento estancadas, una elevada deuda externa, problemas persistentes en la balanza de pagos y la distribución regresiva del ingreso.

En el caso de Argentina, los niveles relativamente altos del PIB *per cápita* fueron acompañados por un gobierno autoritario, además de que en este país, junto con Uruguay y Brasil, se practicó el terrorismo oficial de Estado y las violaciones a los derechos humanos. En Brasil, Chile, Perú, América Central y Panamá la Iglesia Católica fue desempeñando un papel cada vez más enérgico contra el gobierno autoritario, por lo que quedó en entredicho la religión como factor determinante, en virtud de que se afirmaba que los valores de la religión protestante era la propicia para el desarrollo democrático. Finalmente, respecto a las configuraciones históricas, en el Cono Sur, los gobernantes militares cedieron el poder a las autoridades civiles, por lo que este enfoque debe matizarse para comprender cómo los amplios cambios estructurales moldean las transiciones de régimen particulares de formas conducentes u obstructoras de la democracia.

El sistema político mexicano pasa por un constante proceso de reforma desde fines de los años sesenta: aumentó el número de partidos políticos, aumentaron las filas de la oposición y las elecciones se volvieron cada vez menos fraudulentas. Sin embargo, hasta 1996 (año de los estudios referidos), se afirmó que "... *México sigue teniendo un sistema 'autoritario', mucho más tolerante que los regímenes militares represivos que asfixiaron al Cono Sur en los decenios de 1960 y 1970, pero autoritario.... en México pocos dudan de que el poder reside en la presidencia, de que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) todavía puede dominar las elecciones, y de que el Estado impone límites y restricciones a la oposición. Los disidentes, especialmente de la izquierda, con frecuencia son objeto de hostigamiento y violaciones de sus derechos humanos*"<sup>59</sup>. Aunque este autor

<sup>58</sup> Terry Lynn Karl, Dilemas de la Democratización en América Latina, en Roderic Ai Camp (comp.), *La Democracia en América Latina, Modelos y Ciclos*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1997, p. 45.

<sup>59</sup> Peter H. Smith, *El impacto político del Libre Comercio en México*, en Roderic Ai Camp, *Op. Cit.*, p. 326.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

consideró que las reformas electorales de 1996 contribuían a la liberalización del régimen autoritario, aseveró que no se podía afirmar que fuesen un compromiso con la democratización.

En este sentido, en 1997 Smith, señaló que la democratización entraña tres principios básicos: participación, competencia y rendición de cuentas, por lo que las dos cuestiones clave para México eran el papel de los partidos políticos y los medios de sucesión presidencial, dado que "... México sigue teniendo un sistema de partido dominante, en el cual el PRI controla la escena electoral contra una oposición modesta. A pesar de ciertas alteraciones cosméticas, el proceso de sucesión presidencial todavía sigue la práctica del 'destape' en la que el presidente saliente designa a su sucesor"<sup>60</sup>, mientras que "En una democracia auténtica la competencia debe abarcar la asignación de poder genuino, incluido especialmente el Poder Ejecutivo... (y)... México no puede alcanzar la democracia mientras siga dependiendo del duradero destape..., (y) para alcanzar una democracia cabal, México requiere la competencia entre partidos. Para que esta competencia sea significativa, un contendiente de la oposición que no sea del PRI debe tener una oportunidad igual y auténtica de ganar"<sup>61</sup>.

Sin embargo, con la alternancia en el Poder Ejecutivo, derivada de las elecciones del 2 de julio de 2000, así como la actual configuración del sistema de partidos con elecciones cada vez más competidas, aunado a la certidumbre en la vía electoral procedente de la autonomía de los órganos electorales, el avance en las libertades políticas, el ajuste de las fórmulas de representación en el Congreso que restaron los márgenes de sobre y subrepresentación, la mejora en las condiciones de competencia, la diferenciación del voto y la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial, en México se identifican las condiciones propias de la democracia electoral.

### III.2. Estructura del Sistema Federal Mexicano

Federalismo significa "Pacto de Unión o Alianza" y surge como reconocimiento de la diversidad de los estados que la conforman con la voluntad de unificarse en una República, manteniendo la libertad y la soberanía en lo que atañe al régimen interior y todo lo que no se oponga al pacto de unidad. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como forma de Estado la federal, "...compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación..."

Asimismo, la Ley Suprema contempla al Municipio Libre como "...la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados..."<sup>62</sup>. En este sentido, establece que "cada municipio será gobernado por Ayuntamiento de elección popular directa,

<sup>60</sup> *Ibidem*, p. 343.

<sup>61</sup> *Ibidem*, p. 344.

<sup>62</sup> Ver artículos 39, 40 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine". Acorde con lo anterior, en el régimen mexicano, coexisten tres órdenes de gobierno: Federal, Estatal (31 estados) y Municipal (2,430 municipios). Existe, además un Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión, subdividido en 16 delegaciones políticas.

**Municipios de Reciente Creación  
(2000-2002)**

Estado	Nombre del Nuevo Municipio	Fecha del Decreto de Creación o Incorporación	Municipios a Partir de los que se Crea	No. de Municipios en el País
Zacatecas	Trancoso	1 /I/ 2000	Guadalupe	2,427
México	Luvianos	1 /I/ 2002	Tejupilco	2,428
México	San José del Rincón	1 /I/ 2002	San Felipe del Progreso	2,429
Guerrero	Marquelia	15 /VI/ 2002	Azoyú y Cuajinicuilapa	2,430

Fuente: INAFED, con base en datos de las oficinas mayores de los congresos estatales, periódicos oficiales de los gobiernos de los estados.

El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en tres Poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, electo por sufragio universal para desempeñar el cargo por un periodo de seis años, no reelegible. El Poder Judicial de la Federación está compuesto por una Suprema Corte de Justicia (integrada por 11 miembros nombrados por el Ejecutivo y ratificados por el Senado), el Tribunal Electoral, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, Juzgados de Distrito y un Consejo de la Judicatura Federal.

El Poder Legislativo se deposita en un Congreso General que se divide en dos cámaras: la de Diputados, compuesta por 500 miembros elegidos por tres años (300 electos por mayoría simple y 200 divididos proporcionalmente entre los partidos de acuerdo con su porcentaje de votación) y la de Senadores, integrada por 128 miembros de los cuales, en cada entidad, dos son elegidos según el principio de mayoría relativa y uno asignado a la primera minoría. Los 32 senadores restantes son elegidos según el principio de representación proporcional. El Senado de la República se renueva en su totalidad cada seis años.

Los sistemas estatales son acordes con el federal en virtud de que "las declaraciones políticas fundamentales del orden constitucional federal deben ser obedecidas por las constituciones particulares de los estados miembros..."<sup>63</sup>, es decir, las entidades que lo componen deben reflejar la estructura en su respectivo orden constitucional interior, de lo contrario generaría la ruptura del Estado nacional. Por consiguiente, el poder público de los estados también se divide en Ejecutivo (el gobernador del estado), Legislativo (unicameral) y Judicial.

La organización de las elecciones federales se realiza a través del IFE, que es un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración

<sup>63</sup> Ignacio Burgoa, *Op. Cit.*, p. 901.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

participan el Poder Legislativo Federal, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, mientras que la organización de las elecciones en las entidades federativas y municipios corresponde a los organismos electorales estatales, cuya estructura es similar a la del Instituto Federal Electoral.

El federalismo es concebido como el sistema idóneo para desarrollar y fortalecer las regiones y localidades bajo un concepto único de Nación; sin embargo, aunque desde los primeros años de la historia independiente de México ocupó un lugar preponderante en el debate político nacional, no se tradujo en práctica cotidiana, por lo que el centralismo político, administrativo, cultural y económico limita el desarrollo y fortalecimiento del Municipio.

La alternancia política en los gobiernos locales generó una fuerte tensión entre la consolidación democrática y el centralismo, que aunado a la crisis del Estado de Bienestar, propiciaron que emergieran nuevas visiones que cuestionaron las políticas públicas, la distribución de los recursos fiscales y la verticalidad administrativa; además de criticar el presidencialismo que limitaba la autonomía política de los estados y la libertad municipal. De esta forma, el federalismo se concibió como uno de los temas torales de la Reforma del Estado y el desarrollo municipal como una vertiente imprescindible.

Durante la Administración 1995-2000, se impulsó la descentralización de funciones, responsabilidades y recursos, en la que fue determinante el papel del Congreso de la Unión en la creación del Ramo 33 Fondo de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. Asimismo, se facultó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer y resolver controversias entre poderes y gobiernos, además de que se reformó el artículo 115 constitucional; sin embargo, se trató de una descentralización concebida y ejecutada desde el centro, con escasa participación de estados y municipios, además de que la reforma municipal de 1999 resultó insuficiente para las necesidades del Municipio actual.

La Administración 2000-2006 contempla impulsar un gobierno de leyes coherente que fortalezca el pacto federal a través del Proyecto de Reforma Política para un Auténtico Federalismo, consistente en un rediseño institucional mediante propuestas de reformas constitucionales y legales a los artículos relacionados con el federalismo, entre las que se contempla impulsar la autonomía y la libertad municipal mediante una reforma política que fortalezca su legitimidad y capacidades de gobierno y administración. Entre las líneas de acción del Proyecto mencionado se contempla elaborar, analizar, promover y consensar las propuestas de reformas y adecuaciones constitucionales y legales para *"eliminar la prohibición constitucional en materia de reelección inmediata, para que sean los congresos estatales los que, en el ámbito de su soberanía, decidan acerca de la implementación o no de la reelección de ayuntamientos y sobre la ampliación del periodo constitucional de los ayuntamientos."*<sup>64</sup>

<sup>64</sup> Ver Programa para un Auténtico Federalismo 2001-2006.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### III.3. Evolución Constitucional del Municipio

El origen del Municipio en México, de acuerdo con Moisés Ochoa Campos, puede identificarse antes de la dominación española, en el *calpulli*, al que considera municipio natural de carácter agrario, pues refiere que *"la alianza de familias determinó fatalmente una forma de gobierno: la del consejo. El era la expresión del poder social, a la manera de los concejos municipales... (dado que participaba un representante de cada familia, por lo que agrega que) ... en un grado mayor de evolución, coexiste y se sobrepone el clan totémico, otro tipo de comunidad, fincada en los lazos tribales, que adquiere ya las características del Municipio político, por cuanto se desarrolla francamente y con mayor proximidad, dentro del área de interinfluencias de una organización estatal"*.<sup>65</sup>, aludiendo a Tenochtitlan, que describió como ciudad que se formó con numerosos clanes totémicos compuestos de los *calpullis*.

En este sentido, Burgoa explica que los *calpullis* eran entidades socioeconómicas fundadas en la explotación común de la tierra que les pertenecía y que formaban parte de un todo que era la tribu, que a su vez estaba organizada políticamente por el derecho consuetudinario, mismo que los estructuró sobre la base del respeto a su autonomía interior y a su actividad económica autárquica. Asimismo, asevera que el gobierno concejil de los *calpullis* designaba a sus propios funcionarios ejecutivos que tenían atribuciones públicas de carácter administrativo y judicial, por lo que considera que tales entidades fueron verdaderos municipios.<sup>66</sup>

El primer municipio de carácter español fue el que instaló Hernán Cortés en la población que se fundó como Villa Rica de la Vera Cruz en 1519. La organización de este Municipio tuvo como base el Municipio hispano aunque sin la autonomía de aquél: el principal órgano gubernativo era el Ayuntamiento o Cabildo, un cuerpo colegiado llamado *"concejo municipal"*, integrado por varios funcionarios como el corregidor o alcalde mayor, que lo presidía, los alcaldes ordinarios, los regidores, el procurador general, el alguacil mayor y el síndico, que tenían atribuciones diversas que el monarca amplió, restringió o quitó según las circunstancias. Además, el Ayuntamiento podía nombrar funcionarios menores para asignarles facultades específicas dentro de la administración general del Municipio.

En octubre de 1522, por cédula de la reina Juana, se sustituyó la elegibilidad de los regidores por la enajenabilidad de los cargos respectivos, con lo que el cargo de regidor pasó a ser vendible y renunciable. Sin embargo, con la invasión napoleónica a la península española, la Constitución de Cádiz de 1812 reestructuró el régimen municipal mediante la reinstauración del sistema de elección popular directa, la no reelección de los funcionarios municipales y su renovación cada año, aunque también quedaron sometidos a un régimen de centralización mediante jefes políticos y perdieron la autonomía municipal en materia hacendaria.

<sup>65</sup> *La Reforma Municipal*, p. 32 y 43, citado por Ignacio Burgoa, *Op. Cit.*, p. 907.

<sup>66</sup> Las referencias históricas sobre el Municipio se extrajeron de Ignacio Burgoa, *Ibidem*, p. 908.

En la Constitución Federal de 1824, apenas se mencionó el Municipio, mismo que decayó políticamente hasta casi desaparecer. En las Siete Leyes de 1836, específicamente en el artículo 3º de la Sexta Ley, se instituyó una especie de municipalidad traducida en distritos y partidos en que se dividió el territorio de los Departamentos. La cabeza jerárquica era un prefecto nombrado por el gobernador departamental por cuatro años y confirmado por el gobierno general, y se contempló el principio de reelección. Al frente de cada circunscripción territorial administrativa y política había un subprefecto que designaba el prefecto del distrito correspondiente con aprobación del gobernador del departamento.

Asimismo, la Constitución centralista previó los ayuntamientos en las capitales de los departamentos, en los lugares en que los había en el año de 1808, en los puertos cuya población llegara a cuatro mil almas, y en los pueblos que tuvieran ocho mil, además de que dispuso que se integrarían con el número de alcaldes, regidores y síndicos que fijaran las juntas departamentales, recayendo la elección respectiva en el pueblo. La función de los ayuntamientos se restringía a la recaudación e inversión de los propios arbitrios.

En el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana del 15 de mayo de 1856, se contempló el Municipio pero sin señalar las bases de su estructura, lo que se dejó a la voluntad de los gobernadores de los estados. La Constitución de 1857 no hizo ninguna referencia al régimen municipal, salvo lo concerniente al Distrito Federal y Territorios. Los distintos estados de la República eran gobernados por jefes políticos, prefectos y subprefectos designados por sus respectivos gobernadores, por lo que los jefes políticos se convirtieron en autoridades intermediarias entre los gobiernos estatales y los ayuntamientos, que centralizaron y controlaron a éstos últimos.

Ochoa Campos señala que Venustiano Carranza expidió en Veracruz, el 12 de diciembre de 1914, un decreto bajo el título de "*Adiciones al Plan de Guadalupe*" (emitido el 26 de marzo de 1913) para dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, entre ellas el establecimiento del régimen municipal, por lo que se incorporaron cinco asuntos al respecto: 1. Ley Orgánica del artículo 109 de la Constitución de la República para consagrar el Municipio Libre, 2. Ley que faculta a los ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementerios, 3. Ley que faculta a los ayuntamientos para la expropiación de terrenos en que establecer escuelas, mercados y cementerios, 4. Ley sobre organización municipal en el Distrito Federal, Territorios de Tepic y Baja California, 5. Ley sobre los procedimientos para la expropiación de bienes por los ayuntamientos de la República, para la instalación de escuelas, cementerios, mercados, etcétera<sup>67</sup>. El Decreto expedido en Veracruz se considera el antecedente del artículo 115 constitucional y dice textualmente:

---

<sup>67</sup> *Op. Cit.*, pp. 318 y 319, citado por Ignacio Burgoa, *Op. Cit.*, p. 917.

"Artículo único. Se reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1857, en los siguientes términos: 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 el municipio libre, administrado por Ayuntamientos de elección popular directa, y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del Estado. El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residen habitual o transitoriamente"<sup>68</sup>.

El Constituyente de Querétaro se preocupó por llevar a la Constitución de 1917 el principio de libertad municipal, por lo que se estableció que los estados tendrían como base de su división territorial y de su organización política, el Municipio Libre, administrado cada uno por un Ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del Estado<sup>69</sup>. En cuanto al aspecto financiero, se estableció que los municipios administrarían libremente su hacienda, que se formaría de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo caso, serían las suficientes para atender a sus necesidades. Sin embargo, el naciente municipio quedó sujeto a las disposiciones de la legislatura y del Ejecutivo, además de que no se estableció ninguna previsión para la resolución de conflictos entre éste y las autoridades del estado.

**PUBLICACION ORIGINAL:** 05-02-1917

**INICIATIVA:** Proyecto Constitucional del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista

**PRESENTADA POR:** Venustiano Carranza

**FECHA DE PRESENTACION:** 06-12-1916, Período Único

**TURNADA A LA(S) COMISION(ES) DE:** Reformas a la Constitución

**FECHAS DE DICTAMEN:** 1a. Lectura: 20-01-1917, 2a. Lectura: 25-01-1917

**DECLARATORIA:** 05-02-1917

**OBSERVACIONES:** Se presenta voto particular de los CC. Jara y Medina. - Se aprueba por unanimidad de 150 votos.

**CONTENIDO:** TITULO QUINTO De los Estados de la Federación, Artículo 113

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

I.- Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

II.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a 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 encargo más de cuatro años.

Son aplicables a los Gobernadores, substitutos o interinos, las prohibiciones del artículo 83.

El número de representantes de la 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 de quince 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.

Fuente: Realizado por el Departamento de Documentación Legislativa - SIID, Cámara de Diputados.

El artículo 73, en la fracción VI, instituyó para los Territorios Federales el Municipio Libre, al igual que el artículo 115 lo reconocía para los estados. El 29 de junio de 1971 se adicionó la fracción I del artículo 74 (publicada el 6 de julio del mismo año), por la cual, además de conceder a la Cámara de Diputados la facultad de calificar las elecciones de ayuntamientos en

<sup>68</sup> *Ibidem*.

<sup>69</sup> Para mayores referencias, ver Felipe Tena Ramírez, *Op. Cit.*, p. 143-163.

los Territorios Federales, estableció que éstos podían suspender y destituir, en su caso, a los miembros de dichos ayuntamientos y designar sustitutos o juntas municipales. Con esto, la misma Constitución admitió que el gobierno municipal pudiera tener un origen diverso de la elección popular. Sin embargo, el 7 de octubre de 1974 se suprimió en la Constitución la figura de los Territorios Federales, con lo que puso fin a esta doble figura municipal.

La reforma del 3 de febrero de 1983 al artículo 115, conservó intacto el texto relativo a que los estados adoptarían 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; sin embargo, con base en estas reformas se dio el primer paso en la cristalización de las tesis políticas: democratización integral y descentralización de la vida nacional, con lo cual se dio otro importante proceso de consulta popular para la reforma municipal.

Derivado de la reforma municipal promovida por Miguel de la Madrid, se modificó e incrementó de cinco a diez las bases, estableciendo que *"Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente de rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan. En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las Legislaturas designarán entre los vecinos a los Concejales Municipales que concluirán los periodos respectivos"*<sup>70</sup>.

Asimismo, se estableció la facultad de los ayuntamientos para expedir los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, aunque sujetas a las bases normativas que establezcan las Legislaturas de los Estados. También estableció los servicios públicos que los municipios tendría a su cargo, con la posibilidad de asociarse y coordinarse con municipios del estado para la prestación de los mismos, sin embargo, se estableció que con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes.

Respecto de la hacienda municipal, a las contribuciones e ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, se agregó que se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, determinando que percibieran las contribuciones sobre propiedad inmobiliaria, ingresos derivados de la prestación de los servicios a su cargo. Sin embargo, se contempló que la distribución de las participaciones federales fueran determinadas por las Legislaturas de los

<sup>70</sup> "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Gobernación, 1983 (folleto).

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

estados, así como la aprobación de las leyes de ingresos de los ayuntamientos y la revisión de sus cuentas públicas.

A partir de las reformas al artículo 115 del año 1983, se transfirieron nuevas atribuciones al Municipio y se precisaron los servicios que tiene a su cargo sin limitar la facultad de las Legislaturas Estatales para atribuir otros, que si bien significaron un avance en el proceso de fortalecimiento municipal, no fueron suficientes para que el municipio mexicano remontara su situación de marginación y dependencia, al existir limitaciones en la transferencia de recursos económicos, administrativos y técnicos. Sin embargo, uno de los grandes logros de esta reforma fue poner en la mesa de discusión nacional el tema municipal. Las reformas se refieren fundamentalmente a la distribución de competencias y a la asignación de recursos hacendarios.

**PUBLICACION:** 03-02-1983

**INICIATIVA:** Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

**PRESENTADA POR:** Ejecutivo, Origen Senado

**FECHA DE PRESENTACION:** 06-12-1982, 1er. Período Ordinario, 1 año Legislativo

**TURNADA A LA(S) COMISION(ES) DE:** Gobernación y Puntos Constitucionales, Programación, Presupuesto y Cuenta Pública

**OBSERVACIONES:** Se aprueba en lo general y en lo particular por 293 votos.- Pasa a las Legislaturas de los Estados.-

**CONTENIDO:** Artículo 115

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

I.- Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

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 electos 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.

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, sí conforme a la ley no procediere que entren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las Legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos. Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será substituído por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

II.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

III.- Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

a) - Agua potable y alcantarillado.

b) - Alumbrado público.

c) - Limpia.

d) - Mercados y centrales de abasto.

e) - Panteones.

f) - Rastro.

g) - Calles, parques y jardines.

h) - Seguridad pública y tránsito, e

i) - Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios así como su capacidad administrativa y financiera.

Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.

IV.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.
- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.
- Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.
- Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egreso serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.
- IV.- Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar, administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para el efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo Tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.
- VI.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.
- VII.- El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente.
- VIII.- Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.
- La elección de los gobernadores de los Estados y de las Legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.
- Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aún con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho. Nunca podrán ser electos para el período inmediato.
- a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, aún cuando tengan distinta denominación.
- b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del periodo.
- Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.
- El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes, y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.
- Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.
- De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios.
- IX.- Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los Municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.
- X.- La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.
- Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

Fuente: Realizado por el Departamento de Documentación Legislativa - SIID, Cámara de Diputados.

En diciembre de 1994, mediante reforma al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fue establecido un nuevo sistema que otorga a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la competencia para conocer y solucionar las controversias que en materia constitucional surjan entre los poderes federales, los estatales o los municipios y el 11 de mayo de 1995 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que promulga la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con lo que se especificaron y fortalecieron los medios jurídicos de defensa jurisdiccional entre gobiernos y poderes.

El 17 y 25 de junio de 1999 la Cámara de Diputados y el Senado de la República, respectivamente, aprobaron reformas a diversas disposiciones del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante las cuales se establecía que

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

cada municipio sería gobernado por un Ayuntamiento, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. Asimismo, dispuso que los Concejos Municipales se integren por el número de miembros que determine la ley, mismos que deberán cumplir los requisitos de elegibilidad correspondientes a los regidores.

Además, se sustituye la facultad del Ayuntamiento de expedir por la de aprobar los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas y se hacen explícitas las facultades reglamentarias. Además, se amplían las funciones y servicios públicos a cargo de los municipios, tales como drenaje, tratamiento y disposición de aguas residuales, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; se establece el derecho a la libre asociación de municipios, incluso de distinto estado, previa autorización del Congreso Local; y los faculta para celebrar convenios con el estado, a fin de que éste se haga cargo en forma temporal de alguno de ellos, o bien los presten coordinadamente.

También amplía las facultades de los municipios para participar en la formulación de planes de desarrollo regional, intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando afecten su ámbito territorial, así como celebrar convenios para la administración y custodia de zonas federales. Establece que la policía preventiva municipal estará al mando del Presidente Municipal y que acatará las órdenes del gobernador en aquellos casos que éste juzgue de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

Respecto de la hacienda municipal, dispone que los ayuntamientos ejercerán directamente sus recursos y que propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. Establece que sólo estarán exentos de contribuciones los bienes de dominio público de la Federación, los estados o los municipios, salvo que sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

**PUBLICACION: 23-12-1999**

**Artículo 115**

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los periodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;

II. ...

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.
- b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;
- c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;
- d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate está imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y
- e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.
- Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;
- III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:
- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) ...
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) El f) ...
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
- i) ...
- Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.
- Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio;
- IV. ....
- a) a c) .....
- Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.
- Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.
- Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.
- Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;
- V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:
- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales
- En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.
- VI.
- VII. La policía preventiva municipal estará al mando del presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquella acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.
- El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;
- VIII a X...

Fuente: Realizado por el Departamento de Documentación Legislativa – SIID, Cámara de Diputados.

A manera de síntesis de las reformas al artículo 115 constitucional se presenta el siguiente cuadro, en el que se puede observar que la temática va desde la proporcionalidad en la integración del Ayuntamiento, la ampliación de los representados con el derecho al voto a las

mujeres, la extensión de las competencias municipales, así como reformas varias en el ámbito administrativo y hacendario municipal.

#### Reformas al Artículo 115 Constitucional

1928	Número de diputados en proporción al número de habitantes
1933	No reelección de los funcionarios del ayuntamiento
1943	Periodo de gobernadores de 4 a 6 años
1947	Derecho de la mujer al voto en elecciones municipales
1953	Derecho ciudadano de la mujer en todo tipo de elección (deroga la reforma de 1947)
1976	Competencia municipal en materia de asentamientos humanos
1977	Principio de representación proporcional en la integración de ayuntamientos
1983	Reforma integral en materia política, jurídica, fiscal y administrativa
1987	Las fracciones VIII y X pasan al Art. 116 como fracciones I y VI (duración del cargo de gobernador y asunción de funciones de la federación a los estados)
1999	El Municipio es gobernado por un Ayuntamiento; los ayuntamientos tienen la facultad de aprobar los bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas; nuevos servicios públicos sin ser limitativos; asociacionismo municipal, facultad para participar en la formulación de planes de desarrollo regional y la policía preventiva municipal está bajo el mando del presidente municipal.
2001	Se establece que las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

Fuente: Alcántara Palma, Virginia. BANOBRAS, "Un perfil jurídico de los Municipios Mexicanos: Objetivos y Responsabilidades" Ponencia presentada en Seminario de Financiamiento Municipal, organizado por Institute For International Research, México, D. F., 21 y 22 de Septiembre de 1994, en Rodolfo García y Martha Gutiérrez, *Op. Cit.*, p. 211. Actualización propia con información del Departamento de Documentación Legislativa - SIID, Cámara de Diputados.

#### III.4. El Principio de No-Reelección en el Ámbito Municipal en la Constitución Política

El principio de no-reelección establecido en la Constitución Política es el reflejo de la historia política de México, cuya larga tradición obedece al constante abuso e intento de los gobernantes para perpetuarse en el poder, por lo que constitucionalmente se establece la no-reelección absoluta de los titulares del Poder Ejecutivo Federal y estatal, cuya elección es directa y la duración de los periodos de gobierno es de seis años.

Asimismo, consigna la no reelección relativa para los senadores, diputados y miembros de los Ayuntamientos, ya que en estos casos se permite, siempre que no sea para el periodo inmediato. Tal medida se aplica a la vez, a los gobernadores substitutes, interinos y provisionales.

Los senadores, diputados suplentes y funcionarios municipales que desempeñen las funciones propias de los miembros del Ayuntamiento pueden ser electos para el periodo inmediato con carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los propietarios no pueden ser electos para el periodo inmediato con carácter de suplentes.

En el caso del Poder Judicial, la Constitución Política establece que el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no podrá ser reelecto para el periodo inmediato

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

posterior; los Ministros de la Suprema Corte de Justicia durarán 15 años en su encargo y no podrán ser nombrados para un nuevo periodo, salvo que hubieran ejercido el cargo con carácter de provisional o interino; mientras que los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito durarán seis años, al término de los cuales pueden ser ratificados o promovidos. Asimismo, en el párrafo cinco, de la fracción tercera, del artículo 116, contempla la reelección de los magistrados locales.

La no-reelección en el ámbito municipal no puede explicarse sin abordar el caso del Presidente de la República, por lo que es necesario retomar el proceso histórico del movimiento antirreeleccionista. Al respecto, Moisés Ochoa explica que *"La reelección constituyó el problema político de mayores consecuencias en el primer siglo de nuestra vida independiente. Y fue tan cierto esto, que las dos grandes revoluciones de nuestra existencia nacional autónoma, la de Reforma y la de 1910, se iniciaron en abierta lucha contra la inmovilidad gubernamental que engendraba la tiranía, el despotismo, la dictadura en suma."*<sup>71</sup>

La Revolución de Reforma inició con *"el Plan de Ayutla de 1° de marzo de 1854..., [que] al enfrentarse a la nefasta dictadura de Santa Anna, se pronunció en abierta oposición a toda forma de gobierno personal y sostuvo 'que la nación no puede continuar por más tiempo..., dependiendo su existencia política de la voluntad caprichosa de un solo hombre'. La prolongada dictadura santannista exigía la renovación de los hombres como punto de partida para la renovación general y en particular para la transformación de la sociedad."*<sup>72</sup>

En el caso de la Revolución Mexicana, el movimiento inició con un perfil antirreeleccionista ante la dictadura de Porfirio Díaz que trataba de perpetuarse en el poder. Al respecto, Moisés Ochoa comenta: *"Causas muy profundas, de carácter económico, social y político, venían gestando la Revolución... una de esas causas fundamentales fue la del reeleccionismo en que se sustentó el porfiriato dictatorial. Por ello y ante esa experiencia histórica, la Revolución fue y seguirá siendo genuinamente antirreeleccionista."*<sup>73</sup>

Baste recordar que Porfirio Díaz aspiraba a ocupar la Presidencia de la República, sin embargo, al no obtener el triunfo por medio del sufragio, proclamó El Plan de la Noria el 8 de noviembre de 1871, enarbolando la bandera del antirreeleccionismo con el argumento de *'Que ningún ciudadano se imponga y perpetúe en el ejercicio del poder y ésta será la última revolución'*. Después de sucesivas derrotas políticas, Díaz organizó otra revuelta y el 10 de enero de 1876 proclamó su segundo Plan antirreeleccionista, que fue el de Tuxtepec, en el que sostenía que *'Tendría el mismo carácter de ley suprema, la no reelección de Presidente de la República y Gobernadores de los Estados'*. Posteriormente, expidió en Palo Blanco, el 21 de marzo de 1876, sus reformas al Plan de Tuxtepec, en las que prevaleció su postura antirreeleccionista.

<sup>71</sup> Moisés Ochoa Campos, *Grandes Debates Legislativos, Los Debates sobre la No Reelección*, Cámara de Diputados, XLVIII Legislatura del H. Congreso de la Unión, 1971, p. 5.

<sup>72</sup> *Idem.*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En cuanto logró detentar el poder, a partir del 23 de noviembre de 1876 en que ocupó la capital de la República, Porfirio Díaz se volvió reeleccionista. En el curso de su primer periodo de gobierno, que fue del 17 de febrero de 1877 al 30 de noviembre de 1880, se hizo una reforma constitucional el 5 de mayo de 1878 en la que se prohibió solamente la reelección inmediata, por lo que después del gobierno de su compadre Manuel González, regresó al poder.

Díaz volvió a ocupar la Presidencia en un segundo periodo que comprendió del 1º de diciembre de 1884 al 30 de noviembre de 1888, por lo que se aprobó la reelección por una vez el 21 de octubre de 1887, con lo cual pudo reelegirse y detentar la Presidencia en un tercer periodo de gobierno que comprendió de 1888 a 1892. Como Díaz aspiraba a la Presidencia perpetua, el 20 de diciembre de 1890 consumó una tercera reforma constitucional que permitió la reelección indefinida. De esta forma "... *había entronizado su régimen personal a través de ocho periodos presidenciales y su hegemonía política abarcaba de 1876 a principios de 1911... (sin embargo), el régimen porfirista presentaba agudos rasgos de decrepitud y la perpetuación de los hombres en el poder, frenaba toda movilidad bajo una autocracia que cada día se hacía más intolerable...*"<sup>74</sup>

El punto de partida del movimiento revolucionario fueron las declaraciones del Presidente Díaz en la entrevista que le concedió al periodista estadounidense James Creelman, reportero del Pearson's Magazine, en 1908, en las que afirmó que el pueblo mexicano ya estaba maduro para la democracia y que él no quería continuar en el poder. Comenzó en el país una intensa actividad política y ese mismo año apareció el libro *La Sucesión Presidencial en 1910*, escrito por Francisco I. Madero, que se convirtió en el manifiesto político de los grupos de oposición a la dictadura, contrario a la reelección de Díaz para un nuevo mandato presidencial.

