



**VICIOS Y BENEFICIOS DE UNA INTERMINABLE  
REFORMA: ALGUNOS IMPACTOS DE LA NUEVA LEY  
ELECTORAL EN LOS MUNICIPIOS**

**DR. EFRAÍN QUIÑONEZ LEÓN<sup>1</sup>**

**APORTACIONES TOTÉMICAS**



---

<sup>1</sup> Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales Universidad Veracruzana. El presente texto fue originalmente presentado como ponencia en el Foro: *“La Consolidación democrática: participación ciudadana y cultura política, a la luz de la reforma político electoral de 2014”*, celebrado en la ciudad de Xalapa los días 23 y 24 de octubre de 2014. Esta versión ha sufrido solamente ligeros cambios.





---

## Presentación

En primer lugar, quiero agradecer esta oportunidad de plantear algunos puntos de vista en el foro al que hoy se nos ha convocado. Valoro que esto ocurra, aunque debo admitir que no es muy frecuente, es decir, que es esporádica la ocasión en que académicos, políticos y funcionarios, pueden intercambiar algunos puntos de vista. Considero que es algo que debemos estimular más a menudo porque del diálogo y de la crítica pueden emerger propuestas para mejorar el desempeño institucional de las instancias de gobierno; al mismo tiempo en que se recuperan iniciativas que brotan de las interacciones entre muy diversos grupos de la sociedad civil. Me parece que promover este tipo de acercamientos no sólo es bueno sino necesario y, por ello, felicito a los organizadores.

Lamento muchísimo que el escenario no sea el mejor, los muertos y desaparecidos en Ayotzinapa, Gro., así como la masacre en Tlatlaya, en el Estado de México, no son más que algunos de los botones de muestra del estado de descomposición institucional que existe en todo el país. Toda nuestra geografía puede asemejarse a una suerte de archipiélago donde se presentan acciones desafiantes de la criminalidad y un bajísimo nivel de desempeño institucional de los organismos públicos encargados, en teoría, de salvaguardar la seguridad de los ciudadanos y aplicar la ley. Así, el gobierno actual parece haber claudicado en porciones más amplias o pequeñas del territorio, en una de sus principales funciones que implica la ineludible misión de ofrecer seguridad a los ciudadanos y estar a merced de las organizaciones criminales: los llamados pactos de impunidad (Buscaglia, 2014).

Sobre este de por sí complejo escenario, se ha venido discutiendo en la opinión pública los cambios y posibles consecuencias de la recién aprobada reforma política, que manifiesta el carácter prácticamente interminable de un conjunto de reglas que no



terminan de limitar las acciones de los actores políticos –muchas de ellas en abierto desafío a la ley–, y hacer eficaz los mecanismos de una genuina representación política.

El tema que voy a tratar tiene que ver con los posibles impactos de la reforma política recién aprobada en los contextos locales. Específicamente me interesa, sobre todo, destacar los límites y posibilidades que puede tener la ciudadanía para la elección de sus representantes en el ámbito municipal.

### **Muchos vicios, pocos beneficios**

Como todos sabemos, esta reforma se presenta en un contexto muy peculiar, pero muy revelador, de la manera en que proceden los actores políticos. El retorno del PRI (Partido Revolucionario Institucional) al gobierno federal fue acompañado de una amplia convocatoria llamada “Pacto por México”, en el cual se establecieron los compromisos de la nueva administración a través de un largo catálogo de acciones y reformas para el país. Una de ellas era, precisamente, la reforma política que se precipitó debido al escándalo nacional que significaron las filtraciones, que evidenciaban la operación política llevada a cabo por funcionarios estatales de Veracruz, con el fin de incidir en las elecciones del año pasado.

Menciono esto, no sólo por el hecho en sí, que de suyo es bastante grave, sino porque observo tres de los vicios que más daño hacen a nuestra tierna democracia y que son un obstáculo para la consolidación de un mejor desempeño institucional en la vida pública del país.

