

Elementos para una Reforma Municipal desde la Agenda Ciudadana Municipalista.

Carlos Andres Rodriguez Wallenius.

Cita:

Carlos Andres Rodriguez Wallenius (2007). *Elementos para una Reforma Municipal desde la Agenda Ciudadana Municipalista*. XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Guadalajara.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-066/1460>

Elementos para una Reforma Municipal desde la Agenda Ciudadana Municipalista

Carlos Rodríguez Wallenius. Profesor-investigador del Departamento de Producción Económica y del Posgrado en Desarrollo Rural, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México. cotan@prodigy.net.mx Tel 55 50 75 25

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. Por 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. En los dos últimos años una amplia gama de organizaciones civiles han llevado al cabo espacios de debate y propuesta a nivel nacional (como la Asamblea Ciudadana Municipalista y la Convención Nacional Municipalista) así como foros y seminarios regionales, en los cuales se ha delineado una agenda ciudadana, que pretende impulsar una Reforma Municipal centrada en los siguientes elementos: a) la autonomía, la diversidad y la pluriculturalidad, b) la profundización de la democracia local con participación ciudadana. c) el fortalecimiento de la participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas para la defensa de los derechos integrales d) la promoción del desarrollo local sustentable y e) que impulse la transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información pública.

Introducción

Las luchas ciudadanas municipales de inicio del siglo XXI entran en un periodo de maduración respecto a los avances de las décadas de los 80 y 90 del siglo pasado en términos del respeto al voto ciudadano y en la consolidación de municipios de oposición que, poco a poco, ganaron terreno en la geografía electoral del país, diversificando las opciones políticas que gobiernan los ayuntamientos. En esta situación, hay que resaltar 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 Partido Revolucionario Institucional. Este triunfo generó algunas expectativas sobre el inicio de una transición de mayor alcance en todos los ámbitos del país.

Todo lo anterior, trajo una cierta expectativa de que se mejoraría la situación del país, lo que se reflejó en el cambio de las preocupaciones de los movimientos sociales en lo local: un primer elemento es la relativa disminución de los conflictos electorales respecto al total de demandas sociales, el otro elemento es un incremento importante de las peticiones relacionadas con el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

Crisis de la democracia local

En este contexto, varias experiencias de gobiernos municipales que habían desarrollado políticas incluyentes y participativas, enfrentaron con grandes dificultades para lograr su continuidad. Ello se puede explicar por razones de la estructura de funcionamiento y dependencia de los ayuntamientos y es que a pesar de algunos esfuerzos de descentralización, el municipio sigue siendo el ámbito de gobierno que tiene menos recursos y facultades para solucionar los problemas de pobreza y exclusión provocadas por las políticas neoliberales. A ello hay que añadir de un periodo de gobierno acotado a tres años que impide la planeación a largo plazo y el seguimiento de programas de desarrollo.

En el inicio del sexenio de Felipe Calderón hay elementos claros de que se ha agotado el modelo político en los municipios, influido por la situación de franco deterioro en que se encuentra la vida política nacional, no sólo se ha manifestado la incapacidad del gobierno federal y estatales de operar políticas de desarrollo, sino por un profundo quebranto político impulsado por los principales partidos políticos, que en su afán de mantener sus privilegios y mecanismos de control, han hecho resurgir prácticas electorales relacionadas con el corporativismo y clientelismo político del priismo. En este sentido, el abandono de las funciones del Estado, la profundización del carácter neoliberal del gobierno; la falta de interlocución con actores locales y sociales, la pérdida de avances en la democratización de los procesos electorales; entre otros, están caracterizando al sistema político en el país.

De esta manera, la alternancia en los gobiernos municipales, estatales y federales fue 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” el cual inició desde los espacios municipales, 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 entiende en el sentido pragmático de los actores políticos como “lo inmediatamente posible” que surge en el proceso de transición a un gobierno abierto a la participación de los diferentes grupos de interés, que sustituye a un régimen autoritario y excluyente como el encabezado por la dupla Gobierno – PRI. En este sentido Schumpeter propone una perspectiva de la democracia menos incluyente, en la medida que la entiende como un “arreglo institucional para llegar a decisiones políticas; en la cual los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha competitiva el voto de la gente”¹

Aunado a lo anterior, en diferentes regiones del país se expresa un cierto desencanto por la democracia institucionalizada y una creciente conciencia de que ni la alternancia política en los gobiernos locales, ni la democratización de los procesos electorales controlados por los partidos políticos están teniendo impacto en el mejoramiento de condiciones de vida de las comunidades. Resultado de esta pérdida de credibilidad se refleja en los niveles de abstención en los comicios de los últimos años en que en promedio se ha colocado en 60%.

En este sentido, las movilizaciones ciudadanas en la actualidad resaltan algunas expresiones de desencanto:

- 1) Una separación creciente entre lo ciudadano y lo público, que se expresa en que la población desconfía crecientemente de lo “político”, representado por los partidos, los gobernantes, los legisladores, etc.
- 2) Un papel más protagónico de los partidos políticos, los cuales tienen mayor control de los espacios de organización electoral (Instituto Federal Electoral y los institutos estatales electorales). Además, ante el descrédito de los partidos, se está volviendo una práctica común las franquicias electorales, donde las candidaturas locales se subastan al mejor postor.

¹ Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Nueva York, Harper and Brothers, 1985, citado por Amy Gutmann y Dennis, Thompson, *Democracy and Disagreement*, Massachusetts, Belknap Press of Harvard University Press, 1996, p. 412

- 3) Los espacios de participación ciudadana se han institucionalizado en tanto han sido utilizados para legitimar proyectos o programas de gobierno o, en el mejor de los casos, están acotados como espacios de supervisión del manejo de recursos.
- 4) El municipio se ha convertido en un escalón más de las aspiraciones de los grupos políticos para conseguir puestos y espacios de poder.

Todo ello muestra hoy una perspectiva diferente de lo local: la alternancia no ha significado necesariamente una profundización de la democracia, ni mejores condiciones de vida para la población.

Esta percepción ciudadana se da teniendo como referente la Reforma Municipal de 1999, la cual dejó fuera varios elementos que podrían fortalecer a los gobiernos locales, como en materia de las relaciones intergubernamentales en sus diversos ámbitos o con la descentralización, en las que los municipios adquieren mayores responsabilidades pero no mayores derechos ni recursos suficientes para enfrentar las numerosas demandas. En fin, las municipalidades tienen muchas limitaciones, estructurales y de cultura política, que han impedido a los ciudadanos contar con instituciones de gobierno capaces.

En este sentido, de la situación actual de los gobiernos municipales en México tiene varios problemas:

- Pocas atribuciones en materia de promoción del desarrollo (salud, educación, vivienda, medio ambiente).
- El carácter subordinado del gobierno municipal en materia de política social respecto a los gobiernos estatales y federales.
- Los recursos financieros para la promoción de acciones de infraestructura social son definidas por el gobierno federal y “etiquetadas” es decir, condicionadas a las realizaciones de determinado tipo de obras.
- Las autoridades justifican la ausencia de soluciones a los problemas locales por la falta de recursos financieros, sobredimensionando al dinero como único componente del desarrollo.
- La cultura de hacer de los cargos públicos municipales un botín político, personal y familiar, inercia que está afectando la eficiencia de las gestiones municipales.

- La desarticulación entre la esfera ciudadana y gubernamental, reforzando el patrimonialismo y el paternalismo, o bien acentuando la confrontación entre autoridades y sociedad.
- Generación de una cultura política de la confrontación y arreglo fuera de los canales institucionales, impidiendo mecanismos de consenso y diálogo.

Desde las preocupaciones ciudadanas, el municipio en las condiciones actuales, ha mostrado 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.

Agendas ciudadanas

Para promover cambios desde el ámbito local, varias organizaciones de la sociedad civil han propuesto como instrumento para construir consensos la elaboración de agendas ciudadanas². Estas constituyen una plataforma que ordena, estratégica y temáticamente, las principales demandas y temas importantes para los ciudadanos en general. Es un esfuerzo para posicionar y defender la voz local en distintas coyunturas y ámbitos del país, de modo que la gente cuente con una postura unificada para discutir con distintos sectores de la sociedad y con gobiernos. El desafío de concertar, construir y mantener una agenda ciudadana no es sencillo; debe ser incluyente, consensada y fruto del debate colectivo; debe contener no sólo quejas o demandas puntuales sino plantear acciones encaminadas a impulsar el desarrollo y la democracia.

El tema de las agendas ciudadanas tiene antecedentes importantes en las organizaciones de la sociedad civil mexicana. Ya en 1994 Convergencia de Organismos Civiles por la democracia, inicia un proceso de discusión entre organismos de la sociedad civil que produjo una agenda Social, la intención era elaborar iniciativas sociales no sólo como un derecho a reclamar sino como una responsabilidad para asumir

Para mediados de 1999 un centenar de organizaciones civiles conformaron un colectivo llamado Poder ciudadano, con el propósito de condensar una agenda nacional de la

² Espinosa, Mauricio: 2005 *Agendas ciudadanas municipalistas.*: México: Cesem: (Cuadernos de Formación Municipal no. 5)

sociedad civil. Poder Ciudadano se formó en octubre de ese año con la idea de que las propuestas ciudadanas. En este proceso participaron organizaciones sociales y civiles de varios estados del país que elaboraron una serie de propuestas para la agenda ciudadana, de manera de que formaran parte de la agenda de los candidatos a la presidencia de la República, mediante la firma de compromisos de los puntos más importantes.

Entre las críticas de esta última experiencia, la elaboración de estas agendas está influida por la coyuntura electoral y con vistas a presentarlas ante candidatos, en el supuesto que compromisos firmados por los candidatos serían asumidos por el nuevo gobierno. Además no se parte de las condiciones de las organizaciones en el territorio y de sus temáticas de relevancia.

De todas maneras, a nivel regional y estatal se han desarrollado procesos de elaboración de agendas, en algunos lugares, como Jalisco³, propone rebasar a las agendas en la perspectiva de un cronograma o libro de acciones comunitarias aisladas o sin interlocutores, caracterizadas por responder a lo urgente y a la inercia de cada semana; por centrarse en el corto plazo que se atiende improvisadamente, donde no se pasa de tareas muy concretas y sin conexión alguna. Por el contrario invitamos a pensar las agendas en tanto plataformas de acción ciudadana, tejidas por ejes estratégicos, con acciones relevantes desagregadas para el corto, mediano y largo plazo que partan de los mínimos básicos a conseguir.

Agendas municipalistas y Reforma de Estado

Para buscar elementos en el sentido de construir una Agenda Municipalista, organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el ámbito municipal impulsaron desde septiembre del 2004, la Campaña Nacional por la Democracia y el Desarrollo Local como una propuesta que pone énfasis en elementos sustantivos para consolidar la democracia y el desarrollo local⁴. Parte de una postura tomada ante la iniciativa del ejecutivo en el año del 2004 de reelegir a los miembros del ayuntamiento. Uno de los propósitos de la Campaña por la Democracia y el Desarrollo Local era posesionar la voz de los actores que han buscado la

³ Almeida, José Et Al: 2001. *Una agenda ciudadana en construcción: la experiencia de Poder Ciudadano Jalisco*, Poder Ciudadano Jalisco, México: Iteso, Accedde e Imdec:

⁴ 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

democracia y el desarrollo a escala local, es decir, ciudadanos y organizaciones sociales, que se habían enfrentado los vicios de la política mexicana y sus estructuras del poder. Sobre esta base se propusieron temas hacia una Reforma Municipal la cual contenga los siguientes elementos:

- Que sienta las bases de un municipio democrático mediante una reforma local electoral y 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 para definir los marcos jurídicos y políticos necesarios hacia el impulso de un desarrollo local integral, equitativo y sustentable.
- Que permita ampliar el campo de libertades y derechos en la comunidad local desde el protagonismo de los propios ciudadanos en el diseño de políticas respecto a derechos los pueblos indios, derechos de los niños, de los migrantes, equidad de género, la sustentabilidad.
- Que promueva el fortalecimiento financiero de los municipios potenciando las capacidades diferentes y atendiendo a las diversas necesidades municipales, dentro de un nuevo sistema Hacendario redistributivo y federalista

Como parte de sus acciones la Campaña convocó a cerca de cincuenta organizaciones de la sociedad civil, (ciudadanas, campesinas y sociales) a la Asamblea Ciudadana Municipalista en la ciudad de, Querétaro en octubre de 2005⁵. En esta Asamblea se acordaron una serie de elementos hacia la construcción de una Agenda Ciudadana Municipalista, que se expresa en

⁵ La Asamblea Ciudadana Municipalista se realizó en la ciudad de Querétaro el 7 y 8 de Octubre del 2005 y a ella concurrieron cerca de un centenar de delegados y delegadas de 48 organizaciones civiles, sociales y de base que provenían de 16 estados de la República. Las propuestas y acciones que se discutieron en las mesas de trabajo y plenarios se expresaron en la “Declaración Municipalista de Querétaro”

la Declaración de Querétaro, que entre los puntos que se relacionan con una Reforma del Estado en materia municipal son⁶:

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 tendría que asumir las atribuciones y recursos suficientes en materia de desarrollo social y capacidades autogestivas para que la población y sus organizaciones sean actores de la planeación del desarrollo local. Las organizaciones de la sociedad civil deben asumir la promoción de esta reforma municipalista, incluyendo los cambios en las leyes secundarias e incrementando las acciones para que los municipios asuman las atribuciones y responsabilidades que les corresponden, teniendo en cuenta además los mecanismos para el cabal cumplimiento de los compromisos adquiridos por los gobernantes en las campañas políticas.

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 ciudadanas, la reducción en la duración de las campañas y la prohibición a los partidos de la compra de tiempos en televisión. Además de mantener la exigencia de la no reelección inmediata de las autoridades locales y una elección separada de los miembros del cabildo, así como por circunscripción en el caso de los regidores.

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 (referéndum,

⁶ Contreras, Rosalba et al: 2006: *Visión Ciudadana municipalista. Ejes de articulación y acción de la Asamblea Ciudadana Municipalista*: México: Cesem y Fundación Rosa Luxemburgo:

plebiscito, iniciativa popular) 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 implica 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 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.

Después de la Asamblea, la Campaña siguió con la promoción de la construcción de agendas ciudadanas regionales, partiendo de varios elementos, un primero es reconocer los aportes de los movimientos ciudadanos, que impulsaron importantes cambios en los espacios de poder local, la democratización electoral y las experiencias de promoción del desarrollo.

Otro de los acuerdos de la Asamblea fue el de realizar la Convención Ciudadana Nacional Municipalista, la cual se realizó en Octubre del 2006 en la ciudad de Xalapa, Veracruz⁷, con el objetivo de reflexionar en torno al proyecto ciudadano municipal que requiere el país, y elaborar una Agenda Nacional Ciudadana Municipalista que vaya más allá de coyunturas electorales y sirva como instrumento para fortalecer las acciones de los actores sociales comprometidos con las transformaciones desde la esfera local.

De lo discutido en las mesas temáticas podemos resaltar los siguientes elementos que enriquecen la propuesta de una Agenda ciudadana Municipalista, en materia de una Reforma de Estado.

Impulsar una Reforma Municipalista, que permita el reconocimiento de un régimen multimunicipal, que fortalezca su autonomía y le dote al municipio de facultades y recursos en materia del desarrollo local y para la reglamentación y administración de sus recursos naturales.

⁷ La Convención Nacional Ciudadana Municipalista se realizó el 6 y 7 de octubre del 2006 en la ciudad de Xalapa, Veracruz y participaron cerca de 250 personas de 127 organizaciones de 21 estados del país

Incrementar la Democracia local con equidad, a fin de adecuar los mecanismos de elección de autoridades municipal para la representación comunal, en particular la representatividad territorial de las regidurías. Asimismo, implementar los instrumentos jurídicos que garanticen la equidad de género en la conformación del gobierno y en la gestión municipal. Se requiere una profunda reforma electoral que retome la participación y representación política de los ciudadanos y de sus comunidades, que permita las candidaturas ciudadanas independientes, se contemple la segunda vuelta electoral, en comicios muy reñidos y que evite la reelección de presidentes municipales. Así mismo deberá disminuir el costo de las campañas y reduzca sus tiempos, además de que garantice un comportamiento ético, tanto de los partidos como de los medios de comunicación, eliminando las campañas televisivas, Por una participación ciudadana transformadora, que establezca mecanismos para la deliberación pública, con espacios de participación ciudadana⁸ eficaces para la planeación y toma de decisiones, que pueda monitorear las etapas de las políticas públicas municipales. Leyes orgánicas municipales que ciudadanicen a la contraloría municipal y que simplifiquen la forma de realizar los mecanismos de participación y democracia directa⁹ Reconocer a 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. Esto deberá ir acompañado con dotar a las comunidades de facultades, recursos y autonomía.

Democratizar la hacienda e información pública, con un marco jurídico que reconozca los instrumentos para elaborar presupuestos participativos y para la medición ciudadana de la rendición de cuentas y de la transparencia gubernamental. Además que se regulen los salarios de las autoridades y funcionarios municipales mediante un tabulador que sea proporcional al ingreso municipal, con mínimos y máximos establecidos por los congresos locales.

Conclusiones

Los resolutivos de la Asamblea Nacional y la Convención Ciudadana Municipalista abren un reto importante para las organizaciones sociales y ciudadanas, ya que el respeto al voto

⁸ Coplademunes; Codemunes, Consejos Consultivos Parlamentos, Contraloría social,

⁹ Referéndum, plebiscito, consulta e iniciativa popular, revocación de mandato

es sólo un primer paso, se requiere además pensar en las formas de ampliar la democracia local y ello tiene que vincularse con un elemento sustancial: cual es el proyecto de sociedad al que aspiran. Esto último resulta ser un basamento importante para la articulación con otros actores locales con los cuales se comparten intereses, ya que puede conjuntar esfuerzos para construir una mayor correlación de fuerzas en lo local y darle una direccionalidad a las luchas ciudadanas.

Otro reto para profundizar la democracia y potencia el desarrollo es la lucha por los cambios estructurales para el funcionamiento del municipio, que desde una agenda ciudadana tendría que incorporar mayor autonomía y atribuciones, ampliar la capacidad soberana sobre el territorio y los recursos naturales, establecer mecanismos de participación ciudadana y democracia directa, profesionalizar el servicio público, entre otros aspectos.

Estos resolutivos, tienen hoy una relevancia fundamental, en el contexto de la aprobación de la Ley para la Reforma del Estado, aprobada el 13 de abril (y que tendrá duración de un año). Este proceso está sido encabezado 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, en el que el tema municipalista se abordará en el eje de Federalismo, sin embargo, este proceso está mostrando serias deficiencias, tal vez la más importante es que los ciudadanos hemos sido excluidos de las discusiones y acuerdos, pues tanto la organización, como el procesamiento de los acuerdos ha quedado en manos de los partidos políticos (mediante sus fracciones parlamentarias)

Es pues en esta perspectiva, que la radicalización de la democracia se realice desde una agenda municipalista construida desde las diferentes expresiones de las organizaciones ciudadanas, permitiría impulsar desde este espacio procesos que modifiquen las condiciones de pobreza y marginación en las que viven amplios sectores de la población.