En abril de 1910 Madero fue designado candidato a la presidencia por el Partido Nacional Antirreeleccionista, fundado un año antes con un programa a favor del sufragio efectivo y la no reelección. En mayo del mismo año se produjo en Morelos la insurrección de Emiliano Zapata al frente de los campesinos, que ocuparon las tierras en demanda de una reforma agraria.

Díaz se reeligió para un séptimo mandato y Madero intentó negociar con él para obtener la vicepresidencia de la República, pero fue encarcelado en Monterrey el 6 de junio, aunque poco después obtuvo la libertad y se fue a San Antonio, Texas. El 15 de octubre de 1910, Madero y sus colaboradores acordaron el Plan de San Luis, que llamó a la insurrección general y que logró el apoyo de los campesinos al incluir en el punto tercero algunas propuestas de solución

---

<sup>73</sup> *Ibidem*, p. 13.

<sup>74</sup> *Idem*.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

al problema agrario. Por consiguiente, "... el antirreeleccionismo del Plan de San Luis Potosí, se convirtió en postulado básico de nuestra vida institucional"<sup>75</sup>, al establecer que:

*"Los pueblos, en su esfuerzo constante porque triunfen los ideales de libertad y justicia, se ven precisados en determinados momentos históricos a realizar los mayores sacrificios. Nuestra querida Patria ha llegado a esos momentos: una tiranía... nos oprime de tal manera, que ha llegado a hacerse intolerable... {que tiene por objeto} enriquecer un pequeño grupo que, abusando de su influencia, ha convertido los puestos públicos en fuente de beneficios exclusivamente personales...*

*"... se organizó el Partido Nacional Antirreeleccionista, proclamando los principios de SUFRAGIO EFECTIVO Y NO REELECCIÓN, como únicos capaces de salvar a la República del inminente peligro con que la amenazaba la prolongación de una dictadura cada día más onerosa, más despótica y más inmoral.*

*"Aunque nuestra situación era sumamente desventajosa porque nuestros adversarios contaban con todo el elemento oficial, en el que se apoyaban sin escrúpulos, creímos en nuestro deber, para servir la causa del pueblo... Imitando las sabias costumbres de los países republicanos, recorrí parte de la República haciendo un llamado a mis compatriotas. Mis giras fueron verdaderas marchas triunfales, pues por donde quiera el pueblo, electrizado por las palabras mágicas de SUFRAGIO EFECTIVO Y NO REELECCIÓN, daba pruebas evidentes de su inquebrantable resolución de obtener el triunfo de tan salvadores principios.*

*"... Llegó un momento en que el general Díaz se dio cuenta de la verdadera situación de la República y comprendió que no podía luchar ventajosamente conmigo en el campo de la Democracia, y me mandó reducir a prisión antes de las elecciones, las que se llevaron a cabo excluyendo al pueblo de los comicios por medio de la violencia, llenando las prisiones de ciudadanos independientes y cometiendo los fraudes más desvergonzados.*

#### PLAN DE SAN LUIS POTOSÍ

*"1º. Se declaran nulas las elecciones para Presidente y Vicepresidente de la República, Magistrados a la Suprema Corte de la Nación y Diputados y Senadores, celebradas en Junio y Julio del corriente año.*

*"2º. Se desconoce al actual Gobierno del general Díaz, así como a todas las autoridades cuyo poder debe dimanar del voto popular, porque además de no haber sido electas por el pueblo... {apoyaron} con los elementos que el pueblo puso a su disposición para la defensa de sus intereses, el fraude electoral...*

*"4º. Además de la Constitución y leyes vigentes, se declaran Ley Suprema de la República el principio de NO REELECCIÓN de Presidente y Vicepresidente de la República, de los Gobernadores de los Estados y de los Presidentes Municipales, mientras se hagan las reformas constitucionales respectivas.*

*"7º. El día 20 de noviembre, desde las seis de la tarde en adelante, todos los ciudadanos de la República tomarán las armas para arrojar el poder a las autoridades que actualmente gobiernan..."<sup>76</sup>*

<sup>75</sup> Ibidem, p. 6.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Al respecto, Moisés Ochoa señala que *"El postulado antirreeleccionista causó un impacto decisivo y, como base de la renovación revolucionaria anhelada por un pueblo sujeto a la inmovilidad de una dictadura de 35 años, hizo tambalear a la añosa estructura política del porfiriato. Y es que, además de circunstancial, era un principio permanente y necesaria para la vida democrática de México, ya que significaba la renovación de los mandatarios, la no perpetuación del poder, la movilidad en los cargos de elección popular, el régimen de instituciones y no de personas, la actividad cívica y no la pasividad, la existencia de los partidos políticos y no la autocracia."*<sup>77</sup>

A principios de 1911, la dictadura era impotente para detener el movimiento revolucionario, por lo que José Yves Limantour presentó a Díaz la idea de que ofreciera públicamente la vuelta a la no reelección. En la parte final del mensaje leído al Congreso el 1º de abril de 1911, Díaz expuso el nuevo programa, que comprendía entre los puntos principales *"la renovación del alto personal político que formaba parte del Gobierno y que por su larga permanencia en sus puestos constituía una especie de osamenta que entorpecía el desarrollo de los órganos del cuerpo social; el prudente y equitativo fraccionamiento de las grandes propiedades rurales; la reorganización del Ramo de Justicia garantizando mejor la elección del personal y la independencia de los Tribunales; la modificación de las leyes electorales para hacer más efectivo en las elecciones el voto de los ciudadanos que sean capaces de emitirlo con plena conciencia; y por último, la aceptación del principio de la no-reelección de los funcionarios del Poder Ejecutivo que deriven del sufragio popular, siempre que las Cámaras Legislativas juzgasen conveniente tomar la iniciativa de reforma..."*<sup>78</sup>

Asimismo, ofreció que *"si se formulara una iniciativa ante la Representación Nacional, en el sentido de la periódica renovación de los funcionarios del Poder Ejecutivo, dicha iniciativa contarla con su decidido apoyo"*<sup>79</sup>. Para la presentación de la iniciativa antirreeleccionista, Limantour escogió a Bulnes, quien preparó el documento en el que dijo *"... apoyándome en la historia, que la no-reelección puede conducir a la anarquía, a la democracia o a una forma de gobierno responsable, bastante defectuoso... pero suficiente para conservar indefinidamente la paz pública y mantener, no en estado perfecto, pero sí satisfactorio, los derechos civiles de los ciudadanos... al aceptar la no-reelección, tiene dos soluciones: la anarquía o un Gobierno tolerablemente responsable, pero compatible con el progreso y con una vida de derecho y de justicia moderada, pero efectiva... propongo la siguiente reforma constitucional: El Presidente de la República, el Vicepresidente de la misma, y los Gobernadores de los Estados nunca y por ningún motivo pueden ser reelectos"*<sup>80</sup>.

Dado Que la iniciativa de Bulnes pasó por alto la mención de los artículos que debían ser reformados, las propias Comisiones presentaban un nuevo proyecto de reformas a los artículos 78 y 109 de la Constitución Federal en los siguientes términos:

<sup>76</sup> Plan de San Luis Potosí, 5 de octubre de 1910.

<sup>77</sup> Moisés Ochoa, *Op. Cit.*, p. 19.

<sup>78</sup> José Yvé Limantour, "Apuntes sobre mi vida pública", 1965, citado por Moisés Ochoa, p. 20.

<sup>79</sup> *Ibidem*, p. 21.

<sup>80</sup> Abril 4 de 1911, a las comisiones 1ª Y 2ª de Puntos Constitucionales por estar suscrita por la Diputación de la Baja California, en "Diario de Debates", Cámara de Diputados, citada por Moisés Ochoa, p. 31.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

*"Artículo 78. El Presidente y el Vicepresidente entrarán a ejercer sus encargos el 1° de diciembre, durarán en él seis años y nunca podrán ser reelectos. El Vicepresidente no podrá ser electo Presidente para el periodo inmediato al en que haya desempeñado la Vicepresidencia, el Secretario de Estado que conforme a la ley esté substituyendo a aquellos, en el momento de efectuarse las elecciones..."*

*Art. 109. Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular. El periodo para el cargo de Gobernador no podrá exceder de seis años. Son aplicables a la elección y reelección de los gobernadores de los Estados, las prohibiciones que contiene el artículo 78."*<sup>81</sup>

En el debate del 22 de abril en la Cámara de Diputados, el diputado Adalberto A. Esteva, Presidente de las Comisiones dictaminadoras, señaló que se proponía la no reelección absoluta porque, si solamente se estableciera para el periodo inmediato podría *"ser desnaturalizada por los gobernantes, con solo poner en lugar suyo a personas que les devolviesen el mando, pasado ese periodo"*.

Asimismo, Diódoro Batalla señaló *"Hay una verdad que arranca de nuestra historia: todo hombre que ha llegado al poder en nuestro país... difícilmente ha salido de él... Santa Anna hizo continuas emigraciones al extranjero... pero volvía después, periódicamente, precisamente después de su Presidencia interina, a encargarse del mando supremo..., don Benito Juárez, en su última reelección perdió una parte de su simpatía por su deseo de continuar en el poder..., El señor Lerdo... al llevar a cabo, contra viento y marea, su reelección... y el general Díaz que llegó al poder bajo la bandera de la no-reelección, fue lentamente cediendo en ese principio hasta proclamar el sistema de reelección indefinida. ¿Qué es lo que esto nos enseña?... Todo hombre que llegue al poder, mientras nuestra patria no sea un conjunto de ciudadanos y sí un conglomerado de analfabetos mezclados con grandes masas de egoísmos, mientras nuestro país no tenga suficiente número de ciudadanos para estar a la retaguardia de las leyes y ser su muralla y su sostén..., mientras no haya ciudadanos suficientes, el mismo Tolstoy que subiera a la Presidencia de la República, pretendería continuar hasta que se agitara su vida.*

*"La no-reelección, han dicho algunos..., es una merma al sagrado derecho del sufragio; pero es una merma necesaria, indispensable. Halaga, se sube a la cabeza como el vino viejo la duración en el poder; el hombre de más nobles sentimientos, de figura más alta, el hombre de corazón noble y esforzado, el que fue alimentado en los principios democráticos más amplios, si ve los desfiles que ha visto el general Díaz, las procesiones, las adulaciones, las bajezas y las humillaciones, tiene que dejar de ser el hombre del 2 de Abril para ser el hombre de la reelección indefinida"*<sup>82</sup>.

A los argumentos anteriores, habría que agregar el discurso del Diputado Lanz Duret *"... entre las reformas que presentan las Comisiones, ninguna es más necesaria, ninguna es exigida con más calor que la reforma del artículo 109... porque la reclama la opinión pública... que ha exigido que en el mensaje presidencial del primero de abril se pidiera la no reelección, la que ha hecho que un diputado de esta Cámara, para iniciarla, se haya fundado precisamente en las quejas que nos vienen*

<sup>81</sup> Diario de Debates, Cámara de Diputados, 17 de abril de 1911. en Moisés Ochoa, p. 33.

de los Estados, en los males y en los dolores que ya no soportan las poblaciones de las entidades federativas con el caciquismo imperante, con ese dominio de los gobernantes durante años y años, que no sólo trae como consecuencia inmediata el gobierno perpetuo de los gobernadores, sino el de los jefes políticos, el de los jueces y el de los caciques todos, lo que era imposible remover mientras fuera uno mismo el gobernador...

"Pero decía el señor Castellot: para eso están las Legislaturas de los Estados y como hoy la opinión pública pide que se reforme el artículo relativo y que se ponga la no reelección en todos los Estados, esto lo harán ¿Sería esta una solución? Yo confieso que no... porque mañana, dentro de un año, dentro de dos, las Legislaturas de los Estados volverían a modificar su Constitución, porque quedaban bajo la influencia directa de los gobernadores.

"Sabemos que, efectivamente, desde la Independencia..., las Legislaturas de los Estados han estado bajo la presión de los gobernadores de los Estados; mientras que si ponemos la reforma en la Constitución Federal, no pasará lo mismo, porque para reformar la Constitución se necesita el voto de los dos tercios de los representantes federales y el de la mayoría de las Legislaturas de los Estados y, en consecuencia, será muy difícil que un gobernador de un Estado pudiera ejercer presión sobre aquellos Estados en los que no gobernara..., no volveremos a abandonar nuestras facultades ni nuestras energías, ni nuestros derechos en manos de nadie, aun cuando se trate de un héroe o de un semidiosos..."<sup>83</sup>

La tendencia antirreeleccionista se impuso y la reforma a los artículos 78 y 109 se aprobó en la Cámara de Diputados por mayoría de 164 votos y 4 en contra, en la sesión del 25 de abril de 1911 y en el Senado se aprobó con 36 votos contra 7, el 8 de mayo de 1911. Al ser turnado el proyecto de reforma constitucional a las legislaturas de los estados, lo aprobaron la mayoría de éstas, por lo que el Senado hizo la declaratoria correspondiente el 9 de octubre de 1911. En la Cámara de Diputados, el 1º de noviembre se puso a discusión en lo general y fue aprobado en lo particular por unanimidad de 146 votos.

El 20 de noviembre se produjo la insurrección de Francisco Villa y Pascual Orozco en Chihuahua, pronto secundada en Puebla, Coahuila y Durango. En enero de 1911 los hermanos Flores Magón se alzaron en la Baja California y los hermanos Figueroa en Guerrero. Pese al fracaso de Casas Grandes, en marzo de ese mismo año, el 10 de mayo los revolucionarios ocuparon Ciudad Juárez, donde se firmó el tratado por el que se acordaba la dimisión de Díaz, que salió del país el 26 de mayo siguiente. Francisco León de la Barra ocupó la Presidencia interina del 26 de mayo al 5 de noviembre de 1911.

En las elecciones presidenciales resultó electo Madero, que tomó posesión de su cargo el 6 de noviembre de 1911. El 7 de noviembre fue suscrita la ley respectiva por los diputados y

<sup>82</sup> Diario de los Debates, Cámara de Diputados, 19 y 22 de abril de 1911, en Moisés Ochoa, p. 33-37.

<sup>83</sup> Diario de los Debates, Cámara de Diputados, 25 de abril de 1911, en Moisés Ochoa, p. 51-59.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA

senadores y pasó al Ejecutivo para su promulgación. La Revolución, apenas triunfante, consagraba su principio antirreeleccionista. En los debates en las Cámaras se reconocía que la reforma se debía al movimiento revolucionario y en el dictamen de la Cámara de Diputados se asentó que la reforma constitucional no se había podido rehuir porque era *"proclamada por la Revolución triunfante como una necesidad política"*.<sup>84</sup>

"DIARIO OFICIAL"

México, martes 28 de noviembre de 1911

PODER EJECUTIVO

Secretaría de Gobernación

Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación.- México.- Sección primera.

El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos se ha servido dirigirme el siguiente decreto:

"FRANCISCO I. MADERO, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que el Congreso de la Unión ha tenido a bien decretar lo siguiente:

"El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 27 de la Constitución Federal y, previa la aprobación de la mayoría de las Legislaturas de los Estados, declara reformados los artículos 78 y 109 de la Constitución, en los siguientes términos:

Artículo 78. El Presidente y el Vicepresidente entrarán a ejercer sus encargos el 1º de diciembre, durarán en él seis años y nunca podrán ser reelectos.

El Presidente nunca podrá ser electo Vicepresidente. El Vicepresidente no podrá ser electo Presidente para el periodo inmediato.

Tampoco podrá ser electo Presidente ni Vicepresidente el Secretario del Despacho encargado del Poder Ejecutivo al celebrarse las elecciones.

Artículo 109. Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de Gobierno republicano, representativo, popular. El periodo para el cargo de Gobernador no podrá exceder de seis años. Son aplicables a los Gobernadores de los Estados y a los funcionarios que los substituyan, las prohibiciones que para el Presidente, el Vicepresidente y el Presidente interino de la República establece respectivamente el artículo 78.

Dado en el Palacio Nacional, a 27 de noviembre de 1911.

Francisco I. Madero.- Al. C. Abraham González, Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación.

Fuente: Diario Oficial, 28 de noviembre de 1911, en Moisés Ochoa, *Op. Cit.*, p. 64-69.

Sin embargo, con la mediación del embajador estadounidense, Henry Lane Wilson, el general Victoriano Huerta llegó a un acuerdo con el general Díaz, destituyó a Madero y se autoproclamó presidente el 18 de febrero de 1913. Cuatro días después el presidente Madero y el vicepresidente Pino Suárez fueron asesinados.

El gobierno de Huerta no fue reconocido por el gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza, quien el 26 de marzo de 1913 proclamó el Plan de Guadalupe, por el que se declaró continuador de la obra de Madero y formó el Ejército constitucionalista, al que no tardaron en sumarse el coronel Álvaro Obregón en Sonora, y Pancho Villa en el norte, mientras Zapata volvía a dominar la situación en el sur y este del país. Las tropas constitucionalistas, formadas por campesinos y gentes del pueblo, derrotaron al Ejército Federal por todo el territorio nacional. Después del triunfo constitucionalista en Zacatecas el 24 de junio de ese mismo año

<sup>84</sup> Diario de los Debates, Cámara de Diputados, 13 de octubre de 1911, en Moisés Ochoa, p. 63.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

y la ocupación de Querétaro, Guanajuato y Guadalajara, Huerta presentó la dimisión el 15 de julio siguiente y salió del país.

En el Tratado de Teoloyucan se acordó la disolución del Ejército federal y la entrada de los constitucionalistas en la capital, que se produjo el 15 de agosto de 1914. En la Convención de Aguascalientes, en noviembre del mismo año, se acordó el cese de Carranza como jefe del Ejército constitucionalista y de Villa como comandante de la División del Norte, así como el nombramiento de Eulalio Gutiérrez como presidente provisional. Carranza se trasladó a Veracruz, Gutiérrez llevó el gobierno a San Luis Potosí y la ciudad de México quedó en poder de Villa y Zapata.

Con los decretos de finales de 1914 y la Ley Agraria de enero de 1915, Carranza ganó para su causa a amplios sectores de la población, mientras los ejércitos carrancistas al mando del general Obregón ocuparon Puebla el 4 de enero de 1915 y derrotaron a Villa en Celaya, Guanajuato, León y Aguascalientes, entre abril y julio del mismo año, por lo que Estados Unidos reconoció al gobierno de Carranza en octubre.

En septiembre de 1916, Carranza convocó un Congreso Constituyente en Querétaro, donde se elaboró la Constitución de 1917. La redacción original de la Constitución de 1917 sólo prohibía la reelección del Presidente de la República y de los gobernadores de los estados, mientras que la fracción I del artículo 115 constitucional no contenía la prohibición de la reelección inmediata de los miembros del Ayuntamiento, ya que dicha fracción sólo decía "*Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado*". Sin embargo, cabe mencionar que el Plan de San Luis Potosí, en su artículo 4º, sí contempló la prohibición de la reelección de los presidentes municipales.

Sin embargo, en 1927 el artículo 83 constitucional se reformó en dos ocasiones para posibilitar la reelección del general Álvaro Obregón en 1928, por lo que la reforma de 1933 restituyó el principio de no reelección como estaba previsto originalmente para los ejecutivos Federal y estatales, y extendió el principio de la no reelección a los diputados y senadores, los congresos locales y miembros del Ayuntamiento. El texto del artículo 115 constitucional quedó de la siguiente forma:

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

PUBLICACION: 29-04-1933

INICIATIVA: Decreto que reforma varios artículos de la Constitución General de la República

PRESENTADA POR: Diputados del PNR

FECHA DE PRESENTACION: 16-11-1932. 1er. Periodo Ordinario. Año Legislativo

TURNADA A LA(S) COMISION(ES) DE: Puntos Constitucionales, Gobernación

OBSERVACIONES: Se aprueba en lo general y en lo particular por 90 votos.- Pasa al Senado.- Se aprueba el Proyecto de Declaratoria.- Pasa al Senado.

CONTENIDO: Artículo 115

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 nombramientos o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de estos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos 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.

III.- ...

Los Gobernadores de los Estados no podrán durar en su cargo más de cuatro años.

La elección de los Gobernadores de los Estados y de las Legislaturas Locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivos.

Los Gobernadores de los Estados cuyo origen sea elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo, podrá volver a ocupar ese cargo ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho. Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

a).- El Gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional aun cuando tenga distinta denominación.

b).- El Gobernador interino, provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del Gobernador, siempre que desempeñe el cargo en los dos últimos años del periodo.

Sólo podrá ser Gobernador Constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día siguiente de la elección.

...  
Los Diputados o las Legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

Fuente: Realizado por el Departamento de Documentación Legislativa - SIID, Cámara de Diputados.

Al respecto, Jeffrey Weldom explica que “después de la Revolución las legislaturas estatales eran el núcleo de la política local, el activo principal de los partidos locales y de sus maquinarias”<sup>85</sup>, debido a que entre 1929 y 1933 el PNR era una coalición de maquinarias políticas locales, es decir, el caciquismo en la política local no había cambiado mucho en la década de los veinte sólo por haberse formado un partido que pretendía la cohesión. Por consiguiente, no tardaron en surgir diferencias sustantivas entre las distintas facciones al interior del partido en torno a políticas y su orientación, mismas que amenazaban el predominio del PNR en el nivel local. Una vez que la prohibición de la reelección se introdujo a la Constitución, aunada a la abolición de los partidos locales, los diputados locales y federales, así como presidentes municipales dejaron de responder a los intereses de los jefes locales para alinearse con los de los líderes del PNR, dado que éstos por medio del control de los procedimientos de nominación determinarían su futuro político, lo que permitió la centralización del poder y la consolidación del partido hegemónico.<sup>86</sup>

<sup>85</sup> Jeffrey A. Weldon, El Congreso, las maquinarias políticas locales y el “Maximato”: Las reformas no-reeleccionistas de 1933, en Fernando F. Dworak (coord.), El legislador a examen, El debate sobre la reelección legislativa en México, México, FCE, 2003, pp. 33-53.

<sup>86</sup> Aunque la plazas y el dinero se encontraban en los gobiernos estatal y municipal, el poder político residía en los congresos locales, debido a que, de acuerdo con las constituciones estatales, los diputados locales, originándose en colegio electoral, aprobaban en última instancia su propia designación a las curules, también definían los límites distritales para sus escaños y los de los diputados federales, ratificaban la elección de gobernadores y

Antes de que la reforma de 1933 estableciera el principio de no reelección de los integrantes del ayuntamiento, algunas constituciones estatales restringían la reelección inmediata, particularmente del cargo de presidente municipal, pero con la reforma se eliminó la posibilidad de que cada uno de los congresos locales definiera las modalidades de la reelección.

En la adecuación de las constituciones estatales acorde con el texto federal, la disposición constitucional se interpreta en la mayoría de éstas como la imposibilidad de cualquier miembro del Ayuntamiento para ser reelegido en el periodo inmediato a alguno de los cargos de elección dentro del mismo. Sin embargo, Blanca M. Acedo refiere que "... en los estados de Coahuila, Chihuahua, Durango, Guanajuato y Querétaro fue posible la reelección en cargos distintos al que se ocupaba, es decir, que los síndicos y regidores se postularon en el periodo inmediato para el cargo de presidente municipal, aunque en Chihuahua y Querétaro se restringe la reelección de presidente municipal a cualquier puesto, contraviniendo el ordenamiento nacional."<sup>87</sup>

Constitución Estatal	Texto
Constitución de Coahuila	Artículo 30. Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, no podrán ser reelectos para el mismo cargo en el periodo inmediato.
Constitución de Chihuahua	Artículo 126. El presidente, cualquiera que sea el carácter con que desempeñe el cargo, no podrá ser electo regidor propietario ni suplente. Los regidores que hayan estado en ejercicio sí podrán ser electos para el periodo inmediato para el cargo de presidente.
Constitución de Durango	Artículo 104. Los presidentes municipales, síndicos y regidores no podrán ocupar el mismo cargo en el periodo inmediato. Sin embargo quienes hayan desempeñado el cargo de regidor, podrán ser electos como presidente municipal o síndico y los que hayan desempeñado el cargo de síndico podrán ser reelectos para el cargo de regidor o presidente municipal para el periodo inmediato.
Constitución de Guanajuato	Artículo 113. Los presidentes municipales, regidores o síndicos... no podrán ser reelectos para el mismo cargo en el periodo inmediato.
Constitución de Querétaro	Artículo 79. I. El presidente municipal no podrá ser elegido para ningún cargo del ayuntamiento en el periodo inmediato. II. Los regidores no podrán ser elegidos para el mismo cargo en el periodo inmediato.

Fuente: Elaboración propia con datos de Blanca Acedo, *Op. Cit.*, p. 47.

presidentes municipales, además de ser la autoridad para destituir ayuntamientos y gobernadores, así como elegir a sus sucesores; por lo que los congresos locales importaban más a la maquinaria política local que el Congreso federal. *Idem*.

<sup>87</sup> Blanca Acedo, *Agenda de la Reforma Municipal en México*, Representación política y sistemas electorales municipales, cuadernos de debate, México, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, 2000, p. 47.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Este mecanismo fue cancelado por dos resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>88</sup>, en las que dictaminó que la posibilidad mencionada en algunas legislaciones secundarias que permiten la reelección inmediata de síndicos y regidores para un cargo distinto, viola lo establecido en el artículo 115 de la Constitución Política, cuya interpretación del principio de no reelección es absoluta para el periodo inmediato.

Sin embargo, los congresos locales tienen la facultad de decidir el periodo de sus ayuntamientos sin necesidad de reformar el artículo 115 constitucional. Las constituciones estatales establecen que el periodo de gobierno de los ayuntamientos es de tres años, a pesar de que no es una disposición que se derive de la Constitución Política. En los años posteriores al Congreso Constituyente de 1917 el periodo del gobierno municipal variaba entre uno y dos años. Posteriormente, se amplió a tres años.

### **III.5. La Representación Proporcional en los Sistemas Electorales Municipales**

La Constitución de 1917 estableció los principios generales a los que las legislaturas locales deberían apearse para definir los sistemas electorales municipales, con lo que se obligó a las constituciones estatales a incorporar la elección directa de las autoridades municipales en todo el país.

La reforma electoral de 1964 *"anunció el trayecto de las transformaciones institucionales y legales, debida a que introdujo al Congreso (compuesto hasta entonces sólo por diputados de mayoría relativa) una figura novedosa: los diputados de partido"*<sup>89</sup>, por la que si un partido obtenía por lo menos 2.5 por ciento de los votos a nivel nacional (luego de sumar los sufragios de todos los distritos), tendría automáticamente cinco "diputados de partido" y un diputado más por cada 0.5 por ciento de los votos. La cantidad de diputados que una fuerza obtendría por esa vía no podía sobrepasar de veinte.

Este cambio en la forma de integrar la representación nacional generó consecuencias muy importantes en varias direcciones, concretamente, en la siguiente reforma electoral, en 1977, se introdujo una fórmula proporcional para complementar la conformación uninominal de la Cámara de Diputados, *"...modificación ideada tanto para evitar la extrema sobrerepresentación del partido mayoritario como para propiciar que nuevas fuerzas fueran incluidas en la Cámara Baja"*<sup>90</sup>. Ese primer sistema mixto consistía en que las tres cuartas partes del total de los diputados (300) fueran electos en distritos uninominales (mayoría relativa) y la cuarta parte restante

<sup>88</sup> La primera resolución corresponde al 16 de julio de 1998 (expediente SUP-JRC-033/98) y la segunda al 25 de agosto de 1999 (expediente SUP-JRC-118/99).

<sup>89</sup> Ricardo Becerra, Pedro Salazar, José Woldenberg, La Reforma Electoral de 1966, México, FCE, p. 200.

<sup>90</sup> *Ibidem*, p.202.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

(100) conforme al mecanismo proporcional<sup>91</sup> denominado "cociente electoral y restos mayores". Para el efecto de la repartición de estas curules, la Comisión Federal Electoral establecía en el país hasta cinco circunscripciones electorales, en los que, de acuerdo con los sufragios recibidos, los partidos de oposición recibían un determinado número de diputados, siempre y cuando rebasaran 1.5 por ciento de la votación nacional. El partido mayoritario quedaba automáticamente excluido de esta repartición plurinominal debido a que la ley prescribía que el partido que ganara más de 60 distritos uninominales no tenía derecho a recibir escaños por la vía proporcional.

Como resultado de la reforma electoral de 1977, que incluyó el establecimiento, en el artículo 41 constitucional, del derecho de los partidos políticos nacionales a participar en elecciones estatales y municipales, se incorporó el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios con trescientos mil o más habitantes (sólo 36 en todo el país alcanzaban esa población).

**PUBLICACION:** 06-12-1977

**INICIATIVA:** Decreto que reforma y adiciona los artículos 6o., 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

**PRESENTADA POR:** Ejecutivo

**FECHA DE PRESENTACION:** 06-10-1977, 1er. Período Ordinario, II año Legislativo

**TURNADA A LA(S) COMISION(ES) DE:** Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos

**FECHAS DE DICTAMEN:** 1a. Lectura: 18-10-1977, 2a. Lectura: 19-10-1977

**DECLARATORIA:** 06-12-1977

**OBSERVACIONES:** ADICIONA la fracción III, con un último párrafo al artículo.- Se aprueba en lo general y en lo particular por unanimidad de 177 votos.- Pasa al Senado.- Se aprueba el Proyecto de Declaratoria por 186 votos.- Pasa al Ejecutivo.

**CONTENIDO:**

**Artículo 115**

I, II y III.- .....

a) .....

b) .....

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de 300 mil o más habitantes.

Fuente: Realizado por el Departamento de Documentación Legislativa - SIID, Cámara de Diputados.

Sin embargo, en las reformas constitucionales no quedó establecido el mecanismo de aplicación del principio de representación proporcional, por lo que correspondió a las legislaturas de los estados determinar la fórmula para la asignación de estas figuras, de ahí que los métodos que se adoptaron hayan sido diversos. En doce estados se aplicó la reforma sólo en los municipios señalados en la Constitución, mientras que en otros esta disposición se extendió a municipios con menor población.

Diez años después, los partidos políticos distintos al mayoritario habían crecido en organización y arraigo, por lo que reclamaron mayor espacio. La reforma política de 1987 hizo que el componente proporcional de la Cámara de Diputados creciera significativamente, al

<sup>91</sup> En la Constitución Política, el principio de representación proporcional se contempla como la elección mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales. Las elecciones para lugares

duplicarse (de 100 a 200) el número de diputados electos mediante este sistema; por lo tanto, el número total de diputados aumentó de 400 a 500. Por consiguiente, se fijó en 300 el número de distritos uninominales, con la diferencia de que el partido mayoritario tendría, eventualmente, acceso a la repartición plurinominal.

En consecuencia, en 1987, se reformó el artículo 115 constitucional para eliminar la cifra de trescientos mil habitantes que se señalaban en la reforma de 1977 y se incorporó el principio de representación proporcional en todos los municipios del país, a saber:

**PUBLICACION:** 17-03-1987

**INICIATIVA:** Decreto por el que se reforman los artículos 17, 46, 115 y 116 de la Constitución Política

**PRESENTADA POR:** Ejecutivo Origen Senado

**FECHA DE PRESENTACION:** 28-10-1986, 1er. Período Ordinario, II año Legislativo

**TURNADA A LA(S) COMISION(ES) DE:** Gobernación y Puntos Constitucionales

**FECHAS DE DICTAMEN:** 1a. Lectura: 23-12-1986, 2a. Lectura: 27-12-1986

**OBSERVACIONES:** Reforma la fracción VIII del artículo.- Se presenta proposición.- Se aprueba en lo general y en lo particular por 229 votos.- Pasa a los Congresos de los Estados.- Se aprueba el Proyecto de Declaratoria.- Pasa al Ejecutivo.

**CONTENIDO:**

**Artículo 115**

.....

I a VII.- .....

VIII.-Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Se derogan las Fracciones IX y X del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Fuente: Realizado por el Departamento de Documentación Legislativa - SHD, Cámara de Diputados.

