

# La agenda ciudadana municipalista y la reforma del estado

---

---

*Carlos Rodríguez Wallenius\**

## *Resumen*

Desde las preocupaciones ciudadanas, el municipio mexicano en las condiciones actuales ha demostrado ser un espacio que está estructuralmente limitado, con pocos recursos y atribuciones, permeado por una cultura política partidista que recicla formas tradicionales de ejercer el poder. Para promover cambios en el ámbito municipal, varias organizaciones de la sociedad civil han propuesto una reforma municipal a partir de la elaboración de agendas ciudadanas que impulsen el desarrollo y la democratización de los espacios locales.

*Palabras clave:* agendas ciudadanas, reforma del Estado, municipalismo

## *Abstract*

From a citizen perspective, municipalities in present-day Mexico have proven to be structurally limited, with few resources and attributions, and influenced by a political culture that recycles traditional forms of exercising power. In order to promote changes in the municipalities, several civil organizations have proposed a Municipal Reformation that promotes local development and democratization.

*Keywords:* citizen agenda, state reform, municipality.

Artículo recibido el 20-09-07

Artículo aceptado el 13-06-08

\* Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

Los últimos 30 años del siglo xx fueron escenario de dos periodos de luchas ciudadanas de gran importancia para la transformación del sistema político mexicano. El primero aconteció a principios de la década de los 70 y se extendió hasta 1987, llamado por algunos autores “la insurrección municipal”.<sup>1</sup> El segundo inicia en 1988 con el movimiento electoral cardenista y termina en el año 2000 con la consumación de la alternancia partidaria en todos los niveles de gobierno. En ambos periodos, no se evidenciaron acciones espectaculares ni homogéneas, sino que éstas se nutrieron de un gran número de pequeñas batallas políticas regadas en todo el territorio nacional,<sup>2</sup> que expresaban el descontento de sectores sociales frente al régimen de partido hegemónico.<sup>3</sup>

En este sentido, las luchas ciudadanas municipalistas fueron uno de elementos que desgastaron al Régimen de Partido Hegemónico y lo condujeron a una transición política en la medida que instalaron en la conciencia colectiva el respeto al voto ciudadano. Asimismo, promovieron la celebración de elecciones creíbles como derecho ciudadano, así como la consolidación de los gobiernos locales de oposición que, poco a poco, ganaron terreno en la geografía electoral del país, diversificando las opciones políticas que gobernaban los ayuntamientos.

Esto representa la vía centrípeta<sup>4</sup> de la transición del régimen, es decir, que una parte importante de la transformación del sistema político

<sup>1</sup> Adriana López Monjardín, “Los ciudadanos excluidos, la agenda pendiente en los municipios rurales” en Luciano Concheiro, Diego, Roberto y Couturier, Patricia (coords) *Políticas públicas para el desarrollo rural*. México, Juan Pablos y UAM-X, 2004, p. 316.

<sup>2</sup> Son varios los autores que estudiaron las luchas ciudadanas y las experiencias municipales de ambos periodos, podemos mencionar los trabajos de Carlos Martínez Assad. *Municipios en conflicto*. México, IIS-UNAM, 1985. Dieter Pass, Diego Prieto, Julio Moguel y Agustín Sanginés (comp.), *Municipio y democracia. Participación de las organizaciones de la Sociedad Civil en la política municipal*. México, Praxis y Friedrich Naumann, 1991. Alicia Ziccardi (coord.), *La tarea de gobernar: Gobiernos locales y demandas ciudadanas*. México, Miguel Ángel Porrúa e IIS-UNAM, 1995. Mauricio Merino (coord.), *En busca de la democracia municipal: La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*. México, El Colegio de México, 1994.

<sup>3</sup> Algunas denominaciones que encontramos en la bibliografía son: régimen de partido de Estado, modelo autoritario clásico, Estado populista corporativo o social autoritario, sistema PRI-Gobierno. De ellas preferimos la de régimen de partido hegemónico puesto que hace evidente la centralidad que tenía el PRI en el sistema político.

<sup>4</sup> Martagloria Morales y Ana Díaz, “Democracia municipal en México” en Rodolfo Vega y José Rodríguez (coord.), *Municipio*. México, IAPQ, Fundap y Ameinape, 1997, p. 180.

mexicano provino desde sus orillas, desde los municipios. La defensa de los triunfos electorales de los simpatizantes de los partidos de oposición y la exigencia ciudadana por contar con procesos electorales democráticos, desempeñaron un papel fundamental para la transición política, aun reconociendo las limitaciones en el ejercicio de gobierno de los partidos de oposición por la estructura de funcionamiento de los ayuntamientos y la cultura política de los gobernantes y de los propios partidos de la oposición.

La erosión que sufrió el régimen del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en su estrecha vinculación con los diferentes ámbitos de gobierno, se reflejó en el detrimento de la capacidad de control, por parte de las estructuras gubernamentales y del partido oficial, de las relaciones de poder de los grupos locales y regionales, así como la pérdida de legitimidad ante los ciudadanos. En este sentido, los movimientos municipalistas manifestaban las limitaciones, injusticias y exclusiones del sistema. Dichos movimientos son espejos de la sociedad como propone Gusfiel.<sup>5</sup>

En ese contexto, el régimen de partido hegemónico se vio obligado a impulsar tanto una reforma electoral en 1977, como reformas constitucionales en materia municipal en 1983 y 1999. Estas modificaciones retomaron algunas de las demandas planteadas en las luchas y movilizaciones locales. No obstante, al reformarse el régimen, éste intentó mantener las relaciones generales de dominación sobre los actores y procesos sociales: es la historia de los poderosos que modificaron las leyes para no cambiar.

En efecto, el régimen da un respiro al sistema político, abre canales y espacios de participación a las élites, es decir, le da gobernabilidad,<sup>6</sup> pero no se transforma. Ante estas condiciones surgen nuevas luchas ciudadanas que ponen de manifiesto las limitaciones y exclusiones del sistema político, iniciando un nuevo ciclo de conflictos sociales.

Los ciclos de reforma y lucha sociales cuestionan ciertas concepciones referentes al cambio de las instituciones públicas, en particular al neoins-

<sup>5</sup> Gusfiel sintetiza la “metáfora del espejo” según la cual los movimientos sociales actúan como un espejo sobre el cual se refleja la sociedad e impulsa la capacidad de ésta para reflexionar y ser consciente de lo que es. Enrique Laraña. *La construcción de los movimientos sociales*. España, Alianza. 1999, p. 126.

<sup>6</sup> La gobernabilidad en el sentido de la capacidad de gobernar de un grupo en el poder, es decir, desde su sentido gerencial, en situaciones de recursos escasos y en el que se quieren mantener las relaciones generales de dominación, sobre esta perspectiva ver Andrew Selee y Leticia Santín (coord.), *Democracia y ciudadanía. Participación ciudadana y deliberación en gobiernos locales mexicanos*. México, Woodrow Wilson y Agora, 2006.

titucionalismo,<sup>7</sup> el cual resulta de gran influencia para el estudio de las instituciones gubernamentales en México.<sup>8</sup>

Según esta perspectiva, la principal función de las instituciones<sup>9</sup> consiste en reducir la incertidumbre de las relaciones humanas y su transformación depende, en gran medida, del estancamiento que tengan.<sup>10</sup> A su vez, la tensión entre cambio y continuidad está en relación con los costos de transacción,<sup>11</sup> de la cual dependen la eficiencia y la certidumbre que tiene la institución. Estos cambios representan, en todo caso, ajustes estructurales que no modifican sustancialmente el arreglo institucional.<sup>12</sup>

Sin embargo, dicho esquema también padece inconsistencias, ya que deja fuera a los actores sociales que inciden en el campo social y que están excluidos del marco institucional. Este detalle es relevante en la medida que las instituciones son espacios construidos por actores hegemónicos para defender sus intereses, en una confrontación que expresa la correlación de fuerzas en una temporalidad y espacialidad concreta. Así, el funcionamiento de las instituciones formales depende de esta correlación, lo que lo pone dentro de la arena de confrontación social.

En este sentido, no son necesariamente la ineficiencia, la incertidumbre o los altos costos de transacción los que impulsan los cambios de las instituciones y leyes, sino la disputa que establecen los diferentes actores por imponer “el principio de dominación dominante”<sup>13</sup> con base en sus intereses y proyectos de sociedad, los cuales modifican la estructura de intereses, actividades y normas que dan vida a las instituciones.

