

CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN

1.1 PREFACIO

En la actualidad uno de los temas más discutidos en relación con el municipio mexicano y su fortalecimiento, es sin duda la posibilidad de reintroducir la reelección inmediata de los integrantes del ayuntamiento; incluso recientemente el Ejecutivo Federal anunció su intención de someter a consideración del Poder Legislativo una iniciativa de reforma al artículo 115 Constitucional que así lo posibilite.

Dicha intención se ha encontrado con numerosos defensores y opositores. Las razones de tal polarización descansan, por una parte, en las evidencias de que la prohibición existente en dicho ámbito le han restado al nivel municipal de gobierno eficacia en términos de especialización, profesionalismo, planeación y concreción de obras y metas a largo plazo y ahorro de recursos entre otros aspectos más; sin embargo, también hay quienes rechazan la

posibilidad electiva en comento, pues la ven como una trasgresión a los logros de la Revolución Mexicana de 1910.

Existe además un enorme escepticismo hacia esta reforma, ya que plantearía transformaciones institucionales y políticas en cuanto al trabajo y comportamiento de los integrantes del ayuntamiento, tanto entre sí como frente a los propios partidos políticos a los que pertenecen y con el electorado que los elige. Por ello, sus consecuencias son difíciles de predecir.

Considerando lo anterior y con la pretensión de establecer las consecuencias a que conllevaría el permitirse la reelección inmediata de los miembros del ayuntamiento y si ello implicaría un instrumento eficiente y eficaz para la obtención de un óptimo desempeño de las responsabilidades del gobierno y la administración pública municipal, es por lo cual abordamos la investigación que se precisa en el presente trabajo.

Es ante ello que con el propósito de aportar, por principio de cuentas, una idea clara y precisa de lo que es y representa un municipio y su ayuntamiento, dentro de la

organización política y administrativa del estado mexicano actual, se ubican ambas figuras desde diversas perspectivas conceptuales.

Ya que la institución municipal tiene orígenes ancestrales que se remontan a la época antigua, se hace una reseña de las culturas que dieron existencia a esta institución, tales como la Griega y la Romana, indicando el tránsito por la Edad Media y la adaptación que se hizo del municipio en España con matices de varias culturas, así como su posterior exportación e introducción en las Colonias Americanas, donde especial importancia adquirió en la Nueva España al adaptarse a la organización propia de los Aztecas y adquirir elementos característicos propios, que más tarde serían aplicados en las otras colonias españolas del nuevo mundo.

Por otra parte, se hace una referencia detallada del significado y presencia del municipio ya en el México independiente, indicando el papel predominante que jugó la Constitución de Cádiz en lo concerniente a la organización municipal, ya que fueron precisamente sus disposiciones las que rigieron el quehacer de éste ámbito prácticamente desde

el inicio del movimiento independentista nacional, en 1810, hasta la promulgación de la Carta Magna vigente, indicando y explicando las razones del porqué fue omitido el tema municipal en las Constituciones anteriores a la promulgada en 1917.

Será la reiterada práctica reeleccionista en la que se apoyó Porfirio Díaz Mori, para sustentar su régimen antidemocrático, autoritario y dictatorial, la que originó en gran medida el estallido social de 1910 encabezado por Francisco I. Madero y registrado en la historia contemporánea como la revolución Mexicana, cuyo lema central e identificativo citó "Sufragio efectivo, no reelección".

Transcurrida en su fase más violenta la Revolución, el Constituyente de Querétaro, reunido a fines de 1916 en dicho lugar, consagró a principio fundamental la no reelección de los titulares de los Ejecutivo Federal y Estatales, a partir del 5 de febrero de 1917; sin embargo el caudillismo heredado de la fase armada del citado movimiento social propiciaría una reforma al máximo documento legal, reimplantando la reelección del titular del ejecutivo la que

finalmente no se materializaría al ser victimado en 1928 el generalísimo Álvaro Obregón.