Sin embargo, cada legislatura interpretó de diversas formas lo concerniente a la incorporación del principio de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos, por lo que actualmente sólo en algunos estados se tiene contemplada la figura de síndico de representación proporcional y en cuanto a los regidores, en algunos estados los modelos para la asignación de figuras de representación proporcional en el ayuntamiento son más equitativos en cuanto a la proporción entre los votos obtenidos por los partidos y los puestos que ocupan en el cabildo.

El perfil predominante en la integración de los ayuntamientos, con excepción de los que se rigen por los usos y costumbres, es la elección por el mecanismo de la planilla bloqueada y cerrada, en la que sólo tienen derecho a registrar planillas los partidos políticos nacionales o estatales, duración de tres años del periodo de gobierno e impedimento de la reelección inmediata de los miembros del cabildo. Las diferencias radican en el tamaño de los ayuntamientos (número de miembros), la distribución de los puestos de mayoría relativa y representación proporcional en el cabildo y las fórmulas para distribuir las regidurías de representación proporcional.

de representación proporcional se realizan mediante listas cerradas y bloqueadas, votándose simultáneamente por el candidato que compite por mayoría relativa.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## CAPÍTULO IV. DIAGNÓSTICO ESTRATÉGICO Y ESCENARIOS

Como se mencionó en el primer capítulo, el diagnóstico estratégico presenta de manera general las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, mismas que se representan en una matriz FODA, en la que se sintetizan cada uno de los aspectos que se presentan. Por consiguiente, primero se hace una descripción de cada elemento contemplado en fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades; y después se elabora la matriz. Para ello, dentro de las fortalezas y debilidades se considera lo relativo específicamente a la reelección en el ámbito municipal, mientras que en las amenazas y oportunidades se integran los factores ambientales, tanto del Municipio como externos a éste.

### **IV.1. Fortalezas**

#### **IV.1.1. Administrativas**

El periodo de gobierno vigente en el ámbito municipal, tres años, se considera insuficiente para concretar o dar continuidad a los proyectos gubernamentales. Los actores que se expresan a favor de la reelección, sostienen que es un incentivo que propiciará la eficiencia y eficacia en la Administración Municipal. Se considera que el hecho de quitar el candado a la reelección podría ser la vía para generar un camino que incentive a las administraciones municipales a preocuparse por tener una administración eficiente, profesional y estable, así como generar planes, programas y proyectos a continuar en el mediano y largo plazos.

Diversos actores consideran que la reelección se convertiría en el impulso principal para la profesionalización de los ayuntamientos, porque lo que está sujeto a discusión y a sanción ciudadana es la administración pública municipal, por lo que los miembros del ayuntamiento y el presidente municipal pondrán todo su esfuerzo en mejorarla. Se considera que permitiría disminuir el costo del aprendizaje de los representantes populares y capitalizar la experiencia en el circuito de la administración.

La reelección disminuiría considerablemente los costos de la curva del aprendizaje de los funcionarios municipales, ya que la constante movilidad del personal impide la especialización en las tareas de gobierno y la profesionalización de los funcionarios públicos. Al rotar se pierde la especialización y la continuidad institucional, porque los funcionarios municipales apenas aprendieron el oficio cuando la administración llega a su término constitucional.

*De acuerdo con datos del Sistema Nacional de Información Municipal del Centro Nacional de Desarrollo Municipal se ubican en todo el país 10 mil 870 regidores de mayoría relativa, 5 mil 970 regidores de representación proporcional y 2 mil 232 síndicos. Estos representantes populares, que son los candidatos naturales a ocupar el cargo de presidente municipal en el periodo inmediato,*

encuentran coartada la posibilidad de registrarse como candidatos a alcaldes, y se ven obligados a interrumpir su experiencia en la gestión municipal cada tres años.<sup>92</sup>

Asimismo, según el censo municipal existen 121 mil 676 empleados de base, 155 mil 809 empleados de confianza y 59 mil 550 empleados eventuales en el total de los municipios del país. A partir de este dato se puede pensar que cada año, debido a los periodos de gobierno, alrededor de 60 mil funcionarios municipales (empleados de confianza) se ven afectados por los cambios de gobierno.<sup>93</sup>

En este sentido, el costo de la curva de aprendizaje de los funcionarios es muy elevado porque la lógica prevaleciente es que el primer año de los funcionarios públicos municipales transcurre en la comprensión de sus funciones, durante el segundo año inician diversos proyectos y en el tercero justifican los errores de la anterior administración y parte de los propios, además de que preparan su salida. En consecuencia, con el cambio administrativo municipal se parte de cero otra vez y se reproduce el ciclo vicioso.

De esta forma, el periodo de gobierno municipal es en muchos casos muy limitado, no sólo para el cumplimiento de las metas de trabajo, sino para permitir a las autoridades municipales atender su autoformación y capacitación; en ese sentido, si bien existen más de 20 mil cargos de elección popular municipal, éstos son renovados cada tres años, por lo que existen fuertes rezagos en lo relativo a la experiencia y capacidad de la mayoría de las autoridades locales (principalmente en municipios pequeños con menos de 50,000 habitantes que representan más del 80% de los municipios del país), por desconocimiento de métodos y técnicas para el ejercicio de gobierno, arrojando como resultado gestiones de gobierno ineficientes con fuertes características de autoritarismo, por no contar con las habilidades y conocimientos mínimos para promover la participación y actuar colectivamente y con eficiencia.

Aunque no se tienen datos en el ámbito nacional, en pequeñas muestras de municipios urbanos se observa que sólo 5% de funcionarios municipales han hecho una verdadera carrera en la administración en este nivel (dos o tres periodos de gobierno), 60% nunca habían tenido experiencia previa en la administración municipal y tienen una antigüedad en el puesto menor a un año, lo que indica que pese al corto tiempo de permanencia en este ámbito administrativo se dan rotaciones frecuentes.<sup>94</sup> Esta pérdida de la memoria institucional imposibilita la capitalización de la experiencia y la continuidad en los planes, programas y proyectos.

<sup>92</sup> Blanca Acedo, *Op. Cit.*, p.48.

<sup>93</sup> Enrique Cabrero Mendoza, *Agenda de la Reforma Municipal en México, Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México*, cuadernos de debate, México, CIDE, 2000, p. 21.

Los datos que se presentan fueron organizados y trabajados a partir del Censo Nacional de Desarrollo Municipal, realizado por el entonces CEDEMUN (actualmente INAFED) y el INEGI, 1995. Otros se tomaron de la Encuesta Nacional de Gestión Municipal que llevó a cabo el CIDE conjuntamente con el INEGI para el año de 1993; al respecto ver Rodolfo García del Castillo, *Análisis del Municipio Mexicano: Diagnóstico y Perspectivas*, Documento de Trabajo Número 32, DAP, México, CIDE, 1997.

<sup>94</sup> *Ibidem*, p. 22.



El impulso de la planeación y programación de largo plazo. La planeación y programación no son factibles en un plan trianual, ya que no es suficiente para instaurar medidas de mediano alcance. Los funcionarios públicos municipales no se comprometen con planes y programas de mediano y largo plazos porque no hay certidumbre sobre la continuidad de los mismos y no hay ningún incentivo para hacerlo, además de que algunas leyes orgánicas municipales determinan la planeación a tres años.

La continuidad gubernamental. En la medida que las decisiones de los cabildos se concentran en el partido mayoritario, y dentro de éste, en el presidente municipal, el contenido de las decisiones queda atado al ciclo de gobierno y, específicamente, a la rotación de los presidentes municipales. *"Si añadimos que la reelección inmediata de las autoridades municipales no está permitida, el conjunto de las decisiones de gobierno tiene la gran probabilidad de interrumpirse con cada cambio de administración. Se trata de un modelo institucional diseñado para la ruptura y no para la continuidad, con gran propensión a lo efímero, así se hayan intentado o concebido acciones o programas para el largo plazo."*<sup>95</sup>

Como mecanismo para ampliar el periodo de gobierno. Si se elimina la disposición del artículo 115 constitucional que prohíbe la reelección, se abriría la posibilidad de administraciones municipales de seis años, sin la necesidad de ampliar el periodo de gobierno, y con la ventaja de que la ciudadanía pueda evaluar la Administración en curso a los tres años y con su voto decidir si avala o cambia de autoridades.

#### **IV.1.2. Político - Electorales**

La evaluación ciudadana del desempeño de las autoridades electas. La falta de estímulos para desarrollar una carrera o de incentivos para que los gobiernos puedan aprovechar y aprender de la evaluación que la sociedad haga de su gobierno, propicia que no se preocupen por modernizar la gestión municipal y prestar servicios de calidad. La reelección puede considerarse un plebiscito para que la ciudadanía refrende o no la permanencia del presidente municipal o la posibilidad de que cualquiera de los miembros del cabildo se postule en el periodo inmediato para presidir el Ayuntamiento o se mantenga en cualquiera de los cargos que lo integran.

Como las autoridades no se someten al juicio de sus electores no pagan ningún costo y éstos a su vez no tienen el poder para juzgar el desempeño de las autoridades electas, por lo que no pueden premiar o castigar el trabajo de los políticos. Con la reelección se daría a los electores la oportunidad de sancionar o respaldar a las autoridades, en un ejercicio básico de la vida democrática.

<sup>95</sup> Tonatiuh Guillén, Presentación, en *Agenda de la Reforma Municipal en México*, cuadernos de debate, México, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, 2000.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

Vinculación representantes-electores. Alonso Lujambio explica que la posibilidad de la reelección establece una relación entre el representante y sus electores, que obliga a aquél a responsabilizarse de sus actos frente a éstos, a responder y a explicar su conducta. Se argumenta que, al no poder ser reelecto y ausente de la conexión electoral, el representante no encuentra incentivo alguno para actuar responsablemente y para responder por sus actos y la representatividad de sus actos es mucho más improbable. *"La no-reelección desincentiva al político a ser responsable, obstaculiza innecesariamente la continuidad de las políticas gubernamentales, provoca la premura y desperdicia talento político..."*<sup>96</sup>

La democracia conlleva el respeto a la voluntad del pueblo, por lo que éste es el que debe definir el futuro de sus autoridades. Se afirma que *"... ese principio de no reelección es en sí mismo antidemocrático. Donde las funciones cívicas se ejercitan con libertad y son respetadas, no hay razón alguna para que el pueblo esté impedido de reelegir al funcionario; al contrario, si éste ha demostrado su aptitud en el ejercicio de poder, debe hallarse en mejores condiciones que el candidato que por no haber ocupado el puesto no ha rendido todavía la prueba definitiva de su aptitud y que, además, carece de experiencia en el encargo..."*<sup>97</sup>

En el contexto actual, se cuenta con un sistema de partidos políticos competitivos y con la garantía del sufragio, a partir del año 2000 se hizo realidad la alternancia en la Presidencia de la República y la movilización social crece sin cesar, mientras que en el debate realizado en 1932 en la Cámara de Diputados se defendió la no reelección inmediata de los miembros del cabildo como una medida que garantizaría la no violación del sufragio.

#### IV.1.3. Sociales

Los ciudadanos no se limitarían a favorecer a un candidato, sino que tendrían la posibilidad de vigilar y evaluar al mandatario, de ejercer sobre ellos un control periódico de su desempeño. De esta forma la democracia no se circunscribiría a garantizar procesos electorales transparentes, sino que la ciudadanía tendría además la facultad de controlar a los elegidos.

La continuidad de programas y proyectos sociales. Se considera que la reelección propiciaría que las autoridades y funcionarios continuaran con los programas y proyectos sociales diseñados y establecidos en los primeros años de gobierno, lo que se traduciría en una labor más eficaz en beneficio de la sociedad.

Familiarización de los ciudadanos con las autoridades. El conocimiento de las personas, de las ventanillas, de los atajos burocráticos y de los procedimientos suele estar cimentado en una cierta informalidad derivada de la confianza constituida en el tiempo y por el conocimiento

<sup>96</sup> "¿Para qué servirían las reelecciones en México?, en *Quórum*, Año II, No. 13, México D.F., Abril 1993.

<sup>97</sup> Sin embargo, concluye que "en México ha sido preciso implantar un principio antidemocrático, con el objeto de proteger en lo posible a nuestra incipiente democracia". Ver Felipe Tena Ramírez, *Op. Cit.*, p. 450.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

mutuo entre funcionarios ejecutores de trámites y asuntos, que se pierde con la alternancia y, por ende, el trámite de asuntos, hasta el más sencillo, se complica y las gestiones para ser beneficiarios de programas gubernamentales vuelve a comenzar.

#### **IV.1.4. Jurídicas**

La redacción actual del segundo párrafo del inciso I del artículo 115 es producto de la reforma de 1933 y no del Congreso Constituyente de 1916-1917. El lema de Francisco I. Madero "sufragio efectivo y no reelección" se refería al Poder Ejecutivo Federal. En este sentido, se argumenta que en la Constitución de 1917, aún en el contexto antireeleccionista de la revolución mexicana, sólo se contempló el principio de no-reelección para el Presidente de la República y para los ejecutivos estatales.

Al derogarse la prohibición constitucional de la reelección inmediata en el ámbito municipal, las legislaturas de los estados definirían las modalidades, acorde con las características propias de sus municipios.

#### **IV.2. Debilidades**

Ante la falta de relación directa entre reelección municipal y las mejoras que supuestamente se derivarían de la misma, así como la existencia de otras medidas alternativas que si podrían generar esos beneficios, da como resultado que los detractores de la reelección manifiestan que no es conveniente porque:

##### **IV.2.1. Administrativas**

La reelección generaría el fortalecimiento aún mayor de la figura del presidente municipal. La mayoría de las decisiones que se toman en el espacio municipal son de carácter centralizado, "aproximadamente el 62 por ciento". *Esta concentración favorece a los presidentes municipales y a cabildos generalmente poco plurales.*<sup>98</sup>

El espacio de las decisiones discrecionales del presidente y la administración municipal es demasiado amplio aún. Se asume que por ser electo por la ciudadanía se recibe un cheque en blanco para tomar decisiones sin tener que consultar a la ciudadanía, por lo tanto se asume que se puede "arribar al poder local sin un programa y una política municipal definida, y hacer uso del poder municipal como si se tratara de un recurso propio que se puede utilizar para engrandecer la

<sup>98</sup> Rodolfo García y Marta B. Gutiérrez, "Gestión y política pública de los servicios municipales en México, en Mauricio Merino (coord.), *Diploma Nacional en Política Pública y Gobierno*, Materiales de Trabajo, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y administración Pública, 1996, p. 218

*imagen de un grupo o un pequeño sector, sin que esto necesariamente favorezca al pueblo y a su organización*<sup>99</sup>

La ciudadanía no dispone de mecanismos institucionales para vigilar y evaluar las políticas públicas y el manejo de los recursos. No se cuenta, ni de parte de los ciudadanos ni del gobierno, con una cultura de rendición de cuentas; no existen, o son limitados e ineficientes.

La atención de las demandas ciudadanas no se comprende sin la participación de los gobernados en el desarrollo de la política pública municipal; sin embargo, los canales institucionales de participación ciudadana son insuficientes y deficientes, lo que impide el acercamiento entre la sociedad y el gobierno, por lo que la necesidad de mejores respuestas se conecta directamente con la participación de la sociedad civil, para lo cual se requiere de instancias tripartitas que incorporen al gobierno, sociedad civil y especialistas en la materia a tratar.<sup>100</sup>

Ausencia de una ética de servicio público, por lo que es escasa o nula la comunicación entre el gobierno local con la ciudadanía, lo que da lugar a poca responsabilidad de los gobernantes (*accountability*) ante los gobernados.

#### **IV.2.2. Político - Electorales**

La reelección propiciaría el anquilosamiento en el poder de grupos de interés y de poder, el abuso del poder y la formación de cotos personales. Ante la inexistencia de una cultura política democrática, se corre el riesgo de mantener personajes anquilosados que responden a ciertos intereses, que son los que los mantienen en esas posiciones. En muchos casos, el ayuntamiento se sigue viendo como trampolín político o espacio de poder personalizado y no como un lugar de servicio hacia los gobernados.

La contienda se refleja en dos momentos: una primera al contender por la nominación del partido político y otro al celebrar la elección constitucional en donde se compite con partidos opositores, por lo que la posibilidad de reelección de los miembros del ayuntamiento pasaría por varios candados para el refrendo del partido a fin de postularse como candidato. De esta forma, no son los individuos los que mantienen la continuidad sino los partidos, dado que

<sup>99</sup> José Octavio Acosta Arévalo, La construcción de municipios democráticos, en Instituto de Desarrollo Municipal, *ABC del gobierno municipal*, México, Centro de Producción Editorial Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados LVII Legislatura del Congreso de la Unión, 2000, p. 227.

<sup>100</sup> Al respecto, debe tomarse en consideración que es otro de los temas de la Reforma del Estado, por lo que se está buscando la instauración de diversos mecanismos de democracia directa en el ámbito federal y municipal. Roberto Mellado Hernández evalúa los mecanismos establecidos en la Ciudad de México y presenta una propuesta específica de comités vecinales con la integración tripartita referida. Consultar Participación Ciudadana Institucionalizada y Gobernabilidad en la Ciudad de México, Plaza y Valdés Editores, México, 2001.

cuando hay reelección no significa que se reelige a todos, el partido elige a quien propone o no para la reelección y, en caso de que el miembro del Ayuntamiento tenga la fuerza electoral suficiente para ganar la elección, éste responderá a los intereses del grupo que lo sostiene o cambiará de partido político para asegurar su permanencia, lo que afianzará las relaciones clientelares y/o debilitará a las institutos políticos.

Integración del Ayuntamiento. Las fuerzas políticas no están equitativamente representadas en el cabildo, debido a que por una parte, *"el partido que gana la elección gana la mayoría de los puestos en el Ayuntamiento, independientemente de lo competida que haya resultado la elección (aunque haya ganado con el 30 por ciento de los votos)"*, mientras que por otro lado, *"en una tercera parte de las entidades federativas, la legislación electoral estatal promueve la sobrerepresentación de partidos minoritarios, ya que tienen derecho a la asignación de regidurías por el solo hecho de haber cubierto el requisito del umbral, en detrimento de la segunda y tercera fuerzas electorales en el Municipio."*<sup>101</sup>

Se continúa trasladando el esquema presidencial al ámbito municipal. El presidente municipal concentra un conjunto de competencias formales e informales que lo sitúan en una condición privilegiada en la vida política municipal. Con el propósito de contrarrestar ese presidencialismo municipal, el gobierno federal dispuso dentro de las normas de operación del Ramo XXXIII y XX, la integración y funcionamiento del Consejo de Desarrollo Municipal, sin embargo, este ha significado poco contrapeso en la distribución de los recursos, por lo que actualmente no existen contrapesos reales para el presidencialismo en el nivel local y para el autoritarismo, centralismo e ineficacia que éste conlleva.

El cabildo representa el cuerpo político electo y supone cierta representatividad de intereses, pero en la mayor parte de los casos se impone la decisión del alcalde por el predominio de un partido político en el Ayuntamiento, lo cual atenta contra la pluralidad en las decisiones y en la configuración de los planes, además de hacer de las presidencias municipales un espacio de privilegio para unos cuantos elegidos.

El partido que gana la presidencia municipal puede tomar unilateralmente todo tipo de decisiones sin necesidad de construir consensos con el resto de las fuerzas políticas representadas en el cabildo, lo que inhibe el funcionamiento del ayuntamiento como órgano colegiado. Además, es común el menosprecio e incluso el hostigamiento a los regidores de minoría, la irregularidad de las sesiones de cabildo, la superioridad que en cuanto a facultades tienen los funcionarios administrativos frente a representantes populares.

La cultura política – administrativa en nuestro país concede al municipio un valor escaso. Se le ve, las más de las veces, como un *"trampolín"* hacia otros puestos públicos que resulten más

<sup>101</sup> Blanca Acedo, *Op. Cit.*, p. 16.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

rentables e impidiendo la renovación de los cuadros políticos. La preocupación por mantener la imagen propia (por las aspiraciones individuales en la política) o la del partido (en casos más recientes por la probabilidad de alternancia ante el voto de "castigo") prevalece dentro de los criterios de actuación de los ediles.

Persistencia de prácticas como la compra y coacción del voto, así como la falta de transparencia en el financiamiento de las elecciones, además de que en el ámbito local se agregan el fraude, la corrupción y las concertaciones<sup>102</sup>.

#### IV.2.3. Sociales

La tendencia a perpetuarse en los puestos públicos de elección popular tiene profundo arraigo en México. En contra de esta tendencia la Constitución levantó, a manera de obstáculo para contener las ambiciones de los funcionarios, el principio de no reelección. La crisis de legitimidad se expresa constantemente, a través de una cultura de desconfianza hacia el gobierno ante las innumerables prácticas de corrupción e impunidad.

Contrastes sociales y culturales prevalecientes en el país, entre las que destacan el deficiente nivel educativo, la inexistente cultura democrática y las condiciones de pobreza de la mayoría de la población.<sup>103</sup>

*La reelección puede ahondar privilegios y quitar oportunidades en virtud de que con un presidente municipal, ciertas comunidades y ciertas personas, líderes o no, son favorecidos en detrimento de los otros, por lo que esto podría continuar de aprobarse la derogación del principio de no-reelección.*<sup>104</sup>

#### IV.2.4. Jurídicas

La redacción actual del artículo 115 constitucional impide tanto la reelección del presidente municipal, como que el resto de los miembros del Ayuntamiento aspire a presidirlo, a otro cargo y/o a continuar su labor. Sin un cambio en el marco general (federal y estatal) poco se puede avanzar en el ámbito municipal, por lo que la reforma depende de un complejo proceso de reforma constitucional.

La interpretación de la disposición del artículo 115 constitucional por la mayoría de las constituciones estatales consiste en la imposibilidad de cualesquiera de los miembros del cabildo para ser reelegidos en el periodo inmediato, a ningún cargo de elección dentro del

<sup>102</sup> La palabra concertación se utiliza para describir el arreglo cupular por el cual se distribuyen los espacios de poder.

<sup>103</sup> *Supra*, p. 104.

<sup>104</sup> Humberto Polo Martínez, apuntes de la asignatura Gobierno Municipal.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

mismo, aspecto que posteriormente fue avalado por las resoluciones de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación.

### **IV.3. Amenazas**

#### **IV.3.1. Administrativas**

Lo reducido del periodo obliga a los responsables a optar por una estrategia adaptativa que garantice su estabilidad, haciendo a un lado las perspectivas de mediano y largo plazo, por lo que, en algunos casos "... la gestión municipal tiene un mayor contenido de tipo contingente o adaptativo, sobre todo por ser una administración cuya inercia en la actuación lleva a preocuparse más por lo que empieza a ser disfuncional a los procesos, o por las exigencias del medio que son más de tipo efervescente o causadas por movilizaciones políticas cuya atención es urgente por dicha connotación"<sup>105</sup>

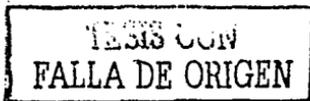
Ausencia de instrumentos de gestión para incorporar una visión integral del desarrollo local. Esto permitiría concebir al municipio como un agente promotor del desarrollo y parte de un proyecto regional, con actores diversos y recursos a la vez complementarios y en competencia, entre regiones del país. La visión del municipio como un ente aislado, autosuficiente y único, genera ineficacia en sus políticas y debilidad en sus proyectos.

Precariedad de sistemas de gestión de servicios públicos municipales. Los sistemas de gestión no están técnicamente actualizados y suficientemente extendidos para atender de forma adecuada -en cobertura y calidad- a la totalidad de usuarios. Las técnicas de prestación de servicios cumplen un papel fundamental en la gestión pública municipal. La tecnología es necesaria e indispensable en la prestación de un servicio público, sea cual fuere su grado de complejidad, sin embargo, *60% de los municipios del país no tenía ningún equipo de cómputo en 1995.*<sup>106</sup>

La administración cuenta con estructuras insuficientes o inadecuadas para su funcionamiento. Son muchos los municipios del país que manejan con dificultades un catastro actualizado; no cobran los impuestos, contribuciones y demás ingresos que les corresponden; no administran, o lo hacen con un mínimo nivel de eficiencia, los servicios de agua potable, basura, limpia, jardinería y rastos; no están en condiciones de plantear formas de ocupación y usos del suelo, o crear y controlar las reservas territoriales.

La persistencia de sistemas administrativos obsoletos. En muchos casos existe mucha improvisación y casi siempre son inadecuados para la amplia agenda de asuntos municipales;

<sup>105</sup> José Mejía Lira, *Modalidades administrativas de los municipios mexicanos*, documento de trabajo número 10, AP, México, CIDE, 1992, p. 10.



esto genera ineficiencia y derroche de los escasos recursos disponibles. En este sentido, sólo 55% del total de los municipios llevan a cabo acciones de evaluación de proyectos y sólo 46% tiene algún tipo de sistema de administración de recursos materiales y de inventarios.<sup>107</sup>

Asimismo, sólo 39% de los municipios cuenta, además de un tesorero municipal, con un área de Oficialía Mayor o equivalente, por lo que más de 60% no tiene en la estructura administrativa un área responsable de supervisar y planear el ejercicio del gasto. Sólo 46% lleva a cabo algún tipo de auditorías o supervisiones financieras, sólo 41% realiza una actividad sistemática de control para disminuir costos y sólo 21% lleva a cabo estudios en materia tributaria, por lo que pocos llevan a cabo funciones de gestión financiera.<sup>108</sup>

Los funcionarios municipales reconocen la ausencia de sistemas y estructuras administrativas adecuadas como el factor que impide el cumplimiento de las previsiones en materia fiscal. En este sentido, 72% de los municipios reconocieron recaudar menos de 50% de lo presupuestado, 27% recaudaron entre 50% y 85% de lo previsto y menos de 1% logró recaudar entre 86 y 100% de lo previsto.<sup>109</sup>

No existe una estructura formal suficiente en reglamentos o esquemas administrativos para la gestión de los servicios públicos en la mayoría de los municipios mexicanos. Si existe dicha formulación, se le desconoce o usa de manera inadecuada. La reglamentación de todos los servicios es más frecuente en municipios de estrato alto y medio. Aunque la existencia de reglamentos no se traduce necesariamente en la mejora de los servicios, aquellos que están reglamentados tienen mayor grado de cobertura.

En los municipios urbanos, hay una expansión excesiva de la burocracia municipal, es decir, se intenta modernizar mediante la expansión del aparato administrativo. Asimismo, se observa la incorporación creciente de grupos de consultores que en muchos casos ofrecen sistemas de gestión poco probados en el ámbito municipal.

Para el cumplimiento de las funciones de administración y gestión del territorio local, el presidente municipal forma un equipo de trabajo técnico y administrativo de su confianza, sin embargo no existen reglas de juego claras para la incorporación de funcionarios y cada tres años el equipo se renueva y los programas y proyectos no tienen necesariamente continuidad.

Se prefiere la prestación directa en el caso de los servicios públicos municipales y aún hay una utilización escasa de esquemas alternativos de prestación. Al poseer el ayuntamiento el control absoluto del proceso de prestación, desde la producción hasta la distribución y la recuperación de costos, el poder político se ve beneficiado al crear una relación clientelar con la ciudadanía.

---

<sup>106</sup> Enrique Cabrero Mendoza, *Op. Cit.*, p. 18.

<sup>107</sup> *Ibidem*, p.17.

<sup>108</sup> *Idem*.

<sup>109</sup> *Ibidem*, p. 18.

De este modo, la figura del presidente municipal y sus colaboradores está rodeada de un halo de beneficiarios "dadores" y no de servidores, cuyas prebendas se ligan al pago de lealtades y atentan contra las decisiones del consenso más amplio.<sup>110</sup>

Dentro del cuerpo administrativo municipal se da una centralización de las decisiones que, a su vez, reproduce el carácter de la decisión en lo estatal y federal. En la opinión de los funcionarios municipales, vertida en la Encuesta Nacional de Gestión Municipal<sup>111</sup>, surgen, los reclamos por el alto margen volitivo de las decisiones del presidente municipal –que reproduce el presidencialismo en condiciones micro- y la dificultad para alcanzar acuerdos realmente concertados en los trabajos administrativos del municipio.<sup>112</sup>

La cobertura de los servicios públicos es insuficiente en el caso de los municipios mexicanos. La brecha que existe entre las demandas y la capacidad de respuesta de las alcaldías es tan diversa y cambiante como la realidad municipal misma. Las deficiencias se agravan drásticamente en los municipios de estrato bajo, lo cual tiene una conexión estrecha con la capacidad financiera.

La calidad del servicio, en función de la eficiencia, eficacia, rentabilidad y presencia de estándares, es un punto crítico en la gran mayoría de los municipios mexicanos, independientemente de la zona y/o estrato. Pocos municipios dan respuesta cabal a las necesidades de su población, sólo algunos expandieron sus capacidades y hacen un manejo adecuado de sus políticas de servicio.

*El funcionamiento real de la mayoría de los cabildos en las municipalidades mexicanas no es útil para una planeación participativa y técnicamente bien estructurada*<sup>113</sup>. El hecho de que el cabildo planifique no es otra cosa que la legitimación de las decisiones del alcalde y, en el mejor de los casos, de su grupo de colaboradores directos.

Los municipios no participan realmente en los planes de desarrollo nacional, estatales y regionales, ni en el diseño e implementación de las políticas públicas en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Desde el Poder Ejecutivo Federal se definen las necesidades y problemáticas que se atenderán en los ámbitos nacional, estatal y municipal, lo que hace que

<sup>110</sup> Rodolfo García del Castillo, *Análisis del Municipio Mexicano: Diagnóstico y Perspectivas. Parte 1*, Documento de Trabajo Número 32, DAP, México, CIDE, 1997, p. 36.

<sup>111</sup> Encuesta Nacional de Gestión Municipal, realizada en 1993 por el Centro de Investigación y Docencia Económicas y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. La encuesta considera tres estratos de municipios (alto, medio y bajo) que se definieron de acuerdo con su grado de desarrollo, considerando para esta estratificación 10 variables representativas del nivel de vida de la población y de la infraestructura municipal. También se consideraron tres zonas o regiones geográficamente definidas (norte, centro y sur). Tomando como base los 2,392 municipios, al momento del estudio se determinó una muestra representativa de 85 municipios.

<sup>112</sup> Rodolfo García del Castillo, *Op. Cit., parte 2*, con referencia a los resultados de la Encuesta Nacional de Gestión Municipal, p. 3.

<sup>113</sup> *Ibidem*, p. 4.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

sea común que en la elaboración de planes de desarrollo en el nivel nacional no se considere la opinión o la participación de las personas a las cuales debería llegar el desarrollo.

Esto provoca además que para la elaboración del plan municipal se tienda a reproducir los planes de desarrollo estatales y nacionales o, en el peor de los casos, se copian planes de desarrollo de administraciones municipales anteriores, por lo que la gestión de sus gobiernos se enfoca a la atención de los problemas inmediatos y no a brindar soluciones de fondo.

Ausencia de sistemas de planeación municipal. Sin éstos no se puede tener una perspectiva de mediano y largo plazo del desarrollo urbano y ambiental de cada municipio. La visión de corto plazo, sin evaluar las consecuencias de cada decisión, sin involucrar agentes no gubernamentales y sin tener clara una concepción integral de las acciones, es parte del escenario común de los municipios del país.

Cada municipio debe elaborar un plan, de acuerdo con la Ley de Planeación Estatal y a la Ley Orgánica Municipal, sin embargo *en la mayoría no existe y en los casos en los que se realiza adopta un carácter muy general y no incluye objetivos claros. En los casos en los que los planes se elaboraron cuidadosamente, tampoco fueron un instrumento eficaz para el buen desempeño de la acción municipal debido a que 8% de los municipios urbanos tienen un cumplimiento de planes por arriba del 70% de lo previsto y el resto reconoce tener un nivel de cumplimiento muy por debajo de lo previsto.*<sup>114</sup>

Falta de planeación y manejo arbitrario de prioridades. *La planeación cumple, las más de las veces, un papel de "cubrir el requisito", los planes son excesivamente generales y no prevén objetivos claros. La planeación recae en el cabildo (82% de los trabajos).*<sup>115</sup>

El cumplimiento de los planes no es muy positivo, el porcentaje en que los municipios cubren sus programas específicos de servicios, de acuerdo con las previsiones realizadas al inicio de la gestión, las cifras son muy bajas.

