

## TEMAS A DEBATE SOBRE LA REFORMA DE LA INTEGRACIÓN DEL GOBIERNO MUNICIPAL EN MÉXICO

Blanca ACEDO

SUMARIO: I. *Pluralidad y proporcionalidad en el cabildo*. II. *Diversificación de los mecanismos de elección*. III. *Candidaturas independientes o partidos políticos municipales*. IV. *Reelección y ampliación del periodo de gobierno municipal*. V. *Elección de las autoridades auxiliares*.

El Congreso Constituyente de 1916-1917 estableció en el texto de la Constitución general de la República las bases de la organización de los municipios en México con el fin de garantizar el municipio libre. Uno de los principios que se introdujo fue que cada municipio sería administrado por un ayuntamiento de elección popular directa. Con esta disposición, el diseño de los sistemas electorales municipales dejaba de ser una competencia estrictamente estatal.

Con los años, el artículo 115 de la Constitución federal ha sido objeto de varias reformas, algunas de las cuales han modificado las características de los sistemas electorales municipales. Las reformas que directamente han alterado las características de la integración de los ayuntamientos son las siguientes:

- La que incorporó el principio de no reelección para el periodo inmediato de los miembros del ayuntamiento (*Diario Oficial*, 29 de abril de 1933).
- El derecho a la mujer a votar y ser votada en elecciones municipales (*Diario Oficial*, 12 de febrero de 1947).
- La inclusión del principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios con 300,000 o

más habitantes, y la reforma del artículo 41 de la Constitución, en el que se estableció el derecho de los partidos políticos nacionales a participar en elecciones estatales y municipales (*Diario Oficial*, 6 de diciembre de 1977).

- La extensión del principio de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos de todos los municipios del país (*Diario Oficial*, 3 de febrero de 1983).

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 con un perfil predominante, que poco a poco suprimió la diversidad que se dio en los años inmediatos a la promulgación de la Constitución de 1917. En efecto, en las décadas de los años veinte y treinta del siglo pasado encontramos una mayor diferenciación en los sistemas de representación desplegados por cada una de las entidades federativas con relación a los siguientes temas: duración del periodo de gobierno de los ayuntamientos (de uno a dos años y elección por mitad de los miembros del cabildo); diversidad en los mecanismos de elección de los regidores, síndicos y particularmente del presidente municipal (no estaba definido de antemano en la planilla quién ocuparía el cargo, sino que éste era nombrado y destituido entre los propios regidores) y diferenciación en cuanto a la regulación de la reelección de los miembros del cabildo. A medida que se consolidó el Estado emanado de la Revolución mexicana, las entidades federativas cancelaron poco a poco sus posibilidades de innovación y se plegaron a un modelo prácticamente único, a pesar de no existir un mandato constitucional para hacerlo, con las siguientes características: renovación de los ayuntamientos a través de planillas mediante el sistema mayoritario, con la definición de antemano de quién ocuparía el cargo de presidente municipal, duración del periodo de gobierno de tres años, y no reelección de los miembros del ayuntamiento para el periodo inmediato. Con las reformas de 1977 y 1983 se crearon las condiciones para que la reforma política arribara a los municipios, en un principio a través de la disputa de las regidurías de representación proporcional por los entonces denominados partidos de oposición, y posteriormente de las presidencias municipales. Actualmente no es un solo partido político el que controla los espacios de representación municipal, como sucedió durante décadas, y todos comparten las ventajas y desventajas de los sistemas de representación vigentes.