No obstante la prohibición electiva a que se sujetó a los jefes de los ejecutivos indicados, por un lapso de 16 años posteriores a la promulgación de la Constitución Federal de 1917, no existió restricción electoral alguna que impidiera la reelección de autoridades integrantes del ayuntamiento en el municipio mexicano; será en 1933 y teniendo como origen la necesidad de controlar las huestes del Partido Nacional Revolucionario, debido a la multiplicidad de partidos políticos locales y regionales que en principio se aglutinaron en torno al incipiente partido, y que se sustentaban en cacicazgos que amenazaban la permanencia del nuevo partido, pero sobre todo que ponían en peligro la paz y la tranquilidad social apenas conseguida tras el movimiento armado y por ende la existencia del propio sistema en formación, cuando se aprobaron las reformas constitucionales que prohibieron la reelección inmediata en el ámbito local, dándole al PNR el control y monopolio político de las nominaciones y candidaturas a los distintos puestos de elección popular, pero sobre todo permitiéndole una movilidad política periódica muy

conveniente para su preservación y fortalecimiento, situación que se ha mantenido, no sin polémica y debate, hasta la época actual.

En las citadas condiciones, el texto del artículo 115 Constitucional que fundamenta al municipio mexicano, en su fracción primera, dispone que 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, estableciendo de manera clara que éstos no podrán ser reelectos para el periodo inmediato, instituyéndose así una prohibición relativa en materia electoral en el citado ámbito.

Aún cuando tal precepto Constitucional ha sido objeto de varias reformas durante su vigencia, en lo referente a la prohibición en cita, no ha experimentado cambio ni adecuación de índole alguna.

En tal contexto, es objeto central de esta tarea el precisar conceptualmente a la reelección, así como exponer el antecedente de la no reelección en el plano municipal, destacando ciertos aspectos interesantes en

cuanto a la duración del mandato en éste ámbito, tanto en el plano nacional como internacional.

Habiéndose aclarado en líneas anteriores que existe debate en el tema de la reelección, presentándose posturas favorables y contrarias, se exponen las principales ventajas que entraña dicha posibilidad, así como las desventajas y mitos que se esgrimen para plantear la oposición, con apoyo en la opinión de destacados académicos, políticos y funcionarios gubernamentales, haciéndose especial mención de los argumentos expuestos en uno y otro sentido en el reciente debate suscitado en el Senado de la República, con motivo de una iniciativa fallida que pretendió posibilitar la reelección en el poder legislativo federal.

Haciendo un ejercicio de legislación comparada, se analiza tanto a la reelección, como al periodo de gobierno y a los integrantes de los cabildos o instituciones equiparables, a la luz de las legislaciones y prácticas de Brasil, Estados Unidos de Norte América, España y Francia, obteniéndose como resultado una serie de aspectos y particularidades que se precisarán oportunamente.

Por otra parte y al involucrarse en el estudio abordado por esta investigación aspectos como el desempeño de las responsabilidades del gobierno y la administración pública municipal, pertinente se estimó hacer referencia y descripción de la integración y funciones básicas de los ayuntamientos existentes en el país, efecto para el cual se contemplan temas relativos como el de las autoridades auxiliares, funcionamiento de los gobiernos, facultades de los ayuntamientos, los organismos descentralizados a tal nivel y el aspecto laboral en dicho ámbito, realizándose una serie de comparativos y de precisiones que ilustran en el tema.