Los planes municipales presentan un bajo nivel de cumplimiento. *En el estrato alto nadie acepta tener cumplimientos de menos de 50%, mientras que el estrato bajo tiene 28% de municipios en esa condición, sin embargo, las respuestas obedecen a una postura política relacionada con el por qué aceptar que no cumplieron. En muchas ocasiones se encontraron planes de desarrollo o generales poco claros, cuyos logros están sobrevaluados.*<sup>116</sup>

*En sólo 33% de los municipios del país se tiene un área específica de planeación, sólo 23% tiene también una actividad de evaluación y seguimiento. Es decir, alrededor de 70% de los municipios difícilmente pueden establecer una previsión ordenada y secuencial, además de que no se tienen los*

<sup>114</sup> Enrique Cabrero Mendoza, *Op. Cit.*, p. 24.

<sup>115</sup> *Ibidem*.

<sup>116</sup> Rodolfo García del Castillo, *Op. Cit.*, Parte 2, p. 5.

*elementos para ponderar los resultados de las acciones llevadas a cabo. Adicionalmente, en 60% de los municipios se reconoce la ausencia de algún mecanismo de integración de la participación ciudadana en la precaria actividad de planeación.*<sup>117</sup>

Otro de los nuevos problemas que se pueden mencionar se refiere al comportamiento que se observa en la asignación de los fondos de infraestructura social que el Ramo 33 canaliza a los municipios. En el primer año de su ejecución se incrementaron notoriamente las inversiones en pavimentación y urbanización en las cabeceras municipales, relegando obras de infraestructura para el agua potable y caminos tanto en la cabecera como en el resto de las comunidades. *"Es muy probable que la falta de sistemas de planeación en la expansión de la infraestructura urbana esté generando una adaptación de dicha expansión a criterios de rentabilidad política"*<sup>118</sup>, lo que se explica en virtud de que las obras de infraestructura tales como agua potable, drenaje, entre otros, no se perciben fácilmente, por lo que los presidentes municipales se preocupan y destinan recursos a obras de relumbrón.

En cuanto a los *medios de control*, la *inspección de obra* se menciona en 83.3% de los municipios y la *comprobación del gasto* en 73.3% como formas de control tradicional asociadas al ejercicio del presupuesto, mientras que mecanismos como el "cabildo abierto" son usados en menor número de casos (70.1%). Los informes de ejecución y avances programáticos alcanzan 59.9 y 54.8%, respectivamente.<sup>119</sup>

La falta de profesionalización de los funcionarios municipales. Generalmente los funcionarios llegan a la administración municipal sin una experiencia o preparación previa, sin los conocimientos técnicos necesarios, y sin el espíritu y la ética de servicio público deseable. La improvisación en la función municipal y la falta de un compromiso mayor al periodo trianual son parte de la realidad nacional. Aunque no se registran datos agregados en el nivel nacional sobre el perfil de funcionarios municipales. En el caso de los presidentes municipales, 40% tiene una carrera universitaria, 11% nivel de bachillerato, 15% secundaria o alguna carrera comercial y 33% escolaridad primaria o menos. En el caso de los funcionarios municipales, entre los datos disponibles, se observa que menos de 40% de los funcionarios tienen grado de licenciatura.<sup>120</sup>

El nivel de profesionalización de los funcionarios municipales, en general, es deficiente, acentuándose el problema en los estratos alto y bajo. Los estudios tienen una clara relación con los estratos: en el alto predomina el grado de licenciatura e incluso un pequeño número de posgrados, mientras que en los estratos medio y bajo se presenta un fuerte porcentaje de encuestados con estudios por debajo de la licenciatura, con cifras considerables de

<sup>117</sup> Enrique Cabrero Mendoza, *Op. Cit.*, p. 24.

<sup>118</sup> Rodolfo García del Castillo, *Op. Cit.*, p. 25.

<sup>119</sup> *Ibidem*, p. 4. Sin embargo, de acuerdo a los apuntes de la asignatura Gobierno Municipal, impartida por el profesor Humberto Polo, las sesiones de cabildo en la mayoría de los municipios del país son cerradas o muy controladas.

<sup>120</sup> Enrique Cabrero Mendoza, *Op. Cit.*, p. 13.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

funcionarios que sólo cursaron la primaria. *Un promedio aproximado entre las áreas de servicios, finanzas y administración, marca escolaridades por debajo de la licenciatura en 75% de los municipios de estrato bajo, 60% en los de medio y 23% en los del alto.*<sup>121</sup>

En cuanto al perfil de los funcionarios municipales, *en áreas como los servicios públicos casi el 50 por ciento de los funcionarios cuentan únicamente con educación primaria. Además, 60% de las administraciones municipales no tienen un área administrativa especializada en el manejo de recursos humanos y sólo 20% llevan a cabo actividades de capacitación y desarrollo profesional, además de que se trata de cursos poco orientados a las necesidades del personal municipal.*<sup>122</sup>

Organización municipal con modelo piramidal. Las decisiones son tomadas por el presidente municipal, cada funcionario y empleado es responsable únicamente de su trabajo, los cambios son muy raros, muy lentos y generalmente se derivan desde arriba, no se espera que los empleados del gobierno estén motivados, por lo que es necesario mantener un control muy estrecho sobre su comportamiento, la atención de los ciudadanos se dirige hacia el presidente(a) municipal y éste es el responsable de los resultados del conjunto del gobierno municipal. El propio bagaje legal propicia el gobierno de cúspide, en virtud de que la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos Estatales y Municipales tipifica como único responsable al presidente municipal.

En general los municipios no tienen la fuerza política y financiera, ni la capacidad de respuesta a la demanda social que requiere cualquier nivel de gobierno. Más de 70% de los municipios canaliza casi 80% de los recursos económicos con los que cuenta al pago de nómina, por lo que los márgenes para llevar a cabo proyectos de inversión para el desarrollo son prácticamente inexistentes.<sup>123</sup> Esta incapacidad financiera y dependencia económica del gobierno municipal que lo subordina al gobierno estatal y principalmente al gobierno Federal (debido a que las obras dependen del Ramo XXXIII y XX), violenta su autonomía y le impide realizar las obras y servicios básicos para el bienestar comunitario.

#### **IV.3.2. Político - Electorales**

Riesgo de que se extienda a gubernaturas y al presidente de la República. Se considera que paulatinamente la reelección del Poder Legislativo Federal y en el ámbito municipal daría lugar a la reelección de los poderes Ejecutivo Federal y Estatal.

Concentración de las decisiones en las autoridades más fuertes, en el caso municipal al otorgar un peso importante a la figura del presidente o alcalde. La concepción presidencialista del poder hizo que los órganos colegiados del municipio, particularmente el Ayuntamiento, tengan

<sup>121</sup> Encuesta Nacional de Gestión Municipal, 1993.

<sup>122</sup> Enrique Cabrero Mendoza, *Op. Cit.*, p. 22.

<sup>123</sup> *Ibidem*, p. 26.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

un peso menor en la dinámica cotidiana y en las decisiones que se toman, es muy frecuente encontrar municipios donde no se realizan más que excepcionalmente reuniones de cabildo; los regidores en buena parte de los Ayuntamientos tienen poca representatividad, por lo que es imposible sean efectivamente los interlocutores de la población en el gobierno local (en ciudades de más de 500 mil habitantes hay 15 regidores), además de carecer de las facultades necesarias para poder cumplir su papel como representantes comunitarios en las diferentes áreas de la administración municipal.<sup>124</sup>

Los grupos locales tienen una opinión formada acerca de quién los puede representar mejor y lo respaldan, pero el partido recurre a prácticas usuales y decide desde el "centro", ya sea por compromisos con ciertos grupos locales o ya por mantener el control central mediante candidaturas débiles. En contraparte, la disputa por los municipios tiene diversas expresiones, una que permea toda la vida municipal es la que imponen los grupos de poder local, que dominan desde hace muchos años la política a nivel municipal y deciden desde quiénes van a ser los gobernantes, cuáles las obras, la justicia, etc. Conocidos son los ejemplos de los municipios petroleros del golfo, o bien los del magisterio en SLP, ganaderos en Chiapas, etc.

Durante muchos años, en varios municipios la ciudadanía votaba para las elecciones municipales mediante una lista de regidores, y éstos, en sesión de cabildo, nombraban al presidente municipal e incluso tenían la facultad de destituirlo. Sin embargo, se sustituyó esta modalidad por la planilla bloqueada y cerrada, en la que el presidente municipal y él o los síndicos son quienes encabezan la lista de la plantilla triunfadora, modelo que prevalece constitucionalmente en la mayoría de los municipios del país, salvo aquellos que se rigen por la modalidad de usos y costumbres. En la Constitución de 1917 no se hizo referencia a un mecanismo expreso de elección del presidente municipal, por lo que hasta la fecha encontramos más de una modalidad.

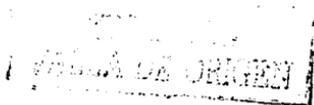
*"A pesar del escaso número de reformas a la Constitución federal que han modificado los sistemas electorales municipales, con los años se consolidó un modelo de representación prácticamente único en todos los municipios del país, que poco a poco suprimió la diversidad que caracterizó el perfil de los ayuntamientos en los años inmediatos a la promulgación de la Constitución de 1917"<sup>125</sup>. La consolidación de un modelo electoral único tiene explicación "... en la construcción de un sistema político presidencialista y autoritario que inhibió durante muchos años la posibilidad del municipio libre"<sup>126</sup>*

No obstante que la reforma de 1983 extendió la incorporación del principio de representación proporcional a todos los municipios, las fórmulas electorales que adoptaron los estados

<sup>124</sup> José Octavio Acosta, "Las relaciones políticas de los gobiernos locales", en *Diploma Nacional en Política Pública y Gobierno Local, Op. Cit.*, p. 302.

<sup>125</sup> Blanca M. Acedo, *Op. Cit.*, p. 12.

<sup>126</sup> *Ibidem*.



aseguran al partido mayoritario al menos 75% de los cargos en el Ayuntamiento. En todos los casos se asigna al partido que gana la elección la presidencia municipal y las sindicaturas. Cada legislatura interpretó de diversas formas lo estipulado en el artículo 115 y se incorporó el sistema mixto, es decir, se combina el sistema mayoritario con el de representación proporcional.

En cuanto a la elección de la figura del síndico, la diversidad de los mecanismos para nombrarlo es aún mayor. Actualmente en 27 entidades de la República el síndico o los síndicos se asignan al partido que gana la elección. Sólo en Campeche y el Estado de México se puede elegir adicionalmente una sindicatura de representación proporcional, cuando uno de los partidos minoritarios reúne los requisitos señalados en la ley; en Chihuahua y Sinaloa no se considera esta figura en los ayuntamientos; en Jalisco el síndico es un funcionario nombrado por el cabildo y no es elegido directamente por la población; en Querétaro se encuentran remanentes de un modelo de elección frecuente antes de que prevaleciera el modelo de la planilla bloqueada y cerrada: no está definido de antemano quiénes ocuparán las sindicaturas, y los síndicos son nombrados entre los mismos regidores en sesión de cabildo.

En muchos municipios, las fuerzas políticas no están equitativamente representadas, ya que en la legislación estatal, en una tercera parte de las entidades federativas, promueve la sobre-representación de partidos minoritarios, que tienen derecho a la asignación de una regiduría por el solo hecho de haber cubierto el requisito del umbral, en detrimento de la segunda y tercera fuerzas electorales en el municipio.<sup>127</sup>

En el estado de Oaxaca, la población ubicada en la mayoría de los municipios elige a sus autoridades mediante la modalidad de usos y costumbres. En 418 de los 570 municipios elige a sus autoridades mediante la modalidad de usos y costumbres. Sin embargo, la legislación electoral fortalece la figura del presidente municipal en el seno de los municipios indígenas, pues son las autoridades municipales las principales responsables del proceso electoral, ya que establecen la fecha, hora y lugar de la asamblea comunitaria, y certifican los documentos emanados de la misma.

La existencia en algunos pueblos indígenas de ciertas ceremonias y ritos revelan que el derecho consuetudinario sigue vigente, aunque en muchas comunidades indígenas los rituales empezaron a perderse debido al arraigo de los partidos políticos, así como al establecimiento legal de procedimientos electorales que no observan la costumbre jurídica de los indígenas. Sin embargo, algunas de estas ceremonias y ritos son de sumo interés para el objeto de esta investigación: La organización se basaba hasta hace pocos años en un escalafón de cargos alternados, tanto civiles como religiosos, por lo que se avanzaba paulatinamente hasta los cargos más importantes. En la transmisión de la Vara de Mando, símbolo del permiso dado

<sup>127</sup> *Ibidem*, p. 16-39.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

por el Padre Sol para conducir al pueblo, la autoridad que la recibe fue escogida por el pueblo para tener el Mando, sin embargo, en la Ceremonia de Cambio de Poderes de algunas comunidades indígenas, el Mayordomo de Mayor Rango de la Fiesta pide a las autoridades, en nombre de toda la comunidad, cuentas estrictas acerca del desempeño de sus funciones, por lo que las autoridades exponen los problemas de la comunidad e informan sobre las acciones que deben llevarse a cabo así como aquellas que han efectuado durante su gestión, ocasión que también sirve para la ratificación o reelección de las autoridades municipales

Cabe destacar que "... si como autoridades se comportan mal o el pueblo ya no está de acuerdo que sigan en su puesto, se reunirán los Ancianos y les hablarán, les volverán a recitar 'los consejos' que les dieron al entregarles la Vara de Mando, les dirán que se les ha escogido para trabajar en beneficio del Pueblo, del Templo, les llamarán la atención y si no se comportan con la rectitud que es el símbolo de esta Vara de Mando, se reunirá el Consejo y el pueblo y éste decidirá si se les retira esa Vara de Mando que no supieron sostener...".<sup>128</sup> Acorde con lo anterior, se advierten elementos como la profesionalización de las autoridades a partir del avance de posiciones bien definidas en un escalafón, así como la rendición de cuentas y, en consecuencia, la ratificación o reelección de autoridades por parte de los gobernados.

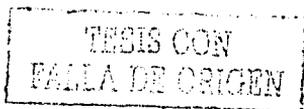
La Mercadotecnia política. En la era del gran consumismo, la política no es ni puede ser ajena a la influencia de las técnicas del comercio. La lucha por la sucesión presidencial inauguró en nuestra cultura política diversas estrategias que los equipos de campaña de los aspirantes ponen en práctica para obtener las preferencias de un potencial mercado de electores, "ello ha colocado a nuestra incipiente tradición de competencia electoral ante la disyuntiva de privilegiar el lenguaje conceptual, de ideologías, o suplantarla por una comunicación política que sustenta su estrategia en la presentación de imágenes que buscan generar percepciones que induzcan en el ciudadano adhesiones políticas".<sup>129</sup>

Aunque en Estados Unidos, Chile y Europa es común el empleo de técnicas de mercadotecnia en las campañas electorales, en nuestro país es relativamente reciente su explotación para persuadir al elector a propósito de sus preferencias electorales. Hasta ahora lo hemos presenciado en la contienda para la presidencia de la República, pero no está lejana la fecha en que las contiendas por el poder municipal se valgan de estas herramientas.

El uso de instrumentos como el "marketing" político, genera que la elección se define vía la publicidad por encima de la discusión de proyectos. "La mercadotecnia política es productora o

<sup>128</sup> Carmen Cordero Avendaño de Durand, La Vara de Mando. Costumbre jurídica en la transmisión de poderes. México, Biblioteca del 465 Aniversario, Editada por el Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez dentro de su colección Historia, 1997, p. 34. La autora refiere el derecho consuetudinario de pueblos indígenas como los Chatinos, Zapotecas, Triquis, Tacuates, Zapotecas, Mixtecos, entre otros.

<sup>129</sup> Eduardo Fernández Sánchez, "Reflexiones sobre las posibilidades de una Reforma Política Municipal", en Vega Hernández Rodolfo, Rivera Casas Antonio y Fernández Sánchez Eduardo (coordinadores), *Reforma Política - Electoral y Democracia en los Gobiernos Locales*, México, FUNDA, 2001, p. 52-53.



*transformadora de imágenes, por tanto anula o desplaza conceptos e ideas para privilegiar vestuario, presencia física y cualidades fotogénicas; atrofia la capacidad de abstracción ciudadana para destacar la proclividad humana al colorido y musicalización de los mensajes, y con ello va minando la capacidad cívica de entender en su dimensión exacta la justa electoral y el valor de la democracia.*"<sup>130</sup>

La comunicación entre el gobierno y la ciudadanía en México se caracteriza por su flujo unidireccional y vertical, con la obsesión de control, por la exclusión de la comunidad y la negación de acceso y la participación de la ciudadanía, por la falta de democratización y también por su uso como instrumento de poder y de legitimación del statu quo. La imagen de la gestión municipal es uno de los temas que más preocupa a las autoridades, y en lo cual invierten recursos.

La lucha por el poder local fue siempre atributo de sectores y grupos de poder en una especie de juego suma cero, donde el participante que gana lo obtiene todo, mientras que el perdedor o perdedores no acceden a cargos de representación política en consonancia con su fuerza electoral. En la integración de la planilla es común que los regidores se asignen a sindicatos, gremios o agrupaciones, más por un criterio de recompensa a su filiación y control político que por una pretensión de representar en ese microcosmos que debe ser el ayuntamiento, los diversos componentes o actores de una sociedad municipal.<sup>131</sup>

Las elecciones locales suelen registrar una participación ciudadana más baja que las federales, salvo cuando se realizan simultáneamente con éstas, es decir, en las elecciones municipales se registra un alto índice de abstencionismo, lo cual se considera un indicador de despolitización y de las limitaciones de la democracia local.<sup>132</sup>

Conflictos post-electorales. El elevado número de conflictos post-electorales que se registran en los municipios (toma de alcaldías, desconocimiento de autoridades, formas de violencia espontánea y organizada) son una de las más importantes fuentes de ingobernabilidad.

### **IV.3.3. Sociales**

La realidad municipal tiene una enorme diversidad y complejidad. En la superficie territorial mexicana las diferencias y las polarizaciones son abrumadoras: se advierten municipios con más de dos millones de habitantes, y municipios con menos de 200 habitantes (ver Tablas 2 y 3), municipios más de 10 mil habitantes por kilómetro cuadrado y municipios con menos de un habitante por kilómetro cuadrado (ver Tablas 4 y 5), municipios con promedios de más de cinco salarios mínimos y municipios cuyo porcentaje no alcanza un salario mínimo.

<sup>130</sup> *Ibidem*, p. 52-53

<sup>131</sup> *Ibidem*, p. 65.

<sup>132</sup> Humberto Polo refiere que es normal observar que en los municipios, el abstencionismo obedece a la imposición de precandidatos en las elecciones primarias de los partidos políticos, *Op. Cit.*

**Tabla 8. Los 10 Municipios Más Poblados**

Estado	Municipio	Filiación	Pob. Tot. 2000	% de la Nacional
Jalisco	Guadalajara	PAN	1,646,319	0.019
México	Ecatepec de Morelos	PAN	1,622,697	0.018
Puebla	Puebla	PAN	1,346,916	0.015
México	Nezahualcóyotl	PRD	1,225,972	0.014
Chihuahua	Juárez	PAN	1,218,817	0.014
Baja California	Tijuana	COALICION	1,210,820	0.014
Guanajuato	León	PAN	1,134,842	0.013
Nuevo León	Monterrey	PAN	1,110,997	0.013
Jalisco	Zapopan	PAN	1,001,021	0.011
México	Nauclpan de Juárez	PAN	858,711	0.010

Fuente: Censo General de Población y Vivienda 2000. INEGI

**Tabla 9. Los 10 Municipios Menos Poblados**

Estado	Municipio	Filiación	Pob. Tot. 2000	% de la Nacional
Oaxaca	Santa Magdalena Jicotlán	UYC	109	0.000001
Oaxaca	Santiago Tepetlapa	UYC	140	0.000002
Oaxaca	Santo Domingo Tlatayapam	UYC	160	0.000002
Oaxaca	San Pedro Yucunama	UYC	246	0.000003
Oaxaca	San Mateo Tlapiltepec	UYC	250	0.000003
Oaxaca	Santiago Nezapilla	UYC	266	0.000003
Oaxaca	San Miguel Tecomatlán	UYC	268	0.000003
Oaxaca	Santa María Tataltepec	UYC	272	0.000003
Sonora	San Javier	PRI	279	0.000003
Oaxaca	San Miguel Del Río	UYC	307	0.000003

UYC= Usos y costumbres.

Fuente: Censo General de Población y Vivienda 2000. INEGI

**Tabla 10. Los 10 Municipios Más Densos**

Estado	Municipio	Filiación	Pob. Tot. 2000	Superficie	Densidad Habitacional Hab./Km <sup>2</sup>
México	Nezahualcóyotl	PRD	1,225,972	62.00	19,773.74
México	Chimalhuacán	PRI	490,772	33.68	14,571.62
México	Ecatepec de Morelos	PAN	1,622,697	126.17	12,861.20
Jalisco	Guadalajara	PAN	1,646,319	187.91	8,761.21
México	Tlalnequil de Baz	PAN	721,415	82.45	8,749.73
México	Tultitlán	PAN	432,141	55.99	7,718.18
México	Valle de Chalco Solidaridad	PRI	323,461	44.57	7,257.37
México	Atizapán De Zaragoza	PAN	467,886	74.95	6,242.64
México	La Paz	PRD	212,694	36.65	5,803.38
Oaxaca	Santa Lucía del Camino	PRI	44,364	7.65	5,799.22

Fuente: Censo General de Población y Vivienda 2000. INEGI

LEAS CON  
FALLA DE ORIGEN

**Tabla 11. Los 10 Municipios Menos Densos**

Estado	Municipio	Filiación	Pob. Tot. 2000	Superficie	Densidad Habitacional
Chihuahua	Coyame Del Sotol	PAN	1708	7877.62	0.22
San Luis Potosí	El Naranjo	PRI	18898	63820.57	0.30
Sonora	San Javier	PRI	279	793.27	0.35
Coahuila	Ocampo	PRI	12053	26433.6	0.46
Sonora	Trincheras	PRI	1756	3764.26	0.47
Sonora	La Colorada	PRI	2306	4701.54	0.49
Sonora	Cucurpe	PRI	937	1778.55	0.53
Coahuila	Juarez	PRI	1610	2971.3	0.54
Chihuahua	Manuel Benavides	PRI	1746	3191.49	0.55
Sonora	Bavispe	PRI	1377	2475.82	0.56

Fuente: Censo General de Población y Vivienda 2000. INEGI

Desde la última década del siglo, muchos municipios juegan ya un papel central en el desarrollo económico y social del país, pero no todos los municipios pueden asumir con eficacia las tareas que se le asignan. Los contrastes entre los municipios existentes pueden imaginarse a partir de la tipología del CEDEMUN (1998), en la que el territorio y la población son los datos básicos que permiten identificar tipos de municipios:

*"Municipio rural.- Es el municipio que desarrolla principalmente actividades propias del sector primario... Presenta cierto grado de dispersión poblacional, carece de infraestructura y equipamiento para la dotación de servicios públicos y suele presentar severas deficiencias en los niveles de bienestar social. En muchos de ellos prevalece una marcada tendencia migratoria hacia las ciudades y municipios con mayor equipamiento y diversificación de actividades económicas... Se considera además que su población es menor a 5,000 habitantes.*

*"Municipio indígena.- Son los municipios en los que su población se dedica principalmente a actividades productivas rurales, en los que existen formas comunitarias de vida y de gobierno y una identidad étnica y cultural particular.*

*"Municipio semiurbano.- Es el municipio en el que prevalecen actividades productivas mixtas, relacionadas con los sectores de una economía en proceso de transición de lo rural a lo urbano, predominan las actividades agropecuarias, forestal y pesquera en combinación con la pequeña industria, artesanías, comercio y servicios. En estos municipios se presentan también carencias de infraestructura y de equipamiento. El agrupamiento de su población se caracteriza por contar con poblados y una cabecera municipal que presenta características urbanas..., poseen localidades con una población que oscila entre los 10,000 y 15,000 habitantes.*

*"Municipio urbano.- Este tipo de municipio se caracteriza porque las principales actividades económicas que se realizan en su territorio son industriales, de comercio y servicios. Por lo general, son receptores de las migraciones que proceden del medio rural y en algunos casos presentan elevadas tasas de crecimiento demográfico. Son espacios urbanos que cuentan con infraestructura*

ESTRIBO CON FALLA DE ORIGEN

necesaria para disponer de servicios públicos básicos, así como equipamientos (de salud, educativos, etc) de cobertura estatal y regional. Estos municipios reciben migrantes del medio rural, que se localizan en los mismos... El municipio urbano está constituido por localidades que alcanzan a una población de más de 15,000 habitantes.

*"Municipio metropolitano.- Son aquellos municipios conurbados o periféricos a una ciudad central... En los mismos se localizan diferentes tipos de actividades industriales y de servicios e inclusive actividades agrícolas de subsistencia. Para muchos trabajadores es el lugar en el que han autoconstruido precarias viviendas en las que viven con sus familias, pero están obligados a trasladarse diariamente a sus lugares de empleo localizados en la ciudad central... En un número importante de los mismos el rápido crecimiento poblacional y el bajo ingreso de sus habitantes generan una baja calidad de vida y una serie de problemas de tipo urbano y social que condiciona su organización y funcionamiento. Presentan también un alto índice de migración proveniente de la ciudad central, que los expulsa por la vía del encarecimiento y el déficit de viviendas populares, o del medio rural, ya que en ellos se concentran actividades generadoras de empleo. Los municipios metropolitanos, geográficamente, conforman vecindad con las capitales o las principales ciudades de los estados, lo cual exige la coordinación entre diferentes instituciones e instancias de los gobiernos municipales... Los municipios metropolitanos presenta una población superior a 100,000 habitantes.*

*"La experiencia indica que para muchos municipios de las regiones rurales en las que viven comunidades indígenas, las funciones de gobierno y el desarrollo de la vida de la comunidad no pueden apearse a lo establecido en el artículo constitucional 115. Pero esto también ocurre con los municipios semi-urbanos, los cuales... asumen algunas funciones que les corresponden. En contrapartida, los municipios urbanos de mayor tamaño y población y/o las ciudades capitales estatales desarrollan un número más amplio de funciones que las mencionadas en el artículo 115, vinculadas a la gestión del territorio ( vivienda popular o los servicios públicos, el transporte)... "*<sup>133</sup>

Estas caracterizaciones son útiles pero no hacen referencia a la pertenencia regional que poseen los tipos de municipios, por lo que al incorporar la dimensión regional se introducen mayores especificidades que las que surgen de la distinción urbano-rural. *"La identificación de macro regiones permite una primera aproximación a las desigualdades que presenta el territorio nacional... {por lo que al} organizar la información de nivel municipal disponible, a partir de la siguiente macro-regionalización:*

*Región I: Coahuila, Distrito Federal, Guerrero, Guanajuato, Hidalgo, México, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Tamaulipas.*

*Región II: Chihuahua, Durango y Zacatecas.*

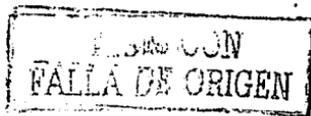
*Región III: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Colima, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Sinaloa y Sonora.*

*Región IV: Chiapas, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz.*

*Región V: Campeche, Quintana Roo y Yucatán.*<sup>134</sup>

<sup>133</sup> En Alicia Ziccardi, *Municipio y Región, Agenda de la Reforma Municipal en México*, Cuadernos de Debate, México, CIDE, 2000, pp. 14-18.

<sup>134</sup> *Ibidem*, p.22.



**Tabla 12. Caracterización de los Municipios de México, según tipo de municipios y macro-regiones**

Regiones		Tipos de municipios y población					
Estados	Municipios semirurbanos	Municipios urbanos	Grandes Ciudades	Metrópolis	Municipios rurales	Total de municipios	Población
<b>Región I</b>							
Coahuila	15	19	2	2	0	38	2,172,136
Distrito Federal	0	0	0	0	0	0	8,483,623
Guanajuato	21	19	3	1	2	46	4,393,160
Guerrero	40	8	0	0	28	76	2,915,497
Hidalgo	33	32	3	0	16	84	2,111,782
México	36	68	11	6	1	122	11,704,934
Morelos	10	22	1	0	0	33	1,442,587
Nuevo León	16	27	5	2	1	51	3,549,273
Querétaro	7	5	1	1	4	18	1,248,844
San Luis Potosí	37	8	1	1	11	58	2,191,712
Tamaulipas	26	15	2	0	0	43	2,526,387
<b>Total</b>	<b>241</b>	<b>223</b>	<b>29</b>	<b>13</b>	<b>63</b>	<b>569</b>	<b>42,739,935</b>
<b>Región II</b>							
Chihuahua	33	21	0	2	11	67	2,792,989
Durango	27	6	1	0	5	39	1,430,964
Zacatecas	35	19	1	0	1	56	1,336,348
<b>Total</b>	<b>95</b>	<b>46</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>17</b>	<b>162</b>	<b>5,560,301</b>
<b>Región III</b>							
Aguascalientes	2	8	0	1	0	11	862,335
Baja California	2	1	2	0	0	5	2,108,118
Baja California Sur	1	4	0	0	0	5	375,450
Colima	1	9	0	0	0	10	487,324
Jalisco	52	62	1	1	8	124	5,990,054
Michoacán	56	40	1	0	16	113	3,869,133
Nayarit	4	13	1	0	2	20	895,975
Sinaloa	10	5	3	0	0	18	2,424,745
Sonora	30	40	2	0	0	72	2,083,630
<b>Total</b>	<b>158</b>	<b>182</b>	<b>10</b>	<b>2</b>	<b>26</b>	<b>378</b>	<b>19,096,764</b>
<b>Región IV</b>							
Chiapas	68	10	0	0	33	111	3,606,828
Oaxaca	267	52	0	0	251	570	3,224,270
Puebla	123	40	1	1	52	217	4,624,239
Tabasco	8	8	1	0	0	17	1,748,664
Tlaxcala	21	39	0	0	0	60	883,630
Veracruz	117	47	5	0	41	210	6,734,545
<b>Total</b>	<b>604</b>	<b>196</b>	<b>7</b>	<b>1</b>	<b>377</b>	<b>1,185</b>	<b>20,822,176</b>
<b>Región V</b>							
Campeche	8	3	0	0	0	11	642,082
Quintana Roo	4	4	0	0	0	8	703,442
Yucatán	56	15	1	0	34	106	1,555,733
<b>Total</b>	<b>68</b>	<b>22</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>34</b>	<b>125</b>	<b>2,901,257</b>
<b>Total general</b>	<b>1166</b>	<b>669</b>	<b>49</b>	<b>18</b>	<b>517</b>	<b>2,419</b>	<b>91,120,433</b>

Fuente: Alicia Ziccardi, *Op. Cit.*, con datos del Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM) del Centro Nacional de Desarrollo Municipal y el Sistema Municipal de Base de Datos (SIMBAD) del INEGI, 1999.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Al retomar la tipología municipal elaborada por CEDEMUN (Ver Tabla 12) y reagrupar los municipios según el estado y la región a la que pertenecen, Ziccardi advirtió que en 1999:

*"En la región I se observa un fuerte predominio de los municipios urbanos, ya que de 569 municipios, 506 son diferentes tipos de municipios urbanos y sólo 63 son rurales. Este peso de la población urbana se debe a que en la misma se localiza la Zona Metropolitana de la ciudad de México... De igual forma, se localiza en esta región..., la tercera en importancia poblacional, que es la zona metropolitana de Monterrey. Sin duda, el país presenta un intenso proceso de urbanización que se expresa en la existencia de 40 zonas metropolitanas y más de 100 ciudades medias.*

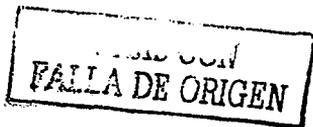
*"En la zona II el mayor aporte poblacional corresponde a Chihuahua, siendo Ciudad Juárez una de las más importantes ciudades de la frontera norte. Sin embargo..., en esta zona se localizan los municipios indígenas que forman parte de la Tarahumara. En la zona III se localiza Guadalajara, el municipio más grande del país en población y la segunda más importante zona metropolitana del país, así como ciudades de gran crecimiento poblacional como es el caso de la ciudad fronteriza de Tijuana.*

*"En la zona IV se localiza Puebla que es la cuarta ciudad del país en población, pero esto no contrarresta el fuerte peso de la población rural e indígena que habita en la tercera parte de los municipios oaxaqueños. Finalmente en la V, que es la que registra menor población y menor número de municipios, y se advierte el que los municipios rurales que representan el 27.2% del total, aunque se localizan aquí ciudades de gran importancia por su valor histórico y turístico como Mérida.*

*"Esta caracterización expresa las profundas transformaciones que se han dado en la economía mexicana y en el territorio nacional. En particular, un proceso de descentralización de la actividad industrial de la Capital de la República hacia los municipios metropolitanos del Estado de México y hacia ciudades del interior (Puebla, Guanajuato, León). Además, en las tres principales metrópolis se advierte un proceso de terciarización de la economía que se caracteriza por generar empleo en un sector de punta al que se integra la mano de obra con mayor calificación -servicios financieros, comercio, informática, turismo- y, al mismo tiempo, las actividades propias de la economía informal, cuya manifestación más clara son los vendedores ambulantes en los centros de nuestras ciudades. Sin embargo, es en estas zonas metropolitanas donde se advierte un elevado número de mexicanos viviendo en situaciones de pobreza extrema y moderada. Lo cierto es que el marcado proceso de urbanización de la economía que experimenta México desde hace varias décadas se expresa claramente en su territorio.*

*"En contraste, el mayor peso de la población dedicada a actividades rurales -en su mayoría de origen indígena- se encuentra localizada en la zona IV conformada por Chiapas, Oaxaca, Veracruz y Puebla, que son los estados que al tiempo poseen el mayor número de municipios -1,185 de un total de 2,419. Estos estados reciben los mayores recursos destinados a la atención de la pobreza y al desarrollo regional, puesto que en los mismos es donde prevalecen elevados índices de pobreza extrema."<sup>135</sup>*

<sup>135</sup> *Ibidem*, pp. 22, 27 y 28.