En nuestro país, cada estado puede optar por diferentes modelos de representación para sus municipios; sin embargo, en los hechos, el perfil de los ayuntamientos es muy similar entre un estado y otro, con excepción de aquellos municipios indígenas que efectúan la renovación de sus cabildos mediante el sistema de usos y costumbres. A diferencia de otros Estados federales, como Alemania y Estados Unidos, en los que no sólo encontramos diferencias entre los modelos de gobierno municipal entre una entidad federativa y otra, sino que en un mismo estado coexisten diferentes modelos de representación, en México el perfil predominante de la integración de los ayuntamientos, con excepción de los que se eligen por la modalidad de usos y costumbres, tiene las siguientes características: elección por el mecanismo de la planilla bloqueada y cerrada (circunscripción única); sólo tienen derecho a registrar planillas los partidos políticos nacionales o estatales; duración del periodo de gobierno de tres años; impedimento de la reelección inmediata de los miembros del cabildo. Lo que cambia es el tamaño de los ayuntamientos (número de miembros), el peso de los puestos de mayoría relativa y de representación proporcional en el cabildo y las fórmulas para distribuir las regidurías de representación proporcional. En todos los estados de la República se ha adoptado el sistema mixto, y en la mayoría —26—, las fórmulas contempladas en la legislación electoral estatal aseguran la mayoría de los puestos que integran el ayuntamiento al partido político que gana la elección, independientemente de lo competida que haya resultado la contienda electoral.

Una revisión de las propuestas que aparecen en la *Agenda de la Reforma Municipal en México*<sup>1</sup> sobre el tema de la reforma de los gobiernos municipales nos permite ubicar los tópicos que concentran el debate: 1. Pluralidad y proporcionalidad en el cabildo; 2. Diversificación de los mecanismos de elección (elección de los regidores por distritos uninominales, elección por separado del presidente municipal y/o síndico, elección de las autoridades municipales en municipios indígenas por la modalidad de usos y costumbres); 3. Candidaturas independientes y/o partidos políticos municipales; 4. Reelección y ampliación del periodo de gobierno, y 5. Elección de las autoridades auxiliares. Si bien estos te-

<sup>1</sup> La *Agenda de la Reforma Municipal* es una amplia base de información que compila y sistematiza el debate nacional sobre la reforma municipal en el periodo comprendido entre 1992 y el año 2000, a través de una revisión de fuentes documentales y bibliográficas, así como a través de la realización de foros en casi todos los estados de la República. Se puede consultar en [www.municipio.org.mx](http://www.municipio.org.mx).

mas aglutinan el mayor número de propuestas, esto no se traduce en que exista consenso entre los diversos actores —como los partidos políticos y las asociaciones de ayuntamientos—, sobre qué es lo que se quiere reformar; simplemente nos ilustran la agenda que se ha construido en la última década con relación a la reforma de los sistemas electorales municipales en México.

## I. PLURALIDAD Y PROPORCIONALIDAD EN EL CABILDO

Una de las propuestas más populares que aparecen en la *Agenda* es la que se orienta a modificar las fórmulas para la distribución de las regidurías incrementando el peso de la representación proporcional en la composición del cabildo. Las propuestas parten del diagnóstico de que el partido que gana la elección en el municipio gana la mayoría de los puestos en el ayuntamiento, independientemente de lo competida que haya resultado la elección.

Las propuestas que aparecen en la *Agenda* sobre este tema se orientan hacia fórmulas que garanticen una mayor equidad entre votos y cargos de representación popular en el ayuntamiento, principalmente en dos sentidos: que la integración de los ayuntamientos se haga de acuerdo con el principio de representación proporcional pura o representación proporcional con cláusula de gobernabilidad.

¿Cómo han interpretado las legislaturas locales el mandato constitucional establecido en el artículo 115 de la Constitución de incorporar el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos? Actualmente todas las legislaciones electorales estatales han incorporado el sistema mixto, es decir, combinan el sistema mayoritario con el de representación proporcional. En todos los casos se asigna al partido que gana la elección la presidencia municipal y la sindicatura(s). Sólo en los estados de Campeche, Coahuila, México y Querétaro puede darse el caso de que una de las sindicaturas sea ocupada por un miembro de una de las planillas minoritarias. Y en una entidad, Chihuahua, el cargo del síndico no aparece en la planilla, sino que es electo en boleta separada, por lo que puede ser de un partido político distinto al partido que ganó la presidencia municipal.