Ahora bien, como una necesidad lógica que impone el análisis que se realiza, se expone de una forma general la problemática común que afronta la administración municipal en México, destacándose lo referente a la debilidad del marco normativo imperante, la obsolescencia de los sistemas administrativos, los precarios sistemas de gestión de los servicios públicos, la carencia de profesionalización imperante en el personal que labora en las diferentes administraciones locales, la grave ausencia de sistemas de planeación y la falta de instrumentos de

gestión para incorporar una visión integral del desarrollo a tal nivel, todo lo cual y en un alto porcentaje, deriva de la prohibición electiva a que se encuentra sujeto el citado ámbito de gobierno, la que además provoca una profunda dificultad de adaptación de la administración pública municipal nacional, ante las nuevas tendencias administrativas internacionales, citándose como caso concreto al modelo gerencial o la nueva gerencia pública, por lo que se exponen los razonamientos que conducen a tal afirmación.

Finalmente se establece la discusión medular que el estudio abordado provoca, arribándose a la conclusión que se presenta y que lleva como propósito hacer una aportación que involucra aspectos políticos, electorales, legales y, desde luego, administrativos, que pretenden fijar una postura sustentada con relación a la controversia que el tema de la reelección municipal ha suscitado a nivel nacional y que necesariamente deberá, en un futuro inmediato, formar parte de los puntos torales e impostergables en la agenda por la reforma del estado y culminar con la adopción de medidas que transformen al municipio mexicano, en aras de obtener su desarrollo

integral y adecuación a la época, permitiéndose con ello necesariamente que aquellos ciudadanos que accedan a ocupar un cargo de elección popular como integrantes del ayuntamiento, puedan tener la aptitud y estar en condiciones de desempeñar de manera óptima el cúmulo de responsabilidades que entraña su participación en el gobierno y la administración pública municipal de que se trate.

1.2 DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

Con motivo de la transición política y administrativa que México comenzó a experimentar a partir del año 1997, como una expresión de los nuevos tiempos, el tema de reelección inmediata en el ámbito municipal se ha vuelto a retomar pero ahora con una mayor fuerza y determinación, ocupando en la actualidad un sitio preferencial en el análisis y en el debate tanto de círculos políticos y académicos como gubernamentales, donde se sostienen y se argumentan cada vez mas posturas favorables que contrarias.

Es en función de lo anterior, que la presente investigación busca establecer si la reelección inmediata de los miembros integrantes del ayuntamiento, conllevaría a fortalecer la práctica democrática en el país y otorgaría un verdadero poder al ciudadano elector, así como a eficientar el desempeño de los funcionarios correspondientes, al facilitarse con ello la curva del aprendizaje, reducirse costos, ahorrarse tiempo y recursos, profesionalizarse la gestión pública municipal y trabajarse en proyectos y programas de mediano y largo plazo, beneficiándose así en todo su contexto al gobierno y a la administración pública del municipio mexicano, legitimándose de paso la actividad política.

1.3 JUSTIFICACIÓN

Esta investigación tiene una justificada importancia en razón a que con ella se persigue evidenciar que uno de los factores que han contribuido decisivamente al estancamiento y retraso, tanto político como económico del municipio en México, lo constituye la prohibición de la reelección inmediata de los miembros integrantes del

ayuntamiento que desde 1933 y hasta hoy en día dispone el texto de la Constitución Federal Mexicana.

Al ser el municipio libre la base de la organización política y administrativa de la nación misma, necesariamente la realidad que priva en éste ámbito es una expresión que se refleja en el acontecer del país y en su propia evolución.

No puede ni debe perderse de vista que en la actualidad existen asentados en el territorio de México un total de 2,430 municipios, en cuyos ámbitos laboran alrededor de 121,676 empleados de base, 155,809 empleados de confianza y 59,550 empleados eventuales, es decir, un total aproximado de 337,035 empleados, de donde se infiere válidamente que cada año, debido a los periodos trianuales de gobierno que rigen a nivel municipal (con excepción de Coahuila) y a los distintos tiempos electorales que se fijan por Estado, alrededor de 60,000 funcionarios municipales se ven afectados por los cambios de gobierno.

Lo anterior implica que cada trienio se invierta en nuestro país una cifra aproximada a los 5 mil millones de

pesos sólo para capacitar a los nuevos funcionarios que inician su gestión, lo que, desde luego, importa un gasto enorme de recursos que bien pudieran ser aprovechados en distintos rubros de apremio que presenta la realidad nacional.