La heterogeneidad municipal referida se traduce en condiciones municipales diversas: Mientras que en algunos estados del país, como por ejemplo Oaxaca, hay más de 500 municipios, otros tienen sólo cuatro. El aporte económico de municipios industriales como Naucalpan o Tlalnepantla es equiparable a la contribución al PIB nacional de ciertos estados del país. La concentración demográfica también privilegia a ciertos municipios, convirtiéndolos, inclusive, en complejos metropolitanos que absorben a otros. En fin, las diferencias entre municipios resultan en ocasiones abismales<sup>136</sup>. Asimismo, 746 municipios tienen menos de 5 000 habitantes y 882 están en el rango de 5001 a menos de 200 000 habitantes.

Existen mil 606 municipios (66.1% del total) en los que predomina la población rural (donde el 66% o más de su población vive en localidades menores a las 5 mil personas), de los que 809 registraron un alto y muy alto rezago social. La mitad de los ayuntamientos que se encuentran en el campo tienen severas deficiencias sociales y el 98% de los municipios marginados son rurales<sup>137</sup>. La población que habita en los municipios rurales presenta graves carencias; en el caso de la educación, en 1995 el 22.8% de población de 15 años y más era analfabeta, mientras que a nivel nacional llegaba al 10.6%, e inclusive las diferencias dentro de los ayuntamientos rurales son muy heterogéneas, ya que se presentaron valores del 45% y en algunos casos de hasta el 83% de analfabetismo.

En México, viven 10 millones de indígenas, que representan 10% de la población nacional, y se ubican principalmente en los estados de Oaxaca, Quintana Roo y Chiapas, y en menor proporción en Veracruz, Yucatán, Hidalgo, Puebla, Guerrero, Estado de México, Michoacán, San Luis Potosí y Sonora. En lo que respecta a los municipios, medio millar son mayoritariamente indígenas y de las 150 mil comunidades que hay en el país, 44 mil 218 tienen más de 30% de población indígena y 13 mil son predominantemente indígenas.

En cuanto a la infraestructura social básica, los municipios rurales registraron elevados porcentajes de necesidades sociales. Por ejemplo, la proporción de ocupantes en viviendas particulares sin agua entubada y drenaje era dos veces más alta en el campo que a nivel nacional y en cuanto al indicador de ocupantes sin servicio de energía eléctrica llega a ser casi tres veces mayor.

La política pública de los municipios va encaminada a intereses de partidos. Para las grandes mayorías que no podían tener acceso a bienes y servicios urbanos por medio del mercado, las prácticas clientelares fueron la opción que debieron aceptar y estos procesos contribuyeron a

<sup>136</sup> Rodolfo García del Castillo, "Los servicios municipales en México diagnóstico y perspectivas", en *La revista del Colegio, Gobierno Local*, Año III, Núm. 5, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, segundo semestre de 1995, p. 26.

<sup>137</sup> INEGI, Censo de Población y Vivienda 1995.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

que la administración municipal, en lugar de representar los intereses del conjunto de la sociedad local, formulara políticas, proyectos y acciones que beneficiaron a determinados intereses locales. En este sentido, los ayuntamientos más marginados y rurales siguen estando gobernados por el PRI, ya que cerca de 6 de cada 10 se ubican en este campo (56.7% del total).

Existe una concentración de recursos y obras en la cabecera municipal que hace crítica la cobertura en las localidades. Las alcaldías muestran marcada preferencia para las obras en la cabecera pues, por lo general, ésta es el centro de la vida política y social del municipio. Las cifras de cobertura en las cabeceras municipales alcanzan en todos los casos—excepción hecha del servicio de pavimentación— más de 50 por ciento y se contraen fuera de ella. Aunque en principio se aceptara que el mayor núcleo poblacional se asienta en la cabecera de los municipios, la distribución de programas y obras en ese punto es marcadamente desequilibrada. *“Es en la cabecera o el polo más fuerte de concentración poblacional en donde se genera o reproduce la dinámica productiva, el comercio, los servicios, etc. Igualmente allí se encuentra la mayor organización ciudadana en torno a demandas y donde los contactos con los gobernantes son más evidentes, construyéndose con ellos un espacio de negociación que favorece la continuidad política (en este sitio “se ganan las elecciones”)*<sup>138</sup>.

Por consiguiente, la cobertura de los servicios es insuficiente y la situación se agrava en los municipios con menos recursos. El acceso a los servicios prestados por el Estado es un indicativo del grado de desarrollo y se vincula estrechamente a la calidad de vida de la población. En el caso de los municipios la cobertura de un mayor o menor número de usuarios tendrá repercusión directa en el desarrollo económico, el ambiente social y el probable clima político.

Déficit en la Cultura Política. La desigualdad histórica, más de la mitad de la población en pobreza, con niveles bajos de escolaridad, los índices escandalosos de inseguridad pública, una economía que puede crecer pero que no se distribuye, así como una clase política que ofrece espectáculos lamentables, difícilmente puede contribuir al despliegue de conductas cívicas. Los mexicanos se sienten muy desvinculados de la política, por ejemplo, cuando se les pregunta *qué piensan de la palabra “política”, las dos respuestas mayoritarias son “no sé” (53%) y “corrupción” (22%). El 44% confiesa que nunca habla de política, el 78% dice que nunca lee las noticias relacionadas con ésta.*<sup>139</sup>

Actitud de los mexicanos a correlacionar alternancia política con transparencia y limpieza electoral, o en otras palabras, con las distintas opiniones que van ligadas a la idea de que los procesos son limpios si la oposición avanza. Sin embargo, la alternancia suele generar

<sup>138</sup> Rodolfo García del Castillo, *Análisis del Municipio Mexicano: Diagnóstico y Perspectivas*, Op. Cit., p. 28.

<sup>139</sup> Véase Secretaría de Gobernación, *Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*, Poder Ejecutivo Federal, México, 2002.

políticas locales de carácter aislacionista "... cuando el nuevo ayuntamiento rechaza la ayuda de programas federales de ayuda tipo Pronasol. El deseo de evitar el posible uso partidario o gubernamental de la ayuda federal propicia el rechazo de la ayuda; pero cuando ésta no se sustituye o llega por otros canales a la comunidad, el nuevo municipio pierde credibilidad y se propicia conflicto con la propia localidad, pues ésta espera un ayuntamiento capaz de negociar y conseguir solución a sus necesidades; y si no lo logra, sencillamente lo rechaza y lo descalifica".<sup>140</sup>

#### IV.3.4. Jurídicas

Disposiciones jurídicas homogéneas. Debido al tratamiento constitucional del ente municipal, se privilegia la concepción del municipio como un ámbito con responsabilidades y funciones gubernamentales homogéneas para el conjunto municipal nacional. Sin embargo, es evidente que dicho conjunto es de una alta heterogeneidad y que difícilmente las propuestas de reforma válidas para un municipio rural lo son para una gran metrópoli.

El marco normativo en el artículo 115 constitucional es difuso y ambiguo, aunado a la insuficiencia y atraso en leyes estatales en la materia, debilidad y deficiencias técnicas en el marco reglamentario municipal. Sin embargo, prevalece la fragilidad institucional para la construcción de un marco normativo adecuado, es decir, el Congreso Federal está muy alejado de la realidad municipal, la mayoría de los congresos locales tienen poco interés y el Ayuntamiento únicamente tiene la capacidad de iniciar leyes relacionadas con el Municipio al que pertenece o en aspectos generales de la administración municipal.

La fragilidad del marco normativo. La vida de una administración municipal transcurre en un escenario de insuficiencia y obsolescencia de las leyes y reglamentos que rigen el municipio; además de que no hay posibilidad de que este nivel de gobierno cree su propio marco normativo en virtud de que depende de los congresos Federal y estatal)<sup>141</sup>. Aunado a lo anterior, como es responsabilidad de los poderes legislativos estatales el contenido específico de las reformas para los ayuntamientos, en ocasiones se hicieron contrarreformas al artículo 115 constitucional.

La fragilidad en la normatividad municipal tiene un componente importante de carácter exógeno, ya que depende de agentes externos, tales como el Congreso Local para avanzar en materia de normatividad. Tradicionalmente, los congresos locales poco se preocupan por impulsar reformas en el ámbito municipal, tampoco se esfuerzan por escuchar a los actores municipales ni sus necesidades de regulación y construcción de un marco jurídico municipal idóneo, incluso es común la poca interacción entre los legisladores y autoridades municipales. Los legisladores siguen la tradición del municipio subordinado al Ejecutivo estatal.

<sup>140</sup> Miguel Brazdresch Parada, "Las relaciones políticas de los gobiernos locales: una visión comparada", en *Diploma Nacional en Política Pública y Gobierno Local, Op. Cit.*, p. 319.

<sup>141</sup> Enrique Cabrero Mendoza, *Op.Cit.*, p. 13.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

*En 55% de los municipios del país no existe un reglamento interno básico de la administración municipal y en los que existe, el 8% no está actualizado, por lo que alrededor de 63% de los municipios no cuentan con una normatividad administrativa interna de base. Aunque la existencia de un reglamento no es garantía de orden administrativo interno, su inexistencia propicia desorden en los procedimientos y falta de precisión en el manejo de recursos y en los sistemas contables y de registro.*<sup>142</sup>

*En 74% de los municipios del país no existe un reglamento de planeación y en 4%, aunque existe, no está actualizado, por lo que casi 80% de los municipios no cuentan con un marco normativo que ordene las acciones en el tiempo ni que vincule la asignación de recursos con objetivos y metas previamente establecidos.*<sup>143</sup>

Es bajo el número de municipios que cuentan con una reglamentación específica sobre prestación de servicios públicos, aún cuando ésta es su actividad fundamental. En promedio, *menos de 50% de los municipios tienen reglamentaciones sobre servicios públicos. La seguridad pública, panteones y agua potable son los servicios más reglamentados (62% de los municipios del país), mientras que los rastros, la pavimentación y los mercados apenas en 35% de los municipios tienen algún tipo de reglamentación. En el resto de las áreas de servicios la reglamentación es prácticamente inexistente.*<sup>144</sup>

En el nivel reglamentario, que es el nivel propio de construcción de normatividad por parte de los municipios, el panorama es preocupante. Los municipios no expanden su marco normativo y reglamentario interno, al parecer no tienen las capacidades institucionales o el personal calificado para construir la normatividad; es posible también que los miembros del cabildo no tengán el interés o los incentivos suficientes para insistir en esta tarea.

En los municipios urbanos grandes, en los que se avanzó sensiblemente en la capacidad interna de reglamentación, se enfrenta la dificultad de avanzar hacia un marco normativo que permita establecer mecanismos de coordinación intermunicipal. La fragilidad del marco normativo es una condición que favorece una administración deficiente y que puede propiciar el desorden y agudizar la precariedad en este nivel de gobierno.<sup>145</sup>

La presentación de iniciativas reglamentarias de acuerdo con la mayoría de las leyes orgánicas municipales corre a cargo del presidente municipal y los miembros del ayuntamiento. Uno de los efectos que se propició por este mecanismo de representatividad para la reglamentación es la escasa promoción de iniciativas reglamentarias por parte de la comunidad, por lo que la mayoría de sus miembros reciben de manera pasiva las disposiciones reglamentarias que emanan del ayuntamiento. *Al interior del gobierno y administración municipal, son pocas las*

---

<sup>142</sup> *Ibidem*, p. 14.

<sup>143</sup> *Idem*.

<sup>144</sup> *Idem*.

<sup>145</sup> *Ibidem*, p. 17.

autoridades municipales que presentan iniciativas reglamentarias, siendo el presidente municipal quien retoma esta atribución de manera centralizadora ante la poca intervención de los demás ediles.<sup>146</sup>

En México, el artículo 115 constitucional condiciona la autonomía municipal, otorgando a los congresos locales facultades como: desaparecer, suspender o revocar el mandato de los ayuntamientos, designar concejos municipales, establecer las bases normativas para el funcionamiento de los ayuntamientos, determinar los demás servicios públicos que podrá tener a su cargo el municipio, determinar los ingresos y contribuciones que podrá recaudar el municipio y determinar tasas adicionales, determinar el monto de las participaciones y aprobar la ley de ingresos y revisar la cuenta pública.

#### **IV.4. Oportunidades**

##### **IV.4.1. Administrativas**

En el entorno internacional cada vez se observa con mayor claridad que las nuevas enseñanzas en materia de gestión pública no provienen de los niveles centrales de gobierno, sino de los gobiernos locales. En materia de administración municipal, está abierto el terreno con todo su potencial para que las legislaturas estatales opten por una administración moderna y democrática.

La modernización de los sistemas administrativos se puede llevar a cabo internamente, a partir del establecimiento de sistemas de gestión diferenciados, el desarrollo de sistemas y estructuras administrativas adecuadas.

El interés en la instauración de un servicio civil de carrera es creciente. En el Programa para un Auténtico Federalismo 2001-2006, se contempla fortalecer a los gobiernos locales en sus capacidades de gobierno y administración, mediante esquemas integrales de profesionalización y capacitación que apoyen la descentralización, potencien la calidad de la gestión de gobierno, alienten una mejor rendición de cuentas y den cauce a una participación ciudadana responsable y comprometida. En este sentido el Proyecto de Fortalecimiento de los Gobiernos Locales contribuirá al establecimiento de sistemas de profesionalización y servicio civil de carrera en las administraciones locales, dentro de un esquema nacional, lógico y coherente, que fomente en los servidores públicos una nueva cultura de servicio y desempeño gubernamental.

---

<sup>146</sup> Arturo Pontifes Martínez, "La facultad reglamentaria del Ayuntamiento", en Instituto de Desarrollo Municipal, *Op. Cit.*, p. 100.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Se pueden mejorar los Comités de Planeación para el Desarrollo (COPLADES) y con ello los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN), dándoles mayor campo de acción e integrando a la población de una forma más activa, además de mejorar su organización interna.

Muchas administraciones municipales se encuentran en un punto entre el modelo piramidal y el modelo circular, pues los gobiernos locales son cada vez más terreno de disputa y tienen que responder a nuevas demandas y tensiones. En el modelo circular la organización municipal se ve como un conjunto de grupos coordinados por un centro (cabildo), cuyas características son: el ciudadano es lo más importante; las autoridades electas, los funcionarios y empleados trabajan en forma conjunta cooperando para hacer lo que se debe; se comparten responsabilidades, habilidades y autoridad; el control y la comunicación vienen a través de información continua y muchas decisiones; algunas veces el cambio es muy rápido, conforme va apareciendo nuevos retos; la habilidad de los empleados y funcionarios es su capacidad para trabajar con otros; el poder viene de la habilidad de influir y generar confianza en los demás, no de su jerarquía.

Características del Modelo Piramidal	Características del modelo circular
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las decisiones son tomadas por el presidente municipal.</li> <li>• Cada funcionario y empleado es responsable únicamente de su trabajo.</li> <li>• Los cambios son muy raros y muy lentos y generalmente se generan desde arriba.</li> <li>• No se espera que los empleados del gobierno estén motivados, por lo que es necesario mantener un control muy estrecho sobre su comportamiento.</li> <li>• La atención de los ciudadanos se dirige hacia el presidente municipal y éste es el responsable de los resultados del conjunto del gobierno municipal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El ciudadano está en el centro y es lo más importante.</li> <li>• Las autoridades electas, los funcionarios y empleados trabajan en forma conjunta cooperando para hacer lo que se debe.</li> <li>• Se comparten responsabilidades, habilidades y autoridad.</li> <li>• El control y la comunicación vienen a través de comunicación continua y muchas decisiones.</li> <li>• Algunas veces el cambio es muy rápido, conforme van apareciendo nuevos retos.</li> <li>• La habilidad de los empleados y funcionarios es su capacidad para trabajar con otros.</li> <li>• El poder viene de la habilidad de influir y generar confianza en los demás, no en su jerarquía.</li> </ul>

Fuente: Datos de José Octavio Acosta Arévalo, Organización de la Administración Pública Municipal, ABC del gobierno municipal, México, Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, Congreso de la Unión, Instituto de Desarrollo Municipal PRD, 2000, p. 45 y 46.

Si bien son muchos los municipios del país que manejan con dificultades un catastro actualizado; no cobran los impuestos, contribuciones y demás ingresos que les corresponden; no administran, o lo hacen con un mínimo nivel de eficiencia, los servicios de agua potable, basura, limpia, jardinería y rastros; no están en condiciones de plantear formas de ocupación y usos del suelo, o crear y controlar las reservas territoriales, también son muchos los municipios que asumen no sólo esas sino también otras funciones tales como: el suministro de transporte público, la promoción económica del territorio, el desarrollo de programas de vivienda popular y la producción de equipamiento e infraestructura. En tanto existe una

demanda insatisfecha expresada ante la autoridad local, ésta se ve en la obligación de dar una respuesta aún cuando no existan competencias legales ni recursos para hacerlo.

**Asociacionismo municipal.** La problemática de los municipios, aún considerando su diversidad y heterogeneidad, vive problemas y retos similares, dando lugar a la construcción de un sujeto colectivo que articule esfuerzos comunes para el fortalecimiento local a partir de una asociación de ayuntamientos. En la mayoría de los países de América y Europa existen desde hace muchos años experiencias muy variadas y exitosas de asociaciones que actúan a favor de los municipios (asociaciones de alcaldes, de empleados municipales, de ciudades y principalmente de municipios), cuyos objetivos tienen que ver con la creación de espacios de diálogo entre los municipios, la defensa de la autonomía municipal, la interlocución con otros órdenes de gobierno, las relaciones internacionales, la capacitación, la asesoría municipal, el intercambio, el asociacionismo temático, la información y la captación de mayores recursos financieros.

Existe una preocupación creciente por enterar a la población de las actividades y el manejo de recursos para entregar cuentas claras en cada periodo de gobierno, por lo que se está promoviendo la implementación de sistemas de control y rendición de cuentas, así como sistemas de evaluación tanto para programas y funciones como para los actores participantes en los ayuntamientos.

#### **IV.4.2. Político - Electorales**

Los municipios por naturaleza, se convirtieron en espacio para la democracia y en actores para la misma. *"Si en algún lugar y relación institucional pueden realizarse de manera concreta y más ampliamente los valores de la democracia y los atributos ciudadanos, es en los municipios. Por este motivo, se les concibe como piedra angular de la consolidación de la democracia en México, base de su sustancia y acceso cotidiano para cada ciudadano y, además, como eje institucional para la construcción de la gobernabilidad democrática de la nación"*<sup>147</sup>.

El arraigo de los partidos nacionales en el ámbito municipal, generó una fuerte competencia en las elecciones municipales y la alternancia como un hecho cotidiano en la vida política local. Hasta el mes de noviembre de 1995, la distribución de municipios por partidos mostraba que de los 2 mil 412 municipios existentes, 2 mil 002 (83% del total de los municipios y aproximadamente 67% de la población nacional) eran gobernados por el PRI (en 438 municipios la autoridad se elige mediante prácticas determinadas por los usos y las costumbres); 141 (5.85% del total de municipios y aproximadamente el 3.5% de la población nacional) eran gobernados por el PRD, 184 (7.62% del total de municipios y aproximadamente el 17% de la población nacional) por el PAN y el resto (85) por diversos

<sup>147</sup> Tonatiuh Guillén López, *Op. Cit.*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

partidos políticos y Concejos Municipales designados por el Ejecutivo Estatal en municipios de reciente creación, lo que demuestra que los municipios son un ámbito de creciente competitividad y un espacio viable para experiencias de alternancia en el gobierno.

La nueva geografía política del país presenta una distribución más competida principalmente entre el PRI, que continúa con la mayoría de las alcaldías del país, y el PAN, que gobierna a los municipios más poblados de México. Por lo que respecta al PRD, mantiene un número considerable de alcaldías, además de la mayoría de las delegaciones del Distrito Federal (Ver Tabla 13 y 14).

Elecciones intermedias del 6 de julio de 2003.<sup>148</sup>

Modelos de representación. En Alemania y los Estados Unidos no sólo se encuentran diferencias entre los modelos de gobierno municipal de una entidad federativa y otra, sino que en un mismo estado coexisten diferentes modelos de representación. En México, cada estado puede optar por diferentes modelos de representación política en el municipio, aunque en los hechos los modelos existentes son muy similares en un estado y otro.

**Tabla 13. Radiografía de Filiación Política de los Municipios de México**  
Cuadro Histórico 1994-2002  
Septiembre de 2002

Años	FILIACION POLÍTICA												Total de Mpios.	
	Total de Municipios													
	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	PRT	PARM	PFCRN	PPS	COAL	CM	UYC	OTROS	
1994	101	2,128	84	2		2	9	12	5		42		7	2,392
1995	160	2,019	120	8		2	6	14	6		50		10	2,395
1996	224	1,544	179	16	1	2	5	11	5		10	406	9	2,412
1997	250	1,477	220	17	1	1	4	9	5		14	410	8	2,416
1998	307	1,359	288	24	7	2	1	3	1		12	403	12	2,419
1999	287	1,384	278	26	10	2				4	4	418	6	2,419
2000	312	1,377	247	26	9					11	10	418	17	2,427
2001	324	1,283	216	20	15					118	9	418	24	2,427
2002	379	1,154	208	26	22					117	3	418	103	2,429

Coal.= Coaliciones o alianzas de partidos políticos.

CM= Concejo Municipal.

UYC= Usos y Costumbres.

Otras= Planillas independientes en los estados.

Fuente: INAFED-SEGOB.

<sup>148</sup> *Supra.*, p. 135.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Tabla 14. Resumen Nacional de la Filiación Política de los Presidentes Municipales de México  
(En funciones al 18 de Junio de 2002)

ESTADO	PAN		PRI		PRD		PT		PVEM		PRT		COALICION		UYC		CM		OTROS		TOTAL		
	No.	Pob.	No.	Pob.	No.	Pob.	No.	Pob.	No.	Pob.	No.	Pob.	No.	Pob.	No.	Pob.	No.	Pob.	No.	Pob.	No.	Pob.	
AGUASCALIENTES	1	643,419	8	251,967			1	7,244	1	41,655											11	944,285	
BAJA CALIFORNIA			1	77,795									4	2,409,572							5	2,487,367	
BAJA CALIFORNIA SUR	1	11,812	1	45,989									3	366,240							5	424,041	
CAMPECHE	1	172,076	10	518,613																	11	690,689	
COAHUILA	3	74,473	35	2,223,597																	38	2,298,070	
COLIMA	3	229,522	6	284,531									1	28,574							10	542,627	
CHIAPAS	12	736,732	72	2,107,885	20	537,173	2	15,679	4	103,536								8	419,887	118	3,920,892		
CHIHUAHUA	14	1,487,077	47	1,513,924	2	31,475							4	20,431							67	3,052,907	
DURANGO	8	119,731	26	1,251,854	1	10,490	3	46,668										1	19,918	39	1,448,661		
GUANAJUATO	28	3,783,751	14	488,026	3	262,261												1	128,994	46	4,663,032		
GUERRERO	1	10,851	62	1,999,029	14	1,069,769															77	3,079,649	
HIDALGO	10	532,821	63	1,514,123	7	128,813	3	44,765									1	15,069			84	2,235,591	
JALISCO	50	4,475,499	64	1,641,703	6	95,039			3	95,646								1	14,115	124	6,322,002		
MEXICO	30	7,170,242	71	3,707,288	21	2,190,311	1	9,225											1	19,620	124	13,096,686	
MICHOACAN	9	732,570	39	1,460,431																65	1,792,666	113	3,985,667
MORELOS	8	807,271	15	532,203					1	14,708							1	15,090	8	186,024	33	1,555,296	
NAYARIT			14	386,680	1	305,176							5	228,329							20	920,185	
NUEVO LEON	16	2,754,459	34	1,050,708									1	28,974							51	3,834,141	
OAXACA	21	372,734	87	1,106,450	36	354,025			2	42,485					418	1,254,711			6	308,360	570	3,438,765	
PUEBLA	50	2,230,503	135	2,310,741	21	303,005	2	11,677	5	94,008									4	126,752	217	5,076,686	
QUERETARO	4	947,402	14	456,904																	18	1,404,306	
QUINTANA ROO			7	455,148					1	419,815											8	874,963	

118

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

ESTADO	PAN		PRI		PRD		PT		PVEM		PRT		COALICION		UYC		CM		OTROS		TOTAL	
	No.	Pob.	No.	Pob.	No.	Pob.	No.	Pob.	No.	Pob.	No.	Pob.	No.	Pob.	No.	Pob.	No.	Pob.	No.	Pob.	No.	Pob.
SAN LUIS POTOSI	18	1,322,023	34	864,244	2	17,126	1	34,432										3	61,535	58	2,299,360	
SINALOA			14	1,947,494									4	589,350						18	2,536,844	
SONORA	15	1,062,655	45	837,256	11	309,257	1	7,801												72	2,216,969	
TABASCO			12	1,342,614	5	549,215														17	1,891,829	
TAMAULIPAS	5	512,151	36	1,954,517	1	182,325	1	104,229												43	2,753,222	
TLAXCALA	5	101,004	33	462,907	14	231,823	6	97,828									2	69,084	60	962,646		
VERACRUZ	35	1,613,479	47	1,233,922	25	715,108	3	61,933	5	142,192			89	2,929,377			6	212,964	210	6,908,975		
YUCATAN	14	141,435	77	649,911					1	6,286			14	858,601						106	1,656,233	
ZACATECAS	12	271,996	26	408,457	16	647,652	2	16,983										1	8,522	57	1,353,610	
TOTAL DE MUNICIPIOS	374	32,317,688	1,149	35,086,911	206	7,940,043	26	458,464	23	960,331			125	7,459,448	418	1,254,711	2	30,159	107	3,368,441	2,430	88,876,196

UYC = Régimen de Usos y Costumbres.

CM = Consejos Municipales.

Otros partidos corresponden a:

PAS = Partido Acción Social, en el Estado de Guanajuato.

PCD = Partido Centro Democrático, en el Estado de México.

PCM = Partido Civilista Morelense, en el Estado de Morelos.

APM = Alianza por Morelos.

PC = Partido Cardenista, en el Estado de Oaxaca.

NPP = Nava Partido Político, en el Estado de San Luis Potosí.

PI = Planilla Independiente, en el Estado de Tamaulipas y Veracruz.

Última actualización 18/06/2002

Compilado por el Sistema Nacional de Información Municipal-INAFED-SEGOB

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

#### IV.4.3. Sociales

Los ayuntamientos se convirtieron en factores que impulsan las políticas de descentralización y renovación efectiva del sistema federal de gobierno. El proceso descentralizador de la Administración Pública Federal emprendido por la Federación, obliga a los gobiernos locales a fortalecer sus capacidades administrativas y de gestión para asumir nuevas facultades y competencias y hacer más eficiente la calidad de respuesta a las demandas de sus comunidades.

#### IV.4.4. Jurídicas

La reforma municipal es un proceso inacabado cuya discusión y análisis obligan a continuar el debate. La reforma de 1999 al artículo 115 de la Constitución Política es insuficiente para el Municipio moderno. No valora la importancia ni reconoce la necesidad de la participación social para la elaboración de políticas públicas y para la vigilancia de la acción gubernamental, además de que no toca ningún aspecto relacionado con una reforma política municipal.

La misma reforma establece un mandato a las legislaturas estatales para actualizar su respectiva legislación municipal.

La dimensión política de los ayuntamientos puede ser la parte más creativa y decisiva en el trabajo de las legislaturas estatales, ya que los sistemas electorales municipales se definen en los Congresos Locales, donde puede modificarse la duración del periodo de gobierno; la forma de elección (planillas o no), los mecanismos que regulen la transparencia gubernamental, criterios para la integración del ayuntamiento, así como los mecanismos de participación ciudadana, entre otros. *"De esta forma, es posible establecer procedimientos y sistemas electorales municipales democráticos, que garanticen una real y efectiva representación de la diversidad local."*<sup>149</sup>

Los congresos locales tienen la facultad de decidir el periodo de sus ayuntamientos, sin que se requiera una reforma al artículo 115 constitucional.

En el mediano plazo se pueden emprender las reformas constitucionales para la distribución de competencias entre los órdenes de gobierno, además de avanzar en la diferenciación por tipo de municipio: los municipios metropolitanos y urbanos grandes podrían llevar a cabo funciones legislativas en materia urbana; los medianos y rurales es posible que sólo mantengan una función reglamentaria, aunque con reformas en su representación en los congresos locales. Mientras llegan las grandes reformas hay mucho que se puede hacer para actualizar y vigorizar el marco reglamentario de los municipios.

<sup>149</sup> Ver Tonatiuh Guillén López, "Gobiernos municipales en México", en *Modernización política, federalismo y desarrollo regional*, mimeo, 1997.