En cuanto a las regidurías, en 25 estados se establece la diferencia entre regidurías de mayoría relativa y regidurías de representación propor-

cional. En estas entidades al partido que gana la elección automáticamente se le asignan el total de las regidurías de mayoría relativa, y las de representación proporcional se distribuyen entre los partidos que cumplieron con los requisitos contemplados en la legislación local, de acuerdo con el método establecido en esta última, que van desde la fórmula de cociente natural y resto mayor hasta a la asignación automática de regidurías a los partidos que cubrieron el requisito del umbral, creando con esta última fórmula una gran iniquidad en la representación de los partidos políticos minoritarios. En estos 25 estados la proporción entre mayoría relativa y representación proporcional está definida de antemano, por el número de puestos que se reparten por cada principio. En los municipios más poblados de cada estado la proporción entre regidurías de mayoría relativa y representación proporcional oscila entre el 60%-40%; en los menos poblados, aunque se utilice la misma fórmula, al disminuir el número de regidurías a repartir se altera la proporción y ésta llega a oscilar entre un 80%-20% (estos porcentajes no toman en cuenta los puestos de presidente municipal y síndico, los que adicionalmente incrementan el peso de la mayoría relativa en el cabildo).

El resto de los estados de la República (6), se caracterizan porque no establecen la diferenciación entre regidurías de mayoría relativa y regidurías de representación proporcional. En efecto, las leyes electorales de Durango, Guanajuato, Guerrero, Morelos, Tlaxcala y Veracruz sólo contemplan la existencia de regidurías de representación proporcional. Es sistema mixto porque en todos los casos la presidencia municipal y la sindicatura se asignan al partido político que gana la elección. Las fórmulas para traducir votos en puestos son muy similares en los estados de Durango,<sup>2</sup> Guanajuato, Morelos, Tlaxcala y Veracruz.<sup>3</sup> En la asignación de las regidurías de representación proporcional participan todos los partidos políticos que reúnen los requisitos contemplados en la legislación electoral, incluido por supuesto el partido que gana la elección, y utilizan el método de cociente natural y resto mayor. La principal diferencia en la aplicación de la fórmula, además de los resultados electorales, tanto dentro de un mismo estado como respecto a otra entidad, depende del tamaño de los ayuntamientos, es decir, del número de regidurías que se distribuyan.

<sup>2</sup> En los tres municipios más poblados del estado opera otra fórmula, que asegura el 60% de las regidurías al partido que gana la elección.

<sup>3</sup> En los municipios con menos de 20 mil habitantes, en los que sólo se distribuye una regiduría, se utiliza otra fórmula.

Los efectos positivos de la fórmula dependen de este último factor, por lo que en los municipios más poblados de cada uno de los estados es mayor el equilibrio entre votos y puestos, y en los menos poblados disminuyen los efectos de la fórmula; por ejemplo, cuando se distribuyen dos o tres regidurías. Sólo en los cinco estados que utilizan esta fórmula se puede presentar el escenario de que el partido que gane la elección no tenga asegurada la mayoría de los cargos en ayuntamiento.<sup>4</sup> Sin lugar a dudas, de los sistemas electorales municipales vigentes en nuestro país, éste es el modelo con el que se logra una mayor equidad entre votos y cargos de representación popular. La principal limitación que presenta es el tamaño de los ayuntamientos previsto en la legislación estatal, ya que debido al escaso número de regidurías por distribuir no opera adecuadamente la proporcionalidad.

## II. DIVERSIFICACIÓN DE LOS MECANISMOS DE ELECCIÓN

### 1. *Elección de los regidores por distritos uninominales y no por planilla*

El sistema mixto de regidurías que existe en 26 entidades federativas no permite que los partidos obtengan triunfos en las dos pistas (la mayoritaria y la proporcional) como sucede en la cámara de diputados y los congresos locales, debido a que las regidurías de mayoría relativa se asignan a través del mecanismo de planilla. Adoptar una reforma de esta naturaleza implicaría dividir el territorio municipal en diversos distritos electorales para elegir a cada uno de los regidores de mayoría relativa. Este modelo de elección puede ser incorporado por las legislaciones electorales sin la necesidad de una reforma a la Constitución federal, como de hecho ha sucedido en el periodo comprendido entre 1917 y 1977.<sup>5</sup>

En caso de que uno o más estados optaran por este modelo de representación, habría que pensar en las variantes de su implementación. Si

<sup>4</sup> Esta situación no es viable en los municipios de Guerrero, aunque la legislación sólo contemple la existencia de regidurías de representación proporcional, porque la fórmula establece que al partido que gana la elección municipal, independientemente de los resultados electorales, se le asignan el 50% de las regidurías.