Además de lo señalado, es evidente que la práctica electoral que a nivel municipal se desarrolla actualmente en el país, implica el desperdicio de un valioso tiempo que lleva capacitar periódicamente a los "nuevos" funcionarios; también provoca una falta de continuidad en los planes y programas de gobierno que se sustentan con una visión a corto plazo, una carencia de profesionalismo por parte de los integrantes de la administración pública y, sobre todo, un distanciamiento permanente de los funcionarios que integran a los ayuntamientos del ciudadano elector.

En las apuntadas condiciones, esta investigación, partiendo de un sustento histórico, político y legal, busca establecer y apoyar una serie de consideraciones que den luz sobre la eventual posibilidad de cambio y adecuación, sin soslayar los aspectos y el punto de vista que han logrado preservar la prohibición electoral relativa en el

ámbito municipal por un lapso de 72 años, procurando en todo momento mostrar argumentos sólidos y convincentes que permitan arribar a una válida conclusión que a la postre pueda constituir un aporte al rumbo que deba tomarse al respecto.

1.4 OBJETIVOS

1.4.1 OBJETIVO GENERAL

Establecer la realidad del ámbito municipal y las consecuencias que resultarían de permitirse la reelección de los miembros del ayuntamiento en el municipio mexicano, para un periodo inmediato de gobierno.

1.4.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Si como consecuencia de la reelección inmediata de los integrantes del ayuntamiento, ello determinaría que:

a). Se evidencie que la no reelección inmediata en el ámbito municipal carece de bases históricas válidas que justifiquen la prohibición existente.

b). En congruencia con la práctica democrática, se otorgue un verdadero poder de decisión al ciudadano elector.

c). Se mejore el desempeño y la eficiencia de los funcionarios municipales, lográndose profesionalizar su actividad.

d). Se transparente el trabajo de las administraciones públicas municipales.

e). Se facilite la curva del aprendizaje de los representantes populares en las tareas del gobierno y la administración municipal.

f). Se reduzca significativamente el costo en tiempo y recursos para la capacitación de funcionarios en las administraciones municipales.

g). Se capitalice en toda su extensión, la experiencia política y administrativa de los integrantes del ayuntamiento.

h). Se elijan y alcancen metas y objetivos a corto, mediano y largo plazo, dentro de una misma administración municipal.

i). Se obtengan administraciones municipales eficientes y eficaces.

j). Se legitime la actividad política en el ámbito municipal.

k). Se establezca el beneficio directo que para el municipio mexicano entrañaría dicha medida.

l). Se adecue el sistema de gobierno municipal mexicano, a la realidad internacional prevaleciente.

1.5 HIPÓTESIS

La reelección inmediata de los integrantes del ayuntamiento en el municipio mexicano, beneficia y efficientiza a la administración pública municipal en todo su contexto y consolida al régimen democrático nacional.

1.6 LIMITACIONES

a). Los factores históricos que determinan la configuración institucional misma del sistema de gobierno en el país.

b). La resistencia de amplios sectores sociales y políticos a la adopción de una medida tal.

c). El temor latente de que se reintroduzca la reelección del Presidente de la República.

d). La costumbre que la referida práctica antirreeleccionista tan prolongada, ha generado en el ánimo colectivo.

1.7 DELIMITACIÓN

La investigación se centra en los integrantes del ayuntamiento del municipio en México (Presidente Municipal, Síndicos y Regidores), y busca establecer si la reelección inmediata de éstos, puede ser un instrumento para la obtención de un óptimo desempeño de las responsabilidades del gobierno y la administración pública municipal.

Por lo que hace al tiempo, el período materia de análisis comprende desde la reforma que estableció la prohibición electiva de mérito, en 1933, hasta la época actual.