#### IV.5. Matriz FODA

<b>Reelección Inmediata en el Ámbito Municipal</b>	
<b>Fortalezas</b>	<b>Debilidades</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Periodo de gobierno municipal es insuficiente para concretar o dar continuidad a los proyectos gubernamentales.</li> <li>• Impulsaría la continuidad gubernamental y, por ende, de programas y proyectos sociales.</li> <li>• Incentivo para la eficiencia y eficacia en la Administración Municipal.</li> <li>• Profesionalización de los servidores públicos.</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Disminuiría los costos de la curva del aprendizaje de las autoridades municipales.</li> <li>• Propiciaría el impulso de la planeación y programación de largo plazo.</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mecanismo para ampliar el período de gobierno con la oportunidad para los electores de referendar o cambiar a las autoridades.</li> <li>• Evaluación ciudadana del desempeño de las autoridades electas.</li> <li>• Las autoridades se someten al juicio de sus electores.</li> <li>• Vinculación representantes-electores.</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se cuenta con un sistema de partidos políticos competitivos y con la garantía del sufragio.</li> <li>• Respeto a la voluntad del pueblo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Propiciaría el anquilosamiento en el poder de grupos de interés, el abuso del poder y la formación de cotos personales.</li> <li>• Los partidos son los que nominan a los candidatos.</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se ve al Ayuntamiento como espacio de poder personalizado y no de servicio hacia los gobernados.</li> <li>• La ciudadanía no dispone de mecanismos institucionales para vigilar y evaluar las políticas públicas y el manejo de los recursos.</li> <li>• Persisten las decisiones discrecionales del presidente y la administración municipal.</li> <li>• Ausencia de una ética de servicio público.</li> <li>• Podría devenir en abusos y en el fortalecimiento de los cacicazgos prevaletentes.</li> <li>• Gestión municipal con contenido contingente, sin perspectivas de mediano y largo plazo.</li> <li>• La gestión se enfoca a la atención de los problemas inmediatos y no a brindar soluciones de fondo.</li> <li>• Visión del cargo municipal como "trampolín" hacia otros puestos públicos más rentables.</li> <li>• Falta de una cultura de rendición de cuentas por parte del gobierno.</li> <li>• Información vertical y unilateral.</li> <li>• Traslado del esquema presidencial al ámbito municipal.</li> <li>• Generaría el fortalecimiento aún mayor de la figura del presidente municipal.</li> <li>• En la mayor parte de los casos se impone la decisión del presidente municipal ya que concentra un conjunto de competencias formales e informales.</li> <li>• Prevalece la mayoría simple como regla para la toma de decisiones en el Ayuntamiento.</li> <li>• Impediría la renovación de los cuadros políticos.</li> <li>• Se asume que por ser electo por la ciudadanía se recibe un cheque en blanco.</li> <li>• El poder municipal se puede utilizar para beneficiar a un grupo o sector.</li> <li>• Crisis de legitimidad que se expresa a través de una cultura de desconfianza hacia el gobierno.</li> <li>• La tendencia a perpetuarse en los puestos de elección popular tiene profundo arraigo.</li> </ul>

### **Fortalezas**

- Familiarización de los ciudadanos con las autoridades.
- La reelección figura en las agendas del Poder Ejecutivo Federal, del Poder Legislativo Federal, de académicos y de asociaciones de municipios.
- En los países democráticos y federales se permite la reelección en el ámbito local.

### **Debilidades**

- El partido que gana la elección en el Municipio gana todo, por lo que puede tomar unilateralmente todo tipo de decisiones.
- Persisten prácticas como la compra, coacción del voto y la falta de transparencia en el financiamiento de las elecciones.
- La realidad municipal tiene una enorme diversidad y complejidad: contrastes socio-económicos y culturales.
- Se requiere reforma constitucional para quitar la prohibición de la reelección en el artículo 115.
- Complejidad del proceso de reforma constitucional.
- Preeminencia del interés en la reelección legislativa sobre la reelección en el ámbito municipal.

### **Amenazas**

- Brecha existente entre las demandas y la capacidad de respuesta de las alcaldías.
- La calidad del servicio es un punto crítico en la gran mayoría de los municipios mexicanos.
- Ausencia de instrumentos de gestión para incorporar una visión integral del desarrollo local
- Precarios sistemas de gestión de servicios públicos municipales.
- Sistemas de gestión no están técnicamente actualizados y suficientemente extendidos.
- 60% de los municipios del país no tenía ningún equipo de cómputo en 1995.
- Estructuras administrativas insuficientes o inadecuadas para su funcionamiento.
- Persistencia de sistemas administrativos obsoletos, existe mucha improvisación y casi siempre son inadecuados para la amplia agenda de asuntos municipales.
- 55% del total de los municipios llevan a cabo acciones de evaluación de proyectos.
- 46% tiene algún tipo de sistema de administración de recursos materiales y de inventarios.
- Más de 60% no tiene en la estructura administrativa un área responsable de supervisar y planear el ejercicio del gasto.
- Organización municipal con modelo piramidal.
- 72% de los municipios reconocen que recaudaron menos de 50% de lo presupuestado.
- El artículo 115 constitucional condiciona la autonomía municipal.

### **Oportunidades**

- Muchos municipios asumen no sólo las funciones que les corresponden sino también otras.
- Los ayuntamientos son factores que impulsan las políticas de descentralización y renovación efectiva del sistema federal.
- En el ámbito internacional, las nuevas enseñanzas en materia de gestión pública no provienen de los niveles centrales de gobierno, sino de los gobiernos locales.
- Está abierto el terreno con todo su potencial para que las legislaturas estatales opten por una administración moderna y democrática.
- Modernización de los sistemas administrativos se puede llevar a cabo internamente.
- Muchas administraciones municipales se encuentran en un punto entre el modelo piramidal y el modelo circular.

### Amenazas

- Insuficiente cobertura de los servicios públicos.
- Incapacidad financiera y dependencia económica del gobierno municipal que lo subordina al ejecutivo estatal y al Congreso.
- Municipios no tienen la fuerza política y financiera, ni la capacidad de respuesta a la demanda social que requiere cualquier nivel de gobierno.
- No existen reglas claras para la incorporación de funcionarios.
- Falta de profesionalización de los funcionarios municipales.
- Improvisación en la función municipal y falta de un compromiso mayor al periodo trienal.
- Deficiente nivel de profesionalización de los funcionarios municipales.
- Perfil de los presidentes municipales: 40% tiene carrera universitaria, 11% bachillerato, 15% secundaria o carrera comercial y 33% escolaridad primaria o menos.
- Perfil de los funcionarios municipales: en áreas como los servicios públicos casi el 50 por ciento de los funcionarios cuentan únicamente con educación primaria.
- 60% de las administraciones municipales no tienen un área administrativa especializada en el manejo de recursos humanos.
- 20% llevan a cabo actividades de capacitación y desarrollo profesional, pero con cursos poco orientados a las necesidades del personal municipal.
- Desde el Poder Ejecutivo Federal se definen las necesidades y problemáticas que se atenderán en los ámbitos nacional, estatal y municipal.
- El funcionamiento real de la mayoría de los cabildos no es propicia para una planeación participativa y técnicamente bien estructurada.
- En la elaboración del plan municipal se reproducen los planes de desarrollo de estatales y nacionales o se coplan planes de administraciones anteriores.
- La planeación recae en el cabildo (82%).
- Ausencia de sistemas de planeación municipal. La falta de sistemas de planeación en la expansión de la infraestructura urbana genera que ésta obedezca a criterios de rentabilidad política.
- Los planes municipales presentan un bajo nivel de cumplimiento. Alrededor de 70% de los municipios no tienen los elementos para ponderar los resultados de las acciones realizadas.
- En 60% de los municipios se reconoce la ausencia de algún mecanismo de integración de la participación ciudadana en la planeación.

### Oportunidades

- En la mayoría de los países de América y Europa existen desde hace muchos años experiencias muy variadas y exitosas de asociaciones que actúan a favor de los municipios (asociaciones de alcaldes, de empleados municipales, de ciudades y principalmente de municipios).
- Creciente interés en la instauración de un Servicio Civil de Carrera.
- Posibilidad de mejorar los Comités de Planeación para el Desarrollo (COPLADES) y los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN).

ESTAS CON  
FALLA DE ORIGEN

### **Amenazas**

- En cuanto a los medios de control, la inspección de obra se menciona en 83.3% de los municipios y la comprobación del gasto en 73.3% como formas de control tradicional asociadas al ejercicio del presupuesto.
- Prestación directa de los servicios públicos y utilización escasa de esquemas alternativos de prestación, que se traduce en una relación clientelar con la ciudadanía.
- Figura del presidente municipal y sus colaboradores está rodeada de un halo de beneficiarios "dadores" y no de servidores.
- Cobertura de los servicios es insuficiente con repercusión directa en el desarrollo económico, el ambiente social y el probable clima político.
- Política pública de los municipios va encaminada a intereses de partidos.
- Alcaldías muestran marcada preferencia para las obras en la cabecera porque es el centro de la vida política y social del Municipio.
- Visión del municipio como un ente aislado y autosuficiente.
- Centralización de las decisiones en el presidente municipal y dificultad para alcanzar acuerdos realmente concertados en los trabajos administrativos.
- Concepción presidencialista del poder hizo que el Ayuntamiento tenga un peso menor en la dinámica cotidiana y en las decisiones que se toman.
- El número de regidores depende de la cantidad de población, por lo que tienen una representatividad tan amplia que es imposible que sean efectivamente los interlocutores de la población en el gobierno local (en ciudades de más de 500 mil habitantes hay 15 regidores).
- En muchos municipios, las fuerzas políticas no están equitativamente representadas.
- Riesgo de que la reelección se extienda a gobernadores y presidente de la República.
- El partido decide las candidaturas desde el "centro", sea por compromisos con ciertos grupos locales o por mantener el control central mediante candidatos débiles.
- En algunos casos, grupos de poder local que dominan desde hace muchos años la política a nivel municipal, son los que deciden quiénes van a ser los gobernantes.
- Modelo electoral único: planilla bloqueada y cerrada, en la que el presidente municipal y el o los síndicos son quienes encabezan la lista de la planilla triunfadora.

En todos los casos se asigna al partido que gana la elección la presidencia municipal y las sindicaturas.

### **Oportunidades**

- Creciente preocupación por enterar a la población de las actividades y el manejo de recursos para entregar cuentas claras en cada periodo de gobierno, por lo que se está promoviendo la implementación de sistemas de control y rendición de cuentas, así como sistemas de evaluación tanto para programas y funciones como para los actores participantes en los ayuntamientos.
- Desarrollo de leyes de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Existencia de esquemas alternativos de prestación de servicios públicos.
- Cada estado puede optar por diferentes modelos de representación política en el Municipio.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### Amenazas

- Fórmulas electorales adoptadas por los estados asegurarán al partido mayoritario al menos 75% de los cargos en el ayuntamiento.
- Cada legislatura interpretó de diversas formas lo estipulado en el artículo 115. Combinan el sistema mayoritario con el de representación proporcional.
- Predominio de la mercadotecnia política sobre las propuestas concretas
- Comunicación unidireccional y vertical entre el gobierno y la ciudadanía.
- Lucha por el poder local es un juego suma cero.
- En la integración de la planilla es común que los regidores se asignen a sindicatos, gremios o agrupaciones, más por un criterio de recompensa a su filiación y control político.
- Las elecciones locales suelen registrar una participación ciudadana más baja que las federales, salvo cuando se realizan simultáneamente.
- En las elecciones municipales se registra un alto índice de abstencionismo.
- Elevado número de conflictos post-electorales que se registran en los municipios (toma de alcaldías, desconocimiento de autoridades, formas de violencia espontánea y organizada).
- Desigualdad histórica, más de la mitad de la población en pobreza, con niveles bajos de escolaridad, los índices escandalosos de inseguridad pública, una economía que puede crecer pero que no se distribuye, así como una clase política que ofrece espectáculos lamentables, difícilmente puede contribuir al despliegue de conductas cívicas.
- Heterogeneidad municipal.
- En mil 606 municipios (66.1% del total) predomina la población rural (donde el 66% o más de su población vive en localidades menores a las 5 mil personas), de los que 809 registraron un alto y muy alto rezago social.
- El 98% de los municipios marginados son rurales.
- La población que habita en los ayuntamientos rurales presenta graves carencias; en el caso de la educación, en 1995 el 22.8% de población de 15 años y más era analfabeta, mientras que a nivel nacional llegaba al 10.6%, e inclusive las diferencias dentro de los propios ayuntamientos rurales son muy heterogéneas, ya que se presentaron valores del 45% y en algunos casos de hasta el 83% de analfabetismo.
- 10 millones de indígenas, que representan 10% de la población nacional.
- Los ayuntamientos más marginados y rurales siguen estando gobernados por el PRI, cerca de 6 de cada 10 se ubican en este campo (56.7% del total).

### Oportunidades

- Los municipios se convirtieron en espacio para la democracia y en actores para la misma.
- En Alemania y los Estados Unidos no sólo se encuentran diferencias entre los modelos de gobierno municipal entre una entidad federativa y otra, sino que en un mismo estado coexisten diferentes modelos de representación.
- Con el arraigo de los partidos nacionales en el ámbito municipal, hay una fuerte competencia en las elecciones municipales y la alternancia como un hecho cotidiano en la vida política local.
- La nueva geografía política del país presenta una distribución más competitiva.
- Los municipios son un ámbito de creciente competitividad y un espacio viable para experiencias de alternancia en el gobierno.
- Elecciones intermedias que repercutirán en la configuración de la Cámara de Diputados.

### **Amenazas**

- Déficit en la Cultura Política. A la pregunta de qué piensan de la palabra "política", los mexicanos responden "no sé" (53%) y "corrupción" (22%). El 44% confiesa que nunca habla de política, el 78% dice que nunca lee las noticias relacionadas con ésta.
- La reforma al artículo 115 de la Constitución Política (1999) es insuficiente para el Municipio moderno.
- Disposiciones jurídicas homogéneas.
- Congreso Federal está muy alejado de la realidad municipal, los congresos locales tienen poco interés y el nivel municipal no tiene funciones legislativas.
- Fragilidad en la normatividad municipal tiene un componente importante de carácter exógeno, ya que depende de agentes externos, tales como el congreso local estatal para avanzar en materia de normatividad
- Los legisladores siguen la tradición del municipio subordinado al Ejecutivo estatal.
- Alrededor de 63% de los municipios no cuentan con una normatividad administrativa interna de base.
- Casi 80% de los municipios no cuentan con un marco normativo que ordene las acciones en el tiempo ni que vincule la asignación de recursos con objetivos y metas previamente establecidos.
- Menos de 50% de los municipios tienen reglamentaciones sobre servicios públicos.
- Municipios no expanden su marco normativo y reglamentario interno. En los municipios urbanos grandes, en los que se avanzó en la capacidad interna de reglamentación, se enfrenta la dificultad de avanzar hacia un marco normativo que permita establecer mecanismos de coordinación intermunicipal.
- Estructura formal insuficiente en reglamentos o esquemas administrativos para la gestión de los servicios públicos en la mayoría de los municipios.
- En cuanto a la infraestructura social básica, los municipios rurales registraron elevados porcentajes de necesidades sociales.
- Presentación de iniciativas reglamentarias de acuerdo con la mayoría de las leyes orgánicas municipales corre a cargo del presidente municipal y los miembros del Ayuntamiento. Escasa promoción de iniciativas reglamentarias por parte de la comunidad.
- En el interior de los ayuntamientos son pocas las autoridades municipales que presentan iniciativas reglamentarias, siendo el presidente municipal quien retoma esta atribución de manera centralizadora ante la poca intervención de los demás ediles.

### **Oportunidades**

- La reforma municipal es un proceso inacabado cuya discusión y análisis obligan a continuar el debate.
- Los sistemas electorales municipales se definen en las legislaturas estatales, donde puede modificarse la ampliación del periodo de gobierno; la forma de elección (planillas o no), los mecanismos que regulen la transparencia gubernamental, criterios para la integración del ayuntamiento, así como los mecanismos de participación ciudadana, entre otros.
- Los congresos locales tienen la facultad de decidir el periodo de sus ayuntamientos, sin que se requiera una reforma al artículo 115 constitucional.
- En el mediano plazo se pueden emprender las reformas constitucionales para la distribución de competencias entre los órdenes de gobierno, además de avanzar en la diferenciación por tipo de municipio: los municipios metropolitanos y urbanos grandes podrían llevar a cabo funciones legislativas en materia urbana; los medianos y rurales es posible que sólo mantengan una función reglamentaria, aunque con reformas en su representación en los congresos locales.
- Mientras llegan las grandes reformas hay mucho que se puede hacer para actualizar y vigorizar el marco reglamentario de los municipios.

Como se pudo observar, la problemática municipal presenta distintas facetas, por lo que en ocasiones resulta complicado establecer un límite tajante entre las distintas áreas que

conforman la realidad municipal, debido a las constantes interconexiones entre los ámbitos administrativo, político-electoral, jurídico y social. En los escenarios, se busca contemplar estos elementos para proyectar el impacto que se derivaría de los mismos, a partir de la valoración de la probabilidad de que se apruebe la reelección en el ámbito municipal.

#### **IV.6. Escenarios**

Las arenas administrativa y política se desarrollan en un ambiente caracterizado por la incertidumbre, por lo cual no es posible adivinar el futuro. Desde la perspectiva del análisis estratégico, se intenta una aproximación a partir de la proyección de los datos con que se cuenta, por lo cual se diseñan diversos escenarios: el normal, el techo, el umbral y el intermedio.

En el contexto de los trabajos de la Reforma del Estado del equipo de transición en el 2000, el tema de la reelección, tanto legislativa como municipal, tuvo considerable importancia, que posteriormente, a partir de los trabajos para la Reforma de la Constitución, realizados por el Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana (INERM), dio lugar a un nutrido debate y a su consideración en las agendas de los partidos PRI y PAN, quienes se manifestaron a favor, mientras que diversos actores del PRD la rechazaron contundentemente.

Paralelamente, con el objetivo de reunir el pensamiento social sobre el Municipio, instituciones académicas, docentes y de servicios municipales de México, tales como el Centro de Investigación y Docencia Económicas, Instituto de Investigaciones Sociales, Centro de Estudios para la Reforma del Estado y del Centro de Estudios Sociales del Estado de México, recopilaron y sistematizaron en una base de datos las propuestas<sup>150</sup> de reforma municipal generadas en México durante los últimos años. El primer nivel de clasificación de las 4 mil 235 propuestas que integran la Agenda son cuatro grandes temas: Estructura financiera del municipio y coordinación fiscal, organización y gestión de la administración municipal, competencias y coordinación intergubernamentales, integración política del ayuntamiento y participación ciudadana, conformados por diversos tópicos en los que se concentra la sustancia de la Agenda. En éste último se incorporó el tema de sistemas electorales municipales, que a su vez integró el tópico de la reelección, sobre el cual se hicieron 25 propuestas.

La mayoría de las propuestas están a favor de que se elimine de la Constitución Política la disposición que prohíbe la reelección inmediata de los miembros del Ayuntamiento. Sólo se registra una propuesta a favor de que se mantenga este impedimento en la Constitución. Sin

---

<sup>150</sup> Las propuestas fueron definidas como aquellas ideas, análisis y planteamientos sobre los gobiernos municipales cuya implementación práctica implicará modificar el estado vigente de la institución municipal y de sus relaciones con otras instituciones o con la sociedad local. Ver [www.municipio.org.mx](http://www.municipio.org.mx)

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

embargo, hay matices en cuanto a cómo debiera reglamentarse la reelección, pues algunos proponen que se reforme el artículo 115 constitucional para eliminar esta prohibición y que cada uno de los congresos locales legisle al respecto, mientras que otros pugnan por que se permita únicamente para el periodo inmediato, que sea factible para un cargo distinto al que se sustentaba, entre otros, a saber:

- *Incorporar en la agenda de la reforma de los sistemas electorales la reelección de los miembros del Ayuntamiento.* Acedo, Blanca; Saiz, Mariana, *Diagnóstico de la integración de los ayuntamientos: base jurídica y desempeño electoral.* México, D. F., P. 387, 424 pp., 1997.
- *Considerar la posibilidad de que los regidores puedan ser reelectos.* Almeida, Elsa, *Intervención*, en Guillén Tonatiuh, Acosta Octavio, Héctor Pedraza, *Foro Chihuahua de la Agenda de la Reforma Municipal en México.* Cd. Juárez, Chih., p. 9, 16 pp., 97/10/17.
- *Reformar el Artículo 115 Constitucional. Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente de forma directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato, salvo que se trate de un cargo distinto al que sustentaba.* Correa Luis, De la Garza Daniel, De León Irma, Et. Al.; Partido Acción Nacional, *Autonomía Municipal*, en *Perfil de La Jornada*, México, D. F., p. 3, 9, 93/05.
- *Abrir una consulta ciudadana para permitir la reelección continua de regidores y, eventualmente, de presidentes municipales.* Osuna, Héctor, *Federalismo y vida municipal*, en *Foro Nacional hacia un Auténtico Federalismo*, León, Gto.- México, p. 337, pp.331-338, 1995.
- *Se debe considerar, en función de su desempeño, la reelección de los miembros del Ayuntamiento ya que se desperdician recursos económicos, políticos y humanos en cada cambio de Ayuntamiento. La reelección municipal, como forma de reconocimiento al desempeño y eficacia, no resulta antidemocrática.* Entrevista a Humberto Rice García, 97/09/05.
- *Prever una reforma constitucional que elimine la no reelección inmediata de Ayuntamientos, quedando de esta manera abierta la posibilidad de legislar al respecto a nivel estatal, de acuerdo al tipo y desarrollo de los municipios que conforman la entidad federativa.* Asociación de Municipios de México A. C., *Los compromisos por el municipio de los candidatos a diputados federales en la LVII Legislatura.* México, D. F., p. 1, 10 pp., 1997.
- *Instituir la reelección en el periodo inmediato posterior.* González, Alejandro, *Por un federalismo democrático, en Senado de la República (Comisión de Fortalecimiento Municipal), Foro regional sobre las relaciones económicas entre la federación, los estados, los municipios y el Distrito Federal*, Monterrey, NL., p. 79, 136 pp., 1995.
- *Reivindicar la reelección moderada en los ayuntamientos para favorecer la carrera municipal.* González Manuel, *La reforma jurídica del Municipio, en Secretaría de Gobernación (SEGOB); CEDEMUN, El Municipio en México, Archivo General de la Nación (AGN), México, D. F., p. 245, pp. 237-246, 1996.*
- *Estudiar y evaluar la conveniencia de establecer la reelección de ediles para el periodo inmediato.* Mancilla, Sergio, *Acción municipal de los partidos políticos, en SEGOB; CEDEMUN, El Municipio en México, AGN, México, D. F., p. 394, pp. 385-394, 1996.*

- *Analizar la posibilidad de la reelección, así como de la permanencia de funciones y funcionarios permanentes. Aumentar el periodo de gobierno de tres a cuatro años; de este modo se garantizaría el seguimiento de proyectos de largo plazo y se eliminaría el "costo de aprendizaje". Mesa I. Diagnóstico de la problemática municipal. El Municipio y sus retos en la transición democrática, CESEM; Federation of Canadian Municipalities, Cuernavaca, Mor., p. 82, 83 pp., 95/01/10.*
- *Posibilitar la reelección consecutiva de los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos. Ortega Roberto, Federalismo fiscal en México, en SEGOB; CEDEMUN, El Municipio en México, AGN, México, D. F., p. 639, 1996.*
- *Se debe implementar la reelección de municipios, ya que 3 años son insuficientes e implican un alto costo para la ciudadanía. Romero, Antonio, Intervención en la Mesa: "Perspectiva Integral del Ayuntamiento como Institución", en Foro Guadalajara de la Agenda de la Reforma Municipal en México, Guadalajara, Jal., 97/12/08.*
- *Ampliar el periodo constitucional de tres años, o bien permitir la reelección de los alcaldes para el periodo inmediato posterior a su gestión. Villarreal Rosendo, El principio de subsidiariedad y el fortalecimiento del gobierno municipal, en SEGOB; CEDEMUN, El Municipio en México, AGN, México, D. F., P. 581, PP. 79-582, 1996.*
- *Abrir la posibilidad de la reelección para los presidentes municipales con límites definidos. Ward Peter, Tendencias en los gobiernos municipales de México: del partidismo a la democracia, Desarrollo Municipal, retos y posibilidades, El Colegio Mexiquense, Zacantepec, Edo. Mex., p. 48, pp. 1-53, 96/09/05.*
- *Debatir acerca de la reelección de cargos políticos municipales. Líneas de acción prioritarias. Municipios urbanos, Reunión sobre gobernabilidad local, democratización y desarrollo regional, Cocoyoc, Mor., p. 6, 6 pp., 96/06/12.*
- *Promover la reelección de Ayuntamientos por un periodo, como mecanismo democrático y de eficiencia administrativa, que mejoraría y fortalecería a los municipios. Asociación de Municipios de México A. C., Conclusiones de la II Asamblea de AMMAC, Aguascalientes Ags., p. 1 y 2, 97/01/31.*
- *El presidente municipal, el regidor y el síndico no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero éstos sí podrán ser electos como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio. Cervantes Eduardo; Secretaría de Asuntos Municipales del PRD, Iniciativa de Ley que reforma el régimen interior de los estados y municipios y crea las regiones autónomas pluriétnicas, México, D. F., p. 17, 28 pp., 95/08.*
- *Modificar la Ley Orgánica de los municipios para evitar reelecciones o imposiciones de autoridades ejidales y municipales. Encuentro Temozón, Yucatán, Encuentros SEDESOL; Instituto Nacional de Solidaridad, El Municipio en la consulta nacional sobre derechos y participación indígena (Cuadernos del INDESOL), México, p. 248, 347 pp., 96/03/11.*
- *Las personas que por elección indirecta, por nombramiento o designación ocupen las funciones de presidente municipal, regidor y síndicos del Ayuntamiento no podrán ser electos para un periodo inmediato. Todos los funcionarios mencionados que tengan el carácter de propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato como suplentes, pero los suplentes no podrán ser electos como propietarios, para el periodo inmediato, a menos que*

hayan estado en ejercicio. Escobar Saúl, Sánchez José Luis, Mejía Jorge, *Propuesta de reforma constitucional a los artículos 41, 115 y 124, II Convención del movimiento nacional municipalista, Veracruz, Ver., p. 51, 55 pp., 93/06/20.*

- *Todos los funcionarios municipales cuando tengan carácter de propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplente, sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que haya estado en ejercicio. Núñez Ma. de la Luz, Municipio libre y federalismo democrático, Atoyac de Álvarez Gro., p. 4, 6 pp., 95/02/24.*
- *Las personas que por elección directa o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos a nivel municipal, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el período inmediato. Núñez Ma. de la Luz, Municipio Libre y Federalismo Democrático, Atoyac de Álvarez Gro., p.4, 6 pp., 95/02/24.*
- *Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa no podrán ser reelectos para el período inmediato. Núñez Ma. de la Luz, Municipio Libre y Federalismo Democrático, Atoyac de Álvarez Gro., p.4, 6 pp., 95/02/24.*

Aunado a lo anterior, destacan las declaraciones de los siguientes actores a favor de la reelección:

- *El Ejecutivo Federal se manifestó a favor de la reelección de legisladores federales y locales, así como de presidentes municipales.*
- *El senador Demetrio Sodi de la Tijera, consideró que "... la posibilidad de reelegir a legisladores y presidentes municipales no tiene relación con una posible reelección presidencial..., es conveniente para fortalecer ambas instancias del poder público.... En el caso del PRD, si bien los cuadros dirigentes están a favor de la reelección, la militancia, en su mayoría, está en contra..., mucha gente quiere llegar a las cámaras y ven la reelección como un tapón a sus aspiraciones políticas personales... esa oposición... era lógica en un sistema político controlado desde las cúpulas del gobierno y el partido de Estado, pero no se justifica en este momento en que existe una verdadera democracia electoral. En un país en el que no había elecciones limpias, prohibir la reelección era la única posibilidad de renovar el sistema..."<sup>151</sup>*
- *Los alcaldes de todo el país, aglutinados en la conferencia Nacional del Municipio Mexicano (integrada por la Federación Nacional de Municipios de México, la Asociación de Autoridades Locales de México y la Asociación de Municipios de México), pidieron al gobierno federal que ponga a discusión una reforma constitucional para que los presidentes municipales puedan ser reelectos en el cargo y que el período de gestión se extienda de tres a cuatro años.<sup>152</sup>*
- *El presidente de la Asociación de Municipios de México consideró que la reelección obligaría a los alcaldes a hacer su mejor esfuerzo para que la sociedad le vuelva a brindar su confianza.*

<sup>151</sup> "Hay dos clases de reelección", *El Universal*, 8 de febrero de 2002, p. 23.

<sup>152</sup> Grisel Camacho, "Piden alcaldes reelección", *Uno más uno*, 7 de noviembre de 2001, p. 7.

Mario Marín Torres, presidente municipal de Puebla y dirigente de la Federación Nacional de Municipios de México estimó que la reelección sería una forma de fortalecer al municipio, porque permitiría lograr un progreso sostenible y poner en marcha proyectos de mediano y largo plazo. Ceferino Torreblanca, alcalde de Acapulco y titular de la Asociación de Autoridades Locales de México dijo que la reelección debe dejar de ser un tema tabú para los municipios y discutirse libremente, sin cortapisas.<sup>153</sup>

- Fernando Garza Martínez, presidente de la Asociación de Municipios de México y alcalde de Guadalajara, aseguró que la reelección de municipios permitirá aprovechar la experiencia y evaluar su rendimiento... la posibilidad de reelección de los alcaldes pasaría por varios candados, el refrendo del partido para postularse como candidato, buscar el refrendo de los ciudadanos y haber tenido un compromiso con la población en la gestión. Sería la mejor opción para la continuidad de proyectos municipales. El presidente municipal de Monterrey, Felipe de Jesús Cantú, precisó que pensar en una ampliación del periodo de gestión de los municipios sería contraproducente porque tres años es mucho ante una mala administración; la apertura de la gestión y la transparencia se convertiría en un dique contra el caciquismo que aún persiste.<sup>154</sup>
- El alcalde de Acapulco, Ceferino Torreblanca, dijo que al pensar analizar la reelección, también se debe poner sobre la mesa el tema de la revocación para que "cuando tengamos alcaldes malos se tenga la posibilidad de que sea la misma población la que revoque el mandato"<sup>155</sup>
- Diego Valadés, director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, explica que la reforma constitucional de 1933 "... tuvo un claro proyecto: si se evitaba la perpetuación en el poder de las personas podría conseguirse la de un partido.... la composición plural de los ayuntamientos y las facultades de los cabildos, que convierten al gobierno municipal en un sistema cuasi parlamentario, permiten pensar ahora en la reelección municipal como un medio para consolidar la democracia en México... el recambio en la titularidad de los cargos debe ser el resultado de una competencia libre entre los candidatos y de una decisión popular responsable... la democracia implica que la ciudadanía pueda mantener en sus cargos representativos y municipales a quienes juzgue que lo merecen... la no reelección en los congresos y en los ayuntamientos favorece la concentración del poder por parte de presidentes y gobernadores e impide la consolidación de la democracia."<sup>156</sup>
- Arturo Damm Arnal, catedrático de Economía en la Universidad Panamericana y asesor de la COPARMEX, considera que "para que la democracia llegue a ser plenamente esa posibilidad de ratificar y mantener en el poder a los gobernantes, o de rectificar y deponerlos, es necesaria la reelección.... si el sufragio es efectivo la reelección se vuelve condición necesaria para la más plena actualización posible de las potencialidades de la democracia. "La posibilidad de ser reelectos es, sin duda alguna, un excelente aliciente para que cualquier

<sup>153</sup> Luis Ramírez, "Alcaldes proponen reelección y ampliar la gestión a cuatro años", *Novedades*, 7 de noviembre de 2001, p.11.

<sup>154</sup> Heriberta Ferrer, "Tendrá sociedad mayor poder para sancionar con reelección", *El Economista*, 11 de febrero de 2002, p. 43.

<sup>155</sup> Grisel Camacho, "Piden alcaldes reelección", *Uno más Uno*, 7 de noviembre de 2001, p. 7.

<sup>156</sup> Diego Valadés, "Reelección Municipal", *El Universal*, 30 de enero de 2002, p. 21.