La reforma política tiene vicios de origen porque no fue otra cosa que un arreglo cupular entre las distintas élites políticas que gobiernan este país. Es decir, se operó de espaldas a la ciudadanía o, mejor dicho, sin pensar en ella y anteponiendo los intereses de las burocracias partidistas de todo tipo. No obstante, hay dos elementos que conviene



reconocer: las candidaturas ciudadanas y el mayor acceso que tendrán ahora las mujeres a la representación política; pero ninguna de ellas, por sí misma, podrá beneficiar a la ciudadanía en tanto que podamos elegir a los más capaces y honestos. Eso requiere de otros incentivos y de nuevos diseños institucionales en los que nos involucremos todos.

En segundo lugar está el rediseño institucional del INE (Instituto Nacional Electoral) y las facultades que ahora tiene para organizar las elecciones en todo el país, mediante la consabida idea de que los gobernadores con frecuencia terminan interviniendo en los procesos electorales. Sin lugar a dudas, este fue el principal impulso que nos llevó a la reforma política actual. Sin embargo, ha iniciado la prueba de fuego para el naciente INE y durante este año electoral se verá más nítidamente hasta dónde sus nuevas funciones y atribuciones facilitan su desempeño o son un estorbo.

Bajo esta lógica, la matriz cultural compartida por los actores políticos como protagonistas principales de la reforma, es el centralismo; es decir, no hay diferencia ideológica o política que nos permita reconocer una idea distinta en la cual se involucre el ensayo de nuevos diseños institucionales y el desarrollo de capacidades profesionales desde los distintos espacios en que se desdobra la vida pública del país. Con otras palabras, la matriz centralista es compartida por todas las burocracias políticas, tomando como argumento en este caso, las indebidas intromisiones de los gobernadores que no permiten una competencia política en igualdad de condiciones.

Por cierto, esta matriz cultural centralista no sólo trata con desprecio a las diversas regiones que integran el país y a los ciudadanos que la hacen posible, sino que constituye la dinámica actual con la que se conduce prácticamente toda la administración pública en nuestros días. No olvidemos que las reformas borbónicas empezaron así y terminaron desatando guerras civiles por todo el continente europeo.



Otro elemento que tampoco contribuye mucho a mejorar el desempeño de las instituciones públicas del país es el espontaneísmo –modelo que siempre nos ha caracterizado como nación– de responder por inercia a los grandes retos que enfrentamos. Si bien la reforma fue, en todo caso, un pacto de caballeros, los acontecimientos del año pasado la precipitaron y ése no es necesariamente el mejor escenario para diseñar y ensayar mejores instituciones públicas. Yo únicamente espero que las nuevas y variadas atribuciones encargadas al INE no terminen por saturarlo.

Lo más grave sería ver a una institución, que costó mucho trabajo construir, agobiada con tantas responsabilidades, toda vez que tenga la obligación de conducir todos los procesos electorales del país y, si la ocasión lo requiere (es decir, si los gobernadores vuelven a intentar incidir indebidamente en las elecciones y los consejeros de los OPL dan muestras de parcialidad), intervenir directamente y hacerse cargo de los comicios locales correspondientes.

## La Ley

Pero vayamos al punto de la ley y lo que se establece ahora con relación a las elecciones locales. En el título tercero de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 25 se establece que

Las elecciones locales ordinarias en las que se elijan gobernadores, miembros de las legislaturas locales, integrantes de los Ayuntamientos en los estados de la República, así como Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, se celebrarán el primer domingo de junio del año que corresponda. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2014, p. 8)



Se declara, además, que la fecha en que se lleven a cabo los comicios locales será considerada como un día no laborable y se descargan, en las legislaciones de cada uno de los estados, la responsabilidad de establecer la periodicidad y plazos en que deban celebrarse los comicios extraordinarios cuando se haya declarado nula una elección.

Asimismo, se estipula que “los municipios serán gobernados por un Ayuntamiento de elección popular directa, conformado por el Presidente Municipal” (Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, 2014) y se transfiere a las legislaturas locales la facultad de determinar el número de integrantes del mismo.

Para el caso de los municipios con población indígena predominante, se indica que se respetarán los usos y costumbres para la elección de sus representantes, “garantizando la participación de hombres y mujeres en condiciones de igualdad, guardando las normas establecidas en la Constitución, las constituciones locales y las leyes aplicables” (Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, 2014).

Sin embargo, es en la Constitución General de la República donde se establece de manera específica la forma de integración y organización de los poderes ejecutivo y legislativo de las entidades del país; incluyendo, desde luego, lo referente a los municipios. Sobre este tema, el artículo 115 remite a la composición de los ayuntamientos y ahí se introducen cambios importantes.

En efecto, la fracción primera del artículo mencionado le confiere poderes plenos al gobierno municipal, de tal forma que no existe “autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado”. Pero lo realmente importante es el párrafo en que se alude directamente al tema de la reelección de alcaldes, regidores y síndicos.

Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres



años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. (Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, 2014)

Uno de los problemas que esta reforma entraña es que entra en contradicción con los cambios que se introdujeron apenas el 9 de enero de 2012 a la Constitución local. En este sentido, el artículo 70 de la Constitución política del Estado de Veracruz señala que los ediles durarán cuatro años en el cargo y sin posibilidades de reelección. Por supuesto, esta falta de correspondencia entre la ley suprema y la local, puede solventarse con una nueva reforma a fin de volver al periodo de tres años de las presidencias municipales, de tal forma que los ediles puedan reelegirse en sus cargos por un periodo adicional inmediato. Mientras eso no ocurra, hay un obvio impedimento para aplicar los “beneficios” que establece la Constitución de la República a este respecto.

El próximo año se elegirán poco menos de 900 presidentes municipales en 16 estados de la república y algunos alcaldes de esos municipios podrían optar por reelegirse, siempre y cuando la legislación local no lo prohíba. El problema es que no hemos fortalecido una institución como esa y casuísticamente uno podría albergar dudas razonables sobre la gestión y el desempeño alcanzado por algunos de aquellos presidentes municipales.

### **La realidad municipal**

Lo más preocupante, sin embargo, no son las inconsistencias, sino la eventual posibilidad que podrían tener los alcaldes de gobernar hasta por seis años, cuando no existe prácticamente una sola experiencia en el país, mucho menos en Veracruz, en la que no impere el caos y la corrupción. Las presidencias municipales son instituciones muy frágiles y a menudo sucumben ante el poder incontrastable de los alcaldes. Y la situación puede



ser aún más dramática si agregamos al análisis el avasallamiento y el poder que han logrado acumular los llamados poderes fácticos y la criminalidad que impera en todo el país.

En Veracruz, por ejemplo, las pasadas administraciones municipales dejaron un catálogo de problemas y será la ciudadanía quien pagará las consecuencias sea por la carencia, la ineficacia o el incremento en los costos de los servicios públicos. En este caso, ubico tres problemas principales:

1. La falta de transparencia y rendición de cuentas
2. El quebranto financiero de los municipios debido a sus abultadas deudas
3. El incremento desmedido de la burocracia, los despidos y pérdida de los laudos laborales

Me pregunto si esto es lo que pretendemos reconocer con la reelección de los alcaldes. Por más de que aceptemos que los periodos de gestión son extremadamente cortos, lo primero que hay que hacer es diagnosticar la gravedad de la enfermedad y, con base en ello, tomar las medidas adecuadas con el propósito de fortalecer la institución municipal.

Sin embargo, un punto que me parece importante de la reforma es el de la reelección de los síndicos y regidores. Me parece que esto sí puede convertirse en un círculo virtuoso que contribuya a acercar a la ciudadanía, a aquellos que pretenden tomar su representación; al mismo tiempo que, dichos funcionarios pueden ser sujetos del escrutinio ciudadano y estimular la renovación de una suerte de vida parlamentaria al interior de los cabildos.





Para nadie es un secreto que los regidores y síndicos no responden más que a la lógica de las cúpulas partidistas de manera tal, que les importa muy poco si existe o no sectores de la ciudadanía que los respalden, por la sencilla razón de que los ciudadanos nunca los eligen. Por lo tanto, una buena noticia es que puede incentivarse la profesionalización y una representación ciudadana más genuina a través de la reelección de este tipo de ediles.

En pocas palabras, me parece correcto que se estimule una especie de carrera edilicia tanto de regidores, como de síndicos. De igual forma, no es una mala idea que éstos sean cada vez más representantes de los ciudadanos y no de las burocracias partidistas, pero resulta un despropósito mayúsculo otorgar el mismo beneficio a los alcaldes que, como nos lo demuestra la experiencia, dejan mucho que desear en términos de la falta de profesionalismo y honorabilidad en sus gestiones.



---

## Bibliografía

Buscaglia, E., (2014) *Vacios de poder en México*. Edit. Debate, México.

Casar, A., (2013) “Un mal híbrido” en *Excelsior* [En Línea] 20 de noviembre de 2013, disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/opinion/maria-amparo-casar/2013/11/.../929598>

De Ita, E. G., (2014) “Comparativo - Reforma Constitucional en materia político electoral 2014. Antes de Reforma, texto reformado y anotaciones”, en *Instituto Nacional Electoral* [En Línea] disponible en: [http://www.ine.mx/archivos2/CDD/Reforma\\_Electoral2014/descargas/normatividad/ComparativoRefElec2014.pdf](http://www.ine.mx/archivos2/CDD/Reforma_Electoral2014/descargas/normatividad/ComparativoRefElec2014.pdf)

Diario Oficial de la Federación, (2014) “Ley general de instituciones y procedimientos electorales”. *Diario Oficial de la Federación*, México, Mayo 23, 2014.

Integralia Consultores, (2014) “Lo bueno y lo malo de la reforma político-electoral” en *Animal Político* [En Línea], México, disponible en: <http://www.animalpolitico.com/blogeros-blog-invitado/2014/01/29/lo-bueno-y-lo-malo-de-la-reforma-politico-electoral/>

Instituto Nacional Electoral, (2014) “Convocatoria Quinto foro regional: Consolidación democrática: participación ciudadana y cultura política, a la luz de la reforma político-electoral de 2014” [En línea] México, disponible en: <http://www.ine.mx>

Secretaría de Gobernación, (2014) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* [En Línea] México, Vigésima Primera edición, disponible en: [http://www.dof.gob.mx/constitucion/marzo\\_2014\\_constitucion.pdf](http://www.dof.gob.mx/constitucion/marzo_2014_constitucion.pdf)



---

Silva-Herzog, J., (2014) “El INE y los aborígenes” en *El Siglo de Torreón* [En Línea] 19 de Mayo 2014, disponible en: <https://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/995648.el-ine-y-los-aborigenes.html>

Torres, M., (2014) “Las nuevas 'reglas del juego' para las elecciones, punto por punto” en *CNN México* [En Línea] disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2014/05/16/las-nuevas-reglas-del-juego-para-las-elecciones-punto-por-punto>

Ugalde, C., (2014) Entrevista en *Revista Mexicana de Derecho Electoral* [En Línea] Núm. 5. Enero-Junio de 2014, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, pp. 367-370, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoElectoral/5/ent/ent13.pdf>

Ugalde, L., (2013) “Lo bueno y lo malo de la reforma político electoral” en *El Financiero* [En Línea] 23 de diciembre de 2013, disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/lo-bueno-y-lo-malo.html>