<sup>5</sup> Durante muchos años así se eligió a los regidores en el estado de Guanajuato. En el estado de Hidalgo, incluso, se utilizó este mecanismo para elegir a los municipios desde que se constituyó como tal en 1870 hasta 1948.

se mantiene la redacción actual del artículo 115 se haría obligatoria la incorporación del principio de representación proporcional, por lo que tendría que acompañarse la elección uninominal por distritos de los regidores de mayoría relativa con la elección por listas de regidores de representación proporcional, pero aun con esta variante del sistema mixto se puede diseñar un modelo que asegure la mayoría de los cargos al partido político que ganó la elección u optar por que la asignación de regidores de representación proporcional sirva para equilibrar los votos obtenidos por cada partido político.

El objetivo que pretende esta reforma es fortalecer el papel de los regidores en el cabildo, crear un vínculo más estrecho entre la ciudadanía y el concejal, y una representación más equitativa de acuerdo con el territorio, lo que permitiría que tanto la gestión como la residencia de los miembros del ayuntamiento no se concentren en la cabecera municipal. La elección por distritos, como sucede en otras ciudades del mundo, puede generar una dinámica que refuerce efectivamente el papel de los regidores como gestores de los intereses de un grupo determinado de la población, en detrimento de los intereses generales de los habitantes de un municipio.

## *2. Elección separada del presidente municipal y/o del síndico*

En México, durante muchos años, en las elecciones municipales la ciudadanía votaba por una lista de regidores, y eran éstos, en sesión de cabildo, los que nombraban al presidente municipal e incluso tenían la facultad de destituirlo.<sup>6</sup> En muchos estados, además, el presidente municipal era nombrado sólo por un año, y no por el periodo completo de gobierno, cuando la mayoría de las Constituciones estatales establecían que éste fuera de dos años. La Constitución federal de 1917 no ha establecido un mecanismo expreso de elección del presidente municipal, por lo que en los años que van de 1917 a la fecha encontramos más de una modalidad, sin que se haya modificado el artículo 115.

En cuanto a la elección de la figura del síndico, la diversidad en los mecanismos para nombrarlo ha sido aún mayor. Actualmente en 27 entidades de la República el o los síndicos se asignan al partido que ganó la elección. Sólo en Campeche y el Estado de México se puede elegir adi-

<sup>6</sup> Con algunas excepciones. La Constitución del estado de Hidalgo, desde 1870 hasta 1948, contempló la elección directa del presidente municipal.

cionalmente una sindicatura de representación proporcional cuando uno de los partidos minoritarios reúne los requisitos señalados en la ley; en Querétaro encontramos 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. Como en dicho estado se contempla la existencia de más de una sindicatura por ayuntamiento, es viable que una de éstas recaiga en un regidor de extracción política diferente al partido que ganó la elección; en el estado de Coahuila la reforma electoral reciente incorporó que la segunda sindicatura se asigne a la primera minoría, y en Chihuahua encontramos el modelo más innovador, ya que establece la elección en boleta separada de esta figura.<sup>7</sup>

En la *Agenda* encontramos propuestas alternativas al modelo vigente para elegir al presidente municipal y a los síndicos, aunque son más frecuentes estas últimas. ¿A qué obedece esto? Aunque este punto no se desarrolla en las propuestas, probablemente hay mayor coincidencia en el hecho de que se asigne la presidencia municipal al partido que ganó la elección. En cambio, las propuestas que aparecen en la *Agenda* para la elección del síndico (por ejemplo, que se elija en boleta separada por el sistema de mayoría relativa, modalidad con la que el síndico puede o no ser del mismo partido que el presidente municipal; o que se asigne al partido político que haya quedado como primera minoría) pretenden, por las funciones muy particulares que ejerce el síndico procurador, que quien ocupe el cargo disponga de una mayor autonomía, y en particular evitar su subordinación a la figura del presidente municipal, hecho del que parten las propuestas.

### 3. *Elección de los ayuntamientos por usos y costumbres en municipios indígenas*

El derecho de elegir conforme a prácticas tradicionales a los miembros de los ayuntamientos en los municipios con población mayoritariamente indígena es sin duda alguna la propuesta que aparece en la *Agenda*

<sup>7</sup> Véase Villasana Dávila, Jaime, *Elección independiente de regidores: un paso hacia la división de poderes en el municipio*, fotocopias, proyecto de investigación, México, Instituto Internacional del Derecho y del Estado, mayo de 2002, pp. 9 y 10.

da, en lo que concierne al tema de los sistemas electorales municipales, que mejor refleja el hecho ineludible de la heterogeneidad municipal y refuerza la idea de que en cualquier escenario de reforma constitucional deberá de tomarse en cuenta la tensión entre uniformidad (piso constitucional básico para todos los municipios del país) y diversidad municipal. Algunos estados, como Oaxaca, han reformado su Constitución estatal y la legislación electoral para realizar la elecciones municipales a través del sistema de usos y costumbres.<sup>8</sup>

### III. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES O PARTIDOS POLÍTICOS MUNICIPALES

En el ámbito local encontramos un reclamo por diversificar los actores que tienen derecho a participar como candidatos en la contienda electoral para renovar ayuntamientos. En algunos casos se propone que en la legislación electoral se contemple la figura de partidos políticos municipales, y en otros, que se admitan las candidaturas independientes.

Los argumentos contrarios a regular esta figura en la legislación mexicana varían radicalmente si los pensamos en función de los diferentes ámbitos de gobierno. Encontramos una mayor resistencia —apoyada en sólidos argumentos— a incorporar las candidaturas ciudadanas en la legislación electoral federal, a que se establezcan requisitos en la legislación electoral estatal que posibiliten el registro de planillas no partidistas en el ámbito municipal.<sup>9</sup>

Un elemento adicional que establece una diferencia sustantiva entre el espacio municipal y el resto de los ámbitos de gobierno y representación política tanto federal como estatal es la heterogeneidad municipal. Para dar una idea, del total de municipios que existen en el país, 746 tienen

<sup>8</sup> Una evaluación sobre la renovación de ayuntamientos por el sistema de usos y costumbres adoptado por el estado de Oaxaca la encontramos en Díaz Montes, Fausto, *Oaxaca 1988: elecciones por usos y costumbres*, fotocopias, 1999.

<sup>9</sup> De acuerdo con los datos proporcionados por José Molina y Janeth Hernández, las normas para postular candidatos son más restrictivas en el ámbito nacional que en el local. De los 19 países que ellos estudiaron, en 16 la regulación es igual en el plano nacional y en el local, y en los 3 que hay cambio es para eliminar, en el ámbito local, la restricción de las candidaturas no partidistas. Véase Molina, José y Hernández, Janeth, “Sistemas electorales subnacionales en América Latina”, en Nohlen, Dieter *et al.*, *Tratado de derecho electoral comparado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

menos de 5,000 habitantes, y 882 están en el rango de 5,001 y menos de 20,000 habitantes. En estos municipios, que representan aproximadamente el 67 % del total de municipios del país, habría que preguntarnos qué tan arriesgado podría ser para el sistema de partidos que otros actores compitieran y disputaran el monopolio del que actualmente gozan en los hechos los partidos nacionales.

Aunque en la mayoría de las legislaciones electorales de los estados se contempla la figura de partidos políticos estatales, los hechos demuestran que no es la figura adecuada para expresar la diversidad local, al menos en el caso de las candidaturas municipales. El número de cargos ocupados por planillas registradas por partidos estatales es mínimo.

Los códigos electorales estatales no prevén la existencia de partidos municipales. Además de los partidos estatales y nacionales encontramos la figura de agrupaciones políticas, pero éstas no pueden registrar candidatos, sólo en coalición con un partido político. Sin embargo, la legislación electoral de Veracruz, a partir de 1994, introdujo una figura muy innovadora denominada “agrupación de ciudadanos de un municipio”, que posibilita que los habitantes de un municipio registren una planilla de candidatos, únicamente en elecciones para renovar ayuntamientos, mientras reúnan una serie de requisitos que establece la ley.

#### IV. REELECCIÓN Y AMPLIACIÓN DEL PERIODO DE GOBIERNO MUNICIPAL

La redacción original del artículo 115 constitucional no contemplaba la prohibición de la reelección inmediata de los miembros del ayuntamiento. Esta disposición fue incorporada al publicarse en 1933 las reformas a la Constitución con las que se consolidaba y extendía el principio de la no reelección, a partir de una iniciativa de ley sometida al Congreso de la Unión por el Comité Ejecutivo del Partido Nacional Revolucionario, en la que se modificaban varios artículos de la Constitución para incorporar el principio de no reelección absoluta del presidente de la República y de los gobernadores, y relativa de los diputados federales, senadores, diputados locales e integrantes de los ayuntamientos. La Constitución de 1917 en su redacción original prohibía únicamente la reelección del presidente de la República y de los gobernadores de los estados. Sin embargo, el artículo 83 fue reformado en dos ocasiones en 1927 para

posibilitar la reelección del general Álvaro Obregón en 1928. Con la reforma de 1933 no sólo se restituyó el principio de no reelección, como estaba previsto originalmente, en el caso del Poder Ejecutivo federal y estatal, sino que se amplió este principio a los miembros del Congreso de la Unión, de los congresos locales y de los cabildos, para el periodo inmediato.

La redacción actual del segundo párrafo del inciso I del artículo 115 es producto de dicha reforma, y no del Congreso Constituyente de 1916-1917. Esto significa que no fue hasta 1933 cuando se limitó la reelección de los integrantes del ayuntamiento. Esta disposición la encontramos desde antes de que se reformara la Constitución federal, en algunas Constituciones estatales, en las que se restringía la reelección inmediata, particularmente del presidente municipal. Esto ocurrió en el periodo comprendido entre 1917-1933. Con la reforma federal de 1933 se eliminó la posibilidad de que cada uno de los estados de la República, a través de sus congresos locales, definieran las modalidades de la reelección en el ámbito municipal, y se uniformó el impedimento de la reelección inmediata de los miembros de los ayuntamientos en todo el país.

La propuesta de posibilitar la reelección inmediata de los miembros del cabildo requiere forzosamente de una reforma al artículo 115 constitucional, ya que la redacción actual no sólo impide la reelección del presidente municipal, sino que cualesquiera del resto de los miembros del cabildo pueda aspirar, en el periodo inmediato, a presidir el ayuntamiento. Las propuestas en torno a la reelección presentan diferentes modalidades: desde eliminar del texto constitucional la redacción que prohíbe la reelección, y que cada legislatura local defina las modalidades de la misma, tal como sucedía en los años anteriores a 1933, o establecer en el artículo 115 las acotaciones para la reelección: por ejemplo, que se permita para un solo periodo inmediato; que sea factible sólo cuando se trate de un cargo distinto al que se sustentaba, o que sólo sea viable en el caso de los regidores, o incluso de los presidentes municipales, como se mencionó recientemente. Actualmente, el periodo de gobierno de los ayuntamientos es de tres años, a pesar de que dicha disposición no aparece en la Constitución federal, sino en las Constituciones estatales. Los congresos locales tienen la facultad de decidir el periodo de sus ayuntamientos, sin que se requiera de una reforma al artículo 115 constitucional. Prueba de lo anterior es que de 1917 a la fecha los estados han modificado el periodo de sus ayuntamientos. En los años posteriores al constituyente de 1917 el periodo del gobierno municipal variaba entre

uno y dos años, con la posibilidad de la reelección en algunos de los estados. Con los años, se amplió el periodo de gobierno a tres años. Probablemente influyó en esta decisión el impedimento de la reelección inmediata y la ampliación del mandato de dos a tres años de los diputados federales y de cuatro a seis años de los senadores en 1933, y posteriormente la extensión del periodo de los gobernadores de cuatro a seis años en 1943. En la medida en que se consolidó en nuestro país un Estado presidencialista y autoritario, este proceso se acompañó de una tendencia a homogeneizar las bases de la organización municipal en las legislaciones estatales. A finales de los años cincuenta, el periodo constitucional de tres años prevalecía en la mayoría de las Constituciones estatales.

Este tema, como el resto de los que aparecen en la agenda de la reforma de los sistemas electorales municipales, debe ser analizado no en forma aislada, sino vinculado a lo que se pretende reformar, que es en este caso dar mayor continuidad y permanencia a los programas de gobierno y disminuir el costo de aprendizaje de cada administración, por lo que debe revisarse a la luz de la reelección inmediata y el servicio civil de carrera en el ámbito municipal. Pensamos que si se elimina la disposición del artículo 115, que prohíbe la reelección, con esta reforma 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 a los tres años de una administración su gestión y con su voto decidir si continúa o no.

Aunque los partidos políticos simpatizan con la idea de la ampliación de la duración de los gobiernos municipales, por ejemplo, de tres a cuatro años, habría que evaluar esta modificación, ya que las desventajas podrían ser mayores que los beneficios. El costo de crear un proceso electoral especial para llevar a cabo las elecciones municipales es muy alto, tanto en términos financieros, de logística, como humanos, esfuerzo que por lo demás no se compensa con la extensión del periodo de gobierno por un año más, ya que no implica un tiempo sustantivo para garantizar la continuidad en las políticas promovidas desde el gobierno municipal.

## V. ELECCIÓN DE LAS AUTORIDADES AUXILIARES

En la *Agenda* son abundantes las propuestas que demandan que se establezcan procedimientos democráticos en el proceso de designación de

las autoridades auxiliares y se revisen los esquemas de articulación entre las cabeceras municipales y las comunidades ubicadas en el territorio municipal. El abanico de propuestas es muy amplio. La más radical va en el sentido de que el gobierno de la comunidad sea reconocido en la Constitución federal como un cuarto nivel de gobierno; en cuanto a su nombramiento, aparece con más frecuencia la propuesta de que estas autoridades no sean designadas por el ayuntamiento, sino electas por la población en votación secreta y directa, aunque también encontramos otras en las que se propone un método mixto, que sean designadas por el ayuntamiento, pero mediante un proceso previo de consulta a la ciudadanía, y, en el caso de las comunidades indígenas, que sean nombradas por la modalidad de usos y costumbres. Ubicamos diferencias ante diversos temas; por ejemplo, cuál debiera ser la institución responsable para llevar a cabo la elección (el ayuntamiento o el consejo estatal electoral); en cuanto al ámbito jurídico idóneo para regular la elección de las autoridades auxiliares. Las propuestas van desde ubicar esta disposición en la Constitución federal, otras que se inclinan por la legislación estatal (Constituciones locales, leyes electorales estatales o leyes orgánicas municipales), y las que optan por la vía reglamentaria, o sea, que cada ayuntamiento defina las bases para la elección de las autoridades auxiliares. Las propuestas que aparecen en la *Agenda* para fortalecer la capacidad de representación de las comunidades ante el ayuntamiento no se reducen a modificar los mecanismos que las legislaciones estatales contemplan actualmente para el nombramiento de estas figuras, sino que van acompañados de propuestas más amplias orientadas a que se normen los derechos y obligaciones de las autoridades auxiliares.

Una última consideración. Estos son los temas que aparecen en la *Agenda* con relación a la reforma de los sistemas electorales. Sin embargo, esto no significa que se hayan construido los consensos sobre cómo reformar el gobierno municipal. Estas propuestas se han generado en forma aislada, y falta un diseño que profile el tipo de reforma que se requiere para la modernización de los ayuntamientos con una orientación democrática, eficiente y responsable, que vincule las modalidades para la integración de los ayuntamientos con su funcionamiento, y que a la vez que establezca ciertos principios básicos sea lo suficientemente flexible para que se logre expresar la diversidad municipal.