*candidato a cualquier puesto de elección popular trabaje con honestidad y eficacia. Ya tenemos democracia electoral; lo que nos falta es la reelección.*"<sup>157</sup>

- *Juan Molinar Horcasitas, se pronunció a favor de la reelección de los alcaldes, lo cual es una figura electoral en las democracias, ya que "La reelección tiene una gran ventaja, lo que hace es regresarle el poder al electorado, fortalecer su capacidad para decidir sobre el destino de los órganos de gobierno que con su voto instituye"*<sup>158</sup>.
- *El Dip. Miguel A. Quirós Pérez (PRI), propone que la posible reelección de los presidentes municipales debe ser evaluada a la luz de la complejidad administrativa de las comunidades que gobiernen, dado que en las 116 ciudades de desarrollo intermedio y en las zonas metropolitanas que considera el Programa Nacional de Desarrollo Urbano, se podría pensar en la reelección inmediata de los presidentes municipales, aunque solamente por un periodo y dejar para el siguiente la norma vigente, o bien ampliar el periodo de su actuación a cuatro o seis años según se considerase conveniente.*<sup>159</sup>
- *Armando Salinas, Presidente de la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados, "... es prioritario hablar de la reelección y que se le dé al ciudadano el derecho de quitar y poner legisladores, y cuando le sale uno bueno, dejarlo..., es importante que la gente aprenda a quitarlos y ponerlos al igual que a los presidentes municipales..., no hay país democrata, parecido a México, en donde no exista la reelección de legisladores y alcaldes.*<sup>160</sup>
- *A juicio de Salvador Rocha Díaz, jurista y presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales, la reelección debe ser ilimitada, pero después de que la gestión de los legisladores locales, diputados federales, senadores y presidentes municipales sea homologada en 4 años.*<sup>161</sup>
- *El Dip. Lozano Pardinas (PAN) está totalmente de acuerdo que todavía existen cacicazgos en los municipios; pero siente que hay que darle una apertura al país para que empiece a quitarse esos cacicazgos.*
- *Jacqueline Peschard, consejera federal electoral, en el marco del cuarto Foro para la Revisión integral de la Constitución, presentó cinco propuestas de cambio constitucional en materia electoral, entre ellas permitir la reelección inmediata de los legisladores y presidentes municipales.*<sup>162</sup>
- *Raúl Ramírez Cruz, presidente de la Academia Mexicana de la Administración, propuso que se reforme el artículo 115 constitucional para ampliar el periodo de los funcionarios municipales a cuatro años y permitir una sola reelección en el periodo inmediato.*
- *Carlos Gadsden Carrasco, actualmente director general del INAFED, y Tonatiuh Guillén, académico del Colegio de la Frontera Norte, coincidieron en que es urgente que el Congreso*

<sup>157</sup> "Segunda breve reflexión sobre la democracia: la reelección", en *Entorno*, Año 9, No. 112, México, Diciembre 1997, p. 6-9.

<sup>158</sup> Grisél Camacho, "Piden alcaldes reelección", *Uno más uno*, 7 de noviembre de 2001, p. 7.

<sup>159</sup> ¿Reelección o no reelección en los órganos de gobierno de elección popular?, en *Crónica Legislativa*, Análisis, No. 12, 1º de enero al 29 de febrero 2000, p. 89.

<sup>160</sup> Jorge Arturo Hidalgo, "Consideran prioritario aprobar la reelección de legisladores", *Reforma*, 18 de febrero de 2002, p. 4.

<sup>161</sup> Fernando Damián Hernández, "Está listo el proyecto de reelección de legisladores y municipales", *El Herald de México*, 18 de febrero de 2002, p. 1.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

de la Unión y las legislaturas estatales aprueben reformas para permitir la reelección de los alcaldes y ampliar el periodo de gobierno a cuatro años.<sup>163</sup>

En contraste, como resultado de los debates sobre el tema, diversos actores se manifestaron en contra de la reelección, a saber:

- Manuel Añorve Baños, vice coordinador parlamentario del PRI en la Cámara de Diputados dijo que buena parte de los legisladores de su bancada se opone a la reelección de legisladores y alcaldes, pues de aprobarse esa medida, el Congreso carecería de autoridad moral para rechazar la reelección presidencial.<sup>164</sup>
- Miroslava García Suárez, legisladora perredista, aseveró que para el PRD el principio maderista de "sufragio efectivo, no reelección" sigue vigente y que convocará al resto de las fuerzas políticas a rechazar cualquier intento de hacer pasar la reelección bajo cualquier modalidad y para cualquier cargo público.<sup>165</sup>
- Los diputados locales rechazaron la reelección de diputados y presidentes municipales, argumentando que generaría un estancamiento de la manera de gobernar y porque demuestra que el jefe del Ejecutivo busca ampliar su mandato. El priista Arturo Barajas Ruiz, aseguró que la propuesta del Presidente es con la intención de buscar su reelección. Los diputados del PRD, Ruth Zavaleta Salgado consideró que se deben modificar varias acciones mediante las cuales los diputados puedan demostrar que si trabajan bien en su gestión, mientras que Alejandro Sánchez Camacho consideró que la propuesta será rechazada por todos los capitalinos.
- López Obrador consideró que "no se pueden copiar modelos democráticos" ya que la realidad mexicana es muy precisa y no se debe permitir la reelección en ninguna de sus modalidades.<sup>166</sup>
- En la plataforma política de 2000 del PAN, se asumió el compromiso de no tocar el tema de la reelección bajo ningún concepto. El senador del PAN Felipe de Jesús Vicencio Álvarez reveló que en la convención nacional del PAN surgió el acuerdo, aprobado por prácticamente todos los panistas, para que el debate sobre la reelección fuera anulado, disposición que hasta el momento no ha sido modificada. Asimismo, señaló que la reelección de legisladores y alcaldes también implicaría el riesgo de que algunos líderes políticos –de los que aún hay más, con vocación caciquil que de representación popular- encontraran en ese procedimiento la oportunidad para perpetuarse en posiciones de control y de poder.<sup>167</sup>

<sup>162</sup> Notimex, "Peschard propone reelección de legisladores y alcaldes", *La Jornada*, 28 de agosto de 2001, p. 17.

<sup>163</sup> Ignacio Pérez Vega, "Es urgente la reelección de alcaldes en el país, dicen expertos", *Milenio*, 21 de julio de 2001, p. 13.

<sup>164</sup> Fernando Damián Hernández, "La reelección legislativa no será prioridad, dicen diputados", *El Heraldo de México*, 19 de febrero de 2002, p. 3.

<sup>165</sup> *Ibidem*.

<sup>166</sup> Jesús Flores, Víctor Mayén, "Advierten diputados de ALDF: el Presidente prepara su reelección", *Uno más Uno*, 7 de febrero de 2002, p. 4.

<sup>167</sup> Jesús Saldaña H., "Fox y el PAN se comprometieron a no tocar lo de la reelección, revelan", *El Heraldo de México*, 7 de febrero de 2002, p. 5.

- *Rosa Albina Garavito Elias, profesora de la UNAM y ex senadora del PRD, señaló que según la propuesta de la reelección, aunque circunscribiéndose a la legislativa, los que fuesen reelectos estarían recibiendo el premio del voto ciudadano por haber desarrollado de manera satisfactoria sus tareas, cuando en realidad podría tratarse del fortalecimiento de mecanismos corporativos poco visibles, a cuyos intereses estaría sirviendo esa reelección... el fortalecimiento no necesariamente se daría con la reelección..., la reelección de legisladores inmediatamente abriría el camino al tema de la reelección del Poder Ejecutivo y de ahí a la legalización de los caudillismos apenas habría un paso*<sup>168</sup>
- *El Dip. Moreno Bastida (PRD) sostuvo que en este país existen los cacicazgos, y se expresan precisamente en los municipios y en los distritos; es decir, en los territorios aquellos donde el control es muy férreo, de algunos dirigentes político económicos muy fuertes, y que mientras no terminemos con esos cacicazgos, hablar de reelección es mucho muy peligroso, porque van, desde luego, solamente a que sus intereses sean protegidos mediante la acción gubernamental y desde la representación popular. Por consiguiente consideró que la reelección favorece fundamentalmente a intereses regionales caciquiles, pero también a las cúpulas de los partidos, porque finalmente los métodos de selección están dados por las asambleas nacionales de cada partido y están plasmados en sus estatutos.*

Asimismo, en la LVIII Legislatura se registraron dos iniciativas de reforma del artículo 115 constitucional en la Cámara de Diputados para derogar el párrafo segundo de la fracción I del artículo 115, que prohíbe la reelección de los miembros de los ayuntamientos, a fin de dejar a las Legislaturas locales la responsabilidad de legislar respecto de la forma, condiciones y demás supuestos en que pueda darse dicha reelección; e incluso para no legislar en este aspecto. Dichas iniciativas se presentaron el 9 de abril de 2001 por el Dip. Marcos Pérez Esquer del Grupo Parlamentario del PAN (firmada por 25 diputados) y el 11 de abril de 2002 por el Dip. Alejandro Zapata Perogordo, PAN (firmada por 30 diputados), respectivamente.

Sin embargo, en la Cámara de Diputados, el tema de la reelección se estancó por la falta de consensos, mientras que resurgió en la agenda del Senado de la República, en el que el 10 de abril de 2003 se presentó un proyecto de decreto, aunque sólo se circunscribe a la reelección de los legisladores (diputados y senadores).

El 6 de julio de 2003 se llevaron a cabo las elecciones intermedias, por medio de las cuales se renovó la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, cuya composición es determinante para las perspectivas sobre la reelección, debido a que tanto el Partido Acción Nacional (PAN) como el Partido Revolucionario Institucional (PRI) contemplan entre sus compromisos la permisión de la reelección, mismos que obtuvieron el mayor número de escaños.

<sup>168</sup> "¿Reelección Legislativa?", *El Universal*, 28 de noviembre de 2001, p. 28.

#### **IV.6.1. Escenario normal o corriente**

El escenario normal o corriente supone que el comportamiento será similar al actual o al considerado normal. Es la alternativa neutra, en la que el fenómeno no tiene mayores niveles de cambio en relación con la actualidad.

La controversia sobre el tema de la reelección generó espacios para el posicionamiento de la Conferencia Nacional del Municipio Mexicano, que engloba a las tres asociaciones municipales existentes, así como a diversos legisladores locales y académicos. Sin embargo, el pronunciamiento del Ejecutivo Federal a favor de la reelección de los legisladores produjo una gran polémica ante la posibilidad de que se estuviese proyectando la reelección presidencial, por lo que se evadió el debate.

Al inicio de la LXIII Legislatura, la reelección en el ámbito municipal tuvo altas posibilidades de ser aprobada en virtud de que se consideraba en el mismo paquete que la reelección legislativa, sin embargo, las actuales propuestas sólo se enfocan a ésta última. Por consiguiente, el escenario normal se proyecta como el estancamiento de la propuesta en el corto plazo, aunque con alta posibilidad de concretarse al ser retomada por los partidos Acción Nacional y Revolucionario Institucional, mismos que buscarán la derogación del principio de no-reelección en el artículo 115 constitucional, a fin de que trasladar su definición a las Legislaturas Locales.

Mientras tanto, se lograrán avances moderados en los mecanismos alternativos de fortalecimiento institucional del Municipio, tales como la instauración del servicio civil de carrera, la capacitación de autoridades y funcionarios públicos, la implementación de nuevos esquemas de gestión administrativa, mejoras en la reglamentación municipal, aplicación de esquemas de planeación estratégica y planeación participativa en los municipios más desarrollados. En el ámbito hacendario, los gobiernos municipales seguirán dependiendo de la Federación, demandando la transferencia de mayores recursos.

Sin embargo, continuará pendiente una reforma electoral municipal que contemple la pluralidad y proporcionalidad en el cabildo, por lo que prevalecerá el predominio del presidente municipal sobre el resto de los miembros del cabildo, la concentración de las decisiones en el partido que gane la elección, así como la prestación de los servicios públicos con orientación electoral.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

#### **IV.6.2. Escenario techo**

El escenario techo, es el que supone que el comportamiento puede llegar al máximo que tiene sentido considerar. Es la alternativa que recoge la máxima sensación de escape hacia arriba, el tope de situaciones de histeria en el comportamiento del fenómeno.

En este caso, se espera que la iniciativa presentada por el senador Demetrio Sodi de la Tijera sea aprobada en el Senado de la República y una vez establecida la siguiente legislatura de la Cámara de Diputados, la reelección en el ámbito municipal se incluya en los dictámenes de dicha iniciativa, con lo cual los temas quedan anclados y la reforma en el ámbito municipal logra pasar como parte del paquete de reelección del legislativo.

La consolidación de un auténtico federalismo es uno de los puntos principales de la agenda nacional, por lo que paulatinamente, se va reformando el marco jurídico municipal en materia de autonomía, hacienda y sistemas electorales, por lo que se retoman y prosperan iniciativas como las de los diputados de la LVIII Legislatura, Alejandro Zapata Perogordo y Gabriela Cuevas Barrón, que contemplan aspectos como federalismo y municipio, así como regular la forma de elección de síndicos y regidores, respectivamente.

Paralelamente a la aprobación de la reelección en el ámbito municipal, se impulsan esquemas alternativos de gestión administrativa, planeación estratégica, profesionalización a partir del Servicio Civil de Carrera y la implementación de diversos mecanismos de rendición de cuentas, acompañados de formas de participación directa.

#### **IV.6.3. Escenario umbral**

El escenario umbral, es el que supone que el comportamiento puede llegar al mínimo factible de ser considerado. Es la alternativa que recoge la máxima sensación de escape hacia abajo, es decir el tope inferior hasta donde es dable suponer que descenderá el comportamiento del fenómeno.

De acuerdo con una encuesta realizada para Uno Más Uno por la empresa SCT *Direct Marketing* en el 2002, 70 por ciento de las personas entrevistadas desaprueba la reelección para un periodo inmediato en la Presidencia de la República, 68 por ciento se muestra en desacuerdo con la reelección de diputados y senadores y 65 por ciento con la de gobernadores y alcaldes. Además, la encuesta revela que el 71 por ciento de éstos desconfiaría de los procesos electorales si se reformara el texto Constitucional para dar paso a la reelección.<sup>169</sup>

<sup>169</sup> Reportero, "Contra reelección presidencial, 70%", *Uno más Uno*, martes 1 de octubre de 2002, encuesta levantada vía telefónica en un universo de 400 ciudadanos, hombres y mujeres del Distrito Federal y área metropolitana.

En este sentido, se daría el caso de una opinión pública que manifiesta un fuerte rechazo a modificar la Constitución para permitir la reelección, misma que es apoyada por los actores que están en contra de la reelección, por lo que nuevamente el tema quedaría reservado. Paralelamente, los actores que están en contra de la reelección promueven el fortalecimiento institucional del Municipio por otras vías, incrementándose la posibilidad del establecimiento de la ampliación del periodo municipal. Aún así, mientras se generan condiciones más propicias para impulsar la reelección, se opta por mecanismos alternos que fortalezcan una imagen favorable de las autoridades municipales ante el electorado.

#### **IV.6.4. Escenario Intermedio**

El escenario intermedio tiene dos vertientes, una denominada la alternativa intermedia entre la neutra y la techo, que señala un nivel medio entre lo normal y el máximo. La otra es la alternativa intermedia entre la neutra y la umbral. En este caso indica un nivel medio entre lo normal y el mínimo.

En un escenario intermedio con tendencia positiva para la reelección, se espera que en la LXIX Legislatura, el cabildeo entre las diferentes fuerzas genere un acuerdo rápido para aprobar la iniciativa del senador Demetrio Sodi, antes de que se partidice nuevamente el tema, por lo que, para mantenerla en bajo perfil y agilizar el proceso de reforma constitucional, los legisladores incluirán a las legislaturas locales y sólo quitarán la prohibición a la reelección en el artículo 115 constitucional, dejando a las legislaturas locales la definición de la reelección de las autoridades municipales.

En un escenario intermedio con tendencia negativa para la reelección, los senadores aprueban la reelección legislativa y canalizan la iniciativa a la Cámara de Diputados, quienes la aprueban sin realizar adecuaciones al dictamen, por lo que la posibilidad de la reelección sólo se abre para los legisladores.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

PRIMERA. Estudiar la problemática municipal y analizar cuidadosamente cada una de las alternativas que se proponen para solucionarla lleva a dimensionar la complejidad del Municipio y al mismo tiempo asumir la importancia de apuntalar este orden de gobierno para el desarrollo de la Nación. El fortalecimiento institucional del Municipio es una parte fundamental para el afianzamiento de un federalismo efectivo y, en particular, la reelección inmediata en el ámbito municipal es una de las propuestas que destaca en el debate político como uno de los elementos de la Agenda Nacional con altas posibilidades de concretarse en el marco de la Reforma del Estado.

SEGUNDA. Al reflexionar sobre la concepción de reelección inmediata, se encontró que la palabra "reelección" significa "volver a elegir", sin circunscribirse a tiempo y espacio, mientras que el término "inmediata" quiere decir contigua, por lo que conjuntamente implican volver a elegir para un periodo contiguo. Acorde con lo anterior, en esta investigación la reelección inmediata se concibió como la posibilidad de que un ciudadano que ejerce un cargo de elección popular pueda volver a ser electo para el mismo cargo de manera contigua.

En el desarrollo del análisis externo e interno, se observaron dos modalidades de prohibición a la reelección: absoluta, en la que un ciudadano que ejerció un determinado cargo no puede volver a ser electo para el mismo, y relativa, en la que un ciudadano que ejerce un cargo no puede ser electo para el mismo de inmediato, sino que debe haber un periodo intermedio. Esta interpretación implícitamente conlleva que no podría hablarse de reelección cuando el cargo es diferente al que se ejercía, interpretación que es válida en el caso del Poder Legislativo, ya que un diputado no puede ser postulado como tal para el periodo inmediato en el mismo orden de gobierno, pero puede ser postulado para diputado local o para senador en el periodo inmediato, cuando coincide la renovación de los mismos.

Sin embargo, aunque la redacción constitucional pareciera ser en los mismos términos para legisladores y miembros del Ayuntamiento, ya que el artículo 59 de la Constitución Política establece que "... los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato", mientras que el párrafo segundo, fracción I, artículo 115 dice "... los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato", en las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (expedientes: SUP-JRC-033/98 y SUP-JRC-118/99, correspondientes al 16 de julio de 1998 y al 25 de agosto de 1999, respectivamente), se dictaminó que la posibilidad mencionada en algunas legislaciones secundarias que permitan la reelección inmediata de síndicos y regidores para un cargo distinto, viola lo establecido en el artículo 115 constitucional, que de acuerdo con su

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

interpretación establece el principio de no reelección en términos absolutos para el periodo inmediato.

De esta forma, la reelección inmediata, en el caso específico de su aplicación al ámbito municipal, debe entenderse como la posibilidad de que un ciudadano que ejerce un cargo de elección popular pueda volver a ser electo de manera contigua para el mismo cargo o para un cargo distinto en el mismo orden de gobierno. Cabe mencionar que la redacción del artículo 115 constitucional, así como la interpretación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, establecen la prohibición en términos absolutos para el periodo inmediato, por lo que la reelección en el ámbito municipal es relativa, es decir, un ciudadano que ejerció un cargo en el Ayuntamiento puede volver a ser electo, siempre y cuando no sea para el periodo inmediato.

TERCERA. En el análisis estratégico realizado, se exploró cada uno de los argumentos a favor de la reelección inmediata y las posibles implicaciones de la misma en caso de que sea la única reforma que se concrete para el fortalecimiento institucional del Municipio, para lo cual se elaboró un diagnóstico estratégico a partir del análisis del ámbito externo e interno y posteriormente se definieron los escenarios posibles. Sin embargo, al desarrollar esta metodología, se advirtió que el modelo debe adaptarse según la temática a abordar, por lo que en este caso, no se partió de la definición de objetivos, estrategias y líneas de acción en torno a la reelección inmediata, dado que se pretendió un estudio imparcial en torno a la misma.

CUARTA. En el análisis externo se revisaron las constituciones de diversos países democráticos y federales, a partir de lo cual se determinó que la tendencia es permitir la reelección en el ámbito municipal, a excepción de Bélgica y México, aunque en el primer caso habría que tener en cuenta que el periodo de gobierno es de cinco años. En Austria, India y España, se acepta implícitamente al no establecer ninguna prohibición en el ámbito constitucional, mientras que en Argentina, Brasil y Venezuela se establece expresamente la posibilidad de ser reelecto. La no-reelección en los países latinoamericanos, a diferencia de los países europeos y orientales, deriva de la experiencia histórica, pero las tres democracias federales latinoamericanas la permiten; sin embargo, cada caso debe explorarse con cuidado, pues difieren las condiciones de cada país, por lo que se deben prevenir los posibles impactos de su instauración en las esferas administrativa, política, social, jurídica y electoral.

QUINTA. En la elaboración del análisis interno a partir de las condiciones estructurales y legales de la democracia, el federalismo, el Municipio y el principio de no reelección en México, se determinó que la perpetuación de los hombres en el poder constituyó el problema político de mayores consecuencias en el primer siglo de la vida independiente del país, por lo que la Reforma y la Revolución se iniciaron en abierta lucha contra la inmovilidad gubernamental, la tiranía, el despotismo y la dictadura. Cabe destacar que la Revolución

mexicana, que es el movimiento al interior de un país que registra el mayor número de muertes, encontró en la no reelección el principio necesario para impedir la perpetuación en el poder e impulsar la renovación de los mandatarios, la movilidad en los cargos de elección popular, el régimen de instituciones y no de personas, la existencia de partidos políticos y no la autocracia.

La asociación de la dictadura con la violación del sufragio anuló la posibilidad de una visión positiva sobre la reelección; sin embargo, con los cambios en la geografía electoral a partir del creciente avance de la oposición en los gobiernos locales, se identificó a la alternancia con la efectividad del sufragio que, aunada a la creación de institutos electorales autónomos, generó las condiciones propias de una democracia electoral. Por consiguiente, el tema de la reelección resurgió en la Agenda Nacional, apoyado por diversos académicos e investigadores en la Agenda de la Reforma Municipal en México, promovido en diversos foros por especialistas y actores gubernamentales, como propósito fundamental en los pronunciamientos de la Confederación de Asociaciones de Municipios y como compromiso del Poder Ejecutivo y Legislativo (por parte del PAN y PRI), por lo que se posicionó en la Reforma del Estado como un elemento nodal para el fortalecimiento del Municipio, en el marco de un auténtico federalismo.

SEXTA. Al realizar un balance del diagnóstico estratégico, en el que se enunciaron las fortalezas, debilidades, riesgos y oportunidades de la reelección en el ámbito municipal, a partir de las cuales se conformó una matriz donde se esquematizaron los argumentos y condiciones del contexto que son favorables a la reelección y, en contraste, también se señaló la situación actual de los municipios para valorar sus posibles impactos; las razones con las que coincide la autora respecto del establecimiento de la reelección inmediata en el ámbito municipal son:

- La duración del periodo de gobierno municipal es insuficiente para concretar o dar continuidad a planes y programas gubernamentales, por lo que la reelección posibilitaría administraciones de seis años.

La ampliación de la duración del periodo de gobierno en el ámbito municipal es una alternativa para capitalizar la experiencia en el ejercicio del gobierno y posibilitar la concreción de los planes y programas planteados por los servidores públicos municipales; sin embargo, implicaría crear un proceso electoral específico para este orden de gobierno, en un contexto caracterizado por la tendencia a homologar los procesos electorales de los tres órdenes de gobierno y disminuir el costo de los mismos.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN.

- Los electores tendrían la oportunidad de refrendar o cambiar a las autoridades, lo que daría lugar a una mayor vinculación entre gobernantes y gobernados.

El elemento más convincente a favor de la reelección es abrir la posibilidad a los ciudadanos y electores de evaluar el desempeño de las autoridades electas para refrendarlas o cambiarlas, lo que a su vez generaría la vinculación de los representantes con los electores para obtener dicho refrendo, aunque esto se está dando de alguna forma con la alternancia en el Municipio mexicano, ya que los ayuntamientos y principalmente el presidente municipal trata de no cometer errores, fraude o corrupción, porque cuando la ciudadanía percibe un mal gobierno – no es generalizado- cambia de partido, tal como sucedió en Tultitlán, en el que gobernó el PRI, luego el PAN y ahora el PRD, así como en Cuatitlán, en el que gobernó el PAN, luego fue refrendado y actualmente gobierna el PRI.

- Ante la posibilidad de refrendo, las autoridades tendrían un incentivo para impulsar la eficiencia y eficacia de la Administración Pública Municipal.

La falta de estímulos para desarrollar una carrera o de incentivos para que los gobiernos puedan aprovechar y aprender de la evaluación que la sociedad haga de su gobierno, propicia que no se preocupen por modernizar la gestión municipal y prestar servicios de calidad. La reelección podría ser un incentivo para la eficiencia y eficacia en la administración municipal ante la necesidad de convencer a la ciudadanía de la conveniencia de la permanencia de las autoridades y funcionarios municipales.

- Disminuiría los costos de la curva del aprendizaje de las autoridades municipales.

La constante movilidad del personal impide la especialización en las tareas de gobierno y la profesionalización de los funcionarios públicos. Al rotar se pierde la especialización y la continuidad institucional, porque los funcionarios municipales apenas aprendieron el oficio cuando la administración llega a su término constitucional. El costo de la curva de aprendizaje de los funcionarios es muy elevado porque la lógica prevaleciente es que el primer año de los servidores públicos municipales transcurre en la comprensión de sus funciones, durante el segundo año inician diversos proyectos y en el tercero preparan su salida. En consecuencia, con el cambio administrativo municipal se parte de cero otra vez y se reproduce el ciclo vicioso, por lo que, al ratificar a las autoridades se capitalizaría su experiencia.

En este sentido emergen como oportunidades para su consolidación, a diferencia del proceso histórico que instauró el principio constitucional de no-reelección, la existencia de un sistema de partidos competitivos y la garantía del sufragio, aunado a la tendencia de ser permitida en países democráticos y federales, así como su inclusión en los compromisos o agendas del Poder Ejecutivo Federal, del Poder Legislativo Federal (por parte de las dos principales

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

fuerzas que integran el Congreso de la Unión, PAN y PRI), de académicos e investigadores y de las asociaciones de municipios.

Sin embargo, aunque las condiciones de la competencia electoral cambiaron y actualmente puede asegurarse el respeto al sufragio, prevalecen problemáticas sociales como el analfabetismo y la pobreza en amplios sectores de la población, por lo que difícilmente pueden participar como ciudadanos cuya madurez política impida que sean manipulados y permita que exijan a las autoridades el apego irrestricto a la ley, así como una efectiva rendición de cuentas.

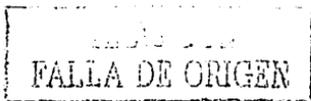
SÉPTIMA. La contraparte de los argumentos a favor de la reelección inmediata radica principalmente en la persistencia de contrastes alarmantes entre los municipios existentes, de tal forma que, de aprobarse la derogación del principio de no-reelección sin contemplar otras reformas que tiendan al fortalecimiento institucional del Municipio, en la mayoría de los municipios se distorsionarían sus posibles beneficios, con lo cual se agudizaría la complejidad de la problemática municipal, a saber:

- Anquilosamiento en el poder de grupos de interés, abuso del poder y formación de cotos personales o el fortalecimiento de los cacicazgos prevalecientes.

Al respecto, cabe mencionar que se contempla la posibilidad de derogar la prohibición de la reelección inmediata en el ámbito municipal en la Constitución Política y dejar que sean las Legislaturas Locales las que definan los términos en que se permitiría, de acuerdo a las condiciones de los municipios, debido a que diversos actores afirman que los municipios urbanos y metropolitanos reúnen las condiciones para que la reelección tenga impactos positivos; sin embargo, la reelección puede ahondar privilegios y quitar oportunidades, propiciando que ciertos grupos de interés o de presión controlen el poder o fortalezcan sus cúpulas, tales como los grupos empresariales en los municipios más desarrollados.

Asimismo, existe el riesgo de fortalecer la formación de relaciones clientelares entre representantes y representados, en virtud de que, como ningún grupo tiene el control total de la Agenda Pública, los partidos compiten por votos a través de respuestas a las demandas de los grupos de presión. En este sentido, aparentemente los que fuesen reelectos estarían recibiendo el premio del voto ciudadano por haber desarrollado de manera satisfactoria sus tareas, cuando en la realidad podrían tratarse del fortalecimiento de mecanismos corporativos.

A lo anterior se suma el caso de los sindicatos, que a nivel municipal obstruyen la realización de programas y promueven la burocratización, mismos que se verían beneficiados con la reelección dados los viejos paradigmas que han permitido el cacicazgo, la corrupción, la antidemocracia y un compendio de traumas para el buen gobierno.



- Los partidos son los que nominan a los candidatos, por lo que en principio éstos responden a los intereses de quien los postula antes que a los de los gobernados.

Las nominaciones a los cargos públicos son una facultad de los partidos políticos. Los partidos deciden sus propios mecanismos de selección a los cargos de elección popular, mismos que deben plasmar en sus respectivos estatutos, con la única obligación legal de observar su cumplimiento. En este sentido, los individuos dependen, y por ende su carrera política, de la postulación de un partido político, aún para ser reelegidos, así que difícilmente antepondrán la voluntad del electorado a los intereses partidarios.

La reelección no significa que se reelige a todos o a los que la ciudadanía quiera reelegir, debido a que el partido elige a quién propone o no para la reelección. De esta forma, la elección no es la única prueba a superar, también se requiere del apoyo de las dirigencias partidistas para volver a ser seleccionado como candidato. Además, actualmente las candidaturas son beneficios selectivos que los partidos distribuyen a algunos miembros como recompensa de su trabajo y lealtad, por consiguiente, con la reelección, los miembros del Ayuntamiento necesitarán de cierta seguridad sobre la permanencia en su cargo, y así deberán primero mostrar lealtad a su partido y ganarse la aceptación de una base electoral estable, posteriormente tendrán la capacidad y el interés de especializarse en la tarea de gobierno.

Asimismo, como los mecanismos son poco claros y dejan amplio margen a la discrecionalidad, las designaciones son botín de las diversas facciones, generando también posibles escisiones de quienes se sientan excluidos hacia otros institutos políticos que les aseguren la postulación al cargo deseado. Aunado a lo anterior, si los miembros del Ayuntamiento desean reelegirse, deben seguir estrategias personalistas, especialmente para financiar sus campañas, lo que los hace vulnerables ante grupos de interés que contribuyan a financiarlas. Estos dos elementos, escisiones hacia fuerzas políticas que los postulen y campañas personalistas, conllevan el debilitamiento paulatino de los partidos políticos.

- Ausencia de una cultura de rendición de cuentas por parte de los gobiernos y de mecanismos institucionales para que la ciudadanía pueda vigilar y evaluar las políticas públicas y el manejo de los recursos.

Como los electores podrían refrendar o cambiar a las autoridades, las acciones de gobierno durante el primer periodo se orientarían a asegurar su aprobación lo que daría lugar a la satisfacción de algunas demandas sociales, pero en la mayoría de los casos la estrategia tendería a enfocar dicha atención a los mercados electorales rentables. Aunado a lo anterior, muchas autoridades y funcionarios tienen una visión del cargo municipal como "trampolín" hacia otros puestos públicos más rentables, por lo que su gestión se enfocaría a la atención de los problemas inmediatos y no a brindar soluciones de fondo.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En este contexto, la autoridad refrendada contaría con otros tres años de gobierno sin ningún incentivo para cumplir sus compromisos, dado que ya no requerirá otra ratificación de los gobernados, es decir, es posible que los gobernantes se hiciesen irresponsables en el último mandato, cuando ya no dependen del voto ciudadano para continuar su carrera política.

Ante la falta de una cultura de rendición de cuentas por parte del gobierno, persisten la discrecionalidad en la toma de decisiones y una ciudadanía indefensa ante los abusos de las autoridades, aunado a que el esquema de comunicación prevaeciente entre gobernantes y gobernados es vertical y unilateral. Aunque emerge la oportunidad de desarrollar a nivel local leyes como la de Transparencia y Acceso a la Información Pública y de mecanismos para una más amplia participación ciudadana, es necesario que los electores cuenten con la información suficiente sobre las acciones de sus gobernantes, así como mecanismos para deponer a las autoridades en caso de incumplimiento de sus compromisos o de abuso del poder conferido.

- Información vertical y unilateral, que ha dado lugar a la persistencia de prácticas como la inducción del voto vía el *marketing* político, aunados a la compra, coacción del voto y la falta de transparencia en el financiamiento de las elecciones.

A pesar de que se tiene una democracia electoral consolidada, se considera que debido a las condiciones sociales del país en general (pobreza, analfabetismo, desempleo, inseguridad social, entre otros), difícilmente pueden generarse las conductas cívicas que se requerirían para no poner en peligro la democracia en el ámbito municipal, tales como una ciudadanía informada y una cultura participativa, por lo que la reelección daría lugar a la manipulación del electorado y el fortalecimiento de los cacicazgos.

Ante la inexistencia de una cultura política democrática, se corre el riesgo de mantener personajes anquilosados que responden a los intereses de quienes los mantienen en esas posiciones. La apatía y la despolitización están muy extendidas, el ciudadano medio muestra escaso interés por la política, su participación es mínima y en muchos aspectos e instancias no tiene opinión, no sabe en la mayoría de los casos cuáles son los problemas, ni qué soluciones se ofrecen, ni las probables consecuencias, ni siquiera qué candidatos se presentan o cuántos partidos participan.