<sup>7</sup> Entre los principales exponentes de esta corriente están Guy Peters, North Douglass, James March y Johan Olsen.

<sup>8</sup> Cfr David Arellano y Enrique Cabrero y Arturo del Castillo (Coord.), *Reformando al gobierno: Una visión organizacional del cambio gubernamental*, México, Miguel Ángel Porrúa y CIDE, 2003. Luis Montaña y Sergio Alvarado (Coord.) *Los estudios organizacionales en México. Cambio, poder, conocimiento e identidad*, México, Cámara de Diputados, UAM-I y Miguel Ángel Porrúa, 2004.

<sup>9</sup> Las instituciones consisten en estructuras y actividades cognitivas, normativas y reguladoras que brindan estabilidad y significado al comportamiento social. Peters, Guy, *El nuevo institucionalismo*. España, Gedisa, 2003, p. 254.

<sup>10</sup> Douglass North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE, 2002.

<sup>11</sup> North utiliza este concepto como una referencia a todos los costos incurridos en la operación dentro de un sistema económico. Douglass North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE, 1993.

<sup>12</sup> *Idem*, p. 117.

<sup>13</sup> Pierre Bourdieu, *Poder, derecho y clases sociales*. España, Desclée. 2000.

En tal confrontación entre actores, resulta importante el concepto de acción colectiva propuesto por Melucci.<sup>14</sup> Dicha teoría enfatiza la capacidad para generar cambios con base en una identidad colectiva e intereses comunes en una relación de conflicto con actores opuestos, luchando por transformar o mantener cierto tipo de instituciones en una dinámica que tiende a romper los límites de un sistema.

Así, retomamos la idea de la acción ciudadana, la cual se inscribe dentro del amplio concepto de acción colectiva con la particularidad que esta categoría se acota al conjunto de interacciones de distintos actores locales en la exigencia y ejercicio de sus derechos, estableciendo relaciones de negociación y/o conflicto con las instituciones del Estado. Con estas referencias, este artículo abordará la acción ciudadana frente a la construcción de una reforma del Estado en términos municipalistas en tres momentos.

En el primero se retoman las luchas ciudadanas que impulsaron cambios para democratizar el acceso al poder público local y para un ejercicio eficaz del gobierno. Tales cambios forman parte de un conjunto de acciones que se desarrollan en diferentes periodos o ciclos, en los cuales el régimen político ha promovido reformas constitucionales para modificar el sistema y mantener los elementos de control que tienen los actores hegemónicos.

Un segundo momento se refiere al cambio en el régimen político, con la alternancia en el gobierno federal en el 2000 que pasó de un sistema de partido hegemónico a uno de partidos políticos, los cuales han tomado el control de los principales cambios en el sistema de decisiones y participación del régimen. En este contexto y a pesar de las expectativas de cambio, se dejó al espacio municipal en una situación de estancamiento, convirtiéndolo en un eslabón de la reproducción del régimen de partidos.

Finalmente, se explicarán algunas de las acciones ciudadanas ante la confrontación entre los actores civiles y sociales y los actores políticos -gubernamentales, en particular el proceso de construcción de propuestas que constituyen la Agenda Ciudadana Municipalista con el motivo de impulsar reformas en el marco constitucional.

<sup>14</sup> Alberto Melucci. *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México, El Colegio de México. 1999.

## CICLOS DE LUCHA MUNICIPALISTA

En el ciclo de luchas sociales de los años 70 del siglo pasado, una serie de actores locales vinculados a organizaciones campesinas, sindicales, urbanas populares, así como agrupaciones políticas de oposición, presionaron para que el Estado realizara cambios en el sistema de competencia político electoral, lo cual se reflejó, en parte, en la Reforma Electoral de 1977,<sup>15</sup> misma que provocó un auge en la disputa de gobiernos municipales por partidos de oposición y organizaciones sociales. Este ciclo coincide con el impulso, por parte de organismos internacionales, de políticas de descentralización de gobiernos locales, que también propician, junto con las demandas ciudadanas, la realización de la reforma constitucional al artículo 115<sup>16</sup> de 1983 y la Ley de Planeación.

El auge de las luchas ciudadanas, la apertura del sistema de competencia electoral y la necesidad de descentralización incrementaron las disputas por el poder local, con partidos de oposición que comenzaron a conocer triunfos de forma creciente, lo cual conformó un segundo ciclo de luchas municipalistas que evidenciaron las limitaciones estructurales del municipio. Este ciclo se desarrolla en el contexto de una crisis de gobernabilidad del régimen priista, tanto por el Movimiento Democrático Cardenista (1988-1991) como por la insurrección indígena de 1994 en Chiapas. Ante ello, el régimen realizó algunas concesiones a los partidos políticos de oposición, que devinieron en la reforma electoral de 1996 y nuevos cambios al artículo 115 en el 1999.<sup>17</sup>

Lo anterior muestra ciclos de luchas sociales y cambios institucionales que incidieron en el ámbito municipal, donde el crecimiento y la difusión de las luchas ciudadanas debilitaron al sistema gubernamental. Ello obligó a los grupos en el poder a impulsar reformas jurídicas e institucionales limitadas, que permitieron la participación e inclusión de ciertos actores en la esfera de decisiones públicas, pero no cedieron en los mecanismos de reproducción de los grupos dominantes, lo que mantuvo las bases de exclusión e injusticia que propiciaron un nuevo ciclo de luchas sociales y cambios.

<sup>15</sup> La reforma fue impulsada por el secretario de Gobernación Reyes Heróles, que se traduciría en la *Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales*, que permitió la participación de partidos políticos antes proscritos como el Partido Comunista Mexicano.

<sup>16</sup> Artículo constitucional que regula las atribuciones, funcionamiento y estructura del municipio.

<sup>17</sup> Tonatiuh Guillén, "Las reformas del 115 constitucional. El gobierno municipal, federalismo y relaciones intergubernamentales" en Juan Pablo Guerrero y Tonatiuh Guillén (coord). *Reflexiones en torno a la reforma municipal del artículo 115 constitucional*. México, CIDE y Miguel Ángel Porrúa, 2000.

En conjunto, estos ciclos de lucha trastocaron al régimen de partido hegemónico. Moguel<sup>18</sup> demuestra, en un estudio sobre la época, el desmoronamiento del régimen. El adelgazamiento del aparato político-partidista y las modificaciones en sus formas tradicionales de intervención en la economía y la sociedad hicieron que el partido hegemónico sufriera un debilitamiento en sus sectores (obrero, campesino y popular), lo que modificó los mecanismos de negociación y concertación entre las fracciones dominantes, así como las reglas de su participación en el gobierno. Así, los espacios vacíos dejados por el régimen quedaron ocupados por grupos locales mediante su participación electoral en partidos de oposición.

Hacia final del siglo la alternancia ya era un hecho en todo el país. El PRI perdió una fuerza considerable y los ciudadanos no permitieron el desconocimiento de sus avances democráticos. El triunfo opositor en la elección federal del 2000 de la que surgió el primer presidente de la República proveniente de un partido diferente al PRI, fue la estocada final del régimen de partido hegemónico. Este triunfo generó muchas expectativas sobre el inicio de una transición de mayor alcance en todos los ámbitos del país, incluido el municipio.

#### RÉGIMEN DE PARTIDOS POLÍTICOS Y CRISIS DE LA DEMOCRACIA LOCAL

El triunfo del PAN en las elecciones federales del 2000 no sólo puso fin a una larga estadía del PRI en el gobierno, sino que expresó las fracturas en el sistema de partido hegemónico, que se basaba en un presidencialismo centralista, vertical, y con pocos contrapesos reales. En conjunto, se trataba de un partido corporativo y de relaciones clientelares.<sup>19</sup>

De este modo, una alternancia que iba de lo local a lo federal y la expectativa, para varios sectores desde lo municipal, era arribar a lo que Borja proponía como una democracia territorial de proximidad.<sup>20</sup> Mientras los gobiernos locales se encuentren más próximos en la gestión a la población, los ciudadanos tienen mayor capacidad para integrar sus problemas y necesidades en políticas públicas y para crear espacios de representatividad directa e inmediata con los gobiernos locales.

<sup>18</sup> Julio Moguel, "Municipio y democracia" en Dieter Pass, Diego Prieto, Julio Moguel y Agustín Sanginés (comp.), *Municipio y democracia. Participación de las organizaciones de la sociedad civil en la política municipal*. México, Praxis y Fundación Friedrich Naumann, 1991.

<sup>19</sup> Hubert De Grammont, *El Barzón: Clase media, ciudadanía y democracia*. México. Plaza y Valdés e IIS-UNAM, 2001, pp. 34-36.

<sup>20</sup> Jordi Borja, *Desafíos de la democracia. Ciudadanía y participación*. México, Cesem, 2003.

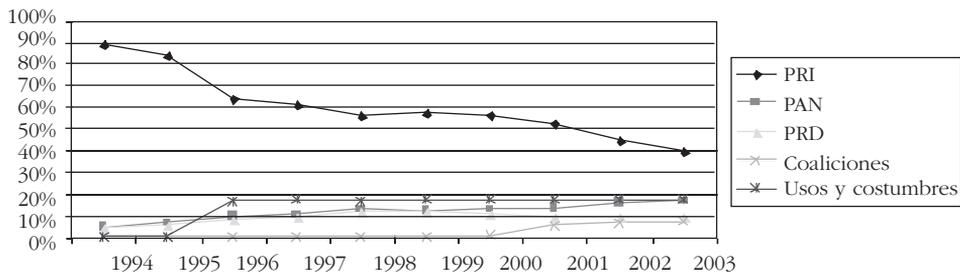
Esta expectativa era parte de un lento proceso de transformación del sistema político, que incorporó nuevas prácticas y reglas, pero que conservó y resignificó partes importantes del viejo modelo. Este cambio tuvo como elemento central lo que Schumpeter denomina “reciclamiento de élites”<sup>21</sup> iniciado desde los espacios municipales, y de ahí a los Estados en un paulatino pero constante proceso de alternancia en los poderes públicos en todo el país.

Este reciclamiento, más que ser una democratización de las relaciones entre la sociedad y el poder público, se produjo en sentido pragmático con un proceso de transición a un sistema de participación de los diferentes grupos de interés, que sustituyó al régimen autoritario y centralista que encabezó el binomio gobierno-PRI.

Bajo esta óptica, el proceso de alternancias partidarias fue paulatino. Durante el mismo, diferentes grupos de interés, a través de los partidos políticos que se adherían a las reglas electorales, fueron accediendo a los espacios de poder público en todo el país. Ello inició con los gobiernos municipales de oposición en la década de los 80 del siglo pasado y continuó con algunos gobiernos estatales en los 90; se consolidó con la presencia de una oposición mayoritaria en la Cámara de Diputados en 1997<sup>22</sup> y finalmente se expresó en la alternancia en el gobierno federal en el 2000.

Esta transformación en el mapa político desde los municipios puede observarse en la siguiente tabla:

Tabla 1  
Gobiernos municipales por partido político (1994-2003)



Elaboración propia a partir de información en [www.inafed.gob.mx](http://www.inafed.gob.mx)

<sup>21</sup> Joseph Schumpeter, *Capitalismo, socialismo y democracia*. España, Folio, 1964, p. 412.

<sup>22</sup> La participación del PRI en la Cámara de Diputados del Congreso Federal dejó de ser, en forma progresiva, dominante. En 1988 alcanzó el 51%, en 1991 tuvo una recuperación importante con el 64%, se mantuvo en 1994 con el 60%, pero en 1997 cayó al 47%.

Para algunos analistas políticos,<sup>23</sup> esta alternancia significaba el arribo a la “transición hacia un régimen más democrático” bajo el supuesto de que un triunfo opositor eliminaba el control que ejercía el ejecutivo federal sobre el conjunto de relaciones políticas, lo que era una parte medular del sistema de dominación del régimen de partido hegemónico y uno de los impedimentos fundamentales para democratizar al país.

Aunado a ello, estaba el hecho que se habían dado algunos avances en el respeto al derecho al voto, con instituciones ciudadanizadas como el Instituto Federal Electoral (IFE), encargadas de los comicios, las cuales adquirieron ciertos márgenes de autonomía y legitimidad. Tales cambios reflejaban la incipiente fuerza del régimen de partidos políticos dominantes.<sup>24</sup> Este sistema se caracterizó por partidos políticos que fungían como espacios de presión, cuyos grupos de interés detentaban el control de las decisiones políticas, las negociaciones, el intercambio de prebendas, y la impunidad en el manejo de recursos y privilegios.

Si bien los antecedentes de este sistema de partidos están en las reformas de 1977, las cuales legalizaron partidos antes proscritos, este régimen se consolidó hasta 1997, cuando el ejecutivo federal tuvo que negociar por primera vez en la historia reciente con un Congreso de mayoría de oposición. La toma de posesión del ejecutivo federal en diciembre con una longitud de 2000 quebrantó la estructura del régimen del partido hegemónico, donde el ejecutivo era el gran juez del sistema político. En cambio, ahora adquirieron relevancia los partidos como grupos de presión que negociaban las decisiones públicas en diferentes espacios, como en el Congreso de la Unión y en el IFE.

## EXPECTATIVAS Y QUEBRANTOS DURANTE EL FOXISMO

El arribo de un nuevo grupo político al ejecutivo federal supuso una gran expectativa por cambios importantes en la vida pública y gubernamental en el país, acrecentados por las promesas y declaraciones de Vicente Fox y su equipo cercano. El ámbito municipal no fue ajeno a ello. Ya desde la campaña electoral, el expresidente anunció una reforma del Estado que incluiría una mayor descentralización de recursos y facultades, comprometiéndose incluso con los estados y municipios:

<sup>23</sup> En particular Enrique Krauze y el grupo de intelectuales aglutinados en la revista mexicana *Letras Libres*.

<sup>24</sup> Antonieta Attili (coord), *Treinta años de cambios políticos en México*, Cámara de Diputados, UAM-I y Miguel Ángel Porrúa, 2006.

“en lugar de transferir el 20% del presupuesto federal, vamos a llevar la fórmula a 45%”.<sup>25</sup>

Al entrar en funciones, el gobierno foxista trató de impulsar modificaciones para el espacio municipal, de las que resaltamos dos ámbitos en los que se dieron algunos cambios: las instituciones y el marco legal.

En materia de instituciones, el gobierno federal creó el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed)<sup>26</sup> con el fin de fomentar la coordinación y articulación de diversas instancias federales con los gobiernos estatales y locales, teniendo como referencia el Programa Especial para un Auténtico Federalismo.<sup>27</sup>

Con el tiempo, se hizo evidente el fracaso de los proyectos iniciales del Inafed (servicio civil de carrera, descentralización, coordinación intergubernamental) que desempeñó un papel secundario dentro de las prioridades del gobierno federal, expresión de la importancia real que tuvo el municipio en la agenda del gobierno federal. A ello podemos sumar la competencia y falta de coordinación que tuvo con la Secretaría de Desarrollo Social, en particular con el Instituto Nacional para el Desarrollo Social (Indesol).<sup>28</sup>

Otra vertiente de los cambios se dio en el marco jurídico, el cuales dotó de algunas atribuciones y responsabilidades a los ayuntamientos, producto de la aprobación de dos leyes, la de *Desarrollo rural sustentable* y la *general de desarrollo social*. La primera<sup>29</sup> elevó la promoción del desarrollo rural como una política de Estado con base en un esquema concurrente de participación entre Federación, Estados y municipios, así como la formación de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, los cuales pretendían ser espacios de planeación y gestión de los recursos para el desarrollo.

Sin embargo, los recursos financieros constituyeron importantes objeciones a esta ley, pues en ella sólo se indicaba que el ejecutivo federal

<sup>25</sup> Olga Martínez, “Los candidatos a la presidencia de la República y sus discursos sobre el municipio”. En Boletín *Artículo 115*, no 33, mayo-abril del 2000, pp. 3-4.

<sup>26</sup> El ejecutivo federal creó el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, antes Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN), en julio de 2002.

<sup>27</sup> INAFED, *Programa especial para un auténtico federalismo*, 2002-2006, México, Segob, 2002.

<sup>28</sup> El Indesol abrió varias vertientes para financiar proyectos dirigidos a gobiernos municipales, mientras el Inafed tenía, cada vez más restricciones financieras, lo que volvió al Indesol un referente clave para muchos ayuntamientos.

<sup>29</sup> Publicada en *Diario Oficial de la Federación* el 7 de Diciembre de 2001, después de un veto del presidente Fox, que obligó a reformular algunos de los aspectos de la ley heredada del zedillato.

haría “las adecuaciones presupuestales, en términos reales, que de manera progresiva se requieran”, lo que en los hechos se tradujo en que fueran los gobiernos municipales, con sus mismos recursos, los que atendieran estas nuevas responsabilidades.<sup>30</sup>

Por su parte, la *Ley General de Desarrollo Social*,<sup>31</sup> promovía la descentralización de la política social<sup>32</sup> y reconocía que los municipios serían los principales ejecutores de los programas y acciones federales de desarrollo social. No obstante, en términos legales, las atribuciones se redujeron a formular y ejecutar el programa municipal de desarrollo social y, nuevamente, no quedó claro de dónde se obtendrían los recursos necesarios para implementar las nuevas atribuciones y responsabilidades.

Si bien estos cambios, en el marco institucional y normativo del municipio, generaron expectativas en sectores académicos y organizaciones sociales políticas ante la posibilidad de cambios más profundos para la estructura municipal, los mismos sectores dudaron de su eficacia, sobre todo respecto a dos situaciones. La primera se refiere a la aprobación de la *Ley de Derechos y Culturas Indígenas*,<sup>33</sup> presentada al Senado como una de las primeras acciones del gobierno foxista.

Esta iniciativa causó gran controversia entre la dirigencia del PAN y el gabinete del presidente. Los panistas en el Senado, aliándose con los grupos conservadores del PRI y PRD modificaron el proyecto de reforma, excluyendo puntos fundamentales como la consideración de los pueblos indígenas como entidades de derecho público y los incisos relativos a los municipios indígenas, los cuales representaban una oportunidad de “aterrizar” el tema de las autonomías con recursos y potestades propias. De esta manera y a pesar de los argumentos que presentaron los zapatistas en el Congreso de la Unión, se aprobó, tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados, la ley modificada.

La segunda situación fue otra de las promesas del foxismo, referente a la reforma del Estado.<sup>34</sup> Para ello se formó una Comisión Especial, la cual

<sup>30</sup> Mauricio Merino e Ignacio Macedo, “La política autista. Crítica a la red de implementación municipal de la ley de desarrollo rural sustentable”, Revista *Gestión y políticas públicas*. Volumen XV no 2 II semestre de 2006.

<sup>31</sup> La *Ley General de Desarrollo Social* entró en vigor el 21 de Enero de 2004.

<sup>32</sup> La ley define un conjunto derechos sociales que el Estado debe proporcionar: educación, salud, alimentación, vivienda, medio ambiente sano, trabajo y seguridad social, y los relativos a la no discriminación (Artículo 6).

<sup>33</sup> La Ley de Derechos y Culturas Indígenas fue aprobada por la Cámara de Diputados en 2001.

<sup>34</sup> El 5 de febrero de 2001, el presidente de la República propuso una revisión integral de la Constitución, con vistas a una profunda reforma del Estado que actualizara el instrumental jurídico del país.

tuvo pocos acuerdos en dos años de trabajo. La fracción parlamentaria del PAN rescató algunos de los temas discutidos y pretendió crear un paquete de iniciativas denominado “Reforma integral del Estado”. Finalmente, ante la falta de consensos, la reforma quedó en el olvido.<sup>35</sup>

Fuera de los discursos, acciones gubernamentales y cambios legales, existió un indicador que expresaba las prioridades del nuevo régimen, en términos de su correlación de fuerzas con la Cámara de Diputados, que se reflejó en la asignación en el presupuesto federal. En efecto, los montos definidos en la *Ley de egresos de la federación*, elaborados por medio de negociaciones entre la propuesta presentada por la presidencia de la República y las bancadas de los partidos políticos mayoritarios; sobre todo los de oposición, lograron recursos para fortalecer las finanzas de los Estados.

En esta disputa, los recursos a los municipios quedaron relegados por las prioridades, tanto del gobierno federal, como de los gobiernos estatales. Las promesas de mayor descentralización y de más recursos en el “Auténtico federalismo” quedaron en letra muerta. En realidad durante el sexenio foxista, el conjunto de los montos asignados a los gobiernos locales, permanecieron prácticamente iguales.<sup>36</sup>

Así, la alternancia en el gobierno federal conllevó a transformaciones en el marco de las relaciones de poder del sistema político. En especial, cobraron relevancia los partidos políticos, que se convirtieron, debido al marco jurídico existente, en una especie de monopolio para el acceso al poder público, pues sólo los partidos tenían derecho a competir en las elecciones federales, estatales y municipales.<sup>37</sup>

La fuerza de los partidos –sobre todo de los tres más consolidados– se expresó en el control que ejercieron, mediante sus fracciones parlamentarias, en la distribución de los recursos públicos, las modificaciones a las leyes, el nombramiento de funcionarios como los del IFE o el Instituto Federal de Acceso a la Información (Ifai), lo cual ha generado una práctica de negociación y prebenda entre los partidos mayoritarios.

<sup>35</sup> Porfirio Muñoz Ledo (Coord.), *Comisión de estudios para la reforma del Estado: conclusiones y propuestas*. UNAM. México, 2006.

<sup>36</sup> Mauricio López, “Finanzas municipales en México: en la búsqueda de un eficiente comportamiento de los egresos” en Revista *Hacienda municipal*, no 86, Junio del 2004, p. 80.

<sup>37</sup> El artículo 41 de la Constitución Política, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) y las leyes estatales en materia electoral. Sólo en algunos Estados como Sonora y Yucatán se permiten las candidaturas ciudadanas.

## CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA CIUDADANA MUNICIPALISTA

La situación del municipio hacia el final del sexenio de Fox mostraba varias dificultades y limitaciones, como las pocas atribuciones en materia de promoción del desarrollo (salud, educación, vivienda, medio ambiente) y el carácter subordinado del gobierno municipal en materia de política social respecto a los gobiernos estatales y federales.

Además, el municipio seguía teniendo escasos recursos y, una parte de los que recibía de la Federación, eran destinados a infraestructura social (Ramo 33),<sup>38</sup> para determinado tipo de obras condicionadas por el gobierno federal. Ante ello, se volvió un argumento común que las autoridades locales no solucionarían los problemas de sus localidades debido a la falta de recursos financieros.

Otro elemento se refiere a la cultura de hacer de los cargos públicos municipales un botín político y partidista, inercia que afectaba la eficiencia del gobierno, pero sobre todo, estaba desarticulando sus relaciones con la ciudadanía, acentuando la confrontación entre autoridades y sociedad.

En resumen, durante el sexenio foxista se mantuvo un modelo municipal con pocas capacidades y recursos, con prácticas políticas excluyentes y secuestrado por partidos políticos, lo que impedía que los ciudadanos participaran en las definiciones públicas<sup>39</sup> y que existieran grandes limitaciones para el quehacer de los gobiernos municipales. Esta parálisis en las acciones gubernamentales y locales coincidió con un debilitamiento de los procesos electorales. Según los reportes de organizaciones civiles y de los partidos políticos en 2004 y 2005 algunos procesos electorales regionales, tales como los de Veracruz y Oaxaca<sup>40</sup> fueron calificados como elecciones de Estado.<sup>41</sup> Esto mostraba un regreso a las viejas y antidemocráticas prác-

<sup>38</sup> A partir de 1998 en el presupuesto de egresos de la Federación se creó una partida específica: "Ramo 33", en la que se consideró el presupuesto transferido a los municipios. En particular, el fondo de aportaciones para infraestructura social básica se convirtió en una fuente importante de recursos para la realización de obras.

<sup>39</sup> Cfr Mario Maldonado, "La agenda pendiente del federalismo mexicano" en Alejandro López (coord), *Avances y pendientes para fortalecer el federalismo*. México, CESOP, 2006, pp. 202-204. Jiménez Ricardo y Carlos Rodríguez, "Los retos del municipalismo hoy. Apuntes desde las agendas ciudadanas", en Luis García y Amalfi Martínez (comp), *Gustavo Martínez Cabañas. Su compromiso con México*. México, Iapem. 2005.

<sup>40</sup> Información sustentada en el "Informe General Preliminar de la Red de Vigilancia Ciudadana de Veracruz, 2004" y el "Pronunciamiento del Colectivo por la Democracia, Oaxaca, 2005".

<sup>41</sup> Las elecciones locales se caracterizaron por el uso de recursos públicos para apoyo de campañas en los medios de comunicación, rebasando los topes legales, con anomalías

ticas electorales, agudizadas por la debilidad y escasa autonomía de los institutos electorales estatales y por el comportamiento pragmático de los partidos políticos.

Los niveles de participación ciudadana menores al 50% en las jornadas de elecciones locales del 2004- 2005 daban cuenta del desinterés por estos procesos en la vida cívica del país, como en los casos de Chihuahua (41%), Baja California (30%), Durango (49%), Oaxaca (49%) y Chiapas (39%).

Todo ello manifestaba un cierto desencanto con la democracia institucionalizada en diferentes regiones del país, lo que ponía en duda la alternancia política en los gobiernos locales, pues la democratización de los procesos electorales controlados por los partidos políticos no estaba mejorando las condiciones de vida de las comunidades.

Esta situación se acentuó por el proceso de polarización política que, desde el 2005, marcó el proceso preelectoral hacia los comicios del siguiente año, en especial por la pretensión del gobierno de Fox de destituir al jefe de gobierno del Distrito Federal, López Obrador, lo que popularmente se conoció como el “desafuero”.<sup>42</sup> Ante una respuesta social inédita, el gobierno federal frenó dicha acción.

Iniciadas las campañas electorales para el proceso federal del 2006, la polarización social y política cobró nuevas dimensiones al implementar el gobierno panista medidas represivas. En efecto, una serie de luchas y movilizaciones sociales generaron un interés público considerable<sup>43</sup> y evidenciaron la polarización que se vivía en las diferentes regiones y sectores sociales. El gobierno federal y los gobiernos estatales enfrentaron con dureza las expresiones sociales de descontento y protesta. Ejemplo de ello fueron las represiones al sindicato minero en Lázaro Cárdenas el 20 de abril, las protestas de San Salvador Atenco el 3 y 4 de mayo, y el conflicto popular –magisterial en Oaxaca el 14 de junio, en los cuales se registraron asesinatos y excesos cometidos por las fuerzas de seguridad, expresando no sólo el nivel de confrontación, sino la falta de mecanismos democráticos para el manejo de conflictos sociales.

---

en el funcionamiento de casillas, acarreo de votantes, inducción y coacción del voto (particularmente de los beneficiarios de los programas sociales gubernamentales) así como listas electorales rasuradas.

<sup>42</sup> Por una presunta violación de un amparo para la construcción de un acceso a un hospital. El trasfondo de esta imposición fue que el Alcalde de la capital encabezaba la lista de preferencias electorales en el país, lo que lo convertía en un peligroso candidato de izquierda.

<sup>43</sup> Rosalba Contreras, Dionisio Córdova y Ricardo Jiménez, “Estado de derecho contra justicia social”, Boletín *Artículo 115*, no 57 abril-junio 2006, pp. 7-8.

En la última fase de la transición del régimen se hicieron evidentes la separación y la polarización entre los diferentes actores del escenario nacional, contrastando en las prioridades e intereses de los actores sociales y ciudadanos por un lado, y de los actores político-gubernamentales por el otro. De tal suerte, las agendas municipales elaboradas por cada uno de los actores manifestaron los proyectos que estaban impulsando.

## AGENDAS CIUDADANAS

Para promover cambios desde el ámbito local, varias organizaciones de la sociedad civil han propuesto la elaboración de agendas ciudadanas como instrumento para construir consensos e impulsar acciones.<sup>44</sup> En esta perspectiva, las agendas constituyen una plataforma que ordena, estratégica y temáticamente, las principales demandas que impulsan los ciudadanos.

El tema de las agendas ciudadanas tenía antecedentes en las organizaciones de la sociedad civil mexicana. En 1994, Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia realizó un proceso de discusión entre organizaciones ciudadanas que produjo una Agenda Social con la intención de elaborar iniciativas sociales no sólo como un derecho a reclamar, sino también, como una responsabilidad para asumir.<sup>45</sup> En 1999, un centenar de organizaciones civiles conformaron el colectivo “Poder Ciudadano” con el propósito de condensar una agenda de la sociedad civil mediante la firma de compromisos que formara parte de las acciones de los candidatos a la presidencia de la República en el proceso federal del 2000.

Se criticó fuertemente el hecho de que la elaboración de estas agendas estuviese influida por la coyuntura electoral y con vistas a presentarlas ante candidatos, en el supuesto de que los compromisos firmados por los candidatos fuesen asumidos por el nuevo gobierno. Además, no se partía de las condiciones de las organizaciones en el territorio y de sus temáticas de relevancia.

Fue a nivel estatal donde se desarrollaron procesos de elaboración de agendas que superaron la anterior concepción. En algunos estados como

<sup>44</sup> Mauricio Espinosa, *Agendas ciudadanas municipalistas*. Cuadernos de Formación Municipal no. 5. México, Cesem, 2005.

<sup>45</sup> Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, *Sociedad civil y políticas públicas. Análisis y reflexión de la realidad mexicana. La agenda social*. Cuaderno No 1, México, Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, 1995.

Jalisco<sup>46</sup> y Veracruz,<sup>47</sup> se propuso rebasar las agendas en la perspectiva de un conjunto de acciones aisladas, sin interlocutores y centradas en el corto plazo. Por el contrario, se propone pensar las agendas en tanto plataformas de acción ciudadana, con ejes estratégicos y acciones relevantes desagregadas para el corto y largo plazo.<sup>48</sup>

#### AGENDAS MUNICIPALISTAS Y REFORMA DE ESTADO

Con el proceso de transición de régimen a partir del 2000, algunas organizaciones sociales, civiles y académicas con trabajo municipal, dedujeron que el país había entrado a un periodo propicio para plantearse nuevos temas en la agenda municipalista e iniciar un nuevo proceso de reformas. El problema era ubicar los elementos para una agenda común, como antes había sido el respeto al voto y el derecho a elecciones libres, el reconocimiento de municipio como entidad de gobierno; temas en torno a los cuales se habían generado coincidencias.<sup>49</sup>

Sin embargo, al asentarse el régimen de partidos dominantes, se puso en evidencia la separación entre las agendas municipalistas, en particular entre las organizaciones civiles y las agrupaciones políticas y partidarias. Uno de los temas de discrepancia inicial fue el de la reelección inmediata de alcaldes y regidores,<sup>50</sup> por ejemplo, la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal del 2000 señala que el 20% de los alcaldes pedía instaurar la reelección inmediata. Al respecto, algunos estudiosos como Acedo y Guillen advertían que:<sup>51</sup>

<sup>46</sup> José Almeida, *Et Al. Una agenda ciudadana en construcción: la experiencia de Poder Ciudadano Jalisco*, Poder Ciudadano Jalisco, México, Iteso, Accedde e Imdec, 2001

<sup>47</sup> Red de Organizaciones Ciudadanas de Veracruz, *Agenda Ciudadana por la Democratización de Veracruz*, México, RocVer, 2004.

<sup>48</sup> Mauricio Espinosa, *Op Cit*, p. 9.

<sup>49</sup> Rescatamos la experiencia de convergencia entre distintos sectores y actores municipalistas en el proyecto "Agenda de la reforma municipal en México" que involucró el trabajo instituciones académicas como el CIDE y la UNAM, así como organismos de la sociedad civil como el CERE y el CESEM. Sobre el particular consultar la siguiente dirección electrónica [www.municipio.org.mx](http://www.municipio.org.mx)

<sup>50</sup> El Artículo 115 de la constitución prohíbe desde 1933 la reelección inmediata de los miembros del cabildo municipal.

<sup>51</sup> Blanca Acedo y Tonatiuh Guillén, "Municipios: reelección inmediata y ampliación del periodo, historia y coyuntura contemporánea" en Leticia Santín, *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*. México, FLACSO e Indesol, 2002, p. 29.

“La reelección inmediata supone un sistema electoral democrático y de modernización política del proceso de gobierno, que contenga tanto estímulos positivos y legítimos para la continuidad de las autoridades municipales, como los contrapesos que impidan excesos de concentración de poder o de desvío de los recursos. En las condiciones actuales del sistema electoral municipal y de procesos de gobierno, que no han desarrollado suficientes contrapesos internos y controles democráticos (...), la reelección inmediata, planteada de manera aislada, aumenta los riesgos de preservar o estimular prácticas de gobierno de perfil autoritario”.

Sin embargo, el tema de la reelección inmediata de los alcaldes paulatinamente se fue instalando en el debate público, sobre todo en la agenda de los partidos y de las asociaciones de gobiernos municipales<sup>52</sup> como parte de la lógica de reproducción de los grupos de interés en el régimen de partidos políticos.

Un elemento que produjo gran impacto en el tema de la reelección fue la realización de la Convención Nacional Hacendaria (CNH) en 2004,<sup>53</sup> impulsada por los gobiernos de los Estados y la federación. Los municipios lograron incorporarse de último momento, con un representante de cada asociación de municipios.<sup>54</sup> La declaratoria, conclusiones y acuerdos finales se concretaron, después de un periodo de fuertes negociaciones entre los actores involucrados, en agosto del 2004. Uno de los logros de los representantes de los gobiernos municipales fue el reconocimiento de la situación de los municipios:<sup>55</sup>

“Es indispensable fortalecer a los municipios reconociendo su heterogeneidad, ampliando sus potestades y fortaleciendo sus haciendas, garantizando nuevos

<sup>52</sup> La asociaciones de gobiernos locales fueron formadas a partir de los partidos políticos: Asociación de Municipios de México (AMMAC) por el PAN, la Asociación de Autoridades Locales de México (AALMAC) por el PRD y la Federación de Municipios de México (Fenammm) por el PRI. Las tres se vincularon en el 2002 en la Conferencia Nacional del Municipio Mexicano (Conamm).

<sup>53</sup> El llamado a realizar la Convención Nacional Hacendaria surge de la “Declaración de Cuatro Ciénegas” en agosto del 2003 por el Gobierno federal y los gobernadores de los 31 entidades federativas y el jefe de gobierno del Distrito Federal. Los municipios y los legisladores federales y estatales se incorporan después. Convención Nacional Hacendaria (CNH) 2004. *Declaratoria a la Nación y Acuerdos de los trabajos de la primera Convención Nacional Hacendaria*. México. S/E p. 15.

<sup>54</sup> Por Fenamm el municipio de Durango, Aalmac el municipio de Xalapa y por Ammac el municipio de Veracruz.

<sup>55</sup> *Idem*, p. 12.

canales de comunicación y coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y fomentando su mayor participación en la instrumentación, aplicación y evaluación de políticas, programas y acciones públicas.”

Si bien el objetivo de la Convención estaba centrado en la cuestión hacendaria, llamó la atención una de las conclusiones de la Mesa de ingresos:<sup>56</sup> “Incorporar la posibilidad de reelección de los presidentes municipales para facilitar el impulso de programas de mediano plazo, tales como la modernización del catastro”.

Aunque las propuestas de la CNH quedaron prácticamente en el olvido, sirvieron para ubicar las preocupaciones de la agenda de los gobiernos municipales. Nuevamente, se propusieron mayores recursos y continuó el debate entre la ampliación del mandato o la reelección inmediata.

En junio de 2005 se reunieron los alcaldes de la Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM) en Villahermosa, Tabasco, y propusieron su “Agenda municipalista prioritaria” que incluía demandas de carácter fiscal y financiero, así como la ampliación del periodo de las administraciones a cuatro años. Aún así, el debate entre ampliación o reelección se postergó hasta finales de 2006, cuando la CONAMM sugirió una “Iniciativa de reformas al artículo 115 Constitucional, para ampliar el periodo de gobierno municipal y eliminar la prohibición de la reelección consecutiva de los integrantes de los Ayuntamientos”.<sup>57</sup>

La importancia del tema de la reelección y de mayores recursos para los municipios evidencia la separación de las prioridades que tienen las agendas municipalistas de los actores gubernamentales con los de la sociedad civil. En efecto, uno de los elementos que detonó la discusión municipalista en las organizaciones civiles fue la iniciativa de reforma que envió el jefe del Ejecutivo Federal el 9 de septiembre del 2004, por la que proponía la modificación al Artículo 115 constitucional. Entre otros puntos, la iniciativa favorecía la reelección inmediata de autoridades municipales (presidentes, síndicos y regidores). Destacó la justificación que acompañaba a la iniciativa, la cual se reducía a “facilitar el impulso para los programas a mediano plazo y la modernización del catastro”. Sin embargo, esta iniciativa fue rechazada ya que no iba firmada por el presidente.

Ante esta situación, el 15 de septiembre una docena de organizaciones civiles y sociales se reunieron para discutir el trasfondo de esta iniciativa,

<sup>56</sup> *Idem*, p. 64.

<sup>57</sup> CONAMM, *Agenda para el fortalecimiento municipal 2006-2012. Documento Ejecutivo*, 2006.

así como las implicaciones que podía tener la reelección de autoridades locales en el funcionamiento de los ayuntamientos.<sup>58</sup>

Con ello arranca la Campaña Nacional por la Democracia y el Desarrollo Local como una propuesta que enfatizaba la discusión de elementos sustantivos para consolidar y democratizar la vida local. Uno de los propósitos de la Campaña fue darle visibilidad a las propuestas de los actores que habían estado impulsando procesos de democratización y el desarrollo a escala local. Sobre esta base se propusieron temas hacia una reforma municipal:<sup>59</sup>

- Que sienta las bases de un municipio democrático mediante una reforma electoral que incorpore, con una mayor representación y participación, a la población, tanto en los órganos del gobierno como en nuevas formas de democracia directa en el ejercicio de su autogobierno y el control social, la responsabilidad pública y la rendición de cuentas.
- Que fortalezca la autonomía local y redefina constitucionalmente la tesis de la libertad municipal desde una visión histórica y un enfoque federalista, es decir, el municipio como expresión de la soberanía popular.
- Que reconozca la diversidad municipal en lo territorial, lo económico, demográfico, étnico y cultural hacia el impulso de un desarrollo local integral, equitativo y sustentable.
- Que permita ampliar el campo de libertades y derechos en la comunidad local con el diseño de políticas respecto a los derechos integrales.
- Que promueva el fortalecimiento financiero de los municipios atendiendo a las diversas necesidades municipales dentro de un nuevo sistema hacendario redistributivo y federalista.

Como parte de sus acciones, la Campaña convocó a las organizaciones de la sociedad civil, que trabajaban en el tema municipal, a la Asamblea Ciudadana Municipalista en la ciudad de Querétaro en octubre de 2005.<sup>60</sup>

<sup>58</sup> Ricardo Jiménez, Patricia Zapata y Dionisio Córdova (Comp.), *Ideas y propuestas para la Agenda Ciudadana Municipalista. Memoria de los seminarios por la democracia y el desarrollo local*. México, Cesem, 2005.

<sup>59</sup> *Idem*, pp. 93 y 94.

<sup>60</sup> La Asamblea Ciudadana Municipalista se realizó el 7 y 8 de Octubre del 2005 y participaron un centenar de delegados de 48 organizaciones que provenían de 16 estados de la República. Las propuestas que se discutieron en las mesas de trabajo y plenarias se expresaron en la “Declaración Municipalista de Querétaro”.

En esta Asamblea, se acordaron una serie de elementos hacia la construcción de una Agenda Ciudadana Municipalista, que se expresa en la “Declaración de Querétaro”, que plantea, entre sus varios puntos:<sup>61</sup>

- a) Impulsar una reforma municipalista centrada en la autonomía, la diversidad y la pluriculturalidad, en particular que reconozca al municipio indígena y a las comunidades como sujetos de derechos y con capacidades políticas plenas, considerando legalmente a las autoridades comunitarias en su investidura de representación ciudadana independiente de los partidos. Asimismo, la institución municipal debe asumir las atribuciones y recursos suficientes en materia de desarrollo social.
- b) Una reforma electoral que permita una profundización de la democracia local con participación ciudadana. En términos electorales, es necesario replantear el sistema de representación por partidos, lo cual puede lograrse mediante la ciudadanización de los organismos electorales, la transparencia en el uso de los recursos en precampañas y campañas políticas, el reconocimiento legal a candidaturas independientes, la reducción en la duración de las campañas y la prohibición a los partidos de la compra de tiempos en televisión. Además, se necesita mantener la exigencia de la no reelección inmediata de las autoridades locales y una elección separada de los miembros del cabildo.
- c) Una reforma política que permita una mayor participación ciudadana y políticas públicas para la defensa y promoción de los derechos (económicos, sociales, culturales, ambientales y de género), luchando por el reconocimiento y la continuidad de las diversas formas de vinculación democrática entre el gobierno y la sociedad, con reglamentaciones municipales que promuevan métodos de consulta en la toma de decisiones y la incidencia en la planeación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas locales.
- d) Una reforma institucional de los gobiernos municipales, que impulse la promoción del desarrollo local sustentable para que los ciudadanos se involucren en los procesos de diseño, planeación, ejecución y evaluación de las acciones para el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Esta planeación debe incluir una

<sup>61</sup> Rosalba Contreras, *et al.*, *Visión ciudadana municipalista. Ejes de articulación y acción de la Asamblea Ciudadana Municipalista*. México, Cesem y Fundación Rosa Luxemburgo, 2006.

visión estratégica de mediano y largo plazo que permita la continuidad de los proyectos. Además, hay que revertir los desequilibrios económicos en los municipios mediante el reparto equitativo de los recursos financieros. También, se expresa en contra de los procesos de privatización de los servicios públicos municipales, en especial del agua potable.

## LAS AGENDAS Y PROPUESTAS CIUDADANAS EN ESTADOS Y REGIONES

Una de las propuestas de acción que acordó la Asamblea era impulsar la discusión municipalista a nivel regional. Esto tuvo una respuesta importante durante 2006, en parte por el proceso electoral federal tan polarizado y conflictivo, junto a una creciente cerrazón al diálogo del gobierno federal con la sociedad civil y al incremento de medidas autoritarias ante el descontento social.

Todo ello motivó que desde inicio del año, las organizaciones civiles y sociales buscaran alternativas a los canales partidarios o gubernamentales para poder expresar sus inquietudes e ideas, lo que provocó una verdadera efervescencia en foros y reuniones para debatir temas ciudadanos y elaborar agendas. El tema municipal fue un elemento que despertó gran interés en estas actividades.

Con ello, durante 2006, se elaboraron agendas ciudadanas en materia municipal que expresaban un esfuerzo pocas veces visto por parte de la sociedad civil a nivel nacional, ya que sólo en los eventos regionales o estatales, en los que el tema municipal era de los temas ejes de discusión, participaron más de 250 organizaciones sociales, civiles y comunitarias de 18 estados del país, relacionados con tres tipos de espacios de debate: a) eventos propiamente municipalistas,<sup>62</sup> b) en agendas ciudadanas que integran contenidos municipalistas<sup>63</sup> y, c) en agendas temáticas con contenidos municipalistas.<sup>64</sup>

Entre los puntos a destacar, se encuentran:

<sup>62</sup> Encuentro Regional del Sureste, Escuela Municipalista de Oaxaca, Plataforma municipalista de Veracruz, Agenda Municipalista de Chiapas, Convención de las Mujeres de Cunduacán, Tabasco, Convención Ciudadana Municipalista Zona Oriente del Estado de México, Agendas ciudadanas en municipios de Jalisco.

<sup>63</sup> Agenda del estado de Michoacán, Agenda del Estado de Hidalgo, Agenda del Estado de Zacatecas.

<sup>64</sup> Por un proyecto alternativo integral para PEMEX, Convención Nacional Indígena.

- Avanzar hacia un régimen multi-municipal que haga efectiva la idea de la autonomía, la diversidad y pluriculturalidad en los municipios mexicanos.
- El poder comunitario como primer espacio de construcción democrática.
- La ciudadanización de todos los espacios de poder público, lo que incluye a las instituciones autónomas, los procesos electorales, los espacios de participación, etc.
- Democratización de la vida pública, con mecanismos claros y efectivos de democracia directa y participación ciudadana, así como de transparencia y rendición de cuentas.
- El municipio como espacio privilegiado para la exigencia y realización de los derechos económicos, sociales y culturales, en particular. Las mujeres han luchado por sus derechos, promoviendo así la equidad de género.

#### CONVENCIÓN CIUDADANA NACIONAL MUNICIPALISTA

Otro de los acuerdos de la Asamblea fue el de realizar la Convención Ciudadana Nacional Municipalista (CCNM), la cual se llevó a cabo en octubre de 2006 en Xalapa, Veracruz<sup>65</sup> con el objeto de reflexionar en torno al proyecto ciudadano municipal. Asimismo, se buscaba enriquecer la Agenda Ciudadana Municipalista con base en los elementos de la Asamblea de Querétaro y de las agendas regionales. De lo discutido en las mesas temáticas, podemos resaltar los siguientes elementos que enriquecen la propuesta hacia una reforma de Estado.<sup>66</sup>

- a) Impulsar una reforma municipalista que permita el reconocimiento de un régimen multimunicipal, que fortalezca su autonomía y que dote a los municipios de facultades y recursos en materia del desarrollo local y en administración de sus recursos naturales.
- b) Impulsar la democracia local con equidad, adecuando los mecanismos de elección de autoridades municipales para la representación comunal e implementando los instrumentos jurídicos que garanticen la equidad de género en la conformación del gobierno y en la gestión municipal.

<sup>65</sup> La CCNM se realizó el 6 y 7 de octubre del 2006 en Xalapa, Veracruz y participaron cerca de 250 personas de 127 organizaciones de 21 estados del país.

<sup>66</sup> CCNM, "Resolutivos de la Convención Nacional Ciudadana Municipalista" en Boletín *Artículo 115*, no 59 Octubre Diciembre del 2006, pp. 4-19.

- c) Reconocer la comunidad como cuarto ámbito de gobierno, impulsando los cambios constitucionales que permitan la existencia de cuatro ámbitos de gobierno: Federal, Estatal, Municipal y Comunal.
- d) Democratizar la Hacienda e información pública con un marco jurídico que reconozca los instrumentos para elaborar presupuestos participativos y para la rendición de cuentas y transparencia gubernamental. Además, es preciso que se regulen los salarios de las autoridades y funcionarios municipales.

Una reforma electoral deberá retomar lo siguiente:

- a) La participación y representación política de los ciudadanos y de sus comunidades que permita candidaturas ciudadanas independientes.
- b) Una segunda vuelta electoral en comicios reñidos, evitando la reelección de presidentes municipales.
- c) Una participación ciudadana transformadora, que establezca mecanismos de democracia directa, con espacios eficaces para la planeación y toma de decisiones.

#### *Incidencia de la Agenda municipalista en otras agendas nacionales*

Durante el mismo periodo de la Asamblea y la Convención, se realizaron dos encuentros nacionales que pretendían impulsar una agenda ciudadana de carácter nacional. El primero, el “Encuentro Nacional la Reforma del Estado y la Agenda Ciudadana” realizada en junio de 2005 en Patzcuaro, Michoacán.<sup>67</sup> El tema municipal se expresa en los siguientes puntos resolutivos:<sup>68</sup>

- Reconocer y fortalecer al municipio como fuente de soberanía popular y como parte fundadora del nuevo pacto federal con soberanía, reconociendo su heterogeneidad y diversidad, así como otorgarle nuevas potestades, incluyendo la cuestión tributaria.
- Pasar del sistema de regidores al de concejales (en elección distrital) y crear la figura de parlamento municipal.

<sup>64</sup> Con la participación 200 personas de 103 organizaciones de 10 Estados de la República.

<sup>68</sup> Resolutivos de la mesa “Nación, Estados y forma de gobierno” en Yasmín Benítez y Carlos Camacho (comp). *Encuentro Nacional la Reforma del Estado y la Agenda Ciudadana*. México, Equipo Pueblo. 2005, pp. 95-99.

Por otra parte, en el “Encuentro Nacional de Organizaciones Civiles”<sup>69</sup> que se llevó a cabo en octubre de 2006 en la Ciudad de México, se demanda una Reforma municipal para la autonomía y la descentralización que contemple instrumentos para la democracia participativa, con las siguientes características:

- Una descentralización efectiva del poder que permita redistribuir atribuciones a los municipios y sus comunidades, a modo de fortalecer el tercer nivel de gobierno y crear un cuarto nivel que contemple los derechos y las demandas ciudadanas.
- Redefinición de las relaciones entre sociedad y gobierno, eliminando las prácticas autoritarias y corporativas con el fin de armonizar las instituciones del Estado. Asimismo, es preciso rehabilitar y legitimar un sistema de representación que democratice y amplíe los canales de participación, permitiendo la intervención de la sociedad en la definición de las políticas públicas e instaure un verdadero estado de derecho.

Si bien el tema municipal convocó a una gran diversidad de organismos civiles en todo el país y la temática municipal fue de gran importancia en las agendas ciudadanas a nivel regional y nacional, contrasta con el bajo perfil de las propuestas municipales de los principales candidatos a la presidencia y sus plataformas políticas, que van desde ideas ya mencionadas en otros comicios (tales como la de impulsar un “nuevo federalismo” que procure un equilibrio de las facultades y recursos entre los municipios, los Estados y la federación, o las demandas recientes, como la de aprobar la elección consecutiva de alcaldes) hasta algunas específicas, como que los “municipios utilicen el biogás de la basura para generar electricidad”.<sup>70</sup>

<sup>69</sup> La convocatoria fue realizada por el Centro de Educación en Apoyo a la Producción y al Medio Ambiente (CEP-Parras), el Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara” (Cesem), Comunicación, Intercambio y Desarrollo Humano en América Latina (Cidhal), Consorcio para el Diálogo Parlamentario, la Convergencia de Organismos por la Democracia, EDUCA - Servicios para una Educación Alternativa, la Fundación para la Cultura Política, y el Movimiento Ciudadano por la Democracia (MCD).

<sup>70</sup> Cf Carlos Rodríguez “El bajo perfil de las propuesta municipales de los candidatos” Boletín *Artículo 115*, no 57 abril junio del 2006, pp. 5-6.

## CONCLUSIONES

El proceso de construcción de la Agenda Ciudadana Municipalista da muestra de la debilidad estructural y política en que se encuentra actualmente el municipio mexicano y refleja sus tendencias, centradas en la creación de un sistema de competencia entre partidos políticos, sin considerar expresiones civiles u otros espacios de decisión pública, manteniendo los partidos el monopolio de acceso al poder público. Lo anterior ha propiciado que el Régimen de Partidos Políticos se consolide desde los espacios locales, con base en las élites regionales. Esto implica todavía un sistema democrático sumamente acotado, donde los ciudadanos no pueden ejercer cabalmente sus derechos.

Además, señala las restricciones institucionales y de cultura política que tienen los gobiernos municipales, en términos de promover procesos de desarrollo que mejoren las condiciones de vida de la población en tanto que tienen pocas atribuciones e insuficientes recursos. Éstos se encuentran limitados a tres años en su capacidad de acción y quedan cada vez más entrapados en las dinámicas y disputas partidarias.

Ante todo ello ¿por qué los partidos y los alcaldes no proponen cambios de fondo? Todo indica que los gobiernos municipales –tal como operan hoy– resultan funcionales para el Régimen de Partidos Políticos al permitir la reproducción de los grupos de poder a nivel local, lo cual sirve como eslabón en la circulación entre los diferentes espacios de representación pública, entra en la lógica de las relaciones de poder de los partidos y de otros ámbitos de gobierno. Dichos fundamentos explican la insistencia en la reelección de los alcaldes, pues reforzaría esta dinámica de reproducción de los grupos de poder.

En este contexto, la ciudadanía mira con desconfianza a los partidos y sus gobiernos, lo cual se expresa en su falta de interés en las elecciones locales e instancias de participación. Por ello, algunos grupos civiles han preferido posicionar sus propuestas en otros espacios diferentes al político-gubernamental. Así, es importante señalar que el ámbito de lo “ciudadano” es otro campo de disputa dentro del espacio social: no hay grupos homogéneos ni una acción coordinada entre ellos. Por el contrario, existe una multitud de grupos ciudadanos que tejen redes con base en sus intereses y sus proyectos, siempre diversos y continuamente reconstruyéndose. Es en este ámbito donde una parte de las organizaciones de la sociedad civil han visto la oportunidad de plantear sus ideas para tener visibilidad política y colocarse en la esfera de discusión pública. Estos grupos no representan a toda la ciudadanía pero su acción es importante porque muestra las deficiencias del sistema.

Los resolutivos de la Asamblea Nacional y la Convención Ciudadana Municipalista abren un horizonte importante para las organizaciones sociales y ciudadanas que trabajan en los espacios locales, en la medida que plantean formas de ampliar la democracia local como parte fundamental del proyecto de sociedad al que aspiran. Esto último resulta ser una base importante para la articulación con otros actores sociales con los cuales se comparten intereses, ya que pueden conjuntar esfuerzos para construir una correlación de fuerzas mayor en lo local y darle una direccionalidad a la acción ciudadana.

Las organizaciones que elaboraron la Agenda Municipalista tienen como reto principal impulsar acciones que puedan profundizar la democracia y potenciar el desarrollo local. Me refiero a la lucha por el reconocimiento de la diversidad y pluriculturalidad en los municipios y por los cambios estructurales para un mejor funcionamiento del ayuntamiento, que tendría que incorporar una mayor autonomía y atribuciones, ampliar su capacidad soberana sobre el territorio y los recursos naturales, establecer mecanismos de participación ciudadana y democracia directa, entre otros aspectos. Una forma de realizar dichas transformaciones consiste en abogar por una amplia reforma de Estado que incorpore las dimensiones institucional, política y electoral.

En resumen, la Agenda Ciudadana tiene hoy relevancia en el contexto de la aprobación de la Ley para la Reforma del Estado<sup>71</sup> por parte del congreso de la Unión. Esta iniciativa ha sido encabezada por la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos (integrada por los senadores y diputados del Congreso de la Unión), los cuales han definido cinco ejes para la reforma, correspondiendo al tema municipalista, el eje de Federalismo. Sin embargo, este proceso está mostrando serias deficiencias, tal vez la más importante es que los ciudadanos han sido excluidos de las discusiones y acuerdos, pues tanto la organización, como el procesamiento de las propuestas han quedado en manos de los partidos políticos mediante sus fracciones parlamentarias, excluyendo del proceso en la toma de decisiones toda representación ciudadana.

El debate sobre la reforma del Estado se ha centrado básicamente en dos temas; la reforma fiscal, que en realidad es una miscelánea fiscal con nuevos impuestos, y una reforma electoral, que propone limitar los recursos y tiempos a la realización de las campañas políticas, así como prohibir a los partidos comprar espacios en los medios electrónicos. Ni siquiera la reforma energética ha estado entre las posibilidades de acuerdo de las

<sup>71</sup> Aprobada el 13 de abril del 2007 y que tendrá duración de un año.

fracciones parlamentarias. En este contexto, la reforma municipalista propuesta por la Conamm ha quedado en el olvido.<sup>72</sup>

Ante ello, la acción ciudadana ha demostrado, en otros periodos históricos, ser uno de componentes fundamentales para provocar cambios en las instituciones y las leyes que lo rigen. Ahora varios organismos civiles tienen una agenda que engloba las aspiraciones y propuestas en materia municipal, pero no encuentran cauces institucionales para impulsar los cambios necesarios en el municipio. Por todo, el nuevo ciclo de luchas municipales, que inició con la transición de régimen político, no ha concluido, más bien parece que se intensificará en la medida que se acentúa la separación entre ciudadanos y los actores político-gubernamentales.

<sup>72</sup> En el Congreso “Municipios México 2007” que se realizó en Cancún el 7 de septiembre del 2007 los munícipes participantes demandaron “que sean consideradas y atendidas las 40 propuestas presentadas por la Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM), a la Comisión Ejecutiva para la Reforma del Estado del Congreso de la Unión” CONNAM, “Pronunciamiento declaración de Cancún”, Inserción pagada en varios periódicos de circulación nacional el 11 septiembre del 2007.