En contraparte, crece la frustración hacia el gobierno y partidos en general, pues estos tienen poco contacto con la población y no presentan resultados o, en el mejor de los casos, propuestas efectivas para la problemática existente, aunado a que el nivel de información del votante acerca de asuntos públicos es bajo y la volatilidad de los electores empieza a ser considerable. Asimismo, las prácticas fraudulentas, aunque han disminuido considerablemente, siguen existiendo en algunas zonas. Además, las reglas y estructuras no están claramente definidas en la mayoría de los partidos, lo que ha causado grandes problemas internos. En este contexto, técnicas como el *marketing* político ayudan a la manipulación de la

información y, por ende, de una parte del electorado, privilegiando la imagen ante la falta de propuestas.

Las elecciones constituyen el procedimiento institucionalizado para expresar un estado de opinión, porque registran las decisiones de los votantes, sin embargo no se puede relativizar su importancia ni aislar el acontecimiento electoral de todo el circuito del proceso de formación de la opinión. Aunque el poder electoral sea en sí la garantía mecánica de la democracia, las condiciones bajo las cuales el ciudadano obtiene la información y está expuesto a las presiones de los fabricantes de opinión, son las que constituyen la garantía sustantiva.

El impacto de las demandas sociales y de los medios periodísticos, cuando denuncian actos de gobierno presuntamente ilícitos y/o exigen su sanción o reparación, depende en gran medida de acciones que agencias estatales debidamente autorizadas lleven a cabo con el propósito de investigar delitos y, llegado el caso, sancionarlos. Sin tales acciones, las demandas sociales y la cobertura de los medios tienden a crear un clima de desafección pública en relación con el gobierno, que pueden obstruir sus políticas y terminar con su derrota en las próximas elecciones.

Cuando se generaliza el sentimiento de que el gobierno incurre una y otra vez en prácticas corruptas, los medios tienden a convertirse en tribunales sustitutos. Exponen los presuntos delitos, señalan a los supuestos responsables y dan a conocer los detalles que consideran relevantes. Sin la apropiada acción del gobierno, en estos casos algunos funcionarios son eximidos de las sanciones que probablemente les habrían cabido si hubieran intervenido los correspondientes tribunales y otras agencias públicas. En cambio, los funcionarios que son exonerados, quedan estigmatizados y con frecuencia son condenados por la opinión pública sin haber tenido un debido proceso en su defensa.

- Ante la falta de pesos y contrapesos efectivos al interior del Ayuntamiento, se fortalecería la concentración de toma de decisiones en el presidente municipal.

Persiste el riesgo de fortalecer aún más la figura del presidente municipal, debido a que el esquema presidencial federal se trasladó al ámbito municipal, por lo que el presidente municipal concentra un conjunto de competencias que junto con las reglas para la toma de decisiones (mayoría simple), aseguran su imposición sin contrapesos reales.

En los criterios para la integración de los ayuntamientos prevalece un juego de suma cero y el partido que gana la elección en el Municipio gana todo independientemente de lo competido que haya resultado la elección, por lo que el partido que gana la presidencia municipal puede tomar unilateralmente todo tipo de decisiones sin necesidad de construir consensos con el resto de las fuerzas políticas representadas en el cabildo.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- Se alentaría la percepción del Ayuntamiento como espacio de poder personalizado y no de servicio hacia los gobernados.

Debido a la competencia que se generaría al interior del Ayuntamiento dado el interés de sus miembros de reelegirse, la atención de los mismos se enfocaría a la conformación de cotos electorales más que a la atención de la población en general.

Con el transcurso de los años, los ciudadanos se van familiarizando con las autoridades, lo que puede traducirse en una mejor relación gobierno-sociedad, pero ciertos grupos o sectores sociales se verán afectados en aquellos casos en los que no haya imparcialidad por parte del gobernante.

Las propuestas en torno a las modalidades de reelección inmediata en el ámbito municipal contemplan permitiría para un solo periodo y no de manera indefinida, por lo que, ante la limitación de mandato, los representantes no encontrarían incentivos para involucrarse en proyectos de largo plazo, pues difícilmente intercambiarían costos y beneficios futuros por actividades que les redituarian en el presente, lo que podría motivar la acumulación de la mayor cantidad de beneficios económicos mientras puedan hacerlo, motivando la corrupción.

En contraparte, la reelección inmediata indefinida por sí sola no garantiza que las autoridades electas se comprometan efectivamente con los gobernados, dado que en algunos casos la permanencia en un ámbito de acción propicia la generación de núcleos de corrupción más que la especialización, un ejemplo concreto es el caso de la reelección relativa del Poder Legislativo, pues aunque son pocos los legisladores con carrera legislativa, un número de personajes del PAN, PRI, PRD y PT que ejercen el control político y legislativo en dicho órgano suman entre tres y siete periodos como representantes federales, sin que ello se traduzca en un mejor trabajo parlamentario. Se puede mencionar a los pristas Augusto Gómez Villanueva e Hilda Anderson, quienes cinco veces han sido diputados federales y dos senadores; Salvador Rocha Díaz, quien ha dos veces diputado federal y dos senador; César Augusto Santiago con cuatro periodos de diputado; así como Fernando Ortiz Arana y María de los Ángeles Moreno, que han estado en la Cámara de Diputados y de Senadores, además de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Asimismo, los panistas Ricardo García Cervantes con cuatro periodos, Emilio Goicochea Luna con tres, Felipe Calderón con dos; además del petista Alberto Anaya, el legislador independiente Amador Rodríguez Lozano y Guillermo Hopkins Gámez con tres cargos de diputados federales y uno como senadores.

OCTAVA. Aunado a los argumentos anteriores, no hay una relación causa-efecto entre la reelección inmediata y los beneficios que promueve, es decir:

- En el caso de la planeación, la reelección no asegura la planeación y programación de largo plazo, debido a las limitantes estructurales propias del sistema de

planeación, dado que en varios municipios la gestión se caracteriza por ser contingente y sin perspectivas de largo plazo, aunado a que algunas leyes orgánicas municipales y de planeación de algunos estados, como el Estado de México, determinan que la planeación debe ser a tres años.

- ✓ Otro de los elementos que se destaca a favor de la reelección es que propiciaría la profesionalización de los servidores públicos, pero esto no es un efecto directo de la acumulación de años en una función, sino que se requiere de un Servicio Profesional de Carrera que, en el caso de los funcionarios públicos daría lugar a reglas claras para la continuidad y mejora en la administración pública, así como para trascender los cambios de gobierno.
- ✓ La discrecionalidad de los gobernantes se ve limitada cuando la tendencia de los elegidos es en el sentido de procurar apoyos para la reelección más en la base ciudadana que en la cúspide partidaria. En contraparte, esto propicia campañas personalistas que derivan en arreglos con grupos de interés para asegurar los apoyos para la reelección.

Los candidatos que estén seguros de tener el sólido respaldo de un electorado leal y no reciban auspicio de su partido para reelegirse, se cambiarán a otra organización partidaria que les ofrezca una mejor posibilidad de reelección, lo que minará la coherencia partidaria. Asimismo aquellos que no puedan reelegirse inmediatamente buscarán caminos alternos en la burocracia central o en gobiernos locales para avanzar sus ambiciones políticas, con lo cual no sólo no acumularán mayor experiencia, sino que tampoco canalizarán su actividad para mejorar su desempeño.

- ✓ Con la prohibición de la reelección inmediata, se evita la capitalización de experiencia; sin embargo, la reelección en el ámbito municipal es relativa, es decir, los miembros del Ayuntamiento pueden volver a ser postulados una vez cumplido el periodo constitucional establecido; sin embargo, valdría la pena evaluar porqué los partidos no los promueven y si el trabajo de aquellos que regresan se traduce en un beneficio real para la sociedad.
- ✓ No hay un incentivo para un buen gobierno e impide que se dediquen de tiempo completo al encargo, porque tienen que ocuparse en concretar lo que harán una vez que termine el periodo de gobierno, lo que pone de manifiesto que hace falta un mayor compromiso y vocación de servicio por parte de las autoridades electas, pues ya cuentan con otros incentivos como el estatus político y la remuneración inherentes al cargo. Asimismo, la permanencia no es suficiente para que un funcionario público quiera especializarse, ya que en caso de abrir la posibilidad de la reelección en las

condiciones vigentes, se daría lugar a que los representantes populares dediquen más tiempo a mantener sus maquinarias electorales que a las funciones trascendentales.

- Se afirma que no puede hablarse de un sistema constitucional democrático cuando los integrantes de un órgano de poder no responden de su gestión ante sus mandantes y cuando los órganos del poder no son objeto de control político se reduce la posibilidad de un ejercicio legal, equilibrado, responsable y razonable del poder, por lo que la reelección es la forma de lograr que los representantes rindan cuentas a los gobernados y se sometan al juicio de los electores. Sin embargo, la reelección no es la única vía para la rendición de cuentas por parte de los gobernantes, si así fuera entonces se tendría que permitir para todos los cargos de elección popular, aunado a la dificultad de un juicio efectivo por parte de electores con bajos niveles educativos y elevadas carencias económicas.
- Se considera que las autoridades electas carecen de responsabilidad política ante la ciudadanía, que los ciudadanos no pueden juzgar el modo en que los representantes populares realizaron su función y que la democracia no se consolidará cabalmente si no se somete a la clase política al juicio ciudadano de las urnas. De esta forma, los políticos prometen (voto prospectivo), pero después no se les puede juzgar por lo que hicieron (voto retrospectivo): terminado el periodo en el que se ejerció la representación, el político ya no da la cara ni aparece en la boleta para que el elector pueda evaluarlo.

Sin embargo los ciudadanos realizan este ejercicio, debido a que los representantes no pueden ser evaluados de esta forma, pero el partido sí puede ser evaluado retrospectivamente, por lo que se requiere profundizar en la responsabilidad de los partidos políticos al respecto, pero en un contexto de fortalecimiento de las instituciones y no de personas. Asimismo, esto pone de manifiesto la impotencia de los gobernados para exigir a los gobernantes el cumplimiento de los compromisos de campaña y, por ende, la necesidad de establecer mecanismos efectivos de rendición de cuentas que no se limiten a una evaluación electoral.

NOVENA. El municipio en nuestro país enfrenta serias dificultades para su propia consolidación como estructura real de gobierno, como poder en un sentido amplio. Se ha escrito mucho sobre sus problemas más graves que se derivan efectivamente de las carencias económicas, de la falta de personal idóneo y profesional, así como de las grandes disparidades de desarrollo que acentúan las diferencias socioeconómicas, políticas y culturales entre un Municipio y otro de modo dramático, aunado al centralismo prevaleciente.

Los problemas administrativos del gobierno municipal en México derivan de una diversidad de factores que tienen que ver con la historia y la configuración institucional misma del

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

sistema de gobierno y del sistema político, económico y social del país. El atraso en los esquemas y procesos administrativos en los niveles locales constituye una seria barrera para el desarrollo de una gestión eficiente de servicios públicos, por lo que es necesario propiciar la consolidación de administraciones que respondan a las funciones que se les asignan.

El mejoramiento de la administración va desde los procesos y estructuras formales hasta las características de los funcionarios que la integran, pues son condiciones impostergables para el avance municipal. Dadas las carencias tan ostensibles que se presentan en las administraciones estatales y locales, es apremiante encontrar soluciones rápidas que atenúen los efectos negativos de la falta de profesionalización dentro de los cuadros político-administrativo.

Alcanzar buenos resultados exige un cuerpo administrativo capaz de implementar las políticas gubernamentales. En este sentido, es necesario un nuevo perfil del administrador público local, habilitado no sólo para gestionar los servicios públicos, sino para promover el desarrollo; capaz de manejarse en condiciones de incertidumbre y dispuesto a vincularse con los diferentes agentes sociales. El perfil del político local y el servidor público municipal requieren de una adecuación a las condiciones que produzcan una relación distinta con los gobernados, con mayor participación o al menos con un compromiso más consciente. Es básico que el funcionario posea un alto sentido ético y de responsabilidad, pugnar por ello puede ser producto de una nueva visión de servicio, orientada a los distintos públicos y, en general, a la ciudadanía, pero también puede ser el reflejo de un juicio interno fuerte sobre las características de los actuales funcionarios y autoridades municipales.

DÉCIMA. Las autoridades y los partidos políticos deben realizar esfuerzos para lograr un contacto más directo con la comunidad y propiciar los necesarios cambios de actitud para el ejercicio corresponsable de gobierno; a ofrecer e impulsar más y mejores métodos, estrategias y mecanismos, simples, útiles y adecuados para modernizar la vida pública y, en particular, mejorarse a sí mismos, optimizar los recursos disponibles y tomar en cuenta las propuestas y la participación de la sociedad, así como las experiencias y potenciales que funcionan y son útiles para proyectar hacia delante la acción gubernamental con la acción política y social. En este sentido, se recomienda la búsqueda de mecanismos de participación ciudadana que incorporen como actores fundamentales a la ciudadanía, expertos en la materia y al gobierno.

Ante la necesidad de legitimarse frente a una población cansada de gobiernos autoritarios e ineficaces en buena parte de los municipios, la administración pública contemporánea debe reorientar su acción con énfasis en la eficiencia de sus programas y políticas, y fortaleciendo la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas. El diálogo entre gobernantes y gobernados debe convertirse en un ejercicio constante que consolide el desempeño municipal y permita la incorporación dinámica de los actores sociales en la búsqueda de soluciones consensuadas a los problemas municipales.

DÉCIMO PRIMERA. De esta manera, se confirma la hipótesis de que la reelección inmediata, por sí sola no es el instrumento idóneo para dar continuidad a las acciones gubernamentales, impulsar la planeación y programación de largo plazo, eficientar la administración pública municipal e impulsar la profesionalización de las autoridades municipales, además de que la vía electoral no es la única forma de que los gobernantes rindan cuentas a los gobernados.

La reforma en torno a la reelección inmediata es prematura y aunque los fines que promueve son loables, es necesario eludir las posiciones maximalistas que atribuyen a una sola medida la solución de todos los problemas. Sin embargo, como se establece en la sección de escenarios, la reelección tiene altas posibilidades de concretarse debido al respaldo que implica la coincidencia al respecto entre el Poder Ejecutivo, las dos principales fuerzas que integran el Poder Legislativo (PRI y PAN), así como de académicos y asociaciones de municipios, entre otros actores relevantes.

La democracia municipal depende de la elección de representantes, pero también de la calidad de la representación; la mera existencia de competitividad en el sistema electoral, no ofrece garantías en la satisfacción de las necesidades, es decir, el triunfo electoral no es suficiente, la sociedad requiere de viabilidad institucional y de acciones concretas que satisfagan en términos globales las demandas que requieren atención inmediata, continua y permanente; por lo que, de aprobarse la reelección inmediata sin ningún tipo de contrapeso, tal como la posibilidad de revocación del mandato, el establecimiento de pesos y contrapesos al interior del Ayuntamiento, sin claros mecanismos de rendición de cuentas, o sin reformas al sistema de partidos y a los sistemas electorales, la ciudadanía estaría desprotegida ante los abusos que pudieran devenir por parte de los gobernantes.

DÉCIMO SEGUNDA. La reelección rendirá frutos en la medida en que existan más y mejores mecanismos de rendición de cuentas, si se apuntala la estructura institucional del Municipio y si en paralelo se garantiza al ciudadano la facultad de vigilar de cerca a quienes lo representan; por lo que la autora se inclina por una reforma integral acorde con las necesidades del Municipio moderno, es decir, que contemple paralelamente las siguientes recomendaciones:

- La solución se debe encontrar no en el número de veces y la continuidad en que una persona puede ser electa para un cargo público, sino en la reforma de los partidos políticos. Por consiguiente, se sugiere considerar algunas modificaciones al marco institucional, especialmente en torno a los sistemas electoral y de partidos, que contemple la democratización interna de los partidos políticos, y la transparencia de sus procesos de operación y mecanismos para la selección de candidatos, eliminando la discrecionalidad y la designación cupular de los mismos.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Asimismo, es necesario que los partidos políticos asuman la responsabilidad de la preparación de sus candidatos a los cargos de elección popular, capacitándolos para el buen ejercicio de sus funciones. Los partidos políticos tienen que orientar sus baterías hacia la capacitación de sus liderazgos bajo un código de ética y deben diseñar instrumentos para hacer llegar a esos cargos a los elementos mejor preparados.

Además, los partidos deben llevar un seguimiento sistemático y continuo de sus cuadros municipales y representantes populares, bajo principios éticos y contemplar la posibilidad de aprovechar la experiencia de los gobernantes que postularon, al buscar que los candidatos a la siguiente elección emerjan de las filas de los colaboradores de los mismos.

- ✓ Vigorizar el Sistema Federal Mexicano a partir de reformas institucionales que contemplen la descentralización de facultades, funciones, responsabilidades y recursos a entidades federativas y municipios, que impulsen las relaciones intergubernamentales e intermunicipales, además de fortalecer al Municipio como orden de gobierno y establecerlo como parte integrante de la Federación.
- ✓ Disponer mecanismos tripartitos de participación ciudadana, es decir, integrados por la ciudadanía, especialistas y gobierno, como contrapeso al presidencialismo municipal, además de la definición, seguimiento y control del destino de los recursos públicos, así como de los beneficiarios de obras y servicios.
- ✓ Instaurar instrumentos de planeación democrática a mediano y largo plazos, mediante asambleas comunitarias de planeación, programación y presupuestación, además de mecanismos de planeación intergubernamental.
- ✓ Impulsar la profesionalización de la gestión municipal mediante la implementación del Servicio Profesional de Carrera y nuevos esquemas de gestión de los servicios públicos municipales.
- ✓ Impulsar una reforma electoral que modifique los mecanismos de representación política y la distribución de responsabilidades al interior del Ayuntamiento, así como los sistemas electorales municipales, a partir de la diversificación de los mecanismos de elección, la modificación de las fórmulas de distribución para la integración de los ayuntamientos, así como la redistribución de facultades al interior del cabildo para el reforzamiento del papel de los regidores.

- Establecer mecanismos de transparencia y rendición de cuentas a partir de los cuales los gobernados puedan ratificar a sus autoridades o revocarles el mandato, en caso de incumplimiento de sus compromisos o abuso del poder.
- Promover la reforma hacendaria municipal, que contemple la revisión de los criterios de distribución de las participaciones y transferencias para una distribución más justa de los recursos, nuevas potestades tributarias, que regule los sueldos y gastos de representación de los servidores públicos de elección popular y por designación.

La reelección por sí sola no puede resolver la problemática municipal, la experiencia ha demostrado que no sólo se tiene que avanzar en lo relativo a la representación política, sino que paralelamente se debe consolidar la estructura institucional. La reelección inmediata no es una panacea, su adopción implica diversos problemas, como la tendencia a perpetuarse en el ejercicio del poder y, por ende, a generar núcleos de interés; por lo que es necesario un diseño institucional que reduzca al mínimo sus desventajas e impulse sus ventajas.

La reserva en cuanto a la reelección inmediata de los integrantes del Ayuntamiento permanecerá hasta que sean reformadas las reglas del juego y los gobernantes tiendan nexos de comunicación sistemática y permanente con sus gobernados. Sin embargo, en caso de que se apruebe y decrete la derogación del principio de no-reelección del artículo 115 constitucional, se debe pugnar por que se establezcan plazos que permitan acondicionar el laberinto de la vida municipal.

En este sentido, la reelección en el ámbito municipal no es recomendable en el corto plazo, antes se requiere avanzar en las reformas de fondo para un auténtico federalismo y con ello fortalecer la estructura municipal, incluyendo a los órganos y autoridades auxiliares, debido a que la mayoría de los municipios no tienen la fuerza política, administrativa y financiera, ni la capacidad de respuesta a la demanda social que requiere cualquier orden de gobierno.

La reelección inmediata en la vida municipal puede ser factible, pero con candados ciudadanos y con una legislación acorde a los nuevos tiempos de un Municipio como un auténtico gobierno del pueblo y para el pueblo.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## BIBLIOGRAFÍA

### A) Libros

Accedo, Blanca M., *Agenda de la Reforma Municipal en México, Representación Política y Sistemas Electorales Municipales*, cuadernos de debate, México, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, 2000.

Aguirre Pedro, *Sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos* (colección), México, Instituto Federal Electoral, 2000.

Ai Camp, Roderic (comp.), *La Democracia en América Latina, Modelos y Ciclos*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1997.

Becerra, Ricardo, Salazar Pedro, Woldenberg José, *La Reforma Electoral de 1996, Una descripción general*, México, FCE, 1997.

Burgoa, O. Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Editorial Porrúa, 1997, XI edición actualizada.

Cambio XXI, Fundación Mexicana (coordinación), *Las Transiciones a la Democracia*, México, Editorial Porrúa, 1993.

Certo, Samuel C. y Peter, Paul, con la colaboración de Edward Ottensmeyer, *Dirección Estratégica*, España, Publicación Richard D. Irwin Inc., 1996.

*Conteo de Población y Vivienda*, México, INEGI, 1995.

Cordero Avendaño de Durand, Carmen, *La Vara de Mando. Costumbre Jurídica en la Transmisión de Poderes*, México, Biblioteca del 465 Aniversario, Editada por el Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez dentro de su colección Historia, 1997.

Crozier, Michel, *Estado modesto, Estado Moderno*, México, FCE, 1987.

Dahl, Robert, *La Democracia y sus Críticos*, Barcelona, España, Paidós, 1992.

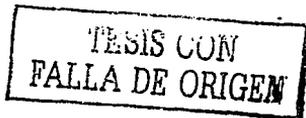
David, Fred R., *Conceptos de Administración Estratégica*, traducido por Pilar Mascaró Sacristán, Quinta Edición, México, Prentice-Hall Hispanoamericana, S. A., 1997.

*Encuesta Nacional de Gestión Municipal*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 1993.

Fernando F. Dworak (coord.), *El Legislador a Examen, El Debate sobre la Reelección Legislativa en México*, México, Cámara de Diputados, FCE, 2003.

Garrido Buj, Santiago, *Instrucciones y Metodología para la Elaboración, Análisis y Trabajos, con Especial Referencia al Análisis Estratégico*, Madrid, Editorial Universitas, S.A., 1997.

Guerrero Juan Pablo y Guillén Tonatiuh, *Reflexiones en Torno a la Reforma Municipal del Artículo 115 constitucional*, México, CIDE, Porrúa.



Guillén López, Tonatiuh, "Gobiernos municipales en México", en *Modernización Política, Federalismo y Desarrollo Regional*, mimeo, 1997.

\_\_\_\_\_, Presentación, en *Agenda de la Reforma Municipal en México*, cuadernos de debate, México, CIDE, 2000.

\_\_\_\_\_, Federalismo, Gobiernos Locales y Democracia, *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, México, Instituto Federal Electoral, 1999.

Hermida, Jorge y Serra, Roberto, *Administración y Estrategia*, 3ª edición, Buenos Aires Argentina, Ediciones Macchi, 1989.

Huntington, Samuel P., *La Tercera Ola. La Democratización a Finales del Siglo XX*, Buenos Aires, Argentina, Editorial Paidós, 1994.

Instituto de Desarrollo Municipal, *ABC del Gobierno Municipal*, México, Centro de Producción Editorial Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados LVII Legislatura del Congreso de la Unión, 2000.

Lijphart, Arend, *Modelos de Democracia, Formas de Gobierno y Resultados en Treinta y Seis Países*, Barcelona, Editorial Ariel, 2000.

Mellado Hernández, Roberto, *Participación Ciudadana Institucionalizada y Gobernabilidad en la Ciudad de México*, México, Plaza y Valdés Editores, 2001.

Mintzberg, Henry, Brian Quinn, James y Voyer, John, *El Proceso Estratégico. Conceptos, Contextos y Casos*, traducción autorizada a Simon & Schuster Company, Editorial en español dirigida por Moisés Pérez Zavala, México, Prentice-Hall Hispanoamericana, S. A., 1997.

Nohlen, Dieter, *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*, México, UNAM, FCE, 1994.

\_\_\_\_\_, *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, México, FCE, 1998.

Ochoa Campos, Moisés, *Grandes Debates Legislativos, Los Debates sobre la No Reelección*, México, Cámara de Diputados, XLVIII Legislatura del H. Congreso de la Unión, 1971.

O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe, *Conclusiones Tentativas sobre las Democracias Inciertas*, Buenos Aires, Argentina, Editorial Paidós, 1989.

Olmedo Carranza, Raúl, *Diccionario de la Administración Pública Municipal*, México, Editorial Comuna, 1996.

Sartori, Giovanni, *Teoría de la Democracia. I. El Debate Contemporáneo*, Madrid, Alianza Universidad, 2001.

Secretaría de Gobernación, *Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*, Poder Ejecutivo Federal, México, 2002.

Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, *El Municipio Mexicano, Reformas y Adiciones al Artículo 115 Constitucional*, México, 2000.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Thompson, Arthur A. Jr. y Strickland III, A. J., *Dirección y Administración Estratégicas. Conceptos, Casos y Lecturas*, versión en español de Patricia Ibarra Colado y Miguel Angel Sánchez Carrión, con la colaboración de Joan María Amat i Salas, Estados Unidos, Addison-Wesley Iberoamericana, S. A., 1994.

Tena, Ramírez Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Editorial Porrúa, 1997, XXXI edición.

Vega Hernández Rodolfo, Rivera Casas Antonio y Fernández Sánchez Eduardo (coordinadores), *Reforma Política - Electoral y Democracia en los Gobiernos Locales*, México, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S. C., 2001.

Zarco Francisco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, México, El Colegio de México, 1956.

Ziccardi Alicia, Municipio y Región, *Agenda de la Reforma Municipal en México*, cuadernos de debate, México, CIDE, 2000.

Zorrilla, S. Y Torres X., *Guía para Elaborar la Tesis*, México, Editorial Mc Graw Hill, 2ª edición, 1970.

## **B) Documentos de Trabajo**

Arellano Gault, David, *Diseño Estratégico de Organizaciones Públicas. Una Tecnología Administrativa Aplicada en México*, Documento de Trabajo, No. 22, México, CIDE, 1997.

Cabrero Mendoza, Enrique, *Agenda de la Reforma Municipal en México, Hacia la Construcción de una Agenda para la Reforma Administrativa Municipal en México*, cuadernos de debate, México, CIDE, 2000.

García del Castillo, Rodolfo, *Análisis del Municipio Mexicano: Diagnóstico y Perspectivas*, Parte 1, Documento de Trabajo No. 33, DAP, México, CIDE, 1997.

García del Castillo, Rodolfo, *Análisis del Municipio Mexicano: Diagnóstico y Perspectivas*, Parte 2, Documento de Trabajo Número 32, DAP, México, CIDE, 1997.

Mejía Lira, José, *Modalidades Administrativas de los Municipios Mexicanos*, documento de trabajo número 10, DAP, México, CIDE, 1992.

Merino, Mauricio (coord.), *Diploma Nacional en Política Pública y Gobierno Local*, materiales de trabajo, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1996.

## **C) Legislación**

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Secretaría de Gobernación, 2000, pp. 358.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

#### **D) Revistas**

"¿Reelección o no reelección en los órganos de gobierno de elección popular?", en *Crónica Legislativa*, Análisis, No. 12, 1º de enero al 29 de febrero 2000, p. 89.

"Segunda breve reflexión sobre la democracia: la reelección", en *Entorno*, Año 9, No. 112, México, Diciembre 1997, p. 6-9.

*La revista del Colegio*, Gobierno Local, Año III, Núm. 5, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, segundo semestre de 1995.

*Quórum*, Año II, No. 13, México D.F., Abril 1993.

O'Donnell, Guillermo, "Accountability horizontal", en *Estudios Políticos, Revista de Ciencias Políticas y Administración Pública*, cuarta época, núm. 19, México, FCPyS, UNAM, septiembre-diciembre 1998.

O'Donnell, Guillermo, AA.VV., "Otra institucionalización", en *Política y Gobierno*, Vol. III, núm. 2, México, CIDE, segundo semestre de 1996.

Tomassini, Luciano, "Estado, gobernabilidad y desarrollo", *Serie Monografías*, núm. 9, Washington, USA, BID, 1993.

#### **E) Fuentes Hemerográficas**

Alvarez del Villar J. J., "Reelección legislativa", *Uno más Uno*, 16 de febrero de 2002, p. 4.

Camacho Grisel, "Piden alcaldes reelección", *Uno más Uno*, 7 de noviembre de 2001, p. 7.

Ferrer Heriberta, "Tendrá sociedad mayor poder para sancionar con reelección", *El Economista*, 11 de febrero de 2002, p. 43.

Flores Jesús, Mayén Víctor, "Advierten diputados de ALDF: el Presidente prepara su reelección", *Uno más Uno*, 7 de febrero de 2002, p. 4.

Hernández A., "Reelección de diputados y alcaldes a la agenda legislativa, busca el PAN", *El Financiero*, 11 de febrero de 2002, p. 1.

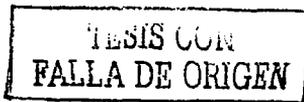
Hernández Fernando Damián, "La reelección legislativa no será prioridad, dicen diputados", *El Heraldo de México*, 19 de febrero de 2002, p. 3.

Hernández Fernando Damián, "Está listo el proyecto de reelección de legisladores y municipios", *El Heraldo de México*, 18 de febrero de 2002, p. 1.

Hidalgo Jorge Arturo, "Consideran prioritario aprobar la reelección de legisladores", *Reforma*, 18 de febrero de 2002, p. 4.

Juan Ciudadano, "Reelegir desconocidos", *Reforma*, 4 de marzo de 2002, p. 21.

Morales Quiroga Yolanda, "Reelección legislativa, ancla para el buen gobierno", *El Economista*, 19 de febrero de 2002, p. 34.



Notimex, "Peschard propone reelección de legisladores y alcaldes", *La Jornada*, 28 de agosto de 2001, p. 17.

Ornelas Andrea, "Mal augurio para el Legislativo en el 2002", *Espejo Legislativo, El Economista*, 8 de febrero de 2002, p. 39.

Paoli Bolio Francisco J., "Fortalecimiento del Legislativo", *El Universal*, 8 de febrero de 2002, p. 23.

Pérez Vega, Ignacio, "Es urgente la reelección de alcaldes en el país, dicen expertos", *Milenio*, 21 de julio de 2001, p. 13.

Ramírez Luis, "Alcaldes proponen reelección y ampliar la gestión a cuatro años", *Novedades*, 7 de noviembre de 2001, p. 11.

Ramos R., "Chocan PAN y PRD en tema de reelección", *El Economista*, 28 de febrero de 2002, p. 41.

Ramos Rolando, "Reelección indefinida de legisladores", *El Economista*, 12 de febrero de 2002, p. 35.

Reportero, "Contra reelección presidencial, 70%", *Uno más Uno*, martes 1 de octubre de 2002, encuesta levantada vía telefónica en un universo de 400 ciudadanos, hombres y mujeres del Distrito Federal y área metropolitana.

Román Ortiz Martín, "Reelección, seguro para decanos de las burbujas legislativas", *El Financiero*, 18 de febrero de 2002, p. 63.

Ruiz Euler Alexander, "La reelección legislativa", *Los partidos, Milenio Diario*, 3 de marzo de 2002, p. 18.

Saldaña H. Jesús, "Fox y el PAN se comprometieron a no tocar lo de la reelección, revelan", *El Heraldo de México*, 7 de febrero de 2002, p. 5.

Troncoso Zazil-ha y Ramos Rolando, "Reelección, más trabajo y menos curules", *El Economista*, 12 de marzo de 2002, p. 12.

Valadés Diego, "Reelección Municipal", *El Universal*, 30 de enero de 2002, p. 21.

"¿Reelección Legislativa?", *El Universal*, 28 de noviembre de 2001, p. 28.

"Hay dos clases de reelección", *El Universal*, 8 de febrero de 2002, p. 23.

## F) Páginas Electrónicas

<http://info.juridicas.unam.mx/navjus/infjur/const/>

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

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

<http://www.iglom.iteso.mx/HTML/CongresoII/mesa9/relatoriam9.html>

<http://www.municipio.org.mx>

<http://www.municipio.org.mx/Blanca-M-Acedo.htm>

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN