

# *Luchas municipalistas en México*

Acciones ciudadanas por la democracia y el desarrollo local

Carlos Rodríguez Wallenius

Colección Teoría y Análisis



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA  
UNIDAD XOCHIMILCO División de Ciencias Sociales y Humanidades





## *el autor...*

Carlos Andrés Rodríguez Wallenius es doctor en ciencias sociales y maestro en desarrollo rural por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Cuenta con estudios superiores en el Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional de Granada, España.

Actualmente se desempeña como coordinador del Posgrado Integrado en Desarrollo Rural de la UAM-Xochimilco y es profesor titular "C" de tiempo completo, en el Departamento de Producción Económica de esta institución.

Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel I, así como socio fundador de la Red de Investigadores sobre Gobiernos Locales (IGLOM), socio de la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM) y de la Asociación Mexicana de Estudios Rurales (AMER). Asimismo, es miembro del Comité Técnico del Premio Nacional de Gobierno y Gestión Local que otorga el Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Ha escrito más de 40 artículos en revistas y libros sobre desarrollo local, planeación y gestión municipal, así como participación ciudadana, territorio y remunicipalización. Además de impartir conferencias en México y América Latina referidas a estos mismos temas.

Entre sus libros más recientes están: *Agua, municipio y sustentabilidad. El debate entre los derechos humanos y la privatización de los servicios de agua potable* (2006); *La disputa por el desarrollo regional. Movimientos sociales y constitución de poderes locales en el oriente de la Costa Chica de Guerrero* (2005); *Breve historia del municipio en México* (2003) y, *Antología de desarrollo municipal* (2003).





Luchas municipalistas en México  
Acciones ciudadanas por la democracia  
y el desarrollo local



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA  
Rector general, José Lema Labadie  
Secretario general, Javier Melgoza Valdivia

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA-XOCHIMILCO  
Rector, Cuauhtémoc V. Pérez Llanas  
Secretaria, Hilda Rosario Dávila Ibáñez

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES  
Director, Alberto Padilla Arias  
Secretario académico, Jorge Alsina Valdés y Capote  
Jefe de la sección de publicaciones, Miguel Ángel Hinojosa Carranza

CONSEJO EDITORIAL  
Ramón Alvarado Jiménez / José Luis Cepeda Dovala (*Presidente*)  
Roberto Constantino Toto / Sofía de la Mora Campos  
Arturo Gálvez Medrano / Fernando Sancén Contreras

COMITÉ EDITORIAL  
Francisco Luciano Concheiro Bórquez / Lidia Fernández Rivas  
Anna Ma. Fernández Poncela / José Flores Salgado (*Presidente*)  
Adriana García Gutiérrez / Graciela Lechuga Solís / Diego Lizarazo Arias  
Jaime Sebastián Osorio Urbina / Celia Pacheco Reyes  
Alberto Isaac Pierdant Rodríguez / Raquel Rosales Montañez

# Luchas municipalistas en México

## Acciones ciudadanas por la democracia y el desarrollo local

Carlos A. Rodríguez Wallenius



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA  
UNIDAD XOCHIMILCO División de Ciencias Sociales y Humanidades



Universidad Autónoma Metropolitana  
Unidad Xochimilco  
División de Ciencias Sociales y Humanidades  
Juan Pablos Editor

México, 2009

La publicación de este libro se hizo con recursos del Programa de Apoyo a la Incorporación de Nuevos Profesores de Tiempo Completo (PTC) del Programa de Mejoramiento del Profesorado (Promep) de la Secretaría de Educación Pública, con número UAM-PTC-083.

Primera edición: noviembre de 2009

Diseño de portada: Irais Hernández Güereca

D.R. © Universidad Autónoma Metropolitana  
Unidad Xochimilco  
Calzada del Hueso 1100  
Col. Villa Quietud, Coyoacán  
C.P. 04960, México, D.F.  
<pubcsh@correo.xoc.uam.mx>

D.R. © Juan Pablos Editor, S.A.  
Malintzin 199, Col. del Carmen, Del. Coyoacán  
C.P. 04100, México, D.F.  
<juanpabloseditor@prodigy.net.mx>

ISBN de la Colección Teoría y Análisis: 978-970-31-0929-6  
ISBN 978-607-7700-35-7 Juan Pablos Editor

Impreso y hecho en México

# Índice

## INTRODUCCIÓN

|  |    |
|--|----|
| Cambios en el municipio y las transformaciones<br>en el régimen político ..... | 17 |
|--|----|

### 1. ACCIÓN CIUDADANA Y CAMBIO SOCIAL

|   |    |
|---|----|
| Acción colectiva y acción ciudadana .....                                       | 27 |
| Acción ciudadana, movimiento social y participación.....                        | 31 |
| Cambio social .....   | 34 |
| Acción ciudadana y transformación del régimen político .....                    | 36 |
| Acción ciudadana y reforma política: la conformación<br>del campo de poder..... | 39 |
| Direccionalidad de los cambios: democracia y desarrollo local .....             | 41 |

### 2. LUCHAS CIUDADANAS POR LA DEMOCRATIZACIÓN MUNICIPAL Y EL DESARROLLO LOCAL

|   |    |
|---|----|
| La consolidación del partido hegemónico en el ámbito municipal .....              | 46 |
| El Régimen de Partido Hegemónico y la insurrección municipal .....                | 51 |
| El municipalismo panista .....  | 57 |
| Organizaciones sociales al poder local: los casos de Juchitán<br>y Zaragoza ..... | 58 |
| Gobernabilidad y descentralización .....  | 61 |

|   |    |
|---|----|
| El <i>tsunami</i> municipalista.....  | 64 |
| Experiencias de luchas por la democratización municipal<br>(1989-1999).....                             | 69 |
| Las experiencias de desarrollo local: entre la estructura<br>limitante y la creatividad municipal ..... | 75 |
| Pronasol y sus impactos en los municipios.....  | 76 |
| Nueva desconcentración de recursos.....   | 78 |
| Experiencias de desarrollo de gobiernos con base<br>en organizaciones sociales.....                     | 79 |
| Experiencias de desarrollo de gobiernos vinculados<br>con grupos empresariales .....                    | 83 |
| La autonomía y la remunicipalización indígena.....  | 87 |
| Las asociaciones de gobiernos locales .....   | 90 |
| La agenda por la reforma municipal y la reforma constitucional<br>de 1999.....                          | 92 |
| Los ciclos municipalistas: luchas locales y reformas<br>constitucionales.....                           | 95 |

### 3. EL RÉGIMEN DE PARTIDOS DOMINANTES Y LAS LUCHAS MUNICIPALISTAS

|   |     |
|---|-----|
| El Régimen de Partidos Dominantes .....                     | 100 |
| Lo que se quiso cambiar .....                               | 103 |
| Cambio en las instituciones.....                            | 104 |
| Cambios en el marco jurídico .....                          | 105 |
| Recursos hacia estados y municipios.....                    | 108 |
| Modificaciones en las relaciones de poder .....             | 109 |
| El nuevo rol y prácticas de los partidos políticos.....     | 110 |
| La Conago y la Conamm .....                                 | 111 |
| Los empresarios.....  | 112 |
| Luchas sociales emergentes .....                            | 113 |
| Cambios de la acción ciudadana en el espacio municipal..... | 116 |
| Lo que no cambió.....                                       | 119 |
| Limitaciones estructurales del municipio.....               | 119 |
| Cultura política de los gobernantes locales .....           | 120 |
| Inercias del viejo régimen y características del nuevo..... | 121 |

|   |     |
|---|-----|
| Experiencias y luchas relevantes en el ámbito local .....   | 123 |
| Hacia un presupuesto participativo en Tlalpan.....  | 124 |
| Coordinación de Atención a la Mujer, Cunduacán, Tabasco .....                                     | 125 |
| Agotamiento del modelo de participación y nuevas expresiones<br>de las luchas municipalistas..... | 128 |
| La comunalidad y las autoridades comunitarias de Oaxaca .....                                     | 129 |
| Municipio autónomo de Suljaa' .....   | 131 |
| Las Juntas de Buen Gobierno zapatistas.....   | 132 |
| Defensa y gestión social del agua.....  | 133 |
| Programa Ciudadanos por Municipios Transparentes .....  | 136 |
| Las luchas municipales como espejos desde lo local .....  | 137 |

#### 4. LA CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA CIUDADANA MUNICIPALISTA

|   |     |
|---|-----|
| El municipalismo al final del sexenio foxista .....                       | 142 |
| La agenda gubernamental y la reelección .....                             | 146 |
| Campaña Nacional por la Democracia y el Desarrollo Local .....            | 148 |
| La Asamblea Ciudadana Municipalista.....                                  | 152 |
| Agendas y propuestas municipalistas en estados y regiones .....           | 155 |
| Agendas propiamente municipalistas.....                                   | 156 |
| Agendas ciudadanas con contenidos municipalistas .....                    | 163 |
| Agendas temáticas con contenidos municipalistas.....                      | 165 |
| La Convención Nacional Municipalista y la Agenda Ciudadana .....          | 171 |
| Incidencia de la Agenda Municipalista en otras<br>agendas nacionales..... | 175 |
| Agendas municipalistas y la acción ciudadana .....                        | 176 |

#### 5. PERSPECTIVAS Y CONCLUSIONES

|  |     |
|--|-----|
| Reforma política y ciclos de lucha ciudadana.....                                  | 181 |
| La democracia y el desarrollo como temas de la acción ciudadana .....              | 185 |
| Construcción de alternativas desde las luchas municipalistas<br>y sus agendas..... | 187 |

|                          |     |
|--------------------------|-----|
| Bibliografía .....       | 193 |
| Hemerografía.....        | 209 |
| Documentos .....         | 210 |
| Leyes y reglamentos..... | 210 |

A Lena, Cotán y Lénica  
empedernidos trotamundos  
adherentes del *buen querer*

Con las disculpas  
por los días y sonrisas robadas  
para poder terminar este libro

A mis padres  
Abuelos querendones y solidarios



[...] aunque también los hay animados por una ilusión solidaria,  
que sueñan con el cambio social y se empeñan en la lucha política  
desde una perspectiva democrática y justiciera.

Gisela Espinosa,  
*Campesinos y ciudadanos en el norte de Guerrero*

Creo que he visto una luz  
al otro lado del río.  
Sobre todo creo que no todo está perdido.  
Tanta lágrima, tanta lágrima,  
y yo soy un vaso vacío.  
Oigo una voz que me llama  
casi un suspiro...

Jorge Drexler  
*Al otro lado del río*



## Introducción

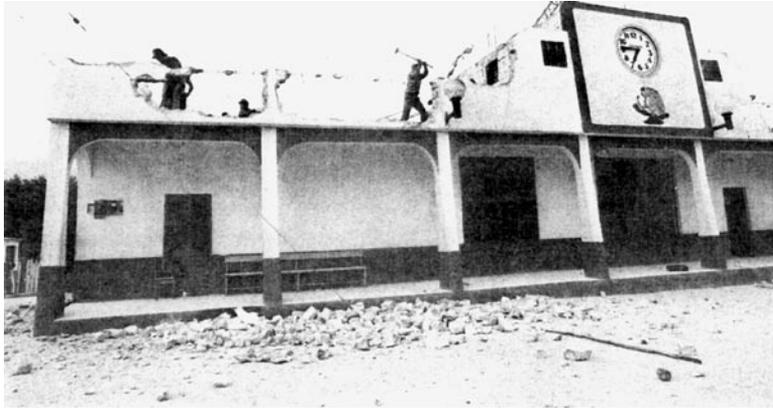


Foto: Raúl Ortega

Hay una foto de la insurrección zapatista de 1994 que me ha llamado la atención: un indígena chiapaneco con mazo en mano demolía, golpe a golpe, el palacio municipal de Altamirano. Durante los cuatro días que duró la toma de esa ciudad, el símbolo del poder de la oligarquía local fue destruido con particular saña.

Las expresiones de rechazo hacia el poder encarnado en los municipios han tenido diferentes formas de producirse; unos años antes, en 1989, campesinos de Teleoloapan, en la región de Tierra Caliente, Guerrero, también habían tomado el palacio municipal, en protesta por un insultante fraude electoral y formaron en él un Consejo Popular. Su respuesta fue diferente: desde el ayuntamiento, la población se organizó para proporcionar los servicios urbanos a los habitantes de la cabecera, haciendo valer la legitimidad que tenían como gobierno en resistencia.

Rechazo y esperanza son los extremos que han marcado a las luchas de campesinos, colonos y profesionistas frente al gobierno municipal, en tanto que sus autoridades y funcionarios habían encarnado las formas tradicionales de ejercer el poder caciquil. Pero también el ayuntamiento ha sido objeto de las expectativas de tener gobiernos que respeten la voluntad de la mayoría y mejoren su calidad de vida.

Para transformar el poder local de una a otra perspectiva, desde hace algunas décadas organizaciones campesinas, indígenas, urbanas, así como ciudadanos inconformes e irredentos, impulsaron luchas en todo el país para cambiar gobiernos corruptos y excluyentes, que eran la expresión local del poder monopólico de un régimen político que basaba parte de su control en el acaparamiento de la representación pública y de negociación con los gobiernos, a través de un partido prácticamente único: el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Las inconformidades con ese régimen al principio fueron aisladas; poco a poco se volvieron una verdadera revuelta cívica, tomando como espacio de organización y expresión al municipio. Ello generó mucha preocupación en los círculos del poder federal desde finales de la década de 1970, cuando por doquier se prendían los focos rojos por los avances de grupos de oposición: era el inicio de una marea municipalista, de un *tsunami* ciudadano. En parte por esta presión, el régimen político tuvo que transformarse; cambió instituciones, reformó la constitución, creó leyes, descentralizó recursos, incorporó al sistema a grupos de oposición. En fin, cambió para mantener el control sobre el sistema político.

En todo caso, las luchas ciudadanas en contra del régimen fueron creativas, hicieron uso de un amplio repertorio de acciones colectivas y de resistencia social: crearon gobiernos paralelos, tomaron palacios municipales, hicieron marchas, plantones y manifestaciones diversas, hubo huelgas de hambre y de pago de impuestos, etc.; fueron acciones ciudadanas que trataban de transformar sus espacios locales. Sin embargo, en varias ocasiones y en diferentes regiones del país, los ciudadanos fueron reprimidos excesivamente por parte de los gobiernos estatales y federal. Baste recordar que durante el periodo de gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) fueron asesinados más de 500 simpatizantes y militantes del naciente Partido de la Revolución Democrática (PRD), la mitad de ellos estaban relacionados con disputas municipales (Fundación Ovando y Gil, 1998).

¿Qué era lo que motivaba a los ciudadanos a participar en acciones de esta naturaleza? En principio, eran los mismos temas que exigían otros grupos y organizaciones civiles y sociales: tener más democracia y mejores condiciones de vida. En este sentido, los municipios pueden considerarse como espejos, múltiples y pequeños, que reflejaban lo que pasaba en el país: espejos que mostraban las limitaciones y el proceso de descomposición que tenía la clase política local, así como las deficiencias de los gobiernos y su corrupción.

También reflejaban las posibilidades, esperanzas y anhelos de los grupos pobres y excluidos de lograr un cambio en sus condiciones de vida.

Ubicar a las luchas municipalistas como una expresión central del proceso de transformación del régimen político nos permite abordar una compleja relación, históricamente construida, entre el sistema político mexicano y los ciudadanos, entre el ámbito local y el nacional, entre la cultura política y la estructura gubernamental, una complejidad sintetizada en el municipio. Es importante señalar que cuando hablamos del municipio, estamos haciendo uso de un concepto que incluye tres componentes fundamentales: el gobierno local, su territorio y la población que lo constituye. En ocasiones, la tríada de componentes que encierra el concepto de municipio hace que se generen ciertas confusiones, ya que se puede considerar al municipio como gobierno, como delimitación territorial o como la cabecera municipal. En este trabajo haremos siempre la distinción respecto a cuál aspecto nos estamos refiriendo.

De forma adicional, tenemos que hacer una acotación semántica. Las luchas que mayormente son materia de análisis en este documento se refieren a las municipalistas, es decir, a aquellas que en sentido amplio ubican los procesos de acción ciudadana en su relación de conflicto y negociación con el gobierno local. Asimismo, preferimos usar el término “municipalista” y no “municipal”, pues este último hace énfasis en la esfera gubernamental, por lo que resulta restringido para los objetivos de nuestro estudio.

#### CAMBIOS EN EL MUNICIPIO Y LAS TRANSFORMACIONES EN EL RÉGIMEN POLÍTICO

Una de las inquietudes que tienen los investigadores sobre las movilizaciones ciudadanas en los municipios (Leyva, 1993; López Mojardín, 1986; Bolos, 2003) es poder dimensionar los cambios que generan en el entorno social y político local. Nosotros analizaremos los impactos de las luchas municipalistas en una escala más amplia, pues nos interesa conocer los efectos agregados de la acción ciudadana en el país, partiendo del reconocimiento de que no fueron acciones coordinadas, sino diseminadas a lo largo del territorio, que respondían a las condiciones de sus localidades, pero también a las tendencias dominantes y estructurantes, como la falta de democracia y alternativas de desarrollo, lo que provocó que en ciertos periodos hubiera una convergencia, generalización y profundización de las luchas.

Uno de los impactos que tuvieron las múltiples acciones ciudadanas, en lo local, es que presionaron a los actores y las instituciones gubernamentales para que se transformaran e hicieran modificaciones en el marco jurídico que regula la vida municipal. Analizados en un periodo de cinco décadas, estos cambios se dieron paulatinamente —a veces con pequeños saltos, a veces con matices—, ante los cuales el sistema político y económico pudo adecuarse.

De esta manera, ponemos como un eje de análisis la relación entre las luchas municipalistas y los cambios en el régimen político del país, pero ¿qué fue lo que cambió? La respuesta a esta pregunta nos permitió distinguir los vínculos de una diversidad de acciones con las movilizaciones de carácter ciudadano que se habían estudiado de forma aislada. Su relación local-nacional entrelazó a los procesos y ubicó sus direccionalidades en términos de la transformación del régimen político.

Cabe señalar una problemática para el análisis de la relevancia que tuvieron las luchas municipalistas, pues durante mucho tiempo éstas no fueron tomadas en cuenta por la academia y tampoco fueron consideradas en la agenda política nacional: no aparecieron en las pantallas de la televisión ni en las planas principales de los periódicos. Al principio, de una forma un tanto aislada, en varias municipalidades se desarrollaron acciones para quitarse de encima a gobiernos autoritarios y corruptos por la vía electoral, como menciona Harvey (1997:130): “La lucha por la democracia municipal puede ser parroquial y localista, muy alejada de las tareas de la reforma política nacional, pero en realidad es desde ese espacio aparentemente marginal que se ha cuestionado las bases mismas del gobierno autoritario”.

Fue una lucha difícil, pues eran ciudadanos que se enfrentaban a un régimen político representado por el ayuntamiento, el cual no sólo hacía uso de prácticas autoritarias y antidemocráticas, sino que se apoyaba estrechamente en las acciones del partido oficial, el PRI, que se había convertido en una agencia que monopolizaba el acceso al poder público mediante prácticas corporativas y clientelares y que servía de canal de transmisión de las estrategias y políticas gubernamentales.

Al principio, las luchas municipalistas fueron un tanto apartadas, pero progresivamente se generalizaron, lo que llegó a convertirse en una verdadera insurrección municipal, retomando el término de López Mojardín (1986). Por su parte, Morales y Díaz (1997:180) denominan al auge de la disputa por el poder municipal como la vía centrípeta para la transformación del régimen, en la medida que fue minando el control que tenía el partido hegemónico

sobre la estructura política y gubernamental desde los espacios municipales. Por su parte, Aranda (2004) defiende el papel de los municipios metropolitanos, lo que él llama poliarquías urbanas, como origen y parteaguas del proceso de transición del régimen político. Estas luchas colocaron a la democracia local como un elemento fundamental de la agenda ciudadana para un cambio de régimen.

Junto a este proceso y de forma paulatina, las organizaciones sociales y políticas regionales, utilizando el registro de los partidos de oposición, fueron accediendo a los gobiernos municipales, lo que implicó una nueva dimensión en las luchas en el espacio local, pues los gobiernos surgidos de la oposición y de las luchas ciudadanas tenían fuertes compromisos con sus bases sociales y con los habitantes de sus municipios, expresados en una amplia gama de demandas que habían sido retomadas en los años de confrontación con el partido oficial. Esto produjo un número importante de experiencias que trataron de modificar las relaciones entre gobierno local y sociedad. Investigadoras como Ziccardi (1995), S. Méndez (2001) y Bolos (2003) analizaron el papel que tuvieron durante la década de 1990 las organizaciones sociales que accedieron por primera vez al gobierno municipal. Las alternancias en las alcaldías constituyeron momentos privilegiados para emprender transformaciones en el ámbito local, desde gobiernos apoyados en organizaciones sociales. Surgen experiencias inéditas de participación ciudadana, planeación democrática, presupuestos participativos, transparencia, rendición de cuentas, proyectos de desarrollo social, cuidado del ambiente, promoción de la equidad de género, que hacían pensar en el gobierno municipal como un promotor del desarrollo local, pues implementó políticas que hacían énfasis en mejorar las condiciones de vida de la población —una de las reivindicaciones centrales de los movimientos y luchas sociales—, lo que convirtió al tema del desarrollo local en el otro elemento fundamental de las agendas ciudadanas.

Efectos combinados de las luchas por la defensa del voto, democratización de las decisiones públicas, gobiernos de alternancia, nuevas prácticas en la relación gobierno-sociedad y debilitamiento del PRI como interlocutor de sectores de la población, fueron algunos de los elementos que contribuyeron al desmoronamiento del Régimen de Partido Hegemónico, el cual fue sustituido, mediante un proceso de transición, por otro tipo de régimen, en el que toman relevancia los partidos políticos reconocidos nacionalmente.

El nuevo régimen se encuentra en un complejo proceso de consolidación y está siendo sometido a serias críticas y cuestionamientos. Se puede decir que

se pasó de una situación de monopolio del acceso de poder a otro sistema similar a los oligopolios en la esfera económica, en los que unos pocos grupos controlan las decisiones, es decir, no se democratizó el poder público, sino sólo se dinamizó la circulación de las elites, en palabras de Schumpeter (1985). Las recientes acciones ciudadanas muestran que desde el comienzo de este siglo se ha configurado un periodo caracterizado por la separación entre partidos y gobiernos, por un lado, y organizaciones sociales y ciudadanas por el otro, en donde las organizaciones han fortalecido la esfera de lo civil, generando desde ahí propuestas, con una creciente desconfianza hacia lo político.

De esta manera, una lectura de largo plazo nos ha permitido definir periodos diferenciados en las luchas municipalistas, ciertos ciclos donde la acción ciudadana se expresa con características e intensidades distintas y que podemos ubicar en tres grandes ciclos: el primero fue desde mediados del siglo pasado hasta la insurgencia municipal, misma que se expresa claramente en la década de 1980, cuando los partidos políticos de oposición empezaron a ganar algunas elecciones locales y se llevaron al cabo experiencias de gobiernos de oposición a contrapelo del Régimen de Partido Hegemónico.

En la década de 1990 se define un segundo ciclo, con crecientes triunfos electorales de la oposición, no sólo en los ayuntamientos sino también en gobiernos estatales y, además, con el fortalecimiento de las políticas descentralizadoras, que destinaron mayores recursos a los municipios. Junto a las luchas por la democratización de la vida local, algunas organizaciones sociales impulsaron al espacio municipal como un lugar estratégico, desde el cual se podía influir en los procesos de desarrollo. La exigencia de transparentar los recursos públicos y democratizar las tomas de decisiones, en términos de la inversión en infraestructura y de apoyos a la producción, se convirtieron en ejes de las demandas ciudadanas.

El tercer ciclo coincide con el inicio del nuevo siglo y con la consolidación de municipios de oposición que, poco a poco, ganaron terreno en la geografía electoral del país, diversificando las opciones políticas que gobernaban los ayuntamientos. En este periodo se produce el triunfo opositor en la elección federal de 2000, de la que surgió el primer presidente de la República proveniente de un partido diferente del PRI, que da la estocada final al Régimen de Partido Hegemónico y sienta las bases del nuevo Régimen de Partidos Dominantes. Durante esta transición se fue produciendo una creciente desconfianza de los ciudadanos hacia las instituciones de gobierno y los partidos, pues la acción gubernamental se reestructura para fortalecer el dominio

de los partidos políticos, excluyendo las formas de organización y participación independientes. La acción ciudadana se centra tanto en las formas de movilización y resistencia social frente a las expresiones de autoritarismo del régimen, como en crear espacios de debate y deliberación en el interior de la sociedad civil.

La apretada síntesis que acabamos de hacer a partir de una lectura de ciclos tiene, sin embargo, un problema de fondo: ¿cómo estudiar la amplia gama de acciones colectivas que están escondidas en cada uno de los ciclos y que tienen expresiones tan diversas?

Para responder a ello, tomamos como eje de nuestro análisis a las luchas municipalistas, las cuales se refieren a las actividades que desarrollan grupos ciudadanos (ya sea que estén vinculados o no con partidos u organizaciones sociales de carácter local o regional) y que emplean un vasto repertorio de acciones y estrategias de movilización social. Esta primera caracterización de las luchas municipalistas las ubica dentro del concepto de acción colectiva, que evidentemente es una categoría mucho más amplia para el análisis de los procesos y movilizaciones y que rebasa las experiencias que estudiamos en este libro. Por ello, hemos optado por desarrollar el concepto de “acción ciudadana”, mucho más cercano a lo que entendemos como luchas municipalistas.

Considerar a las luchas municipalistas como acciones ciudadanas que tienen la capacidad de producir cambios en la sociedad y en el régimen político, nos llevó a debatir con la perspectiva neoinstitucional, que está en boga para el análisis de experiencias municipales. Nuestra crítica a dicha perspectiva es que no permite explicar cómo la acción de los grupos sociales va moldeando no sólo las instituciones gubernamentales, sino también sus políticas, estrategias y marcos normativos. Por otra parte, hemos encontrado en las teorías construccionistas un mejor referente explicativo para estas cuestiones, pues partimos de la capacidad que tienen los actores sociales para transformar su entorno, incluyendo sus instituciones y el marco jurídico que las regula, a pesar de que no existan condiciones para ello.

El análisis teórico y las reflexiones de las experiencias municipales que ahora presentamos son el resultado de una década de estudios y trabajos sobre procesos sociales en el municipio mexicano, que el autor ha realizado, primero con la asesoría para la constitución de municipios indígenas en la región oriente de la Costa Chica de Guerrero, con la organización civil Codacpi y después como miembro y directivo del Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara” A.C., lo cual permitió ampliar nuestro conocimiento sobre los

procesos locales en el territorio nacional; y finalmente, como profesor-investigador en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, en la línea de investigación “Geopolítica municipal para el desarrollo local”, con lo que hemos podido profundizar nuestras reflexiones teóricas y metodológicas para el análisis de las luchas municipalistas.

Estas experiencias y reflexiones se expresan en el presente libro, el cual hemos estructurado en cinco capítulos que abordan los procesos municipales de los últimos cincuenta años. En el primer capítulo se desarrollan los referentes teóricos, los cuales parten de la discusión de dos conceptos nodales de la sociología contemporánea: la acción colectiva y el cambio social. Sobre el primero se rescatan las perspectivas constructivistas y se propone el concepto de acción ciudadana, en el cual acota al conjunto de interacciones entre los actores sociales y los actores políticos e institucionales, en términos de exigencia y ejercicio de sus derechos. La acción ciudadana nos permite analizar de forma amplia a las luchas municipalistas, en contraste con el abordaje parcial de los conceptos de acción pública y participación ciudadana.

Respecto al cambio social, se destaca su origen dentro de las teorías de la modernidad y la crisis que sufrió a partir de la emergencia de movimientos sociales, lo que puso en relieve la capacidad de los actores sociales para transformar la realidad social. En específico, se discuten las vinculaciones del cambio social con las transformaciones en el régimen político, cuestionando las posiciones del neoinstitucionalismo. Se establecen las relaciones entre la acción ciudadana y el cambio de régimen, con la creación de un campo de poder, en el que se conforma una arena de conflicto entre los espacios civiles y los espacios políticos, donde los contenidos y características de la democracia y el desarrollo local son parte del proyecto social en disputa.

En el segundo capítulo nos metemos de lleno a estudiar un amplio periodo, que va desde la consolidación del Régimen de Partido Hegemónico en el ámbito municipal, hasta su paulatino resquebrajamiento debido a las luchas ciudadanas en varias regiones del país. Se identifican los mecanismos de control que permitieron la subordinación de los gobiernos locales al partido oficial y a los gobiernos estatales y federal, las implicaciones de mecanismos corporativos y clientelares en términos de la falta de democracia, así como las limitantes para que las organizaciones sociales y ciudadanas, y los partidos de oposición, accedieran a los ayuntamientos.

En este contexto, las luchas municipalistas tomaron como temas centrales la democratización de los procesos electorales y el respeto al voto, y presio-

naron para un cambio en el régimen político e institucional, que se expresó en las reformas, tanto la electoral de 1977 como las municipales de 1983 y 1999, que permitieron el surgimiento de experiencias de gobierno provenientes de la oposición y propuestas para impulsar el desarrollo municipal, a pesar de las limitantes estructurales a las que está sometido el municipio mexicano. En ese sentido, se hace énfasis en las luchas por la autonomía y la remunicipalización en regiones indígenas. Finalmente, desde una visión de conjunto, en este periodo se ubican dos de los ciclos de luchas municipalistas, los cuales provocaron reformas y transformaciones en el régimen político.

En el siguiente capítulo se analizan las implicaciones que tuvo la transición del Régimen de Partido Hegemónico al Régimen de Partidos Dominantes en las luchas municipalistas, pues se modificaron los mecanismos de concertación entre las fracciones dominantes, así como las reglas de su participación en el gobierno. Las transformaciones tienen como punto fundamental el triunfo opositor en la elección federal de 2000, cuando sucede la estocada final del Régimen del Partido Hegemónico y la emergencia del Régimen de Partidos Dominantes, en el cual éstos se vuelven espacios de presión, donde los grupos de interés pueden incidir de distintas maneras en el control de los espacios de decisión política.

En este sentido, se estudian las modificaciones en las instituciones y en el marco legal que el nuevo gobierno trató de impulsar, así como la creciente desconfianza entre los actores ciudadanos ante el incumplimiento de promesas y expectativas del nuevo régimen. De esta manera, hacia el final del sexenio foxista la situación de los municipios reflejaba varias dificultades y limitaciones, con un agotamiento del modelo de participación creado en las décadas anteriores, a pesar del desarrollo de algunas experiencias municipalistas interesantes.

En el cuarto capítulo se analiza el ciclo más reciente de la acción ciudadana, en el que figura la construcción de la Agenda Ciudadana Municipalista en el contexto de la separación entre los actores políticos e institucionales y los actores sociales y ciudadanos, en términos de intereses y proyectos diferenciados sobre el municipio. La agenda gubernamental y de los grupos políticos se centra en obtener mayores recursos y lograr la reelección inmediata de alcaldes, mientras que la agenda ciudadana hace énfasis en profundizar la democracia local, reconocer la diversidad local y contar con mayores herramientas para promover el desarrollo. Para ubicar la construcción de la agenda municipalista se consideran cuatro procesos recientes: la Campaña

Nacional por la Democracia y el Desarrollo Local, la Asamblea Nacional Municipalista, las agendas estatales y regionales y la Convención Nacional Municipalista.

En el último capítulo se ubican las perspectivas de la acción ciudadana municipalista en el proceso de consolidación del régimen de partidos políticos, lo que da pie a mostrar las conclusiones en torno a la relación entre los ciclos de lucha municipalista y su incidencia en los cambios y las reformas del sistema político, así como la vigencia de la democracia y el desarrollo local como elementos centrales que guían la actual acción ciudadana. Finalmente, se hacen propuestas en términos de la construcción de alternativas desde las luchas municipalistas, tomando en cuenta las agendas ciudadanas que se han elaborado.

# 1. Acción ciudadana y cambio social

En una reunión preparatoria de la Convención de la Zona Oriente del Estado de México, doña Juana, de la comunidad de Xometla, expuso por qué aparte de todas sus actividades cotidianas organizó a su barrio para que instalaran la red de agua potable. Su argumentación fue contundente: “es que quiero cambiar el mundo”.<sup>1</sup> La lógica de doña Juana era que si podía ayudar a que se organizaran sus vecinos, y de esta manera transformar sus condiciones de vida, ella y sus compañeros habrían dado pasos hacia un cambio mayor en su municipio, en su país.

La expectativa de poder cambiar las cosas es común en los activistas de las luchas municipalistas que estudiaremos en este libro; esa posibilidad de que los participantes de una acción colectiva puedan resolver los problemas de su comunidad y modificar su contexto social es una fuerte motivación para actuar junto con otros. Un miembro de la Unión Campesina Democrática en Santa Cruz Itundujia, Oaxaca, en 1996, nos da una idea de ello (Méndez, 2001:65):

Mucha gente se fue dando cuenta que era importante el cambio, ya que un grupo de compañeros venía trabajando desde antes, pero no se había podido lograr [...] poco a poco se fue llamando la gente, juntando, queríamos que los recursos se aplicaran, que llegaran a las comunidades, se daba el caso que no llegaba ni una hoja de papel a las agencias municipales [...].

Esta forma de pensar y de actuar pone énfasis en dos de los temas más preocupantes y controvertidos de la sociología contemporánea, uno se refie-

<sup>1</sup> Relatoría de la reunión preparatoria de Convención de la Zona Oriente del Estado de México, Xometla, en junio de 2006.

re a las causas que impulsan a los individuos para que se vinculen y organicen con otros en una acción colectiva. La otra preocupación es la posibilidad de que esa acción colectiva pueda incidir en la transformación de la realidad, de las instituciones y de las relaciones de poder en su entorno inmediato, es decir, en impulsar un cambio social. En ambos temas todavía hay controversia, debido a la falta de teorías que las aborden de forma consistente.<sup>2</sup>

Una primera aproximación a la conceptualización de la acción colectiva se refiere a cómo denominar a la agrupación de individuos que se articulan para la acción. En las luchas municipalistas que estudiaremos participan diferentes personas que pertenecen a sectores medios y pobres: campesinos, indígenas, agricultores, colonos, amas de casa, maestros, desempleados, profesionistas, etc., es decir, una constelación de agrupaciones provenientes de los sectores populares en movimiento y que tratan de incidir en la democracia y el desarrollo local.

Pero ¿cómo denominar a esta amplia gama de grupos sociales? En el debate sociológico hay varias categorías que buscan entender la acción individual cuando se relaciona con los intereses colectivos y se pone en acción: actores, sujetos o agentes sociales, cada una de estas categorías tiene tras de sí supuestos epistemológicos y teóricos importantes.<sup>3</sup>

Sin entrar de lleno a este debate, nos referiremos a los diferentes grupos que intervienen en el escenario como actores sociales, en el sentido que propone Long (2007:120), como una coalición de individuos y grupos que durante un periodo dado comparten alguna definición de una situación, así como metas, intereses o valores similares, y que acuerdan tácita o explícitamente perseguir ciertos cursos de acción social, quienes procesan información y actúan con estrategia en su relación con otros actores e instituciones. De esta forma, consideramos al actor social como un conjunto de individuos con historia, prácticas e intereses comunes, que participan o se expresan de forma colectiva (Bolos, 1999:16-17), que tienen cierta identidad y una afinidad hacia un

<sup>2</sup> Hay autores, como Dawe (1988:413, citado en Bolos, 1999), que afirman que la sociología carece de teorías de la acción social, y que en cambio tiene una gran cantidad de teorías sobre la naturaleza de la acción social: su naturaleza, sus orígenes y sus consecuencias. Por su parte, Sztompka (1993) señala que a pesar de que el análisis del cambio social es uno de los temas fundamentales de la sociología, sus teorizaciones todavía son una asignatura pendiente.

<sup>3</sup> Dos autores que hacen énfasis en el concepto de sujeto son Zemelman y Touraine en sus obras más recientes, en tanto que Bourdieu es uno de los exponentes de la categoría de agentes sociales.

proyecto de sociedad característico, para intentar solucionar los problemas que los aquejan y para lo cual actúan conjuntamente, diferenciándose de otros actores.

Podemos decir, en este acercamiento inicial, que la acción colectiva tiene como elemento central de su constitución la existencia de actores sociales. Éstos ponen en juego sus capacidades, recursos y estrategias con el fin de influir y modificar las situaciones que les preocupan, es decir, tienen capacidad de agencia, una capacidad de ordenar y sistematizar su experiencia social, tomar decisiones y actuar en consecuencia (Long, 2007:120). Es desde esta perspectiva que hablaremos de una acción colectiva.

### ACCIÓN COLECTIVA Y ACCIÓN CIUDADANA

En apariencia, concebir a los actores sociales con capacidad para desenvolverse e intervenir en el escenario social sería una consideración evidente cuando observamos la realidad cotidiana. Sin embargo, las discusiones teóricas y conceptuales no siempre lo percibieron así. Hay un viejo debate que parte de las teorías estructuralistas, las cuales tienen como sustento explicativo que el sistema determina el comportamiento social de los individuos.<sup>4</sup> Desde este punto de vista, los actores son sujetos pasivos y su actuación es producto de las estructuras.

Estos argumentos entraron en crisis durante la segunda mitad del siglo xx, ante la emergencia de los movimientos sociales de las décadas de 1960 y 1970, en los que estudiantes, grupos de defensa de los derechos ciudadanos, feministas y campesinos trataban de incidir en el sistema social; con ello se propició el surgimiento de una serie de propuestas teórico-conceptuales para explicar estos procesos sociales. En este contexto, se fortalecen las perspectivas teóricas que sostienen que las estructuras son producto de la acción e interacción social (Giddens, 1987). Esta forma de analizar los procesos sociales se ha vuelto predominante en la sociología y, en particular, para el estudio de la acción colectiva.

Los principales enfoques contemporáneos de la acción colectiva tienen dos formas de abordaje: uno basado en el individualismo metodológico y otro pro-

<sup>4</sup> Es la perspectiva del estructural funcionalismo, representada sobre todo por los trabajos de Parsons, a mediados del siglo xx.

veniente de los enfoques constructivistas. El individualismo metodológico explica la acción colectiva a partir de las motivaciones de los individuos implicados y ésta se considera como resultado de la suma de los comportamientos individuales (Elster, 1989). La continuación de esta idea es la teoría sobre la elección racional, en la que resaltan las propuestas de Olson (1992) y Buchanan y Tullock (1980), de gran influencia en los medios académicos. La base de su argumentación es que las personas se organizan en función de sus intereses y para obtener beneficios particulares.

El individualismo metodológico se ha utilizado para analizar los movimientos que luchan por obtener logros democráticos, explicando que éstos serán bienes que no sólo obtendrán quienes participan en la acción colectiva, sino toda la sociedad. En este sentido, resalta que los costos de la acción colectiva se asumen individualmente pero los beneficios son públicos; si es así, ¿por qué no abstenerse de luchar y cosechar los beneficios de la lucha realizada por otros? Éste es el planteamiento del polizón de Olson (1992), argumento que ha servido para analizar la acción de los grupos sociales, a pesar de la ausencia de incentivos para movilizarse.

Sucedió a esta tradición teórica la corriente de movilización de recursos, en la cual autores como Zald, McCarthy y Gamson han subrayado que la acción colectiva está relacionada con proyectos racionales de cambio (Laraña, 1999:152), haciendo hincapié en la eficacia con que las organizaciones emplean los recursos a su alcance para lograr sus objetivos, de acuerdo con los intereses particulares de sus integrantes, quienes impulsan acciones instrumentales que producen resultados concretos para los participantes (McCarthy *et al.*, 1999:206).

Dentro de la misma perspectiva teórica se encuentran los aportes del enfoque de la estructura de oportunidad política, de autores como McAdams, Tarrow y Tilly, quienes proponen que la acción colectiva se constituye por grupos sociales excluidos del sistema, los cuales presionan para tener representación en él, es decir, el movimiento no representa un conflicto antagónico, sino una forma de incorporación a un sistema de beneficios y reglas del cual dichos grupos han sido marginados (Tarrow, 1999:98).

Las críticas a los enfoques basados en el individualismo metodológico y la elección racional señalan que han centrado su marco de interpretación en considerar a los participantes de la acción colectiva como individuos egoístas y calculadores de los costos y beneficios que obtendrán en cada acción que realizan. En realidad, las personas no participan en acciones individuales y de forma desorganizada, sino que en las movilizaciones hay formas de rela-

ción y cohesión construidas socialmente (Bolos, 1999:77), donde la identidad colectiva, así como los proyectos simbólicos y culturales, tienen un papel fundamental para orientar la acción colectiva (Melucci, 1999:70).

Por otra parte, están las perspectivas constructivistas de la acción colectiva. Uno de los desarrollos más influyentes es el de Touraine, que utiliza el concepto de acción social en sus trabajos teóricos sobre la sociología de la acción,<sup>5</sup> en la cual la acción social es considerada como resultado de las relaciones entre los actores, definidas por sus orientaciones culturales y conflictos sociales (Touraine, 1987:31). Las acciones ponen de manifiesto diferentes significados, pues cuestionan el papel que ocupan los actores en la sociedad y su capacidad para producir nuevas situaciones sociales. Estas ideas marcan una crítica a los conceptos de la elección racional, que limitan la acción de los actores a la reivindicación económica o a la negociación política.

Por su parte, Melucci (1999:46-47) utiliza el concepto de acción colectiva para explicar la capacidad que tienen los actores de impulsar cambios, apoyándose en una identidad colectiva e intereses comunes, en una relación de conflicto con actores opuestos, y luchando por transformar o mantener cierto tipo de instituciones, en una dinámica que tiende a romper los límites de un sistema.

Con estos referentes, Bolos (2003:27) propone la siguiente caracterización de la acción colectiva:

Las acciones colectivas [...] se desarrollan en un campo de conflicto por recursos. Las posibilidades de que se produzcan acciones remite a la existencia de necesidades producto de la escasez de recursos (materiales o simbólicos) y que éstas sean representadas colectivamente como problemas a los que hay que darles una solución [...]. Al mismo tiempo, los actores definen un adversario u opositor, al que se le adjudica una responsabilidad sobre las decisiones vinculadas al recurso necesitado o demandado [...]. Los actores sociales entablan relaciones de negociación y/o enfrentamiento con sus adversarios, pero no todas las acciones plantean un conflicto antagónico.

<sup>5</sup> En textos tempranos de Touraine (1987), éste ubicaba la gama de acciones sociales bajo tres clasificaciones en términos del conflicto: *a*) conductas colectivas, es decir, acciones conflictivas que ejerce una parte del sistema social en defensa, reconstrucción o adaptación, *b*) luchas sociales, como mecanismos para modificar decisiones o sistemas de decisión, ya sea como factores de cambio o como fuerzas políticas, *c*) movimiento social, cuando las acciones colectivas buscan transformar las relaciones sociales de dominación.

Tomando en cuenta las perspectivas mencionadas anteriormente, podemos definir a la acción colectiva como un producto social, un conjunto de relaciones sociales que se expresan como respuestas de actores sociales con cierto nivel de organización, en términos de sus orientaciones culturales (como alude Touraine), su identidad e intereses comunes (como insiste Melucci), y que posee una relación de conflicto respecto de los recursos materiales y simbólicos, cuya solución representa un problema socialmente relevante (como menciona Bolos) y sobre el cual inciden otros actores con los cuales se confrontan o se realizan alianzas, ya sea implícita o explícitamente, por lo que se conforma un mapa de actores dentro de un campo de conflicto.

Con estos referentes haremos una delimitación que nos ayude a ubicar al conjunto de acciones que grupos de ciudadanos realizaron mediante luchas diversas, para que en sus municipios fueran reconocidos sus derechos democráticos y para mejorar su calidad de vida. En este sentido, Bolos (1999:51) ha señalado que “la cuestión del sistema político y de la democracia son fundamentales para el análisis de la acción colectiva”. Por su parte, Touraine (1997), en textos más recientes, escribe sobre el concepto de acción democrática como un tipo de acción colectiva en la que los actores definen el campo de relaciones con los actores políticos, con la intención de crear condiciones institucionales para su libertad. Ello supone que existen obstáculos sociales y culturales para la democratización, por lo cual la acción colectiva es desarrollada en conflicto (Touraine, 1997:266-267).

Melucci, al referirse a los movimientos ciudadanos, resalta que la acción colectiva converge, en su dimensión política (es decir, en su capacidad de incidir en el ámbito institucional), con su dimensión social (en su posibilidad de hacer cambios en la sociedad). En este tipo de respuestas, los actores sociales, en su carácter ciudadano, tratan de ampliar los límites del sistema político y de cambiar las reglas del juego mediante una relación contradictoria de conflicto y mediación con los actores políticos e institucionales, pues dichos cambios están en relación con el modo en que los actores políticos logren traducir en garantías democráticas las demandas procedentes de la acción colectiva (Melucci, 1999:51).

Bajo estas perspectivas proponemos, para el análisis de las luchas municipalistas, el concepto de “acción ciudadana”, el cual se inscribe dentro del amplio concepto de “acción colectiva”, con la particularidad de ser una categoría que se acota al conjunto de interacciones de distintos actores locales, en la exigencia y ejercicio de sus derechos expresados en el marco jurídico;

por esta razón, los actores sociales establecen relaciones de negociación y/o conflicto con actores políticos e instituciones del Estado.

La perspectiva de la acción ciudadana nos ayuda a distanciarnos de otros conceptos que han tomado relevancia en el análisis de los procesos municipales; aludimos, en particular, al término de “acción pública”, el cual se refiere a un enfoque analítico que integra dos componentes de la acción colectiva: la acción gubernamental y la acción de los grupos sociales. Para Thoenig (1997:28-29), la acción pública es el proceso de delimitación de problemas colectivos, llevado a cabo por una sociedad; algunos de esos problemas se pueden delegar para su solución a las agencias gubernamentales. En este sentido, Cabrero insiste en que el enfoque de la acción pública considera a los actores estatales y a la sociedad civil “no como una dicotomía, sino como un continuo” (Cabrero, 2005:19).

Sin embargo, en nuestro criterio, este punto de vista tiene debilidades conceptuales importantes, ya que ni la acción de los grupos sociales ni el comportamiento de la estructura gubernamental son homogéneos; hay en cada una de estas arenas una variedad de grupos que tienen proyectos e intereses específicos, muchas veces contrapuestos, que hace que grupos sociales puedan ejercer dominio sobre ciertas entidades de gobierno, mientras que otros grupos de la sociedad se oponen y resisten, en una confrontación continua que imprime dinamismo a la vida social.

Este último elemento es evidente en el ámbito municipal, donde la estructura gubernamental se renueva cada tres años; dicho cambio expresa, en parte, las correlaciones de fuerza y alianza coyuntural entre los actores y los grupos sociales. No hay una continuidad en la relación Estado-sociedad, sino una permanente fluctuación y conflicto.

Por ello, poner énfasis en el estudio de la acción ciudadana puede mostrarnos la diversidad de grupos e intereses que existen en el interior de la sociedad y la relación de éstos con el gobierno. Además, destacan las articulaciones y los conflictos de los grupos sociales ante los actores gubernamentales, en el ámbito del ejercicio de sus derechos.

#### ACCIÓN CIUDADANA, MOVIMIENTO SOCIAL Y PARTICIPACIÓN

En el estudio de las luchas municipalistas salen a relucir ciertas categorías utilizadas para explicar los procesos de vinculación de los grupos ciudadanos con

los grupos de poder o con el gobierno local. Nos referimos a las categorías de resistencia social, participación ciudadana, inclusión y movilización social. Estos conceptos vinculan las dimensiones sociales con las políticas de las luchas municipalistas y tienden puentes para entender procesos de cambio democrático en instituciones del Estado (Bolos, 1999:49).

La forma de abordar las dimensiones sociales y políticas se hace desde dos extremos. Por una parte están los procesos de conflicto municipal analizados desde la perspectiva del movimiento social (López Monjardín, 1986; Calderón, 1994); por otra, encontramos los estudios que resaltan los procesos de negociación y articulación mediante la participación ciudadana, entre los cuales figuran los de Ziccardi (1995), Álvarez y Castro (2000), y Bazdresch (2003).

Ambas categorías, movimiento social y participación social, tienen ciertos vínculos y diferencias con el concepto de acción ciudadana que acabamos de proponer, por lo que es importante aclararlos, en términos de los procesos que analizaremos en este trabajo.

La categoría de movimiento social forma parte importante de las teorías sobre la acción colectiva. Desde la perspectiva constructivista que hemos asumido, los enfoques sobre movimiento social, de los marcos de acción colectiva y el de identidades colectivas, realizan aportaciones al problematizar el término de la acción ciudadana.

El enfoque de los marcos de acción colectiva surge a partir de los trabajos de Gofman, Snow y Gamson, quienes han hecho énfasis en entender al movimiento social como un agente de significados que construyen marcos de acción, es decir, un conjunto de creencias y significados orientados a la acción, que permiten a los actores participantes del movimiento social interpretar y compartir un conjunto de intereses, valores y creencias, reflejados en su práctica y acción (Tejerina, 1998:134).

Los marcos de acción colectiva tienen tres componentes principales: injusticia, agencia e identidad (Rivas, 1998:190). Resalta la capacidad de agencia del movimiento social, referida a la posibilidad de cambiar sus condiciones de vida a través de la acción colectiva, así como de generar nuevas ideas en la sociedad y mostrar formas alternativas de participar en ella. Este aspecto permite analizar los procesos en los que los actores sociales se relacionan y articulan para dar sentido a la acción ciudadana y, mediante esta acción, promover cambios en la sociedad. Esto es lo que Gusfiel sintetiza como la “metáfora del espejo”, en la que los movimientos sociales actúan como un espejo sobre

el cual se refleja la sociedad, impulsando la capacidad de ésta para reflexionar y ser consciente de lo que es (Laraña, 1999:126).

Por otro lado, existen las propuestas de Touraine, Melucci, Diani y Pizzorno, agrupados dentro del enfoque de las identidades colectivas, que señala la construcción de los lazos de solidaridad e identificación en el grupo de personas que forma al movimiento social. La identidad colectiva es una definición activa y compartida, producida por varios individuos que interactúan y que hacen referencia a las orientaciones que tiene su acción, así como al ámbito de oportunidades y restricciones existentes en el espacio en el que se desarrollan sus actividades (Tejerina, 1998; Laraña, 1999; Melucci, 1999). La identidad colectiva supone una continuidad que va más allá de los acontecimientos de protesta (Diani, 1998:250).

La acción ciudadana y el movimiento social tienen una matriz de análisis común.<sup>6</sup> Ambos consideran las condiciones para la acción (creencias y significados comunes, sentimientos de injusticia, creación de lazos de identidad y solidaridad) y ponen atención en sus impactos, en términos de su capacidad de agencia y de la posibilidad de hacer cambios en la sociedad. Además, son fruto —y producen— una red de relaciones entre actores diversos, los cuales interactúan entre sí, influyendo en los procesos sociales en los que participa cada actor.

El movimiento social tiene un ámbito de análisis concentrado en situaciones de confrontación con un amplio abanico de actores (sociales, económicos, políticos, institucionales), y esta acción tiene un carácter disruptivo del orden establecido. En cambio, la acción ciudadana incorpora una serie de respuestas sociales que tienen como referente principal al Estado, sus instituciones y actores políticos, y su incidencia fundamental se dirige al sistema político, jurídico y normativo.

Otra dimensión en el análisis de las luchas ciudadanas es la que incorpora los procesos de negociación y acuerdo entre los actores sociales y las instituciones del Estado. Esta forma de articulación entre sociedad y gobierno ha sido enmarcada en el concepto de participación ciudadana, el cual ha tenido una amplia variedad de definiciones y enfoques, más instrumentos, que ubican a las acciones que los ciudadanos realizan como contraparte de la acción gubernamental (Kliksberg, 2000). A este enfoque se le han realizado varias críticas (Bolos, 2003; Álvarez y Castro, 2000). En todo caso, posiciones

<sup>6</sup> El análisis de la relación que hay entre la acción colectiva y el movimiento social ha sido realizado por Melucci (1999).

más constructivistas, como la de Cunill (1991), conciben la participación como la incorporación de los ciudadanos a las actividades públicas, en el campo del ejercicio de sus derechos, lo que brinda un sentido más pleno a la idea de la ciudadanía activa, que no está acotada a los procesos electorales o de legitimación de la acción gubernamental, sino al ejercicio de las prácticas democráticas, expresado en la toma de decisiones en el terreno de lo público, como también lo propone Pontual (2002).

Tomando en cuenta estas últimas perspectivas, la acción ciudadana resulta un concepto más amplio que el de participación, pues incluye las relaciones de conflicto y disputa social con las instituciones gubernamentales, que no se incorporan en las definiciones de participación ciudadana.

### CAMBIO SOCIAL

Una de las expectativas de quienes participan en la acción ciudadana es que su actuación tenga incidencia en su contexto social y político. Esto es común en los participantes de las luchas municipales, que en mayor o menor medida conllevan una idea de cambio, lo cual nos conduce a otro de los conceptos que han sido objeto de intenso interés en la sociología: el “cambio social”.

Para adentrarnos en la discusión sobre cambio social tenemos que reconocer que su concepción original está sustentada en las teorías de la modernidad, que suponen que el camino inevitable de sociedades atrasadas es transformarse en sociedades modernas, lo que ubica la trayectoria del cambio social en dos categorías contrapuestas: tradición y modernidad.<sup>7</sup>

Vinculada al cambio social está la idea de progreso, que sobre todo en su vertiente positivista incluye una serie de conceptos que definen a una sociedad moderna, como la urbanización, la industrialización y la democratización. Desde esta perspectiva, autores como Parsons (1974), con su enfoque estructural funcionalista, identifica tres tipos de estadios por los cuales tiene que transitar toda sociedad: primitivos, intermedios y modernos.

<sup>7</sup> Los enfoques teóricos de la modernidad están influidos por este tipo de categorías dicotómicas: sociedades segmentadas frente a sociedades complejas (Durkheim), regímenes aristocráticos frente a regímenes democráticos (Tocqueville), comunidad frente a sociedad (Tönnies), Occidente frente a Oriente (Weber).

La idea originaria del cambio social como progreso dejó huella en el análisis sociológico; frente a ello surgieron posiciones críticas en los años sesenta del siglo pasado. En América Latina, autores como Fals Borda, González Casanova y Stavenhagen, influidos por el marxismo, realizaron diferentes interpretaciones sobre el cambio social, sean dialécticas o materialista-estructuralistas, las cuales resaltan la transformación social de la situación de pobreza y exclusión de la población en los países latinoamericanos, y para lo que se requiere la construcción de una ciencia propia que contrarreste el colonialismo intelectual (Quijano, 1988) y que pueda hacer a un lado la influencia de la modernidad en nuestro pensamiento analítico.

En ambas perspectivas, tanto la dialéctica como la estructuralista, el atraso de la sociedad es una condición para el desarrollo capitalista, que hace posible la existencia de los países con mayor desarrollo económico. Para modificar esta situación, el cambio social se considera como un proceso de transformación que permite a las sociedades pobres, en específico al pueblo trabajador, un incremento sostenido de la riqueza material y espiritual a partir de la lucha de clases, que se percibe como el motor del cambio social.

La corriente marxista estructuralista insiste en que las transformaciones de la sociedad se dan por medio de reformas estructurales, en las que el Estado tiene un papel fundamental como orientador, promotor y planificador de dichos cambios.

Esta perspectiva comprende una inquietud presente en el estudio del cambio social: desde dónde se realizan los cambios. Las posiciones que hemos analizado previamente proponen que se llevan a cabo desde arriba, es decir, desde las estructuras del gobierno o las elites. Ello supone quitar el poder al Estado, y una de las vías para hacerlo es la transformación revolucionaria; por esta razón, el concepto de revolución ha estado en el “centro del análisis del cambio social” (Rajchenberg, 2001:159).

Otras corrientes marxistas proponían que, más que procesos revolucionarios, las condiciones de cambio surgirían con reformas desde el Estado, es decir, con cambios paulatinos en leyes e instituciones, con el fin de construir poco a poco una hegemonía de clases. Esta posición considera que la consolidación de una democracia pluralista es el punto de partida del socialismo (Rajchenberg, 2001:160)

Sin embargo, la emergencia de movimientos sociales en las décadas de 1960 y 1970 da otra respuesta a la preocupación que se tiene por saber desde dónde se pueden impulsar los cambios. En este periodo se fortalece la per-

cepción de que las transformaciones sociales se realizan desde abajo, gracias a la interacción de los actores sociales, sus luchas y movimientos, por lo que toman relevancia las posiciones constructivistas del cambio social, en las cuales las transformaciones se consideran construcciones históricas y cotidianas de actores individuales y colectivas (Corcuff, 1998:19) que tienen que ver con la historicidad, de acuerdo con las elaboraciones anteriores y los procesos de cambio en curso, donde los actores sociales, desde sus prácticas y la interacción en la vida cotidiana, trazan las posibilidades de las transformaciones futuras (Touraine, 1987).

Zemelman (1997) señala que el cambio social se produce por la acción de los sujetos sociales, que son impulsados por factores estructurales y también subjetivos, expresados en una “voluntad de acción pero en relación con el poder dominante” (Zemelman, 1997:63-65).

La perspectiva de “cambio social desde los actores” es la que retomamos en este trabajo, en tanto la perspectiva de la acción ciudadana tiene como una de sus bases el considerar que los actores tienen la capacidad de construir su realidad y transformarla, en una diversidad de direcciones (Long, 2007:134), como fruto del conflicto y de las relaciones sociales (Melucci, 1999:53), en interacción con los procesos dominantes y estructurantes. Adicionalmente, la posibilidad de realizar un cambio social es un elemento central para que los grupos de ciudadanos decidan participar en la acción colectiva (Pliego, 2000:102).

#### ACCIÓN CIUDADANA Y TRANSFORMACIÓN DEL RÉGIMEN POLÍTICO

Las luchas municipalistas son la expresión de la acción ciudadana que impulsa cambios sociales y abarcan una amplia gama de ámbitos del campo social; incluyen cuestiones concretas de la vida cotidiana de los actores, como el mejoramiento de un servicio público, la gestión de un proyecto comunitario o el respeto a un proceso electoral, pero pueden trascender este nivel de impacto inmediato, acotado al radio de influencia de la lucha en la medida en que las acciones ciudadanas se van generalizando a escala regional y se presentan en varias partes del país. Una de las consecuencias en la que han insistido varios estudios sobre los movimientos municipalistas (Merino, 1998) es que

éstos provocaron cambios no sólo en su entorno local, cambiando la correlación de fuerzas locales, sino que también incidieron en el ámbito político con la transformación del régimen en México, desde su basamento municipal.

Este análisis parte de que las acciones ciudadanas no fueron un proceso coherente y unificado, sino que se dieron en forma dispersa en las regiones; sin embargo, en ciertos periodos estas acciones se incrementaron, provocando una especie de oleadas de luchas que, en conjunción con otros movimientos (sin que necesariamente hubiera un vínculo orgánico), presionaron para la transformación del régimen político.

De esta manera, una parte medular de las luchas municipalistas incidió en el cambio de régimen político; es decir, en la modificación de las relaciones e instituciones políticas que regulan la interacción entre actores y sistema de gobierno (Favela, 2006:XI).

El cambio de sistema político lo consideraremos como una transición de régimen,<sup>8</sup> lo cual ha sido explicado de varias maneras, pero destaca la perspectiva neoinstitucional, con autores de la nueva gestión pública: Prats (2000). Su argumentación se fundamenta en que la principal función de las instituciones, tanto las formales como las informales,<sup>9</sup> es proveer de certeza a las interacciones humanas y que, para lograrlo, se valen de incentivos políticos, sociales o económicos. La transición de régimen significaría pasar de un estancamiento a un avance de las instituciones formales, es decir, mejorar su desempeño al cambio (North, 2002:7),<sup>10</sup> en la idea de que el estancamiento es una de las características de las instituciones ineficientes, con poco desarrollo y cooperación, y con costos de transacción elevados. Por el contrario, donde existen instituciones eficientes hay más certidumbre y, en consecuencia, mayor grado de desarrollo y cooperación.

En términos de la transición de régimen, las instituciones cambian de un modo incremental (North, 2002:117), aun en los casos en donde existen conflictos sociales, pues los ajustes estructurales se producen en el marco institu-

<sup>8</sup> Preferimos el término “transición de régimen” que el de “transición democrática” o “transición hacia la democracia”, pues estos últimos términos dan un calificativo al tipo de transición, que no son la característica esencial en nuestro país.

<sup>9</sup> Las instituciones formales se fundamentan en normas escritas, como la Constitución y las leyes, mientras que las informales se apoyan en los acuerdos y códigos de conducta integrados en el derecho consuetudinario.

<sup>10</sup> Para North, el desempeño del cambio depende de los costos de transacción. Si las instituciones son eficientes dan certidumbre, por lo que se reducen los costos de transacción y, por ende, hay mayor posibilidad de cambio.

cional, y es ahí donde se establecen las condiciones generales de dominación; por lo tanto, no se modifica sustancialmente el arreglo institucional. Se evidencia que para el neoinstitucionalismo la transición política está inscrita en la modernidad, ya que todo cambio implica pasar de sociedades con instituciones ineficientes a sociedades con instituciones eficaces. North (2002:76) lo plantea de la siguiente manera: “La incapacidad de las sociedades para establecer el cumplimiento de los contratos eficazmente y a bajo costo es la fuente más importante de la estagnación histórica y del subdesarrollo contemporáneo que priva al Tercer Mundo”; en otras palabras, para ser desarrollados y modernos hay que tener instituciones eficaces.

El neoinstitucionalismo ha tenido fuertes críticas, pues plantea cierta autonomía de las instituciones y de las leyes frente a la acción de los actores sociales. En nuestra opinión, tanto la conformación de instituciones y su funcionamiento, como la formulación de leyes y su aplicación, dependen de la correlación de fuerzas que tienen los distintos actores en el campo de poder. Esto concuerda con las críticas a las teorías pluralistas del sistema político (Melucci, 1999:177), las cuales separaron claramente la acción política institucionalizada (los partidos) de los comportamientos colectivos no institucionalizados, como los desarrollados por la acción ciudadana.

Esto implica que las instituciones son encabezadas por actores específicos del escenario social, que expresan intereses y proyectos diferenciados. En nuestro país, los actores institucionales están sujetos a una constante dinámica de reemplazo, lo que los somete a las correlaciones de fuerzas de los grupos de poder.

Contra lo que propone el neoinstitucionalismo, que deduce que el desarrollo político ha sido determinado por las instituciones, nosotros consideramos que son las acciones ciudadanas las que incentivan las transformaciones en el régimen político,<sup>11</sup> mediante diferentes estrategias de lucha y tipos de acción, que ponen en marcha redes sociales a partir de identidades y solidaridades (Diani, 1998), las cuales hacen que el sistema político sea “moldeado por la interacción del Estado y la sociedad” (Favela, 2006:22).

<sup>11</sup> En un reciente libro, Favela (2006) propone tres tipos de modelos para explicar los cambios del régimen político en México: el clásico, en el que se destaca el carácter autoritario del Estado; el revisionista, centrado en el papel de la lucha social, y el modelo interactivo, que enfatiza las relaciones entre movimientos sociales y la estructura política. En este trabajo planteamos que los modelos revisionistas e interactivos tienen similitudes, desde una propuesta constructivista.

En este sentido, la acción ciudadana produce efectos —como Melucci propone— en la modernización y el cambio de las instituciones mediante reformas políticas; también permite la emergencia y selección de nuevas elites, tanto en las dirigencias de las organizaciones y partidos como en las instituciones gubernamentales. Finalmente, tiene efectos en la innovación cultural al producir modelos de comportamiento y relaciones sociales que ingresan en la vida cotidiana (Melucci, 1999:165).

Por ello, insistimos en que no son las estructuras políticas las que determinan la acción ciudadana,<sup>12</sup> sino que ésta es un proceso interactivo en el que los actores locales tienen la capacidad de construir e impulsar cambios (Long, 2007), respondiendo a las tendencias dominantes y estructurantes desde la construcción de propuestas propias. Un proceso, como Bourdieu (2000:13) señala, donde los actores no son “ni marionetas de las estructuras, ni dueños de las mismas”, o bien, un proceso de articulación e interdependencia en el cual el sistema político se va definiendo en torno a relaciones sociales impulsadas por los actores y en las que se van desarrollando ciertas formas de acción ciudadana; sin embargo, también el sistema político puede incidir en las relaciones sociales mediante sus actores, instituciones y estrategias.

#### ACCIÓN CIUDADANA Y REFORMA POLÍTICA: LA CONFORMACIÓN DEL CAMPO DE PODER

Al analizar los vínculos de la acción ciudadana y su influencia en la transformación del régimen, lo que emerge son una serie de conflictos que se reflejan en las relaciones de poder entre los actores político-institucionales y los actores sociales. Los puntos conflictivos en el campo social que se generan en las luchas municipalistas son lo que Long (2007:137-138) denomina interfaz, esto es, las interacciones de conflicto entre los actores en relación con problemas y disputas sociales. Esta interfaz delimita un campo de conflictos entre los actores que controlan el aparato gubernamental y tratan de mantener su capacidad de ejercer dominación y los grupos opositores que impulsan constantemente acciones de cambio.<sup>13</sup> El ámbito municipal es una expresión de

<sup>12</sup> Favela (2006) desde su modelo interactivo, dice que la interacción entre movimiento social y estructura política, facilita la acción colectiva, siguiendo los postulados de Tarrow sobre las estructuras de oportunidad política.

<sup>13</sup> Long (2007:137) menciona que la interfaz puede ser una categoría que ayude a analizar las teorías de cambio a escalas macro y micro.

esta situación, pues en la organización pública local “se presenta una condensación de los poderes políticos regionales y locales” (García del Castillo, 1999:46).

El espacio de interacciones y de acción de los actores delimita, para el conjunto de conflictos que ocurren entre los actores sociales y los gubernamentales en el campo del poder (Bourdieu, 1999:47-51), una arena donde se enfrentan los detentadores de diferentes poderes que luchan por imponer el “principio de dominación dominante”, intentando hacer valer su capital como dominante en el conjunto de capitales sociales (Bourdieu 2000:20).

Dentro del campo del poder, los actores sociales y los grupos de la población despliegan sus acciones, disputando la hegemonía del conjunto de relaciones que mantienen los grupos de poder incrustados en las instituciones y el aparato gubernamental. Para hacer cambios en las instituciones y en el marco jurídico que los rige, los grupos ciudadanos se coordinan con otros actores locales para movilizarse en defensa de sus intereses o resistir a las tendencias y acciones de los grupos en el gobierno. Consideramos que los actores ciudadanos no son pasivos ante la intención que tienen los actores políticos y gubernamentales de imponerles relaciones de subordinación y las reglas del juego social; al contrario, retomando la propuesta de Foucault (1983:116), afirmamos que donde se ejercen relaciones de poder hay resistencia, o en palabras de Scott (2000:71) “las relaciones de poder son, también, relaciones de resistencia”. La confrontación entre grupos ciudadanos dispersos y poder político gubernamental conforma, dentro del campo de poder, una arena<sup>14</sup> de disputa entre una multitud de puntos de resistencia ciudadana en el escenario social frente a actores que ejercen su dominio a través de instituciones, leyes y políticas públicas, y que implica la toma de decisiones que afectan a la sociedad, así como su instrumentación (Leyva, 1993).

El cambio de las condiciones sociales en lo local y sus impactos en la transformación del régimen son parte de un proceso complejo y dialéctico; si bien la acción ciudadana trata de modificar las condiciones locales y regionales (en su articulación con otros movimientos), los actores gubernamentales también tratan de adaptarse a esos cambios, creando nuevas condiciones de dominación (por ejemplo, cooptando a líderes, reprimiendo las luchas sociales, abriendo espacios de participación), con lo que se modifica el campo de poder, las arenas de disputa y las interfases del conflicto. En este sentido, la

<sup>14</sup>Long (2007) utiliza el término “arena” para referirse a las situaciones sociales en las que tienen lugar las contiendas sobre asuntos, recursos, valores y representaciones.

transformación del régimen es un proceso de continuos cambios, confrontaciones, adecuaciones y alianzas, producto de una lucha social compleja y dinámica. Coincidiendo con la propuesta de Alberoni (1981), los actores sociales y el sistema político constituyen “un campo social único en el que las dos partes están obligadas a cambiar, aunque ese cambio desemboque en una nueva reglamentación o en un conflicto mortal”.

#### DIRECCIONALIDAD DE LOS CAMBIOS: DEMOCRACIA Y DESARROLLO LOCAL

¿Qué es lo que ha permitido articular a los grupos locales que luchan en sus municipios y tratan de impulsar cambios en la sociedad? En las acciones ciudadanas que se llevan al cabo en los municipios, muchas veces los actores locales responden a los problemas específicos que les preocupan; por ejemplo, la falta de servicios, un fraude electoral o las violaciones evidentes a sus derechos humanos. Estas demandas parecen estar aisladas y serían relativas a los problemas específicos de cada municipio; sin embargo, dos factores les dan dimensiones más amplias: uno consiste en las tendencias dominantes que hacen que esos problemas se expresen de manera generalizada (aunque con diferencias de énfasis e intensidad), por lo que los intercambios y vínculos de las luchas municipalistas hacen que los problemas dejen de ser específicos y se vuelvan preocupaciones comunes. El segundo elemento es que la acción ciudadana permite construir colectivamente interpretaciones y representaciones, desde los actores locales, sobre las alternativas de solución a sus problemas, de modo que perfilan la forma en que debería ser la sociedad, esto es lo que denominamos proyecto de sociedad y, como ya mencionamos, representa un elemento que ayuda a articular a las luchas municipalistas, vinculando sus demandas concretas con un proyecto más amplio.

El proyecto de sociedad está relacionado con los objetivos que los actores locales se proponen al impulsar cambios con su acción y que se refieren a un tiempo próximo, por lo que incluye su visión de futuro, las expectativas, esperanzas, deseos y fatalidades que delinear un horizonte de sentido en los actores sociales (León, 1997:65); esto le imprime un sello particular a la acción ciudadana.

Las luchas municipalistas, en su diversidad de demandas, de orígenes políticos y de intereses inmediatos, tienen dos aspectos que se consideran como

horizontes generales dentro del proyecto de sociedad: la democracia y el desarrollo local.

En este sentido, aunque Melucci (1999:162) considera agotado el modelo de acción colectiva que surge bajo las condiciones del capitalismo industrial,<sup>15</sup> nosotros pensamos que la acción ciudadana, traducida en luchas municipalistas, articula las respuestas a dos de los conflictos colectivos fundamentales de la sociedad mexicana; por un lado, en la dimensión de la democracia local, representan luchas por la ampliación de la ciudadanía, que implican la inclusión de los grupos marginados o de aquellos que no tienen derechos dentro del régimen político. Por otro lado, en la dimensión del desarrollo local, son luchas originadas por los conflictos que se relacionan con la conformación de nuevas relaciones sociales, la distribución de los recursos del sistema de producción y el acceso equitativo al mercado; estas características hicieron que muchos analistas consideraran al municipio como base del desarrollo (Blakely, 1994; Cabrero, 1995, 2005; García del Castillo, 1999).

De esta manera, las luchas municipalistas por la democracia y el desarrollo local expresan una respuesta ciudadana al sistema de exclusión del modelo dominante de desarrollo y del funcionamiento del régimen político.

Una propiedad de las demandas sobre democracia y desarrollo local es que están pensadas como derechos: la democracia como puesta en práctica a través de garantías individuales, derechos civiles y políticos; el desarrollo como categoría central de los derechos económicos, sociales y culturales, que figuran en políticas y acciones públicas (Canto, 2005).

Las expectativas y deseos de un proyecto de sociedad, que ponga en el centro a la democracia y el desarrollo, desde los derechos de ciudadanía, se manifiestan en acciones que promueven el control y ejercicio de la rendición de cuentas, en la participación crítica en la elaboración de políticas públicas o en la generación de procedimientos para la elección de representantes populares (Rabotnikof, 2005:47). Estos elementos de análisis nos ayudan a adentrarnos en un proceso social de gran relevancia para la transformación del sistema político mexicano; nos referimos a los diferentes momentos y ciclos de las luchas municipalistas de los últimos 50 años, lo cual es materia del siguiente capítulo.

<sup>15</sup>Melucci menciona que en las sociedades complejas que surgen a partir del capitalismo industrial hay una separación entre los movimientos por la ampliación de la ciudadanía y los movimientos que demandan cambios en las relaciones sociales.

## 2. Luchas ciudadanas por la democratización municipal y el desarrollo local

En la historieta de *Los Supermachos* primero y en *Los Agachados* después, el caricaturista Eduardo del Río “Rius” captó con mucha elocuencia su época (las décadas de 1960 y 1970) y tuvo el acierto de ubicarla en los municipios de San Garabato y Chayotitlán, en donde se condensaban las prácticas de la clase política priísta: la corrupción, la injusticia del sistema judicial, el papel del PRI como aparato electoral y extensión del gobierno, la actitud de los sectores conservadores vinculados a la Iglesia católica, la pasividad del pueblo ante la marginación, etcétera.

Don Perpetuo del Rosal y el licenciado Trastupijes encarnan la imagen de los alcaldes de la época: prepotentes con los humildes, promotores de la co-



rrupción local, amigos de los poderosos, solícitos y dóciles ante el gobernador y la estructura partidaria nacional. En cambio, Calzontzin, Chon, el profe Gumaro y Nopaltzin representan las capacidades de resistencia de la población y también ejemplifican las esperanzas de tener una mejor vida. De esta manera, los municipios de San Garabato y Chayotitlán se convirtieron en espejos que reflejaban lo que sucedía en el país.

En años posteriores, en 1999 y después de enfrentar varios intentos de censura por parte del gobierno federal, se estrena la película *La ley de Herodes* dirigida por Luis Estrada, quien también escribió el guión, junto con Jaime Sampietro. Nuevamente es el municipio el escenario donde se muestran las características del régimen político mexicano. En efecto, es el municipio de San Pedro de los Saguaros en donde se desarrolla la parodia del Régimen de Partido Hegemónico; paradójicamente, la película se estrena en el último año de la existencia del régimen que criticaba.

La historia se remonta a 1949, durante el sexenio del presidente Miguel Alemán, cuando un corrupto alcalde es linchado por los campesinos del municipio y el gobernador ordena a su secretario de gobierno, el licenciado López, que nombre a un nuevo alcalde. López decide que el más indicado es Juan Vargas, un inofensivo y fiel miembro del partido oficial que, en apariencia, podría ser un buen sustituto. López lo tiene que instruir en las artes del gobierno: la imagen no da lugar a dudas, la ley (la Constitución) y el orden (la pistola) son los instrumentos para robar y corromper, lo que se convierte en la máxima motivación de un presidente municipal, su premio dentro del régimen. Finalmente, se exhiben el comportamiento de las empresas arribistas que viven del presupuesto público, la Iglesia y los partidos de oposición, que se limitan a representar su papel mientras les mantengan sus privilegios.

Tanto las historietas de Rius como la película hacen juego de situaciones tragicómicas del sistema político. Todo habría quedado en el plano anecdótico si no fuera porque representaban una realidad palpable para millones de personas que vivían (o sobrevivían) dentro del Régimen de Partido Hegemónico.

De este periodo histórico se han escrito muchos estudios<sup>16</sup> en los que se analizan las experiencias de la injusticia y la antidemocracia que caracterizaron al sistema. No vamos a reeditar el análisis del Régimen de Partido Hegemónico, nos centraremos en cómo funcionaba dicho régimen en los municipios y su impacto en la vida social local, así como en la configuración de la acción

<sup>16</sup> Destacan los trabajos de Córdova (1972) y Garrido (1982).

ciudadana. Para ello, tomaremos como ejemplo inicial al pequeño pero persistente pueblo de Santa Clara, Durango, como muestra del control y de las reglas del juego que imperaban en el sistema político y su relación con los derechos de la población. En 1950, en ese municipio grupos ciudadanos estaban cansados de las imposiciones y los malos gobiernos, por lo que decidieron impulsar la candidatura de oposición a la presidencia municipal de Hermenegildo Frayre, de reconocida reputación en el pueblo. Terminada la elección del 2 de julio de 1950 y ante el inminente triunfo opositor, el gobierno estatal anuló las elecciones. La población se movilizó y exigió nuevos comicios, obligando al gobierno a realizarlos por segunda vez, en los cuales triunfó nuevamente el Partido Acción Nacional (PAN), a pesar de las instrumentaciones del ejecutivo estatal. Una vez más se anularon los comicios; el gobernador integró una Junta Provisional para el ayuntamiento, con miembros del PRI. Sin embargo, las acciones ciudadanas de un sector importante de la población, que realizó actos de protesta en varias ocasiones en la plaza pública y en las calles del municipio, logró que por tercera vez se realizaran las elecciones municipales; ante esto, el Congreso estatal aplazó varias veces las sesiones para calificarlas. El resultado fue que por tercera ocasión la Legislatura anuló las elecciones, pero esta vez cedió algunos puestos para los líderes panistas en la Junta Provisional del Ayuntamiento (Álvarez, 1995).

Este ejemplo permite no sólo caracterizar al régimen antidemocrático, sino ubicarnos temporalmente en el tema de este capítulo. En efecto, el municipio mexicano tiene un proceso de consolidación dentro del régimen autoritario de medio siglo, que va desde inicios de 1950 hasta el año 2000 (cuando finaliza el Régimen de Partido Hegemónico). Como ya apuntan algunos estudios sobre el municipalismo (Ochoa, 1981; Merino, 2003), es un proceso de constitución del andamiaje normativo, el cual fortaleció al régimen desde su base municipal e instaló una cultura política de largo alcance en la relación entre gobierno y sociedad civil, fundamentada en el presidencialismo, el centralismo, la antidemocracia, la corrupción y la exclusión. Este régimen alcanza su cúspide en los años setenta del siglo pasado y empieza a erosionarse por las luchas sociales y ciudadanas de esa década.

El proceso estructurante del régimen en los ámbitos locales tendrá una respuesta de grupos sociales, que enfrentarán en sus localidades al autoritarismo y la falta de democracia, proponiendo alternativas para lograr una vida mejor, primero de forma aislada, pero creciente, en varias regiones del país. Las luchas ciudadanas mostrarán las limitantes e injusticias del régimen y

presionarán para que modifique el marco jurídico. Estos cambios responden, al menos en parte, a un incremento de las acciones ciudadanas, como la insurrección municipalista de finales de la década de 1970 y principios de 1980, que provocaron reformas constitucionales, como las de 1977, que abrieron a la oposición la posibilidad de competir electoralmente, o como las de 1983, que otorgaron mayores atribuciones a los ayuntamientos. Asimismo, están las reformas de 1999, que obedecieron a la efervescencia municipalista de esa década.

#### LA CONSOLIDACIÓN DEL PARTIDO HEGEMÓNICO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL

Para ubicar el proceso de consolidación del Régimen de Partido Hegemónico, vamos a concentrarnos en su desarrollo político desde la dimensión de estructura institucional (Campuzano, 2007:39), en la que resaltamos el marco jurídico, la forma de gobierno, las modalidades de operación y la legitimación de los grupos de poder, y la actuación de los aparatos jurídicos y administrativos.<sup>17</sup> En este sentido, el marco jurídico establecido en la Constitución de 1917 será la base del funcionamiento del municipio mexicano. Vale la pena recordar que parte de los objetivos implícitos de aquella Constitución (y de las reformas realizadas hasta la década de 1940) eran asegurar la estabilidad política para el régimen posrevolucionario y construir al Estado como fuerza principal de desarrollo de la sociedad. Sobre estas premisas, se añadirán una serie de prácticas en la cultura política, construida desde el nivel nacional, que van a caracterizar al régimen político durante el resto del siglo xx, y que moldearán al ayuntamiento como una instancia en la que predominaron las relaciones autoritarias y antidemocráticas por parte del gobierno centralizado en el poder ejecutivo. He aquí la relevancia del partido oficial, el PRI, como un aparato político extralegal del presidente, que se convierte en una agencia que monopoliza el acceso al poder público, frente a las distintas formas de oposición en la sociedad.

<sup>17</sup> Aparte de la dimensión de la estructura institucional, Campuzano resalta para el estudio del desarrollo político otras tres dimensiones: las formas de participación, la cultura política y los patrones de integración.

Esta forma de ejercer el poder público ha sido denominada de varias formas;<sup>18</sup> en este documento utilizaremos el concepto de Régimen de Partido Hegemónico, al referirnos a un conjunto de instituciones y relaciones políticas que moldeaban los vínculos del gobierno con la sociedad, y que se caracterizaban por ser un sistema corporativo y clientelar.

Un sistema corporativo en el que existe un pluralismo político sumamente acotado y condicionado, pues las expresiones políticas de grupos y asociaciones se restringieron por miedo de mecanismos de control de la institución gubernamental, el PRI y la elite gobernante, los cuales trataron de subordinar la participación plural con la combinación de mecanismos de represión y concesión, con cooptación de líderes y manipulación de sus demandas, lo que hizo que el gobierno tomara parte en las funciones fundamentales de la sociedad. Otra expresión del corporativismo es la formación de grupos y organizaciones sociales, que actúan colectivamente como corporaciones, por encima de la voluntad de cada individuo (De Grammont, 2001:34-36); dicho comportamiento está sometido a los intereses de la elite gobernante.<sup>19</sup>

El elemento clientelar del sistema político se refiere a una forma particular de relación entre gobernantes y gobernados, en la que sobresalen los vínculos personales asimétricos, definidos por la jerarquía y la deferencia, característicos de la relación que se establece entre un patrón que provee directamente protección y asistencia a sus clientes, y éstos a cambio ofrecen lealtad y apoyo para promover sus intereses. Este tipo de vínculo permite a los gobernantes otorgar privilegios a algunos grupos sociales a cambio de su reconocimiento y subordinación (Favela, 2006:8).

Ambas características del ejercicio del poder público del régimen atravesaron todos los ámbitos de relación entre gobierno y sociedad, pero tuvieron en el presidente de la República su principal núcleo, ya que el sistema le otorgó una amplia capacidad de decisión, negociación y acción, convirtiéndolo en el centro de gravedad del sistema político (Merino, 2003:28).

<sup>18</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 el de Régimen de Partido Hegemónico, puesto que hace evidente la centralidad que tenía el PRI en el sistema político.

<sup>19</sup> De Grammont (2001) señala que el corporativismo mexicano es un sistema que incluye lo político, lo económico y lo social en una misma dinámica. El gobierno, a la manera de un pulpo descomunal, asume estas funciones. El sobredimensionamiento del Estado se debe a dos hechos fundamentales: el sometimiento de la clase media al Estado corporativista y la persistencia de núcleos sociales que actúan colectivamente como corporaciones, por encima de la voluntad de cada individuo.

En el ámbito municipal, el régimen se centraba en la figura del presidente municipal, quien a semejanza del ejecutivo federal, no tenía contrapesos reales; el cabildo, es decir el conjunto de regidores y síndicos servía en realidad como una extensión de las decisiones del alcalde. Esta situación se acentuaba con la ausencia de partidos de oposición, en la mayoría de los municipios, durante buena parte del siglo xx; además, cuando existieron, se formuló el principio de mayoría, que aseguraba la presencia absoluta de los regidores del PRI. Lo anterior permitió a los alcaldes, durante su periodo de gobierno, ejercer funciones extralegales tanto en la resolución de los conflictos entre los grupos de poder local como en la toma de decisiones, con lo que tuvieron a su disposición el aparato administrativo y el presupuesto público. Sin embargo, en su relación con los otros niveles de gobierno, el presidente municipal subordinaba su labor y autonomía a las decisiones de gobernadores y funcionarios federales, de esta manera había una constante intervención en los asuntos internos, incluso ocurría la designación directa de los alcaldes por el ejecutivo estatal.

La institución municipal tuvo que lidiar, además, con la dependencia y sujeción financiera, ya que desde el comienzo del régimen, la forma de asegurar la subordinación de las alcaldías a los gobiernos estatales y al federal fue mediante las transferencias de recursos de los presupuestos correspondientes, en tanto que las fuentes locales resultaron insuficientes para satisfacer la demanda de servicios y obra pública,<sup>20</sup> por lo que el sistema de transferencias financieras fue el ingreso principal de los ayuntamientos y, en ese sentido, un efectivo instrumento de control político.

El Régimen de Partido Hegemónico se insertó tanto en el ayuntamiento como en la vida pública local, ya sea mediante los organismos de representación, por el uso patrimonial del presupuesto público o por el manejo discrecional del sistema judicial. Un eslabón fundamental fue el control de las elecciones a los cargos públicos, lo que permitió que no hubiera fisuras importantes en los grupos que apoyaban al régimen, ni oposición representativa, hasta finales de la década de 1980. Fidel Velázquez, sempiterno líder obrero de la Confederación de Trabajadores de México, definió el carácter del sistema político en una frase, con la claridad de quien lo conoce por dentro: “el PRI nunca pierde, y si pierde arrebatata”.

<sup>20</sup>Tal como lo había advertido el general Heriberto Jara, redactor del artículo 115 de la Constitución de 1917 y que insistió en que la autonomía económica era la base para obtener la autonomía municipal.

En efecto, durante la década de los cincuenta y sesenta, la participación de la oposición fue prácticamente testimonial: todas las gubernaturas estatales y casi la totalidad de los ayuntamientos, municipios y diputaciones en Congresos locales y federal estaban en manos del PRI. Tal era el control del régimen en los Congresos que en 1962 se dio el lujo de introducir el sistema de diputados por partidos, bajo el cual se le asignaban diputaciones a los partidos de oposición que tuvieran 2.5 por ciento de la votación; después, como no hubo mucha participación, ese porcentaje bajó a 1.5 por ciento. Para 1974 el PRI tenía 97.8 por ciento de las diputaciones estatales y federales y 98.9 por ciento de las alcaldías (Merino, 2003:26; García del Castillo, 1999:93).

Este control se realizaba no sólo con el voto ciudadano a través de los mecanismos corporativos y clientelares, sino que, en caso de que hubiera un triunfo de la oposición en algún espacio de representación, operaba el fraude electoral, como fue el caso del municipio de Santa Clara, que mencionamos al inicio de este apartado.

La forma de operar y funcionar del sistema político provocó reacciones y protestas de varios sectores de la población. Por ejemplo, grupos conservadores vinculados al PAN expresaban, en los años de esplendor del Régimen del Partido Hegemónico, lo siguiente:

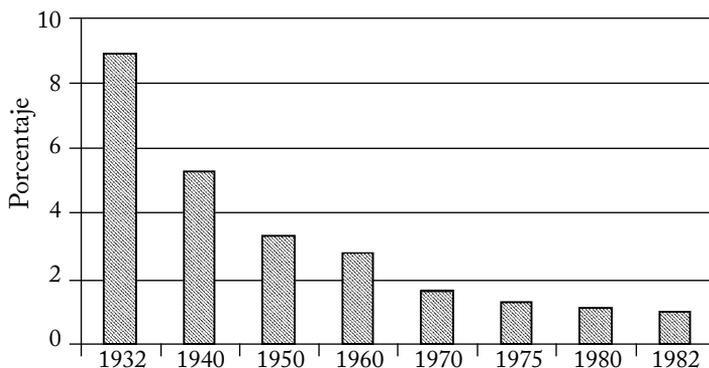
Los atropellos al voto público, la violación de garantías, método normal de las actividades del partido-gobierno en materia electoral y los delitos cometidos por autoridades y grupos de poder por ellos protegidos para imponer gobernantes, representan bastante más que un robo de los muchos sufridos por la oposición para privarla de triunfos electorales. Las elecciones [municipales] en Baja California son un claro ejemplo del gravísimo estado de corrupción de las instituciones, de la subversión del orden democrático, de la falta de respeto a la Constitución y de un propósito pertinaz de ignorar el Estado de derecho, para mantener en el poder un grupo cerrado (Christlieb, 1968:3).

Aquí encontramos una de las características del régimen, que excluía de inicio a los grupos ciudadanos que se le oponían, pero que jugó hábilmente con mecanismos de presión y concesión, lo que le permitió mantener una relativa estabilidad política en las diferentes regiones del país, controlando las formas de acceso al poder de los grupos de interés local, que ocurría únicamente bajo las siglas del PRI, lo que permitió subordinar los cacicazgos y

agrupaciones políticas regionales y municipales a los intereses del sistema en conjunto, en tanto que esos grupos recibían beneficios, prebendas o impunidad. Las reglas del régimen eran claras: se debía lealtad a quien estaba en el poder, y el PRI era encargado de asegurarla.

Otra manera de asegurar la subordinación de los grupos locales fue mediante la asignación presupuestal, reduciéndoles la autonomía económica, haciéndolos dependientes de las dádivas federales y estatales. Esto se expresa en la distribución de recursos públicos destinados a los ayuntamientos, como muestra la gráfica 2.1, que representa dicha distribución respecto del total del presupuesto:

GRÁFICA 2.1  
DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS A LOS MUNICIPIOS  
(1932-1982)



FUENTE: Ortega (1995:59).

De acuerdo con esta información, podemos percatarnos de la paulatina sujeción financiera a la que fueron sometidos los municipios del país, sobre todo a partir de 1940.

Las municipalidades se volvieron un eslabón del Régimen de Partido Hegemónico, al impedir que la democratización ocurriera desde la base del sistema, con la creación, en este ámbito, de un andamiaje estructural encaminado a mantener las relaciones de subordinación, el cual incluía un conjunto de normas no escritas que regulaban la actuación de los grupos políticos y que estaba apoyado en una cultura política clientelar y corporativa que imposibilitó la construcción de una ciudadanía libre.

A pesar de estos obstáculos, ciertos sectores de la sociedad impulsaron una serie de acciones ciudadanas tendientes a democratizar poco a poco las instituciones públicas, lo cual, en un proceso lento y paulatino, empezó a provocar fisuras en el régimen político.

### EL RÉGIMEN DE PARTIDO HEGEMÓNICO Y LA INSURRECCIÓN MUNICIPAL

Luchar por democratizar al municipio era una empresa difícil y riesgosa, no sólo por todas las trabas para poder registrar a una planilla y contender, sino por las trampas que había antes, durante y después del proceso electoral. Además, el sistema ponía a prueba la honestidad y los principios de la gente: “nadie aguanta un cañonazo de cincuenta mil pesos”, decía Álvaro Obregón al caracterizar lo que sería uno de los pilares del régimen: su capacidad corruptora. Obstáculos, trampas y capacidad de corromper mantenían a flote el monopolio priísta en los espacios públicos de poder.

De vez en cuando surgían pequeños grupos de ciudadanos rebeldes y reacios a claudicar en su búsqueda de alternativas democráticas, en un contexto de creciente empobrecimiento y exclusión de la población.

El surgimiento de acciones ciudadanas abre posibilidades para democratizar la vida local y lograr la alternancia política en los ayuntamientos. Al comienzo fueron muy pocas las victorias electorales de la oposición, pero con los años se fue diversificando la geografía política del país. Un movimiento pionero fue el encabezado por el doctor Salvador Nava Martínez en San Luis Potosí, quien formó la Unión Cívica Potosina (UCP), organización plural de ciudadanos que enfrentó al cacique estatal Gonzalo Santos. En diciembre de 1958, Nava se postuló como candidato independiente para la presidencia municipal de San Luis Potosí. La UCP obtuvo la victoria sumando 26 319 votos contra 1 638 del candidato del PRI. La contundencia de la victoria de Nava obligó al Congreso potosino a reconocer el triunfo opositor (Martínez Assad, 1985).

Este movimiento coincidió con otras acciones ciudadanas durante la segunda mitad de la década de 1950, cuando “surgieron movimientos ciudadanos que, sin agruparse en algún partido político, postularon candidatos a sus presidencias municipales” (Trueba, 1957). Estas acciones dieron lugar a una serie de experiencias ciudadanas que se impulsaron en varias ciudades del país,

como León o Monterrey, a pesar de los fraudes realizados por los diferentes gobiernos priístas.

Durante esa época, las movilizaciones ciudadanas y los triunfos de la oposición eran la excepción, lo común fue que la vida política municipal estuviera supeditada al régimen corporativo que incluía a los diferentes ámbitos de gobierno y al PRI.

Los partidos de oposición tuvieron que confrontarse desde el nivel municipal, no sólo negociando para que se respetaran las posiciones ganadas en los ayuntamientos, sino que se sumaron a los movimientos por la defensa del voto que realizaban los ciudadanos y que exigían comicios limpios. Ello permitió que el espacio municipal se convirtiera en una arena de muchas acciones ciudadanas que irían democratizando la vida política nacional. Una de las convergencias más tempranas fue la lucha de organizaciones de mujeres para obtener el derecho a votar, pues hasta la mitad de la década de 1940 no podían ejercerlo. Después de varias expresiones de descontento,<sup>21</sup> como mencionan Cano (1995) y Tuñón (2002), el derecho de las mujeres de votar y ser votadas fue reconocido primero en los municipios en 1947<sup>22</sup> y después en la federación en 1953.

En el ámbito de la lucha por democratizar las elecciones municipales, a principios de los años 1960, en el estado de Guerrero se vivió una verdadera efervescencia después de que un movimiento cívico logró la destitución del general Raúl Caballero Aburto, gobernador del estado;<sup>23</sup> ello permitió que una coalición política encabezada por la Asociación Cívica Guerrerense (ACG) organizara el nombramiento en asambleas públicas de Consejos Municipales en los primeros meses de 1961. Acapulco, Iguala, Tecpan, Zihuatanejo, Petatlán y San Jerónimo vivieron intensas jornadas para el nombramiento de sus

<sup>21</sup> Se pueden resaltar los esfuerzos realizados por agrupaciones de mujeres desde mediados de la década de 1930: Frente Único Pro Derechos de la Mujer (FUPDM), dentro del Partido Nacional Revolucionario (PNR), así como las militantes del Partido Comunista Mexicano, que exigían el derecho al voto.

<sup>22</sup> La Cámara de Diputados aprobó, el 24 de diciembre de 1946, la iniciativa enviada por el presidente Miguel Alemán, en la que se adicionó el Artículo 115 constitucional y, que entró en vigor el 12 de febrero del siguiente año. En ella se establecía que en las elecciones municipales participarían las mujeres en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho a votar y ser elegidas. El reconocimiento pionero de estos derechos fue realizado para las elecciones municipales por los Congresos de San Luis Potosí y Yucatán en 1923.

<sup>23</sup> Un movimiento popular amplio, que protestaba por el autoritarismo gubernamental, logró destituir al gobernador Caballero después de una huelga general (Estrada, 1994:46).

autoridades y el desarrollo de las primeras experiencias de gobiernos plurales. Un testigo de la época menciona:

El municipio de Iguala, por primera vez en la historia política de Guerrero, vivió un momento de verdadera democracia; las decisiones eran sometidas a la discusión del pueblo, la policía municipal era designada a sugerencia de la ciudadanía [...] Durante este periodo hubo paz y tranquilidad, se eliminó la inseguridad del pueblo (Sotelo, 1991:91).

Sin embargo, ya sea por impedimentos a su quehacer o por represión tanto del nuevo gobernador como de los caciques regionales, pocos de estos consejos municipales llegaron a culminar su periodo a finales de 1962. La puntilla fue el proceso electoral de ese año, donde la ACG presentó, en una situación inédita en la historia del estado, candidatos independientes para los 75 ayuntamientos y la gubernatura. Un fraude abierto y generalizado desconoció cualquier triunfo opositor. La represión se extendió en varios municipios, de los que sobresale el caso de Iguala, donde el ejército y la policía asesinaron a ocho personas y detuvieron a cientos de opositores. El gobierno declaró ilegal la ACG y persiguió a sus líderes, que tuvieron que pasar a la clandestinidad (Sotelo, 1991:102-109).

Las primeras señales de la crisis del modelo de partido hegemónico y su pacto social se hacen evidentes en las experiencias municipales durante la década de 1960. También muestran el carácter represor y antidemocrático del Estado, cuando no pudo controlar las expresiones de disidencia, que trató de evitar a toda costa. Los movimientos sociales, como los magisteriales, el de los ferrocarrileros y el cívico estudiantil del 68, mostrarán la magnitud de la ruptura en la legitimidad del régimen político.

Hay que añadir la crisis del modelo de desarrollo estabilizador impulsado por nuestro país desde 1940, lo que provoca una progresiva polarización económica, política y social en la población de las distintas regiones, con la paulatina erosión de las bases que sustentaban la legitimación del sistema corporativo y clientelar, como el reparto agrario, los apoyos a la producción, los mecanismos de cierta seguridad social; es decir, se va desgastando el pacto que mantenía la población pobre con los grupos de poder priísta.

Otra expresión de la ruptura del control gubernamental fue la pérdida del que se ejercía sobre las comunidades campesinas e indígenas. Esta ruptura se produce durante la primera mitad de los años setenta, motivada por

la lucha agraria de campesinos sin tierra, lo que convierte a la dotación de tierras en un elemento que diferencia y distancia a los grupos campesinos de los funcionarios gubernamentales y de las organizaciones oficiales.

Es en esa década cuando se fortalecen los movimientos agrarios, que se suman a otras expresiones de descontento y se pone en aprietos, en ciertas regiones del país, a la “*pax priísta*”. Estos movimientos contaban con varios frentes de lucha: agrario, sindical, gremial y estudiantil, a los que se agrega la confrontación electoral.<sup>24</sup>

Una serie de acciones ciudadanas de protesta prosperan en esa década, originadas ya sea por la asignación de candidatos por parte de la dirigencia del partido oficial, o por la realización de fraudes electorales. En 1971, en el municipio de Janos, Chihuahua, la población estaba cansada de que le impusieran candidatos, así que un sector de ciudadanos decidió postular a uno propio dentro de la planilla del PRI; sin embargo, les negaron el registro. Ante ello, los habitantes se abstuvieron de votar y enviaron sus credenciales electorales a la Secretaría de Gobernación, como rechazo a la imposición (Alonso, 1985:358).

Otro caso es el “municipio rebelde” de Tacámbaro,<sup>25</sup> donde buena parte de la población apoyó al candidato del PAN frente al priísta designado por los caciques locales en las elecciones municipales de 1971, y en el que, a pesar de la evidencia de fraude en localidades y rancherías, el PAN logró ganar los comicios. Nuevamente, el gobierno desconoció el triunfo opositor y mandó al ejército federal para aplacar las protestas ciudadanas, que de cualquier forma fueron aumentando hasta que el gobernador se vio obligado a reconocer un consejo municipal encabezado por panistas (Alonso, 1985:360). En 1973 también ocurren una serie de protestas por el fraude electoral en Tulancingo, Hidalgo, encabezadas por el candidato ciudadano afiliado al PAN (Álvarez, 1995:142).

A pesar de todo, la presión ciudadana tiene algunos avances en esa época; por ejemplo, en Nuevo Laredo, Tamaulipas, en 1972, un grupo de comerciantes y políticos locales lograron su registro en el PARM después de un movimien-

<sup>24</sup> Hay que mencionar que muchos de estos movimientos estaban en estrecha relación con organizaciones de izquierda, por lo que algunos optaron por no participar en lo que llamaban la “farsa electoral”; esta radicalización se acentuaba por la falta de partidos políticos legales de la izquierda independiente. El Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) eran considerados como “oficialistas”.

<sup>25</sup> Expresión tomada del título del libro de Alfredo Chávez, citado en Alonso (1985).

to de protesta contra la imposición del candidato a presidente municipal por parte de la cúpula priísta estatal; los ciudadanos apoyaron mayoritariamente al candidato de la oposición y lograron su triunfo electoral. En 1975, el PAN ganaba su primer municipio en el Estado de México, el de Tutultepec, aunque le arrebataron el de Cocotitlán, lo que generó protestas entre la ciudadanía (Cedillo, 2006:126).

Estos triunfos representan las primeras experiencias de alternancia en varios estados, aunque en realidad no eran muchos. García del Castillo (1999: 93) enumera 26 municipios de oposición en 1974, pero esos triunfos son una parte del empuje cívico producido desde el ámbito local y a lo cual hay que añadir otro tipo de conformación del poder público local; en algunos casos se forman consejos municipales que integran a líderes de los grupos inconformes, o bien se presiona para que el candidato de la oposición electo renuncie. También se negocian regidurías a cambio de presidencias municipales. En este sentido, López Mojardín señala que “es posible hablar de una etapa de ascenso sostenido de los combates municipales, que empezó a configurarse durante los primeros años de la década de los setenta” (López, 1986:41).

Algunos ejes de la acción de las luchas ciudadanas en los municipios fueron la resistencia a la imposición de candidatos, el respeto al voto, procesos electorales creíbles, uso correcto y transparente de los presupuestos públicos, y la definición pública de las políticas gubernamentales.

Uno de los efectos de estas luchas es la presión que experimentó el sistema para que hubiera una apertura democrática, lo que se reflejó en la Reforma Política de 1977, propugnada por el entonces secretario de Gobernación Jesús Reyes Heróles y que se traduciría en la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. La ley permitió la participación de partidos políticos antes proscritos, como el Partido Comunista Mexicano,<sup>26</sup> que pudo competir electoralmente a partir de dicha reforma. Así se propició un clima de relativa apertura frente al régimen de partido prácticamente único.

Como resultado de esta reforma, los partidos de oposición empezaron a ganar algunas elecciones locales. Así, en 1979, Alcozauca en Guerrero se convirtió en el primer municipio que ganó el Partido Comunista, con el profesor Othón Salazar. La continuidad e influencia que tuvo por varios años el gobierno de izquierda hizo que a esa región de Guerrero se le conociera como la “Montaña Roja” (Flores, 2001). Otro triunfo relevante de la izquierda

<sup>26</sup> El PCM logró hasta 1978 su reconocimiento legal, del que carecía desde principios de los años cuarenta.

fue el de 1981 en la población oaxaqueña de Juchitán, con la Coalición Obrero Campesino Estudiantil del Istmo (COCEI), que conquistó el ayuntamiento bajo las siglas del Partido Comunista.

La posibilidad de competir y poder triunfar en las elecciones municipales provocó una efervescencia inédita en los comicios locales, como lo expresa Martínez Assad (1985:5):

En el año de 1982 la prensa difundió que la inconformidad con los resultados electorales en cinco entidades (Chiapas, San Luis Potosí, Jalisco, Tlaxcala y Guanajuato), las alcaldías ocupadas ascendieron a treinta y cinco, de entre 50 casos impugnados por cuatro partidos opositores (PAN, PDM, PSUM, PPS). En Chiapas, 19 conflictos desembocaron en la toma de 17 alcaldías; en San Luis Potosí, de cinco impugnaciones fueron ocupadas tres alcaldías; en Tlaxcala, de tres se ocuparon dos; en Guanajuato, de cuatro casos impugnados dos ayuntamientos fueron tomados y en Jalisco 16 problemas llevaron a la toma de seis alcaldías.

Ante este crecimiento, el régimen reaccionó no sólo fortaleciendo sus vínculos con el PRI y las políticas clientelares y corporativas, sino instrumentando técnicas de fraude electoral cada vez más refinadas, para evitar que partidos de oposición, de cualquier signo político, ganaran las elecciones. Por ejemplo, para el caso del PAN, 1986 fue un año decisivo:

[...] se desconoció el triunfo de Guillermo Pizzuto, en la capital de San Luis Potosí, pero la enérgica protesta ciudadana ocasionó la destitución del gobernador Florencio Salazar. Se dio lo que fue llamado por los priístas el “fraude patriótico” para impedir el triunfo de Francisco Barrio por la gubernatura de Chihuahua. Se le impidió a Rodolfo Elizondo que gobernara Durango; se desconoció el triunfo de Salvador Salud [...] en la capital de ese estado. Todos esos atropellos a la voluntad ciudadana contribuyeron a concienciar y movilizar cada vez más a la ciudadanía (Álvarez, 1995:165).

Se puede identificar un periodo después de que el Régimen de Partido Hegemónico acaparó prácticamente todo el conjunto de órdenes de gobierno y de poderes del Estado. A partir de ese momento se inició un proceso paulatino de movimientos sociales y acciones ciudadanas que fueron erosionando al régimen. Este proceso se vigoriza con la lucha por democratizar el acceso a los ayuntamientos, lo que López Mojardín (1986) caracteriza como una in-

surrección municipal, una insurrección en pequeñas dosis pero constante que fue forzando al sistema para que modificara sus reglas de funcionamiento.

En este sentido, la reforma electoral de 1977 fue una respuesta del régimen al creciente número de confrontaciones locales, además de una reforma que potenció al movimiento democratizador en los municipios. Fue entonces cuando los partidos políticos y las organizaciones sociales empezaron a tener un papel relevante en este proceso. Ahora mostraremos cómo se expresó la lucha municipal desde la perspectiva del PAN y de las organizaciones de izquierda.

### *El municipalismo panista*

En el estudio que realiza, Álvarez (1995) resalta 37 casos de triunfos panistas, entre 1950-1985, que no les fueron reconocidos o en los que mediante fraude electoral impidieron a sus candidatos acceder a los ayuntamientos. En este periodo, ciudadanos vinculados con el panismo llevaron al cabo una amplia gama de acciones sociales para resistir los fraudes (Álvarez, 1995:111-150), abundan los mítines, marchas de protesta, marchas silenciosas, toma de palacios municipales, cierres de carretera, cierres de pasos fronterizos, desplegados en medios de comunicación escrita, creación de ayuntamientos paralelos,<sup>27</sup> caravanas a capitales de los estados<sup>28</sup> y del país, caravanas automovilísticas,<sup>29</sup> recolección de firmas, huelga de pagos, huelgas de hambre y comisiones para hablar con el presidente de la República en turno.

Frente a las acciones ciudadanas, el régimen priísta ejerció varias formas de violencia y represión hacia el movimiento municipalista panista:

[...] infiltrando agitadores en los mítines de protesta, encarcelando a panistas, intimidando a candidatos y militantes, lesionándolos en sus personas y en sus bienes y, en ocasiones, algunos han tenido que exiliarse temporalmente para evitar represalias. También, se ha tenido que lamentar la pér-

<sup>27</sup> La interesante experiencia del Cabildo Popular en Mexicali, como un gobierno de sombra que vigiló y cuestionó al gobierno municipal durante el periodo 1984-1986.

<sup>28</sup> La "caravana silenciosa", que recorrió 188 kilómetros, desde Chemax hasta Mérida, en el estado de Yucatán.

<sup>29</sup> Caravana de Ciudad Juárez, Chihuahua, al DF, en julio de 1956, en protesta por el fraude ocurrido en la primera ciudad; también la Caravana del Sufragio Efectivo, de la capital de Puebla a la ciudad de México, en enero de 1974.

didada de vidas humanas. Ejemplos de estas situaciones los encontramos en los casos [...] de los municipios de Baja California en 1959; en Durango en 1952; Tulancingo, Hidalgo en 1973; Chemax, Yucatán en 1984; San Luis Potosí en 1985 y Agua Prieta, Sonora en el mismo año (Álvarez, 1995:151).

Esto nos muestra varios rasgos característicos del periodo: el nivel de conflictividad y enojo de clases medias por los fraudes y la falta de democracia en sus localidades; un municipalismo de un partido conservador que utiliza tácticas de lucha contra los movimientos sociales y un régimen que se niega a compartir espacios mínimos de poder, aun con los grupos económicos cercanos a él.

Los procesos de lucha son recogidos en el discurso de Acción Nacional como una etapa es la que se debe pugnar “por restaurar la democracia en el municipio mexicano, por vencer los cacicazgos y por devolver la soberanía al pueblo” (Álvarez, 1995:110).

En la segunda mitad de la década de 1980, el PAN alcanzó presencia en municipios del norte del país, en su mayoría de Durango y Chihuahua, donde se había convertido en una fuerza importante en el nivel municipal, ya que gobernaba diez municipios, incluida la capital y Ciudad Juárez.

CUADRO 2.1  
MUNICIPIOS GOBERNADOS POR EL PAN

| <i>Periodo</i> | <i>Municipios</i> |
|----------------|-------------------|
| 1950-1959      | 14                |
| 1960-1969      | 20                |
| 1970-1979      | 32                |
| 1980-1989      | 67                |

FUENTE: Cuadro elaborado a partir de Álvarez (1995).

*Organizaciones sociales al poder local:  
los casos de Juchitán y Zaragoza*

Los partidos y organizaciones de izquierda le dieron prioridad en este periodo a conseguir el poder a escala nacional; sin embargo, dentro del proceso

organizativo regional muchos de ellos consideraron que el espacio municipal podía ser un eslabón para modificar desde la base la correlación de fuerzas. El caso de la Coalición Obrero Campesina Estudiantil del Istmo de Tehuantepec (COCEI) es sugerente en ese sentido.

La COCEI fue fundada en 1973 y su objetivo fue defender los derechos de los habitantes de la región, así como la democratización local. De esta manera, la COCEI participó en elecciones locales desde su inicio, concentrando sus esfuerzos en Juchitán. En los comicios de 1974 y 1977 lo hizo de manera independiente, y en 1981 mediante el registro del Partido Comunista Mexicano. Para 1983 y 1986 lo hizo en alianza con el Partido Socialista Unificado de México (PSUM) y con el PRD a partir de 1989.

En 1981 la coalición COCEI-PCM logró acceder al gobierno municipal, impulsando una política social y cultural de izquierda, pero el hostigamiento del PRI y del gobierno estatal en un inicio, y la abierta represión del gobierno federal después, provocaron la desaparición de los poderes locales en agosto de 1983; entonces el ejército y la policía tomaron por asalto el ayuntamiento el 13 de diciembre de 1983, con un saldo de doscientos detenidos y el encarcelamiento del alcalde Leopoldo de Gyves.

El pueblo de Juchitán comenzó una tradición de lucha que sentó las bases para posteriores triunfos y la defensa de la voluntad ciudadana en el Istmo de Tehuantepec. En 1986 lucharon contra el fraude electoral y lograron la formación de un consejo paritario con el PRI. Además, en ese proceso electoral, el ejemplo juchiteco ya había cundido, por lo que Salina Cruz e Ixtepec fueron ganados por la oposición de izquierda. En 1989 triunfó la alianza PRD-COCEI y los gobiernos estatal y federal tuvieron que reconocer la derrota del PRI (Cruz, 1991:77-84). Como lo menciona Reygadas (2006), "Juchitán se convirtió en parteaguas al recoger la memoria y la tradición de decenas de movimientos locales y regionales que dieron luchas significativas por sus municipios".

Una experiencia similar ocurre en el sur del estado de Veracruz, en el municipio de Zaragoza, en el que habita una población predominantemente nahua; allí se conformó, en 1979, el Comité de Defensa Popular de Zaragoza (CDP-Z), como un espacio para el fomento de los derechos de la población indígena en contra de los agravios de caciques y gobernantes. La confrontación con los grupos de poder de la zona y la gestión de diferentes obras y servicios para las comunidades indígenas orillaron al CDP-Z a participar en las elecciones municipales. La primera fue en 1979 mediante la representación del Partido Popular Socialista (PPS), que incluía a disidentes del PRI. Sin embargo, no

lograron ganar los comicios. Nuevamente participaron en 1982; en esta ocasión se produjo un claro fraude electoral por parte del gobierno estatal, con un padrón rasurado y duplicación de votos. La población, entonces, se organizó y realizó marchas, mítines y plantones frente al palacio municipal, hasta que se le reconoció el triunfo al PPS (Bolos, 2003:134-139).

El gobierno de alternancia tuvo que enfrentar varios obstáculos, entre ellos la inexperiencia política y administrativa, la falta de recursos y una serie de medidas que desarrolló el PRI con el fin de entorpecer las actividades del ayuntamiento. A ello hay que añadir un alejamiento entre el PPS y el CDP-Z, que ayudó a que el PRI ganara la siguiente elección (en 1985), victoria que obtuvo por un refinamiento en las tácticas de fraude electoral por parte del gobierno veracruzano. De nuevo la población se movilizó con marchas y plantones, pero ya no como un fenómeno localizado, pues el ejemplo de las protestas se había expandido a varios de los municipios del estado, que fueron tomados por ciudadanos inconformes ante los fraudes electorales. Por su parte, en Zaragoza el PPS había negociado con el gobierno estatal y le reconoció el triunfo al PRI. Tuvieron que pasar nueve años para que el CDP-Z triunfara de nueva cuenta, en esa ocasión con las siglas del PRD (Bolos, 2003:200-204).

Las experiencias de las elecciones de Juchitán y Zaragoza constituyen un panorama característico de la década de 1980, en la que algunas organizaciones sociales,<sup>30</sup> impulsadas por sus dirigencias o por sus bases, trataron de disputar los gobiernos municipales; para lograrlo, tejieron alianzas con partidos de izquierda (como el PPS, PSUM o PST). Estos vínculos provocaron el rechazo de los caciques regionales, de la estructura priísta y de los gobiernos locales. Llama la atención la dureza de las repuestas gubernamentales, en contraste con la relativa suavidad con la que el gobierno enfrentó a la oposición panista.

Tuvo que pasar algún tiempo, después de distintas acciones ciudadanas y varias centenas de militantes y simpatizantes de organizaciones encarcelados, heridos o muertos, para que los partidos y grupos de izquierda fueran reconocidos como un actor político. De cualquier forma, a partir de las reformas

<sup>30</sup> López Chavarría (1994:148) señala la importancia que tuvieron las alianzas de organizaciones sociales en los procesos electorales de Oaxaca durante la década de 1980, como en los casos del Frente Campesino Independiente de Tuxtepec, la Federación de Obreros Agrícolas y Campesinos de Oaxaca, la Organización para la Defensa de los Recursos Naturales y Desarrollo Social de la Sierra Juárez, el Movimiento de Unificación y Lucha Triqui, entre otros.

de 1979, tuvieron un crecimiento electoral evidente en 1988, cuando convergen los procesos locales con la elección del ejecutivo federal. En el cuadro 2.2 se puede observar los municipios gobernados por partidos de izquierda en el periodo 1979-1987.

CUADRO 2.2  
MUNICIPIOS GOBERNADOS POR PARTIDOS DE IZQUIERDA 1979-1987<sup>31</sup>

| PCM | PSUM | PST | PMS | PRT | PPS |
|-----|------|-----|-----|-----|-----|
| 2   | 20   | 13  | 1   | 1   | 16  |

FUENTE: Elaboración propia a partir de información del Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., <www.cidac.org>.

### GOBERNABILIDAD Y DESCENTRALIZACIÓN

Paralelamente a las luchas municipalistas de inicios de la década de 1980, que presionaban por la democratización municipal, en el país se inició un proceso de descentralización de ciertas actividades y atribuciones hacia los ayuntamientos. Este proceso se produjo, en parte, por la presión de organismos internacionales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional, que exigían dar mayor margen de maniobra a las entidades locales para sortear los efectos de la crisis económica provocada por las políticas económicas neoliberales de cambio estructural, aplicadas a principios de la década de 1980 (Rubio, 1999:262).

En efecto, los impactos de las políticas neoliberales en los países menos desarrollados económicamente incrementaron los niveles de pobreza y marginación de la población, lo que podría ser un caldo de cultivo para conflictos sociales que desestabilizaran a los países. Esto formó parte de las preocupaciones de los organismos financieros internacionales, que pusieron en la agenda de discusión el tema de la gobernabilidad (Prats, 2000),<sup>32</sup> debido a que se es-

<sup>31</sup> El PCM participó con ese nombre de 1979 a 1981, después se fusionó con otras organizaciones y conformó el PSUM, que compitió electoralmente entre 1981 y 1986. El PSUM y el Partido Socialista de los Trabajadores (PST) se fusionan en 1987 y forman el Partido Mexicano Socialista (PMS), hasta su disolución a principios de 1989. Por su parte, el Partido Revolucionario de los Trabajadores participa electoralmente desde 1981.

<sup>32</sup> Los antecedentes de la agenda de la gobernabilidad se remontan a 1975, cuando Crozier, Huntington y Watanuki, en su Reporte a la Comisión Trilateral: "La crisis de la democracia",

taba acentuando la brecha entre las demandas sociales, cada vez más diversas, radicales y profundas, frente a la incapacidad de los gobiernos nacionales con menos recursos financieros, legitimidad y posibilidades de negociación, es decir, con menos capacidades para enfrentar las necesidades sociales y la acción ciudadana.

En este contexto se vuelve relevante, en el debate de la ciencia política, el concepto de gobernabilidad, el cual ha tomado distintas connotaciones, ya sea como un estilo de gobernar con mayor cooperación y consenso entre el Estado y los actores sociales y económicos (Cabrero, 2005), o como la intensificación de la relación recíproca entre gobiernos y ciudadanos dentro de un régimen democrático (Selee y Santín, 2006), o como Ziccardi (1995) propone: la capacidad de gobernar, incorporando al ejercicio de la democracia las formas de participación ciudadana, de representación social y de legitimidad.<sup>33</sup> No obstante estas definiciones, el fondo sigue siendo el mismo: la gobernabilidad se refiere a la capacidad de gobernar de un grupo en el poder, en un sentido gerencial, en situaciones de recursos escasos y en el que se quiere mantener las relaciones generales de dominación.

El debate de la gobernabilidad pretendía esconder un contexto adverso para la estabilidad de los gobiernos nacionales, por lo que se promovieron —en el ámbito institucional— dos aspectos que pretendían trasladar la solución de los problemas a espacios más cercanos a la población: la descentralización y la democracia local. En este sentido, la idea de la gobernabilidad implica traspasar ciertas actividades de los Estados nacionales a los gobiernos locales, para que ahí se diriman los conflictos entre ciudadanía y gobierno; más aún, esta redefinición otorga un mayor peso a la instrumentación gubernamental para mantener la estabilidad social, dejando de lado los procesos democráticos. De esta manera, se disminuía, a su vez, la preponderancia de la planeación central, con el fin de mantener la gobernabilidad, dando

---

concluyen que los Estados nacionales ya no podían resolver los problemas de la población, tanto por lejanía entre la ciudadanía y las entidades encargadas de ejecutar y decidir, como por la imposibilidad de financiar las actividades de las entidades públicas.

<sup>33</sup> En los últimos años se le ha querido dar una definición más neutra con el concepto de gobernanza, entendida como la acción, efecto o hasta el arte de gobernar (Cabrero, 2005:22). Ciertos autores españoles, prefieren hablar de gobernación en la idea de coordinación política en la toma de decisiones colectivas y libres del componente jerárquico del gobierno. De todas formas, se tiende a distinguir los conceptos de gobierno, gobernabilidad y gobernanza, de la misma manera que en idioma inglés se distinguen *government*, *governability* y *governance*.

responsabilidades a la sociedad y a los espacios locales (Espinosa y Márquez, 2004).

El gobierno de México promovió reformas que fortalecían las capacidades de los municipios ante la presión de las acciones ciudadanas en cada vez más ayuntamientos, y también porque era más fácil y eficaz trasladar las responsabilidades a los gobiernos locales, en lugar de que las atendiera un pesado aparato centralizado. El gobierno de Miguel de la Madrid modificó, como primera medida de su administración, el artículo 115 constitucional, que regula la vida de los municipios.

La reforma realizada a principios de 1983 facultó a los municipios para administrar libremente su hacienda, asignándoles una fuente de ingresos propios: el impuesto a la propiedad inmobiliaria, mejor conocido como impuesto predial. De forma adicional, a los gobiernos locales se les aumentaron sus responsabilidades como prestadores de servicios (agua, alcantarillado, alumbrado, limpieza, mercados, panteones, rastro, calles y parques, seguridad pública y tránsito), así como en temas de planificación urbana.

La reforma municipal dio lugar a un breve periodo de grandes expectativas, en términos de sus alcances. Algunos autores la calificaron como “el avance más significativo que ha tenido el municipio desde el triunfo de la Revolución” (Pontifes, 1988:38). Sin embargo, se mantuvo la situación de subordinación política y financiera del municipio frente a los gobiernos estatales, expresada en ese momento en las leyes orgánicas municipales; por ejemplo, en 23 estados se facultaba al gobernador para suspender, remover o desconocer a las autoridades municipales; en diez se reconocía a los poderes estatales como autoridades jerárquicas superiores de los ayuntamientos, y en nueve leyes se le prohibía a las autoridades municipales realizar gestiones fuera de su territorio (Pontifes, 1988:38).

Ese mismo año se aprobó la Ley de Planeación, la cual dio pie a que los municipios realizaran una planeación para el desarrollo dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática.<sup>34</sup> Asimismo, se crearon los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (Coplademun), que fue el organismo técnico que dirigía las tareas de planeación y el seguimiento de acciones

<sup>34</sup> En el artículo 34, en su inciso segundo, establece: “Los procedimientos de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales para propiciar la planeación del desarrollo integral de cada entidad federativa y de los municipios, y su congruencia con la planeación nacional, así como para promover la participación de los diversos sectores de la sociedad en las actividades de planeación”.

de desarrollo de las municipalidades, en las que se debía asegurar la participación ciudadana en las tareas de planeación.<sup>35</sup>

Como sucedía con otras leyes, la de planeación parecía abrir posibilidades para impulsar, desde lo local, formas más democráticas, participativas y transparentes del desarrollo. Empero, su implementación práctica enfrentó muchas dificultades, pues rápidamente los coplademunes se burocratizaron, se volvieron espacios de poder en el escalafón municipal o botín, con el uso patrimonial y discrecional de recursos públicos (Cesem, 2000).

De cualquier modo, el proceso de descentralización, producto de la presión social y de las políticas de los organismos internacionales, dotó a los gobiernos municipales de mayores atribuciones y recursos, lo que incentivó a los actores locales para impulsar acciones en pos de acceder a los ayuntamientos, ya sea para mantener las relaciones de dominio sobre el aparato gubernamental o para democratizarlo y ponerlo al servicio de la gente.

#### EL *TSUNAMI* MUNICIPALISTA

La apertura electoral de 1977, si bien permitió la participación de algunas opciones políticas antes proscritas y esclareció los procedimientos y reglas de los procesos electorales, tuvo como respuesta, por parte del régimen, el incremento de prácticas fraudulentas. En este mismo sentido, a pesar de la descentralización de funciones y responsabilidades que promovió la reforma municipal de 1983, el régimen logró mantener sobre el gobierno municipal ciertos mecanismos de subordinación política en las leyes estatales y continuó con el control sobre las transferencias financieras.

A pesar de estas nuevas limitantes, las acciones ciudadanas ya habían dado los pasos iniciales para construir, desde lo local, espacios más democráticos. López Mojardín recoge el espíritu de esa época:

<sup>35</sup> El artículo 20 señala: “En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan [...] Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación; de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática”.

La lucha ciudadana que han sostenido desde abajo millares de personas anónimas, entre quienes siempre han destacado por su combatividad los campesinos y los indígenas, incluye tanto el ejercicio del voto como su defensa más allá de las urnas, a través de otras formas de expresión como las tomas de alcaldías, los bloqueos de carreteras, los reclamos legales y la formación de diversas organizaciones o frentes cívicos (López Mojardín, 2003:318).

La nueva apertura permitió el crecimiento electoral de los partidos de oposición en la década de 1980. El PAN comenzó a tener mayor presencia en los municipios del norte del país. No obstante sus triunfos, el panismo todavía tuvo que enfrentar el autoritarismo gubernamental, como sucedió con el fraude en las elecciones en el estado de Chihuahua, para gobernador y alcaldes, en julio de 1986. Dicha afrenta hizo que cientos de ciudadanos se unieran a las exigencias del PAN con el propósito de que el gobierno respetara sus votos. Se realizaron acciones de resistencia civil, tales como toma de carreteras y edificios oficiales, campamentos permanentes en los puentes internacionales y huelgas de hambre. A pesar de las protestas, los candidatos a presidencias municipales, como la de Ciudad Juárez, no recibieron su constancia de mayoría (López Chavarría, 1994; Aziz, 1995:209). Las acciones ciudadanas que se realizaron representaron un despertar de la conciencia política de Chihuahua, y años después abrieron posibilidades de alternancia, en el norte del país.

Las luchas por la democratización de los procesos electorales en los municipios se intensificaron después de la elección federal de 1988, en la que participó Cuauhtémoc Cárdenas y en torno a quien se conformó el Frente Democrático Nacional, que aglutinaba una variedad de organizaciones sociales y políticas de centro izquierda, incluyendo al PMS. Ante la posibilidad de que Cárdenas ganara la elección, el gobierno federal realizó un descarado fraude, antes, durante y después de la jornada electoral, para garantizar el triunfo del candidato oficial, Carlos Salinas de Gortari. Por primera vez, el régimen fue seriamente amenazado por la vía democrática, mostrando una gran vulnerabilidad y falta de legitimidad. Ante ello, tuvo que responder con un fraude de Estado para mantenerse en el poder; esta conducta hizo que perdiera apoyo ante sectores importantes de la población.

La coyuntura de 1988 mostró un descontento generalizado hacia el régimen político y sus programas económicos, un descontento que fue cultivándose desde los espacios locales. Martínez Assad (1995:209) señala que lograr poner al régimen priísta al borde de su derrota electoral se debió a la conver-

gencia de una serie de acciones ciudadanas locales y regionales, con un movimiento nacional que exigía una transformación democrática del régimen. Dicha situación fortaleció la acción ciudadana, que pugnaba por la democratización en los municipios y que tuvo su expresión en las elecciones para ayuntamientos en Guerrero, Michoacán, Veracruz y Tabasco, de los años 1989 y 1990, con un crecimiento electoral importante de la oposición y con fuertes movimientos poselectorales ante los fraudes implementados por los gobiernos locales y estatales. Como menciona Merino (2003:39), “cambios de fondo se iniciaron en 1989 en la medida en que las elecciones municipales celebradas a partir de ese año han modificado paulatina y constantemente el mapa de la distribución territorial del poder”.

Al aumento de la acción ciudadana por la democratización local que se produce en la década de 1990 lo hemos llamado el *tsunami* municipalista, una ola que va invadiendo regiones y ayuntamientos por todo el país y que define un ciclo de luchas locales. Es un periodo que también influye en el ánimo de los analistas sociales; por ejemplo, Moguel (1991:19) decía en esa época: “La cuestión municipal se presenta ahora como tema central del debate nacional por la democracia. También como piedra de toque en la definición de políticas de desarrollo”.

Entre los elementos que sobresalen de este ciclo de efervescencia municipalista está la consolidación de la convergencia entre movimientos sociales, organizaciones civiles y partidos políticos, fundamentalmente con el naciente PRD,<sup>36</sup> en algunas zonas con el Partido del Trabajo (PT) y con gobiernos municipales de oposición. En efecto, a partir de 1989 las alianzas del PRD con organizaciones campesinas y movimientos sociales para ganar municipios hicieron que aumentaran los ayuntamientos ganados por la oposición y el número de representantes municipales electos por este partido. El PT, a su vez, se articula a organizaciones del movimiento urbano popular en el norte del país, como Torreón y Monterrey, para tener presencia electoral en esos lugares.

Ante la ausencia de instituciones de gobierno plurales, los municipios de oposición demandan a las organizaciones civiles asesoría en el campo municipalista. Reygadas hace un recuento de las organizaciones que surgen en esos años:

<sup>36</sup> El PRD se funda en mayo de 1989, utilizando el registro del Partido Mexicano Socialista.

El equipo del Centro de Apoyo a Movimientos Sociales Urbanos (CAMSU) de Servicio, Desarrollo y Paz, A.C. trabajó con municipios del Estado de México; el programa de apoyo a ayudantías municipales del Centro de Encuentros y Diálogos (CED) empezó a atender funcionarios de diversos municipios del estado de Morelos; el equipo de Desarrollo Territorial del Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento, A.C. (Copevi) inició trabajos en el estado de México y algunas otras entidades; el Instituto Mexicano de Desarrollo Comunitario, A.C. (Imdec), con fuertes vínculos con los movimientos sociales de Jalisco abordó la problemática municipalista; y a partir de 1990 el Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara”, A.C. (Cesem), con equipos de servicio en Veracruz, Ciudad de México y Michoacán, se conformó como un centro cuya misión estaba centrada en el servicio a los municipios (Reygadas, 2006).

El empuje de las luchas ciudadanas formó un espacio de reunión y debate de las organizaciones de la sociedad civil, movimientos sociales y partidos de oposición, que fue la Convención Nacional Municipalista de 1991; en ella se propuso ligar los gobiernos municipales a los movimientos sociales para arraigarlos a las necesidades de los representados (Rascón, 1991).

De esta manera, la década de 1990 se inicia con una creciente efervescencia en la disputa por los ayuntamientos. Dicho proceso está registrado puntualmente en la base de datos “Ciudadanía Movilizada” del Centro de Servicios Municipales (Cesem), diseñada a partir de una tipología de respuestas y acciones ciudadanas centradas en campos de información,<sup>37</sup> desde los cuales se dio seguimiento a las diferentes acciones ciudadanas desde una visión municipalista, ubicando sus perspectivas y características.

Del análisis de la base de datos se puede diferenciar una etapa de luchas municipalistas que transcurre desde el inicio del *tsunami* municipalista, a principios de la década de 1990, hasta el año 2000, cuando se elige al primer ejecutivo federal proveniente de la oposición. En este ciclo, son tres los temas que dominan la agenda municipal respecto de las movilizaciones ciudadanas: a) los

<sup>37</sup> La base de datos (que abarca los años de 1993 hasta 2004) fue elaborada a partir de la información municipalista contenida en los principales periódicos de circulación nacional. La base de datos “Ciudadanía Movilizada” cuenta con 11 campos de información (Tenencia de la tierra, Justicia, Democracia, Laboral, Acceso a financiamiento, Servicios públicos, Defensa del medio ambiente y recursos naturales, Conflictos electorales, Conflictos internos/alcaldías tomadas y otros). Para más información consúltese Jiménez, 2004.

conflictos electorales;<sup>38</sup> *b*) las protestas por la malversación de recursos públicos, y *c*) las demandas sobre servicios públicos y agua potable. El porcentaje de acciones ciudadanas expresadas por tipo de demanda tuvieron el siguiente comportamiento durante el periodo 1993-1998:<sup>39</sup>

CUADRO 2.3  
ACCIONES CIUDADANAS POR TIPO DE DEMANDA (1993-1998)  
(PORCENTAJES)

|   | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|---|------|------|------|------|------|------|
| Conflictos electorales                            | 31   | 36   | 31   | 33   | 27   | 23   |
| Malversación de recursos públicos                 | 12   | 14   | 11   | 13   | 14   | 15   |
| Servicios y obras públicas (incluye agua potable) | 15   | 13   | 17   | 18   | 21   | 25   |

FUENTE: “Ciudadanía movilizada”, Jiménez (2004).

Esta información descubre la importancia relativa que tuvieron las luchas electorales y las que exigían respeto al derecho del voto ciudadano, que adquirieron forma como tomas de alcaldías y oficinas electorales municipales, movilizaciones de protesta contra fraudes electorales, y como formación de gobiernos paralelos y de consejos municipales populares, entre otros.

Otro elemento que sobresale en esa década es la exigencia de servicios y obras públicas, acciones que se relacionan con la demanda de la población por una mejor calidad de vida, la cual tuvo un incremento relativo durante este periodo. Este crecimiento estuvo relacionado con varios factores: las nuevas atribuciones y mayores recursos financieros que tuvieron los gobiernos municipales; la maduración en la conciencia de los derechos de los ciudadanos, los cuales se volvieron más exigentes con sus gobiernos locales; y el ascenso

<sup>38</sup> Se incluyen movilizaciones relacionadas con procesos electorales locales, estatales y federales, antes, durante y después de los comicios y que se desarrollaron en el municipio.

<sup>39</sup> Los montos porcentuales se expresan respecto al total de eventos y movilizaciones contabilizadas en la base de datos. Únicamente se muestran las tres principales temáticas, aunque existen otras como seguridad pública, tenencia de la tierra o justicia, que tienen una cierta importancia relativa en alguno de los años mostrados.

de partidos de oposición a los ayuntamientos, que generó grandes expectativas respecto a la solución de los rezagos ancestrales.

De esta manera, las luchas por la democratización de los ayuntamientos y las experiencias que propugnaban por una mejor calidad de vida van a caracterizar el tipo de municipalismo en nuestro país, como se analizará en los siguientes apartados.

### EXPERIENCIAS DE LUCHAS POR LA DEMOCRATIZACIÓN MUNICIPAL (1989-1999)

Después del intenso y complejo proceso electoral por la presidencia de la República de 1988, las organizaciones políticas vinculadas al PMS y al Frente Democrático Nacional se aglutinaron en el recién formado PRD y bajo esas siglas participaron en los distintos comicios locales, como las elecciones de Michoacán, Guerrero, Veracruz y Tabasco, con el referente de que las elecciones federales mostraron la posibilidad de derrotar electoralmente al partido hegemónico.

En el estado de Michoacán, el proceso de lucha democrática está relacionado con la gubernatura de Cuauhtémoc Cárdenas (1980-1986), quien impulsó una política que favoreció a los sectores populares. En cambio, su sucesor, Luis Martínez Villicaña, desarrolló una política neoliberal apoyándose en las organizaciones corporativas priistas. Ante las políticas económicas empobrecedoras y la falta de espacios de negociación, comenzaron a surgir respuestas de sectores sociales como los campesinos y maestros, los cuales coincidieron con las acciones de ciudadanos que protestaron por el fraude en las elecciones federales de 1988. Estas condiciones permitieron un movimiento social de base municipalista, que exigió la renuncia del gobernador y que tuvo su momento cúlmine los días 26 y 27 de noviembre, con la ocupación de más de 50 palacios municipales (de los 113 que tenía el estado). A principios de diciembre, Martínez Villicaña renuncia a la gubernatura. Con este hecho, el movimiento municipalista cobra ánimo y demanda la destitución de alcaldes priistas. En 30 ayuntamientos continuaron los plantones, logrando la destitución de 12 presidentes municipales (Calderón, 1994:95-101).

En 1989 se realizan las elecciones locales, primero los comicios para el Congreso local, en julio, y después las de presidentes municipales, en diciembre.

En este periodo también se producía un fuerte movimiento ciudadano, ya que nuevamente se intentó hacer triunfar a los diputados del partido oficial mediante prácticas fraudulentas y manipulación de los resultados electorales, lo que provocó protestas, ahora encabezadas por el PRD<sup>40</sup> y que, entre otras acciones, realizaron la toma de 66 palacios municipales, donde mantuvieron plantones. Asimismo, comenzaron a producirse enfrentamientos entre militantes del PRI y el PRD, con varios heridos (Calderón, 1994:102-103).

En un clima de tensión y violencia, en diciembre se realizan los comicios para ayuntamientos; de nuevo se desbordan los conflictos ante la estrategia de confrontación y fraude del PRI y del gobierno estatal. Al PRD se le desconocen varios triunfos, por lo que, desde inicios de 1990 el movimiento perredista toma 23 alcaldías, formando gobiernos paralelos o ayuntamientos populares, obligando a los alcaldes oficiales a tomar protesta en domicilios particulares. En aquella ocasión, la violencia sube de tono: en Huandacareo, Jungapeo, Ocampo, Apatzingán, Jacona, Benito Juárez, Tacámbaro, Turicato y Tuzantla son asesinadas cerca de 20 personas, militantes del PRD, pero también algunos del PRI. En este escenario, para marzo de 1990 se inician dos procesos: uno de negociación, en el que interviene la Secretaría de Gobernación federal, donde se perfila la constitución de gobiernos mixtos entre el PRI y el PRD. Por otra parte, se inician los desalojos por parte del ejército y la policía estatal de las alcaldías tomadas por los perredistas (Calderón, 1994:105-107). En abril de ese año, la situación en los gobiernos municipales queda de la siguiente manera:

CUADRO 2.4  
GOBIERNOS MUNICIPALES EN MICHOACÁN (ABRIL DE 1990)

| <i>Partido</i> | <i>Número de municipios</i> |
|----------------|-----------------------------|
| PRI            | 43                          |
| PRD            | 52                          |
| PAN            | 3                           |
| PARM           | 1                           |
| Mixtos         | 14                          |
| Total          | 113                         |

FUENTE: Calderón (1994:108).

<sup>40</sup> En Michoacán, el PRD se constituyó con miembros del PMS y de la Corriente Democrática del PRI, y con individuos sin afiliación a algún partido.

En el caso del estado de Guerrero (Calderón, 1994:235), las elecciones para presidentes municipales se realizaron en octubre de 1989, comicios en los que el gobierno estatal de José Francisco Ruiz Massieu fomentó el fraude electoral para evitar la derrota del PRI en buena parte de los ayuntamientos, lo que generó un importante movimiento postelectoral entre diciembre de 1989 y marzo de 1990, y que fue encabezado por el PRD.<sup>41</sup> Estas movilizaciones, que desplegaron acciones ciudadanas diversas en defensa del voto, enfrentaron las prácticas fraudulentas y represivas del gobierno estatal. El movimiento postelectoral abarcó la tercera parte de los municipios del estado (Bartra, 1996:180-189). La violencia gubernamental causó 20 muertos, 137 heridos y 92 detenidos (Estrada, 1994:145-155), principalmente durante el desalojo de plantones municipales.

El movimiento postelectoral se extendió a 24 municipios, donde la población tomó los palacios municipales y se formaron consejos populares, una especie de gobiernos municipales paralelos. Este movimiento cívico se apoyó de forma importante en las localidades donde las comisarías municipales pertenecían a la oposición o estaban divididas. En este proceso de lucha, la oposición perredista no logró el reconocimiento de ninguno de los Consejos Populares, ya que fueron disueltos por la negociación y compra de líderes locales (caso de Tlacoachistlahuaca y Teleolapan), o bien por medio de la represión abierta, como en el caso de Ometepec o Cruz Grande.

No todos los triunfos electorales pudieron ser desconocidos por el gobierno estatal, como el caso de Petatlán, cuya población campesina, con base en sus comisarías municipales,<sup>42</sup> venía de un proceso de defensa del voto en 1988. En los comicios locales de 1989 participaron, a través del PRD, y obtuvieron 61.35 por ciento frente a 37 por ciento del PRI. El gobierno del estado no tuvo más remedio que reconocer la victoria del partido opositor. Durante su periodo de gobierno municipal se llevó al cabo la experiencia de la Cámara Municipal de Representantes, un espacio de deliberación entre ciudadanos y representantes de instituciones (Pacheco, 1991:57-69).

Unos meses después, en noviembre de 1991, se llevan a cabo las elecciones para ayuntamientos en los estados de Veracruz y Tabasco, donde destaca la presencia de la oposición, agrupada en el PRD, y se observa a un régimen a la defensiva, que intenta mantener los espacios de poder municipal, instrumen-

<sup>41</sup> Conformado en Guerrero en 1989, por el PMS, PMT, ACNR y por desprendimientos del PRI, provenientes de la corriente democrática y otras agrupaciones sociales.

<sup>42</sup> Autoridades auxiliares del municipio, tradicionalmente elegidos por sus localidades.

tando procesos electorales inequitativos, utilizando recursos públicos para apoyar al partido oficial y realizando prácticas fraudulentas (Castro, 1994). La acción ciudadana no se hace esperar y en esta ocasión ocurre el “éxodo de la democracia”, una caminata que los ciudadanos agraviados y militantes perredistas realizan desde Tabasco hasta la ciudad de México, de diciembre de 1991 a enero de 1992, a cuyo paso se suman los municipalistas veracruzanos. Ante las simpatías que genera en su camino el éxodo y el recibimiento multitudinario que tiene en el Distrito Federal, el gobierno federal se ve obligado a intervenir. Tres ayuntamientos tabasqueños se le reconocen al PRD, mediante Consejos Municipales, y el gobernador Salvador Neme Castillo debe renunciar (PRD, 1993:74-88).

Mientras tanto, en los municipios del norte del país y en el Bajío, la lucha electoral adquiere otro talante. El PAN va articulando las expectativas ciudadanas por un cambio democrático en los ayuntamientos y va sumando triunfos sin tener que enfrentar fraudes mayores, aunque sí procesos electorales inequitativos. Este trato diferenciado estaba enmarcado dentro del proceso de “concertación” que estableció el PAN con el gobierno de Salinas de Gortari: a cambio de cierta legitimidad y apoyo a sus reformas en el Congreso, éste le respetaría sus triunfos electorales. Sea como fuera, como dice Cordera (1995:223), “en el norte la contienda se vuelve cada vez más formal”. En efecto, en las elecciones locales que se realizan esos años, el PAN obtiene triunfos en ciudades importantes: en Guanajuato, en 1988, gana el municipio de León; en 1989 obtiene los principales municipios de Baja California; en las elecciones locales de Coahuila de 1990, triunfa en Saltillo, capital del estado (Álvarez, 1995).

En este contexto, se produce la primera alternancia en un gobierno estatal: el de Baja California en 1989, en manos del PAN. Para 1991, después de un accidentado proceso electoral, asume la gubernatura interina de Guanajuato el panista Carlos Medina, que tiene que dejar la alcaldía de León (Valencia, 1995:91-92).

Otro momento de efervescencia municipal se produce en Chiapas, tras el levantamiento armado del EZLN, en enero de 1994, el cual se manifestó en tres procesos de impacto local. El primero consiste en una serie de acciones en contra de los cacicazgos locales enquistados en el poder público municipal. Sólo en los primeros dos meses de ese año se registraron tomas de alcaldías y la remoción de 45 por ciento de los ediles chiapanecos, formándose consejos municipales (Jiménez, 2004:50). Otro impacto fue la instalación de

la temática sobre el municipio indígena en la agenda nacional, ya sea como un espacio fundamental de concreción de los Acuerdos de San Andrés o, en el caso del estado de Oaxaca, con la creación de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas, que abrió la posibilidad de la integración de ayuntamientos, a través de la ley de usos y costumbres (Martínez, 2005). Finalmente, está la creación de 38 municipios zapatistas en rebeldía, en octubre de 1994, que impulsó una serie de demandas sobre la remunicipalización, fundamentalmente en regiones indígenas y campesinas del centro y el sureste del país (Burguete, 2007).

Aparejado al proceso social de Chiapas, otra lucha municipalista de este periodo fue la emprendida por los ciudadanos de Tepoztlán, Morelos, en 1995, que a partir del rechazo por un proyecto empresarial que incluía la construcción de un campo de golf, se terminó con la toma del palacio municipal y la creación de un Ayuntamiento Libre, Constitucional y Popular, el cual fungió como gobierno alterno al oficial, proveyendo de servicios urbanos y seguridad pública a la población durante el año que duró el conflicto (Concheiro, 1996:37-45). El movimiento tepozteco logra echar atrás la construcción del club de golf y participa en las elecciones para el ayuntamiento de 1997, ganándolas con las siglas del PRD.

De esta manera, el espacio municipal se convierte, durante la década de los noventa, en una arena de disputa entre sectores de la población que exigen respeto a la libertad de voto y que se organizan en torno a sus derechos ciudadanos, frente a grupos caciquiles y de poder político, que se habían enquistado en los ayuntamientos bajo la protección del Régimen de Partido Hegemónico. En este sentido, se pueden distinguir dos tendencias en la acción ciudadana municipalista de la época: una en el sur del país, que estaba relacionada con organizaciones sociales y políticas vinculadas con el PRD y que enfrentan al autoritarismo, las prácticas fraudulentas y la represión del gobierno; éstas generan una variedad de respuestas y formas de movilización a partir de sus repertorios sociales, con el fin de democratizar las elecciones municipales. La otra tendencia se produce en algunos de los estados del norte y del Bajío, en donde los ciudadanos y los partidos de oposición tienen que enfrentar procesos electorales inequitativos y, en menor medida, prácticas fraudulentas en las votaciones. Sin embargo, el ejecutivo federal abre con ciertos partidos, especialmente con el PAN, aunque también con el PT y el PFCRN, mecanismos de negociación política para que puedan ser reconocidos algunos de los triunfos electorales.

Hay un avance de los partidos de oposición en el mapa municipal en este periodo; por ejemplo, en 1997 el PAN gobernaba 17 de las 20 ciudades más pobladas del país. Por su parte, el PRD encabezaba los gobiernos de 224 municipios, en su mayoría de carácter rural.

CUADRO 2.5  
GOBIERNOS MUNICIPALES POR PARTIDO POLÍTICO  
(1994-1998)

| <i>Año</i> | <i>PRI</i> | <i>PAN</i> | <i>PRD</i> | <i>Otros</i> |
|------------|------------|------------|------------|--------------|
| 1994       | 2 128      | 101        | 84         | 30           |
| 1995       | 2 019      | 160        | 120        | 36           |
| 1996       | 1 544      | 224        | 179        | 39           |
| 1997       | 1 477      | 250        | 220        | 37           |
| 1998       | 1 359      | 307        | 288        | 38           |
| 1999       | 1 384      | 287        | 278        | 42           |

FUENTE: <www.inafed.gob.mx>.

El proceso de alternancias en los gobiernos conlleva una expectativa ciudadana de una mayor estabilidad democrática en la elección de sus representantes y, en esa medida, más posibilidades para mejorar las condiciones de vida de la población, idea que se vio reforzada por el relativo incremento de recursos a los municipios. Sin embargo, el gobierno municipal tendrá como asignatura pendiente democratizar una institución con “procedimientos autoritarios de decisión, representados en un funcionamiento presidencialista y monopartidario de los cabildos” (Guillén, 1995:15).

De cualquier manera, una consecuencia del *tsunami* municipalista de los años noventa fue que los partidos de oposición (especialmente el PAN y el PRD) fueron acumulando fuerza política a través de los gobiernos locales y de representantes ante los Congresos, lo cual obligará al régimen, en el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000) y en medio de una grave crisis económica, a negociar una nueva reforma electoral en 1996. Dicha reforma independizó al IFE del gobierno e integró al Tribunal Electoral dentro del poder judicial. Además, dotó a los partidos políticos de mayores recursos públicos (Merino, 2003:24).

LAS EXPERIENCIAS DE DESARROLLO LOCAL:  
ENTRE LA ESTRUCTURA LIMITANTE Y LA CREATIVIDAD MUNICIPAL

La década de 1990 fue un periodo de disputa democrática para acceder al poder público local, pero también fue una época de entusiasmo y creación de alternativas en los nuevos gobiernos como consecuencia de la alternancia política; de ellas destacamos dos tipos de experiencias: las de gobiernos municipales vinculados a luchas ciudadanas y organizaciones sociales, y las que privilegiaron la eficiencia y modernización del aparato administrativo con el fin de resolver las necesidades y problemáticas de sus habitantes.

A pesar del entusiasmo de estas experiencias, casi todas tuvieron que enfrentarse a un entorno estructural que limitaba las acciones de los gobiernos municipales. Uno de los problemas recurrentes fue el tema de los escasos recursos destinados a los ayuntamientos, y es que, no obstante la posibilidad de una mayor recaudación y mayor transferencia de recursos, los gobiernos municipales se desarrollaron en un constante déficit de sus finanzas, pues éstas siguieron dependiendo de los recursos que enviaba el gobierno federal. En el cuadro 2.6 se puede observar el paulatino pero acotado incremento de recursos que recibieron los municipios respecto del total del presupuesto público.

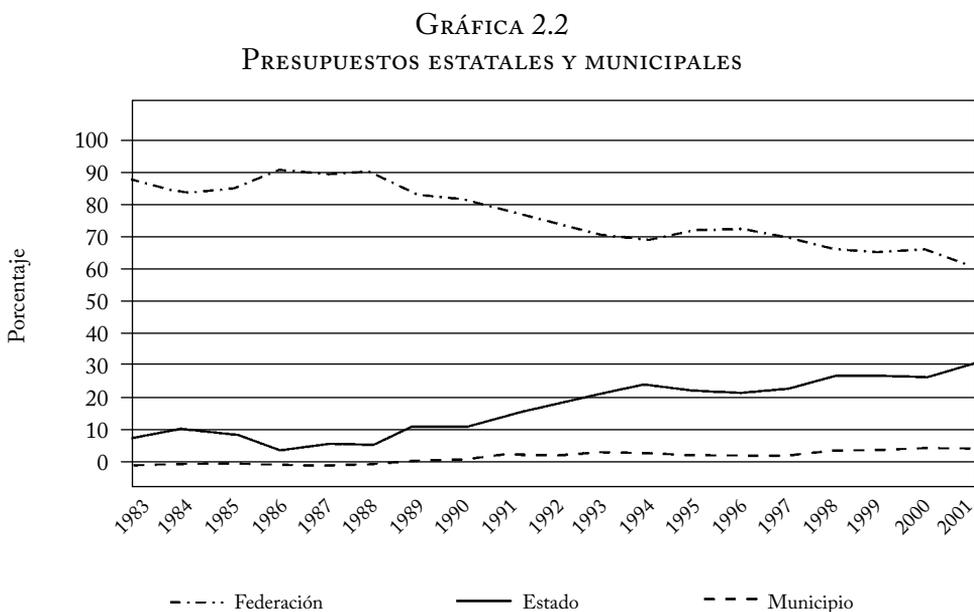
Además, los recursos que recibían los ayuntamientos servían para gasto operativo, es decir, para pagar salarios y servicios, en un equivalente a 80 por ciento del presupuesto; sólo 20 por ciento se utilizaba para las inversiones en obras y servicios (Lazos y Campos, 2000:160).

CUADRO 2.6  
DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS A LOS MUNICIPIOS (1985-1997)

| <i>Año</i> | <i>Porcentaje a municipios</i> |
|------------|--------------------------------|
| 1985       | 2.4                            |
| 1990       | 3.4                            |
| 1992       | 4.5                            |
| 1995       | 4.7                            |
| 1997       | 4.6                            |

FUENTE: Ortega (1995:59).

La distribución de recursos a los municipios contrasta con el incremento que tuvieron los gobiernos estatales, que se estaban convirtiendo en actores privilegiados para el régimen. En la gráfica 2.2 se muestra la evolución de las finanzas de los estados frente a la de los gobiernos municipales.



FUENTE: M. López (2004:80).

### *Pronasol y sus impactos en los municipios*

En este marco de restricciones económicas a los municipios se creó, en 1989, el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), durante la administración de Carlos Salinas (1988-1994). El programa estaba adscrito a la recién creada Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), bajo supervisión de la presidencia de la República. La lógica del programa era conjuntar los fondos federales destinados al combate a la pobreza y llevarlos hasta los municipios y las comunidades, para sumarlos a los recursos locales, con el objeto de realizar obras específicas. Esta práctica, en la realidad, acentuó la dependencia de las finanzas municipales de los recursos federales, no sólo por la magnitud de los montos que manejaba Pronasol, sino porque se convirtió en un mecanismo de control y presión política, pues a los gobiernos locales de oposición les fue-

ron retirados o entorpecidos los apoyos financieros en el marco de ese programa.

Pronasol formaba parte de la estrategia de Salinas de Gortari para legitimar su gobierno, después de los cuestionados comicios de 1988 y del paulatino avance de la oposición en varias regiones del país. El diseño del programa<sup>43</sup> se orientó a los sectores empobrecidos por las políticas económicas neoliberales. El objetivo formal era la transferencia de recursos adicionales a los que ya se disponía en los municipios, con el fin de impulsar obras y acciones productivas en zonas rurales y colonias urbanas marginadas (Ontiveros, 2005). En específico, para el nivel local se crearon los Fondos Municipales de Solidaridad, que se iniciaron en 1990 y abarcaron un poco más de 1 400 municipios, entre los que figuraban los de mayor índice de pobreza y donde el perredismo tenía mayor aceptación.

Aunque el responsable formal del manejo y la aplicación de los recursos era el ayuntamiento, éste debía atender los criterios de Pronasol y, en particular, sujetarse a los términos aprobados por la delegación estatal de Sedesol. La ejecución del programa se realizaba mediante un Consejo Municipal de Solidaridad en cada ayuntamiento, integrando al presidente municipal y a un representante del gobierno estatal, entre sus miembros más relevantes,<sup>44</sup> quienes debían promover la organización de Comités de Solidaridad en las comunidades para coordinar las obras y acciones financiadas por los fondos municipales.

Sin embargo, en la operación práctica el programa fue tomando otros rumbos, pues no se determinó de forma clara el papel de los ayuntamientos, al contrario, se crearon estructuras paralelas de distribución de recursos, y las delegaciones de Sedesol los asignaron directamente a los comités de solidaridad en forma “etiquetada”, lo que impidió que el gobierno local pudiera decidir conjuntamente con la comunidad el destino de los mismos (Ziccardi, 1995:23). Ello provocó que se tensaran las relaciones entre los municipios, sobre todo los de la oposición, y Sedesol. En varias regiones se escaló el conflicto debido al manejo del programa bajo criterios políticos electorales (Dresser, 1994:262-299).

La disputa por el poder local mediante los incentivos electorales, que provenían de los recursos de Pronasol por parte del la dupla PRI-gobierno, fue

<sup>43</sup> Estudios críticos sobre Pronasol pueden encontrarse en Cornelius *et al.* (1994).

<sup>44</sup> También se incluía al tesorero municipal, a las autoridades auxiliares competentes y a un vocal de control y vigilancia.

detallada en varios estudios de la época. En el caso de Pátzcuaro, Michoacán, Méndez Cárdenas (1995) detalla que en el contexto del conflicto ente PRD y PRI, el alcalde perredista enfrenta al Subcomité de Solidaridad para el caso de la Cuenca del Pátzcuaro y Zirahuén, impidiendo su actuación en comunidades. A pesar de ello, el Pronasol realizó por su cuenta 600 obras entre 1990 y 1992 (Méndez, 1995:191). Las conclusiones de la intervención del programa son contundentes:

Las obras de Pronasol, al margen y de forma paralela al ayuntamiento, desalentaron la participación de la ciudadanía, violando la autonomía municipal, sin que el gobierno [municipal] pudiera oponerse con éxito, entrando en contradicción con algunos de los sectores importantes de la sociedad local. [...] lo que produjo la deslegitimación del gobierno municipal y su partido, contribuyendo a la derrota electoral de 1992 (Méndez, 1995: 193).

Similar es el análisis de Domínguez (1993:28-29) para el caso veracruzano, en el que Pronasol se implementó con especial atención en los municipios donde gobernaban los partidos opositores, como Soledad de Doblado y Tezonapa. En esos lugares, los Comités Municipales de Solidaridad, controlados por el PRI “realizaban labores de gobierno paralelo; es decir, su comportamiento era de abierta competencia y se coordinaban de manera directa con el gobierno estatal y con el PRI estatal” (Domínguez, 1993:29). Esto era grave en la medida con que los Fondos Municipales de Solidaridad manejaban recursos superiores a los de los ayuntamientos.

Coincidimos con las conclusiones de Peterson (1999), en las que dice que Pronasol fue usado para “la reestructuración de los procesos de cooptación de los municipios y sus vecinos”; esto permitió el repunte momentáneo del PRI en las elecciones federales de 1991 y en algunas locales en el periodo 1991-1993.

#### *Nueva desconcentración de recursos*

Fue en el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000), después de la grave crisis económica desatada en diciembre de 1994, cuando el gobierno federal cambia su estrategia centralista y redistribuye recursos a estados y municipios. En efecto, a partir de 1998, con las reformas realizadas a la Ley de Presupuesto de Egresos de la Federación y a la Ley de Coordinación Fiscal, se crean los

Fondos de Aportaciones Federales o Ramo 33, dentro del cual se consideró aportar a los municipios recursos para desarrollar infraestructura social básica y para la atención de la seguridad pública,<sup>45</sup> integrando en una sola partida (y desconcentrándola) recursos del gasto social, que antes tenía Pronasol o que estaban dispersos en el presupuesto federal (Lazos y Campos, 2000: 155-165). La asignación de recursos de la federación a los municipios no sólo se fue normalizando con criterios claros, también tuvo un incremento de 28 por ciento en los primeros años de su aplicación (López, 2004:81), como podemos observar en el cuadro 2.7.

CUADRO 2.7  
RECURSOS MUNICIPALES DEL FONDO GENERAL PARTICIPABLE

| <i>Año</i>                            | <i>1999</i> | <i>2000</i> | <i>2001</i> |
|---------------------------------------|-------------|-------------|-------------|
| Porcentaje destinado a los municipios | 5.5         | 5.86        | 6.48        |

FUENTE: Lazos y Campos (2000:153-177); Lazos (2001:3).

Después de la creación del Ramo 33, la mayoría de las finanzas públicas de los municipios dependía de los recursos que les transfería la federación a través de dicho fondo, pues el otro ingreso, el Ramo 28, que son las participaciones que le corresponden a los ayuntamientos, se utilizaba principalmente para el gasto corriente.

*Experiencias de desarrollo de gobiernos  
con base en organizaciones sociales*

En el marco de restricciones de recursos y de disputa política por ellos, se llevan al cabo varias experiencias de gobiernos que promueven mecanismos interesantes de desarrollo local. En este apartado analizamos los procesos de gobierno que tuvieron origen en luchas por la democratización local y que contaron con la presencia de organizaciones sociales, las cuales tenían en su agenda el tema de mejorar la calidad de vida de la población. En el cuadro 2.8 se muestran algunos ejemplos de este periodo.

<sup>45</sup> Mediante los Fondos de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM) y de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal (Fortamun).

**CUADRO 2.8**  
**EXPERIENCIAS MUNICIPALES CON ORGANIZACIONES SOCIALES**

| <i>Municipio</i>             | <i>Organización</i>  | <i>Periodo de gobierno</i> |
|------------------------------|--|----------------------------|
| Juchitán, Oaxaca             | Coalición Obrero Campesino y Estudiantil del Istmo (Cocci)   | 1990-1992                  |
| Durango, Durango             | Comité de Defensa Popular-Francisco Villa (CDP-FV)   | 1992-1995                  |
| Ixhuatlán del Café, Veracruz | Unión General Obrero Campesina y Popular (UGOCP)   | 1995-1997                  |
| Zaragoza, Veracruz           | Comité de defensa Popular de Zaragoza (CDPZ)   | 1995-1997                  |
| Ciudad Mendoza, Veracruz     | Coordinadora Regional de Organizaciones Indígenas de la Sierra de Zongolica, Organizaciones de Barrios | 1995-1997                  |
| Cuquío, Jalisco              | Organización Campesina Independiente de Jalisco (OCIJ)   | 1992-2004                  |
| Maravatío, Michoacán         | Unión Campesina Democrática (UCD)  | 1998-2001                  |
| Tepoztlán, Morelos           | Comité de Unidad Tepozteca (CUT)   | 1997-2000                  |

FUENTE: Elaboración propia.

De estas experiencias de gobiernos resaltaremos la de Ciudad Mendoza y la de Cuquío, ya que nos muestran elementos originales y novedosos en las estrategias y mecanismos de promoción del desarrollo, la planeación participativa y la inclusión de sectores sociales en espacios ciudadanos para la toma de decisiones.

El Parlamento Democrático Mendocino de Ciudad Mendoza, Veracruz, fue una experiencia de planeación participativa que se produjo durante la administración del ayuntamiento perredista, entre 1995 y 1997. Históricamente, los obreros de Ciudad Mendoza se habían organizado territorialmente en colonias y barrios para la comunicación gremial. Con la efervescencia de participación ciudadana electoral, los habitantes de estos barrios se vincularon con la nueva experiencia municipal (Álvarez y Castro, 2000:26). El Parlamento era un organismo autónomo, cuyos representantes vecinales fueron elegidos democráticamente por la población, y que en forma organizada buscaban dar solución a la problemática de las comunidades que constituían el municipio, en conjunto con las autoridades municipales y mediante me-

canismos democráticos de discusión, de análisis y de acuerdos. El término que se utilizó para nombrar a la organización vecinal fue “Parlamento municipal”, es decir, una especie de cámara conformada en el ámbito de la representación vecinal en el municipio (Villanueva *et al.*, 1997).

El eje de la organización fue la representación de los colonos y de las congregaciones indígenas por medio de comités directivos, los cuales colaboraban estrechamente con el ayuntamiento, en lo fundamental con el alcalde y la Dirección de Participación Ciudadana. La constitución de los comités directivos se realizó de acuerdo con la costumbre y con las necesidades de las colonias. El Parlamento Democrático Mendocino se integró por 90 ciudadanos directivos, electos por los vecinos de cada una de las 22 colonias, y por los representantes de las congregaciones indígenas de Necoxtla y La Cuesta, con presencia de la Coordinadora Regional de Organizaciones Indígenas de la Sierra de Zongolica (CROISZ). El cargo parlamentario tenía una duración de tres años y no podía ser electo para un periodo inmediato siguiente (Villanueva *et al.*, 1997).

En la estructura orgánica del Parlamento, la asamblea era la máxima autoridad y sesionaba en forma ordinaria una vez por mes. Después de la asamblea estaba el Comité Coordinador del Parlamento electo por todos los parlamentarios en asamblea general, el cual funcionaba como órgano permanente de dirección. De esta manera, cada miembro del Parlamento Ciudadano tenía una doble función: atender las comisiones que se le asignaban en el organismo y representar a la colonia ante el ayuntamiento. Entre sus atribuciones estaban la de vigilar el cumplimiento de las acciones del gobierno municipal y de cada uno de los ediles, para contribuir con las tareas que la ciudadanía le encomendaba al ayuntamiento, además de sus tareas principales que eran la planeación, la gestión y la contraloría.

El Parlamento se consolidó como un organismo de fiscalización y propuesta que dejó huella en la forma de conducirse de los ciudadanos con respecto al gobierno municipal, y que contribuyó con la generación de una ciudadanía que conocía las funciones del ayuntamiento, así como de cada una de sus instancias.

A pesar de la oposición de algunos ediles, el Parlamento logró que los funcionarios comparecieran ante este organismo periódicamente y que se escucharan las quejas de los ciudadanos de cada una de las colonias, expresadas por sus representantes. Del mismo modo se impusieron, por acuerdo de cabildo, la comparecencia de algunos funcionarios municipales, como el secre-

tario y el tesorero, para que informaran a los representantes sobre las finanzas públicas. El Parlamento Ciudadano fue el encargado de contestar los informes de gobierno del presidente municipal, con lo que logró consolidar su presencia pública ante la ciudadanía.

La otra experiencia de gobierno, la del Consejo Democrático Municipal de Cuquío (Codemuc), fue un espacio de planeación y toma de decisiones que trabajó durante 12 años con mecanismos participativos, intentando construir un desarrollo equilibrado en el interior del municipio, apoyándose en una economía productiva en la que las distintas comunidades asumieron de manera activa su papel en la promoción de procesos que pudiera mejorar la calidad de vida local (Almeida, 2002:110-113).

El Consejo Democrático Municipal de Cuquío se conforma en 1993 como respuesta a la demanda de un grupo de ciudadanos y productores comunitarios vinculados a la Organización Campesina Independiente de Jalisco (OCIJ),<sup>46</sup> que presenta al nuevo gobierno municipal propuestas de realización de obras públicas a partir de autodiagnósticos comunitarios. El ayuntamiento considera estas ideas y propone la creación de un espacio de participación ciudadana (González, 2006:31).

Desde entonces empieza a tomar forma el Codemuc como una instancia de participación ciudadana independiente de la OCIJ y de los partidos políticos, situación que le permitió convertirse en un interlocutor ante el gobierno municipal respecto a la planeación y la toma de decisiones de obra pública, servicios y el destino del presupuesto público (Bazdresch, 2001:462).

El fundamento legal del Consejo Democrático Municipal se encuentra en la Ley de Planeación, en particular en el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (Copladem). Su estructura disponía representantes electos de cada localidad que formaban parte de un consejo comunitario; las localidades se agruparon en diez zonas para lograr una mayor participación y atención a las necesidades de las comunidades, así como para dar un mejor seguimiento al desarrollo equilibrado del municipio. Los consejeros pertenecientes a cada zona formaban un consejo zonal y nombraban a un secretario. De acuerdo con esta organización, cada secretario de zona se encargaba de

<sup>46</sup>La OCIJ hace una alianza con el naciente Partido de la Revolución Democrática, que no tenía presencia en el municipio, para competir en las elecciones locales de 1992. Después de varias agresiones e intimidaciones por parte del gobierno local y del PRI, ganan los comicios con 56 por ciento de los votos frente a 37 por ciento del PRI, y convierten a Cuquío en el primer municipio que el PRD ganó en Jalisco (Bolos, 2003:81).

recoger la opinión de los consejeros comunitarios para identificar y dar prioridad a las necesidades de servicios y obras públicas (Figueroa, 2005:22-23).

Con esta información y con los acuerdos generados se realizaba una asamblea anual con todos los consejeros y miembros del ayuntamiento, en la que se consensaban las obras y los servicios para todo el municipio. Estas propuestas eran enviadas al cabildo para su aprobación e incorporación en el presupuesto anual del gobierno (Bazdresch, 2001:463-465).

Figueroa (2005:26-27) y Bazdresch (2001:470) explican que dentro de los logros del Codemuc se encuentran el revertir la situación de marginación y rezago en servicios básicos de las localidades, así como fomentar la participación ciudadana en la definición de políticas públicas en el nivel municipal, con una mayor transparencia de las autoridades sobre el manejo de los recursos de programas y proyectos municipales.

*Experiencias de desarrollo de gobiernos  
vinculados con grupos empresariales*

Otra serie de experiencias tiene que ver con gobiernos municipales cuyas luchas por democratizar al gobierno local fueron encabezadas por personas de clase media y empresarios,<sup>47</sup> algunos de los cuales se convirtieron en actores políticos que tenían relaciones privilegiadas con el poder público local y estatal, pero que ya no se sentían representados en los espacios del régimen dominante, por lo que actuaron fuera de las estructuras políticas tradicionales (Padilla, 1995:132).

Los gobiernos que surgieron de este tipo de acción ciudadana se ubicaron en las regiones del norte del país y en la zona del Bajío, en las cuales el PAN tenía una creciente influencia; se caracterizaron por fomentar la eficiencia y la modernización de su estructura administrativa, por medio de lo cual pretendían enfrentar de mejor manera los problemas de rezago que tenían los habitantes de sus municipios. Las experiencias suscitaron varios trabajos de investigación (Guillén, 1995; Cabrero, 1995; García del Castillo, 1999), que analizaban desde el enfoque de la Nueva Gestión Pública.<sup>48</sup> Ejemplos para-

<sup>47</sup> Por mencionar algunos ejemplos de la clase empresarial, que se suma a la lucha municipal por medio del PAN: Carlos Medina Placencia, alcalde de León, Guanajuato, fue director general de Suelas Medina Torres y consejero de la Coparmex; Guillermo Pizzuto Zamanillo, alcalde de San Luis Potosí, propietario de la planta fundidora de la ciudad; Francisco Barrios, alcalde de Ciudad Juárez, director de planeación del Grupo Bermúdez y dirigente local de la Coparmex.

<sup>48</sup> Enfoque de análisis proveniente de las teorías neoinstitucionales y que se ocupa de la eficiencia y eficacia de los aparatos públicos, tanto en sus procedimientos y funciones como

digmáticos de este tipo de administración fueron el del municipio de León, Guanajuato, en el periodo 1989-1991, y el de Ciudad Juárez, Chihuahua, en los periodos 1992-1995 y 1995-1998.

En el caso de la experiencia del municipio de León, en la región del Bajío, el PAN triunfa en 1988 sobre un PRI desacreditado. La nueva administración, encabezada por Carlos Medina Plascencia, impulsó una agenda de gobierno basada en la honestidad y el manejo transparente de los recursos públicos, a diferencia de las prácticas corruptas que habían caracterizado a los gobiernos municipales priístas. Asimismo, promovió la participación ciudadana como respuesta a las relaciones clientelares tejidas por el partido del régimen. Ello le trajo a la administración panista serios conflictos con el gobierno estatal y con actores sociales del municipio vinculados con el priísmo, como los taxistas y los comerciantes ambulantes (Valencia, 1995:97).

Uno de los elementos distintivos de los gobiernos panistas de este periodo fue una visión de lo “público” muy influida por las perspectivas empresariales, en la idea de que la eficiencia de un gobierno depende de la introducción de sistemas organizativos de la empresa privada, lo que se reflejó en la reorganización de la administración pública que desconcentró decisiones a los órganos ejecutores del aparato gubernamental, de manera que aumentara la eficiencia de los servicios y programas. Esta forma de incorporar los métodos de trabajo de la empresa al gobierno se dio inicialmente en las administraciones locales de Acción Nacional y se la denominó “modelo de desarrollo organizacional” (Cabrero, 2005:200).

La experiencia de León se expresó con la creación de la Dirección de Desarrollo Organizacional, que se convirtió en el “eje articulador de la gestión panista” (Valencia, 1995:105), reorganizando la estructura de gobierno, donde la misma Dirección de Desarrollo Organizacional era la encargada de la planeación, la coherencia en las acciones y el cumplimiento de las metas de las diferentes dependencias de la administración municipal, ya que estaban subordinadas orgánicamente a aquélla.

También se destaca la apertura de espacios de atención ciudadana y la eficiencia administrativa a través de la Dirección de Integración Ciudadana; ésta generó un sistema y un mecanismo de vinculación con la población, llamado “vertebración ciudadana” (García del Castillo, 1999:97), en la que

---

en sus resultados, que son el cimiento para que un gobierno mejore su trabajo operativo, construya su legitimidad y tienda puentes con la ciudadanía para facilitar la transparencia.

imperaba la lógica de cliente-usuario, pues el sistema centraba su atención en los ciudadanos que en lo individual pedían un servicio o exigían su mejora, relacionándolo con las metas y resultados que se había propuesto la administración municipal (Valencia, 1995:115-116).

Otro elemento que muestra el funcionamiento del gobierno panista fue el área de promoción rural, la cual atendía a las localidades rurales del municipio y que canalizó los recursos del ayuntamiento y de las empresas privadas a través de la asociación civil Desarrollo Rural de León (integrante de la Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural). Dicha asociación civil se hace cargo de canalizar las demandas de las poblaciones y de adjudicar los recursos de los programas y proyectos, así como de evaluar sus resultados (Valencia, 1995:116).

Esta práctica gubernamental no sólo sirvió para consolidar la presencia del PAN en el municipio, ya que desde 1988 no ha perdido ninguna elección, sino que instaló un modelo de gestión “gobierno-empresa” que se convertiría en una referencia para otros municipios urbanos con gobierno panista.

Otro caso emblemático es el Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP), creado en Ciudad Juárez en 1995. Surge como un modelo que trata de superar la discontinuidad en los procesos de planeación y evitar la dependencia de las políticas del desarrollo urbano de los vaivenes de las políticas partidistas. La idea de institucionalizar estos mecanismos de planeación estaba presente en documentos del PAN desde 1989, debido a la preocupación que causaba la falta de continuidad en las administraciones municipales. Fue en el contexto de las campañas electorales a presidentes municipales de 1992, en Chihuahua, cuando se promovió la propuesta de crear órganos de planeación a largo plazo.

En aquellas elecciones locales ganó en Ciudad Juárez el panista Francisco Villarreal, quien desde su toma de posesión trató de conformar un instituto de planeación que hiciera su labor de una manera técnica, sin limitarse a los trienios de gobierno municipal. La necesidad de contar con un organismo técnico de planeación se fortalece debido a una medida política que toma el alcalde. En efecto, Villarreal expropia varias hectáreas pertenecientes a los empresarios Jaime Bermúdez y Manuel Quevedo, lo que produjo un largo conflicto entre ellos y el ayuntamiento. El gobierno municipal se dedicó, entonces, a actualizar con muchas dificultades el Plan Director de Desarrollo Urbano, con el fin de definir la orientación de crecimiento urbano, los usos de suelo y las reservas territoriales, incluidas las tierras expropiadas (García, 2004:259).

La exigencia de una institución municipal con suficiente capacidad técnica se hizo entonces evidente.

Para hacer la propuesta de la instancia local de planeación se toma como ejemplo la experiencia de la ciudad brasileña de Curitiba; con esta referencia fue elaborado un primer proyecto para un órgano de planeación independiente de la autoridad local, el Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP), que contaba con autonomía y presupuesto propio. Esta iniciativa fue aprobada, con varias modificaciones, por el Congreso del estado y por el gobernador, en octubre de 1995. Al crearse el IMIP desaparece la Dirección de Planeación Municipal, en tanto que las Direcciones de Desarrollo Urbano y Obras Públicas quedan con atribuciones normativas y de ejecución de obra pública (García, 2004:247-249).

Con el alcalde panista Ramón Galindo (1995-1998) se inicia la consolidación institucional del IMIP, teniendo algunas dificultades para realizar consensos entre los actores políticos cercanos al panismo, en particular con la agrupación conservadora Desarrollo Humano Integral (DHIAC), vínculo que se mantendrá a lo largo de la administración de Galindo.

El IMIP funcionaba con la idea original de ser un organismo de servicio civil de carrera, con autonomía y presupuesto propio, que hacía estudios técnicos y propuestas de proyectos y planes; sin embargo, estas iniciativas no eran vinculantes, ya que tenían que ser aprobadas por el ayuntamiento. Su incidencia en este periodo se agrupó en torno a la realización de diversos proyectos, entre los cuales se distingue la reorganización del transporte público, que también fue relevante para la actualización del Plan de Desarrollo Urbano. En términos de la participación ciudadana, el IMIP conformó un organismo llamado Consejo Deliberativo, en el cual participaron algunos sectores de la población a través de representantes del sector empresarial, cámaras de comerciantes, asociaciones de profesionistas e instituciones de educación superior. Los representantes de este Consejo tenían voz y voto respecto de las tareas que realizaba el IMIP.

El modelo de planeación que se impulsó en Ciudad Juárez fue el precedente para la creación de organismos similares en otros municipios del país, como León, Aguascalientes, San Pedro Garza García y Mexicali.

De esta manera, los gobiernos panistas de municipios urbanos de la zona norte del país y de la región del Bajío, que tenían antecedentes importantes de acciones ciudadanas que impulsaron la democratización de sus gobiernos locales, abrieron paso a una nueva generación de políticos que provenían de

sectores medios y empresariales, los cuales encabezaron ayuntamientos, influidos por los mecanismos de administración de empresas y por una óptica técnica del quehacer gubernamental fundamentada en el desarrollo organizacional, la modernización administrativa y la planeación municipal.

### LA AUTONOMÍA Y LA REMUNICIPALIZACIÓN INDÍGENA

El levantamiento de los indígenas chiapanecos en enero de 1994 puso en el centro del debate público nacional la cuestión indígena y, en particular, la autonomía de los pueblos indios, es decir, el arreglo democrático que permitiera a los pueblos originarios el manejo de sus normas, instituciones y territorio dentro de la nación mexicana.

Durante las discusiones de San Andrés<sup>49</sup> entre el gobierno federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, en los años 1995 y 1996, se generaron una serie de propuestas y posicionamientos en torno a la autonomía indígena. Estos planteamientos trascienden el concepto de autonomía local, al que tradicionalmente se había adscrito el municipalismo. En efecto, la autonomía local era conceptualizada conforme a los referentes de la gestión pública, expresada en las Cartas Europea y Universal de la Autonomía Local, es decir, como el “derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes” (Carta Europea de la Autonomía Local). En la discusión sobre la autonomía indígena, dicho concepto ha sido enriquecido. Autores como Díaz-Polanco (1997) y López y Rivas (1995) enfatizan la autodeterminación de los pueblos y la soberanía sobre su territorio<sup>50</sup> como ámbito en donde se realiza la toma de decisiones, la ejecución de acciones y la administración de recursos naturales, entre ellos el acceso a la tierra, lo que se constituye como un elemento central para las posibilidades de desarrollo.

Sobre esta base, hay diferencias importantes. Una de ellas es la que encabeza la Asociación Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA), la

<sup>49</sup> Mesa de San Andrés es el nombre que popularmente se le dio al espacio de negociación y acuerdo de paz entre el Gobierno Federal y el EZLN; cada una de las partes contó con un grupo de asesores que realizaba las propuestas.

<sup>50</sup> Por soberanía nos referimos al hecho de que las comunidades tengan jurisdicción territorial para el ejercicio de la autonomía, como lo señala González (2000:24).

cual da importancia al reconocimiento jurídico de autogobiernos regionales pluriétnicos (Díaz-Polanco, 1997). Por otra parte, está la propuesta de la comunalidad oaxaqueña (Martínez Luna, 2003),<sup>51</sup> en la cual el régimen de la autonomía de los pueblos originarios parte de reconocer el territorio, las instituciones y formas organizativas producto de las normas y costumbres que cada comunidad ha desarrollado. Es decir, los extremos del debate sobre la forma de construir la autonomía indígena se refieren a si se define desde la región o es la comunidad el punto de partida.

Sin tomar partido en este debate, el zapatismo chiapaneco emprendió como estrategia para construir la autonomía *de facto*, la creación de 38 municipios rebeldes a finales de 1994, en la zona de conflicto. Estos municipios, que no contaban con reconocimiento oficial pero sí con el respaldo de las comunidades simpatizantes del EZLN, fueron dotados de una serie de atribuciones y actividades en un marco de confrontación con el gobierno federal y, a partir de 1996, con el gobierno estatal.

Asimismo, un movimiento social y comunitario en varias regiones de Oaxaca, con raíces en las movilizaciones de 1992 en la Campaña Nacional por los 500 Años de Resistencia Indígena, que apoyaba y se solidarizaba con la rebelión zapatista, logra incidir en las modificaciones al marco legal oaxaqueño, que permite a la población el nombramiento por usos y costumbres de los municipios con habitantes indígena, a partir de 1996 (Maldonado, 2005:129).

Estos procesos (el chiapaneco y el oaxaqueño) ocurrieron de forma paralela a una amplia gama de movimientos sociales, organizaciones campesinas y comunidades indígenas, que pusieron en la agenda nacional, a lo largo de la década de 1990, la necesidad de crear nuevos municipios. Desde esta perspectiva, el mapa de la remunicipalización ha expresado, de una u otra manera, la resistencia de los movimientos campesinos y comunidades indígenas, así como su aspiración de modificar las relaciones de poder local y, al mismo tiempo, reivindicar las identidades históricas, culturales y sociales de las comunidades que quieren formar su propio espacio municipal.

Para algunos autores y funcionarios gubernamentales, una extensa remunicipalización originaría una pulverización del territorio nacional en pequeños ayuntamientos con poca capacidad para gobernar. Sin embargo, experiencias como la del estado de Oaxaca, con 570 municipios (418 de és-

<sup>51</sup> La propuesta de la comunalidad ha sido desarrollada por un conjunto de intelectuales de origen indígena, como Floriberto Díaz, Jaime Martínez, Cipriano Flores y Jorge Hernández-Díaz.

tos bajo el régimen de usos y costumbres), o en otros países, como España, con 8 101 (Ballesteros, 2000:63), y Francia con 36 mil (Tahoces, 2001:6), los cuales tienen una vida municipal activa y funcional, desmienten estos temores.<sup>52</sup> En el cuadro 2.9 podemos observar la demanda de remunicipalización en varios estados del país:

CUADRO 2.9  
DEMANDA DE NUEVOS MUNICIPIOS EN MÉXICO

| <i>Estado</i> | <i>Propuesta de nuevos municipios</i> | <i>Municipios aprobados</i> |
|---------------|---------------------------------------|-----------------------------|
| Guerrero      | 32                                    | 6                           |
| Michoacán     | 33                                    | 0                           |
| Chiapas       | 38                                    | 7                           |
| Tlaxcala      | 18                                    | 16                          |
| Veracruz      | 5                                     | 3                           |

FUENTE: C. Rodríguez (2007:279); Ramírez (2007:311); Burguete (2007:449); Macip (2002:104-127).

La amplitud de las demandas de remunicipalización tiene como base el compartir identidades históricas, culturales y territoriales (sobre todo en su vertiente de reivindicación de los pueblos indios), así como tener afinidades agrarias y económicas (como en las comunidades campesinas). A pesar de ello, en los últimos años sólo se han aprobado en todo el país 35 municipios por parte de los congresos estatales. Detrás del procedimiento jurídico (que aparentemente es sencillo), el proceso de aprobación de los nuevos municipios se complica por las posiciones partidistas, que reflejan intereses entre los grupos parlamentarios y sus clientelas políticas y vínculos económicos con los grupos locales, lo que ha empantanado la resolución sobre nuevas alcaldías (Burguete, 2007:416-417).

La demanda de los pueblos y las comunidades no queda resuelta con la simple remunicipalización; aún queda pendiente el tema de los municipios indígenas y la autonomía, que está estrechamente ligado con los Acuerdos de

<sup>52</sup> Nuestro país tiene actualmente 2 440 municipios, con un territorio y población mayor que los casos español y francés.

San Andrés, entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el gobierno federal, expuestos en la llamada Ley Cocopa. Esta propuesta de reformas constitucionales fue modificada por los legisladores (de manera importante por el senado de la República), quienes negaron, entre otros aspectos, considerar a los pueblos indígenas como entidades de derecho público. Además, eliminaron los incisos relativos a los municipios indígenas, los cuales representaban una oportunidad de “aterrizar”, de forma concreta, la cuestión de las autonomías (con recursos y protestades propias) y la capacidad de los municipios indígenas para asociarse entre ellos. Este tema, fundamental para las comunidades indígenas fue reducido a su mínima expresión.

#### LAS ASOCIACIONES DE GOBIERNOS LOCALES

El creciente número de ayuntamientos de oposición trajo aparejado un proceso novedoso conocido en otros países de América Latina como asociacionismo municipal, un mecanismo de coordinación y acción entre varios gobiernos locales que les permite fortalecerse frente a los gobiernos federal y estatales, los cuales suelen excluir a los ayuntamientos de forma sistemática de la definición de sus políticas públicas y de la distribución de recursos financieros, ya sea por su carácter de autoridades de oposición o por considerarlos como instancias subordinadas.

Las asociaciones municipales empezaron como organizaciones constituidas por autoridades locales, generalmente de la misma afiliación política, que tenían intereses comunes y que se juntaban con el objetivo de promover acciones conjuntas dentro del sector regional, pero sobre todo de colocarse políticamente como actores con capacidad de negociación e intermediación ante las instancias estatales y federales (Rodríguez, 2001:7).

Se conformó, dentro de este panorama, el Movimiento Nacional Municipalista vinculado con el PRD, que realizó dos convenciones (en 1990 y en 1993), a partir de las cuales se elaboraron propuestas para un federalismo alternativo, y también se fomentó la asociación entre autoridades y funcionarios municipales; esta iniciativa tuvo cierta respuesta en los estados de Morelos, Veracruz, Jalisco, Michoacán, Hidalgo y Tlaxcala (Acosta y Enríquez, 1996:17). Por otra parte, en 1993 nació la Asociación de Ayuntamientos por el Municipio Libre, A.C. (AMLAC), de limitada existencia y que estuvo vinculada con los gobiernos municipales panistas.

Con estos antecedentes se conforman las primeras asociaciones de autoridades locales. Al principio se realizaron esfuerzos de carácter regional, como el de la Asociación Jalisciense de Municipios, la Red Municipalista Veracruzana, la Coordinadora de Autoridades Democráticas de Morelos (Acosta y Enríquez, 1996:16-17) y la Asociación de Autoridades Municipales del Istmo de Tehuantepec (AAMITAC, 2001:18).

Los esfuerzos regionales tuvieron corta vida, y fueron las asociaciones municipales de carácter nacional promovidas por cada uno de los partidos políticos las que más crecieron y se consolidaron en la segunda mitad de la década de 1990. Las tres asociaciones partidistas de municipios que tomaron relevancia son la Asociación de Municipios de México, A.C. (AMMAC), vinculada con el PAN; la Asociación de Autoridades Locales de México, A.C. (AALMAC), del PRD y la Federación Nacional de Municipios de México, A.C. (Fenammm). Las principales actividades de estas asociaciones fueron la capacitación de funcionarios locales, la asistencia técnica a programas y proyectos gubernamentales, así como la representación política, la gestión y la difusión de información entre sus agremiados. Ello en términos generales, pues cada asociación tuvo un énfasis específico en su trabajo (Zapata *et al.*, 2001:13-20). La AMMAC, que fue fundada en 1997 y que desde su inicio agrupó a municipios gobernados por el PAN, tenía su programa de acción y una agenda de trabajo que ponía el acento en la obtención de mayores recursos y potestades para los municipios para administrar su hacienda, sin candados determinados por la federación o los estados. Concibe a la autonomía local como la capacidad del ayuntamiento (y particularmente del alcalde) para gestionar los asuntos públicos en beneficio de los habitantes del municipio. Por su parte, la AALMAC nace a finales de 1997 como la instancia de asociación e interlocución de los gobiernos municipales del PRD; en su comienzo tenía el objetivo de promover el fortalecimiento y la democratización de los gobiernos municipales para convertirlos en promotores del desarrollo local. Finalmente, la Fenamm, que surge también en 1997 como respuesta a las asociaciones municipales de los partidos opositores, tuvo desde su formación un marcado carácter corporativo, pues agrupó a todos los municipios gobernados por el PRI, asumiendo el compromiso de luchar por la obtención de mayores recursos para los ayuntamientos, de manera que pudieran recibir 40 por ciento de la Recaudación Federal Participable.

El proceso de constitución de asociaciones municipales apoyadas en los partidos políticos que los gobernaban truncó las posibilidades de construir

agrupaciones municipalistas plurales y de carácter público que no estuvieran sometidas a los vaivenes de la política electoral, como efectivamente se constituyeron las asociaciones locales en otros países de América Latina (Zapata *et al.*, 2001:66).

#### LA AGENDA POR LA REFORMA MUNICIPAL Y LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1999

El empuje del *tsunami* municipalista mostraba que la acción ciudadana estaba abriendo espacios de participación para grupos sociales, ciudadanos y empresariales en la integración de los ayuntamientos, democratizando los procedimientos y reglas para el acceso al poder público local, con una creciente alternancia en todo el país y con experiencias innovadoras y sugerentes en materia de desarrollo local y modernización del aparato gubernamental. Esto fue parte de la “oxigenación” que recibió el sistema político a partir de la reforma electoral de 1977 y del cambio al artículo 115 constitucional de 1983. Sin embargo, hacia finales de los años noventa del siglo pasado, el marco jurídico e institucional se convirtió en una camisa de fuerza para el movimiento municipalista.

Esta situación coincidió con un ritual político de nueva creación, inaugurado en la administración de Ernesto Zedillo y que se repetiría en el inicio de los sexenios de Vicente Fox y de Felipe Calderón: la promesa de una reforma del Estado que involucrara a los diferentes actores políticos. Este compromiso creó cierta expectativa de cambio en algunos sectores sociales y políticos, debido a la situación de debilidad en que se encontraba el régimen priísta —que arrastraba las secuelas del levantamiento zapatista en Chiapas— ante unas elecciones para presidente de la República cuestionadas y ante una crisis económica sin precedentes. El gobierno de Zedillo, en un afán de proporcionarle gobernabilidad al régimen, estuvo dispuesto a negociar un conjunto de reformas políticas, entre ellas una reforma federalista y municipal, como quedó acordado en la “Agenda para el Diálogo Nacional”, establecida por los principales partidos políticos y el gobierno federal y que a la postre quedó inconclusa.

La propuesta gubernamental sobre el federalismo y el municipio no era novedosa; organizaciones sociales, civiles y académicas habían planteado ya

varios elementos para una discusión amplia sobre esos temas. Por ejemplo, en el proceso electoral federal de 1994, varias organizaciones ciudadanas y líderes sociales publicaron un documento que recuperaba los elementos de la agenda social en el país: “Los 20 compromisos por la democracia”, en el que se pide mayor descentralización de recursos a los municipios (Reygadas, 2006).

En 1995 se realiza un encuentro entre organizaciones sociales y algunos gobiernos municipales, denominado “El municipio libre en el nuevo federalismo democrático”, que se realizó en Atoyac de Álvarez, Guerrero. En la declaración final se exigen “más facultades y atribuciones a los ayuntamientos, cambios de la estructura fiscal para dotar de más recursos a los municipios, ampliar la participación ciudadana, políticas sociales que combatan la pobreza, que se forme una asociación nacional de municipios” (Luévano, 1995: 29-34).

Asimismo, encontramos los aportes en materia de elección e integración de ayuntamientos con población indígena, que ocurrieron entre 1995 y 1998 en el estado de Oaxaca, en torno a las reformas del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca (CIPPEO), de Ley Orgánica Municipal y de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Oaxaca, las cuales reconocieron las normas consuetudinarias en la elección de las autoridades municipales (J. C. Martínez, 2005:9).

También están las propuestas de cambios y reformas jurídicas al funcionamiento del municipio mexicano, realizadas por un grupo de investigadores y organizaciones sociales y civiles, así como por los partidos de oposición (en especial el PAN y el PRD), junto con sus asociaciones de municipios; estas propuestas fueron producto del estudio y asesoría a los ayuntamientos y de las luchas municipalistas. Desde 1996, un conjunto de instituciones académicas y de organizaciones de la sociedad civil<sup>53</sup> impulsaron el proyecto de la “Agenda de la Reforma Municipal”, que sistematizó más de cuatro mil propuestas, discutiéndolas y difundiendo en varios estados del país (Guerrero y Guillén, 2000). Gracias a este esfuerzo se logró consensuar cuatro ejes en relación con las transformaciones y los cambios necesarios en el municipio:<sup>54</sup>

<sup>53</sup> Participaron el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM (IIS-UNAM), el Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara” y el Centro para la Reforma del Estado (Cere).

<sup>54</sup> Para mayor información consúltese la página electrónica <[www.municipio.org.mx](http://www.municipio.org.mx)>.

- 1) Crear mecanismos jurídicos para garantizar la participación ciudadana.
- 2) Fortalecer a los municipios, ampliando su capacidad financiera y sus atribuciones legales, reforzando su independencia respecto de las autoridades estatales y federales.
- 3) Asegurar el derecho de los municipios a participar en el desarrollo económico y social, así como en el diseño de políticas públicas.
- 4) Ampliar la libertad de los municipios para asociarse entre sí, no sólo para asegurar la prestación de servicios, sino también para emprender y coordinar programas de desarrollo.

De forma paralela a este proceso, la Secretaría de Gobernación y los partidos políticos (que ya habían dejado en el olvido la propuesta de una reforma del Estado) iniciaban un proceso de negociaciones para hacer nuevas modificaciones al artículo 115 constitucional. En las discusiones participaron legisladores del PAN y, en menor medida, del PRD. Por su parte, el grupo parlamentario del PRI se mantuvo con una actitud reservada. La reforma al artículo 115 fue realizada en junio de 1999; en ella se observan ciertos avances, sobre todo en tres rubros:

- a) Reconocer la facultad del municipio de gobernar y no sólo de administrar.
- b) Otorgar competencia exclusiva en la prestación de los servicios públicos (agua potable, alcantarillado, alumbrado, limpieza, mercados, panteones, rastro, calles y parques, seguridad pública y tránsito).
- c) Reconocer la capacidad de coordinación y asociación entre los gobiernos municipales para una eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan.

Estos apartados representan un paso adelante para la clarificación del régimen municipal en México, en buena medida porque matiza o corrige la redacción anterior del artículo, como bien señala Guillén (2000:253). No obstante, estos cambios fueron limitados en comparación con la serie de dificultades y problemas que figuraban en la agenda municipalista, la cual había sido elaborada en una convergencia multisectorial y que no fue considerada para la elaboración final del artículo. En la discusión entre las bancadas de los grupos parlamentarios se privilegiaron los intereses partidistas ante el inminente proceso electoral federal del año 2000.

Varios analistas han señalado las deficiencias de los cambios al artículo 115 constitucional, sobre todo considerando los antecedentes de la Agenda para la Reforma Municipal o las propuestas enarboladas por el movimiento municipalista. Una de esas deficiencias es el tema de la participación ciudadana en los municipios, ya que no se incluyeron garantías para que los ciudadanos se involucraran “en el diseño, ejecución, evaluación y control de políticas y programas de gobierno” (Bolos, 2003:20). Tampoco se menciona mecanismo alguno de democracia directa, como el plebiscito, referéndum, revocación de mandato o iniciativa popular. Finalmente, no se garantizan a los municipios los recursos económicos para las nuevas atribuciones y tareas que se les asignaron con las reformas, ni se procura fortalecer el federalismo hacendario para hacer posible la participación plena de los ayuntamientos en los sistemas de coordinación fiscal existentes (PRD, 1999:9).

El tema de la diversidad municipal también quedó pendiente (Acedo, 2000:242); el artículo 115 impone una sola modalidad para la integración del ayuntamiento, que favorece la figura del presidente municipal, es decir, una organización centralista y con un cabildo formado por síndicos y regidores que provienen de planillas que representan intereses de partidos políticos. Con ello se ignoran tanto la diversidad regional y cultural de los territorios locales en el país como el antecedente de los municipios oaxaqueños que se rigen bajo el modelo de usos y costumbres. Los beneficiarios de esta forma de integrar el ayuntamiento y de establecer su funcionamiento serán los partidos políticos (López Mojardín, 2003:321). En fin, es una reforma que beneficia a los municipios urbanos, marginando a los municipios rurales en la medida en que los servicios públicos pueden ser operados y cobrados por municipios con suficiente infraestructura y capacidad administrativa (Olmedo, 1999:14).

#### LOS CICLOS MUNICIPALISTAS: LUCHAS LOCALES Y REFORMAS CONSTITUCIONALES

Los últimos 25 años del siglo xx fueron el escenario de dos procesos sociales que coadyuvaron a transformar al sistema político mexicano: la insurrección municipal y el *tsunami* municipalista. Ambos procesos se nutrieron de un gran número de pequeñas batallas en todo el territorio nacional, pequeñas puertas que se abrieron para que la gente pudiera expresar su descontento frente al sistema de partido hegemónico.

Podemos afirmar que fueron las luchas ciudadanas municipalistas uno de los elementos que desgastaron al Régimen de Partido Hegemónico y lo empujaron a una transición política, en tanto que instalaron el derecho ciudadano al voto desde la base, así como el derecho a tener elecciones creíbles, lo que dio pauta a la alternancia política en los diferentes ámbitos de gobierno.<sup>55</sup>

A esto nos referimos con la “vía centripeta” (Morales y Díaz, 1997:180) de la transición del régimen, pues el cambio del sistema político mexicano provino de sus orillas, de los municipios; a partir de éstos comenzó la transición (Merino, 2003:41). Las múltiples acciones ciudadanas que defendieron los triunfos electorales de los partidos de oposición desempeñaron un papel fundamental para la transición política, a pesar de las limitaciones que en el ejercicio de gobierno tuvieron los partidos de oposición, debidas en parte a la estructura funcional de los ayuntamientos y a la cultura política de los gobernantes y de los propios partidos.

Los avances más significativos de esta transición que empezó en los municipios, se revelan en términos del respeto al voto ciudadano y en 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 a los ayuntamientos.

La erosión que sufrió el Régimen del Partido Hegemónico se reflejó en una crisis jurídico-normativa, en el detrimento del control por parte de las estructuras gubernamentales y del partido oficial, de las relaciones de poder de los grupos locales y regionales, así como en la pérdida de legitimidad ante los ciudadanos. Las acciones ciudadanas mostraron las limitaciones, injusticias y exclusiones de ese sistema, haciendo de las luchas municipalistas espejos que mostraban la situación de la sociedad.

Las dos reformas constitucionales (la de 1983 y 1999) retoman algunas de las demandas planteadas en las luchas y movilizaciones locales. Empero, al reformarse el régimen, los actores políticos trataron de adecuarse y mantener las relaciones de dominación: es la historia de los poderosos que modificaron las leyes para no cambiar. En efecto, el régimen político le da gobernabilidad al sistema, le da un respiro, pero no se transforma. Se originan, entonces, nuevas luchas ciudadanas que ponen de manifiesto las limitaciones reconfiguradas, iniciando otro ciclo de conflictos sociales.

<sup>55</sup>Morales y Díaz (1997:178) hacen énfasis en los logros de respeto al voto en su ámbito procedimental, lo que permitió a las diferentes expresiones políticas mayores niveles de competitividad.

En conjunto con otros movimientos y acciones colectivas, los ciclos de lucha municipal trastocarán al Régimen del Partido Hegemónico. Un análisis relativamente anticipado de Moguel (1991) evidenciaba el desmoronamiento de ese régimen: el adelgazamiento del aparato político-partidista y las transformaciones de sus formas tradicionales de intervención en la economía y la sociedad hacen que el partido hegemónico sufra un debilitamiento en diversos sectores (obrero, campesino y popular), y una modificación de los mecanismos de negociación y concertación entre las fracciones dominantes, así como en las reglas de su participación en el gobierno. Los grupos locales fueron ocupando los espacios vacíos que dejaba el régimen, mediante su participación electoral en partidos de oposición. Las cosas han cambiado, ahora el que se mueve sí sale en la foto.

Hacia el final del siglo xx, la alternancia política se consuma; el PRI pierde cada vez más instancias gubernamentales, mientras que los ciudadanos no permiten que se les arrebaten sus avances democráticos. El triunfo opositor en la elección federal del año 2000, de la que surgió el primer presidente de la República proveniente de un partido diferente al PRI, resulta la estocada final del Régimen del Partido Hegemónico; muchos ciudadanos festejaron esa defunción. Este triunfo generó muchas expectativas sobre el inicio de una transición de mayor alcance en todos los ámbitos del país, incluido el municipio, tema que será materia de análisis del siguiente capítulo.



### 3. El Régimen de Partidos Dominantes y las luchas municipalistas

En Tlalnepantla, Morelos, siempre había ganado el PRI, pero el 6 de julio de 2003 las cosas cambiaron para siempre en ese municipio; ese día la población supo que iban a tener dos alcaldes, uno nombrado por la Asamblea del Pueblo, Conrado Pacheco, como lo habían hecho desde hace largo tiempo, y por otro lado, el candidato priísta Elías Osorio, que ganó con 11 por ciento del padrón electoral. Hace algunos años esto no pasaba. Siempre el PRI registraba como su candidato al que definía la asamblea; no había competencia electoral, siempre y cuando se respetara el pacto entre la comunidad y el partido del gobierno.

Las cosas habían cambiado, a excepción de la determinación de buena parte de la comunidad de mantener el método de elección por asamblea. Según la Ley Electoral del Estado de Morelos, el Partido Revolucionario Institucional ganó sólo con 405 votos, los otros 1 546 sufragios se repartieron entre otros nueve partidos políticos. Desde la perspectiva de la comunidad, no se respetó la voluntad del pueblo. Esta situación, que parecía aislada en un pequeño municipio rural, puso en jaque a las nuevas reglas del régimen político en nuestro país, que se sustentaban en la supremacía de los partidos sobre otros actores y acuerdos.

La población inconforme de Tlalnepantla tuvo que emprender acciones ciudadanas en defensa de sus formas tradicionales de elegir a sus gobernantes (CDH-Pro, 2004); en noviembre de 2003 se constituye en Asamblea y toma la presidencia municipal para evitar que asuma la alcaldía el candidato priísta. Durante el mes de noviembre se realizan reuniones entre los representantes de la Asamblea y los diputados del Congreso estatal y representantes del gobierno, ambos dominados por el PAN; en ellas se exige la desaparición de

poderes en el ayuntamiento. Como alternativa para resolver el conflicto, la Asamblea propone realizar una consulta ciudadana, en la que el candidato del pueblo obtiene de 1 302 votos. Con estos resultados, los miembros de la Asamblea proponen una reunión con el gobernador panista Sergio Estrada Cajigal, quien no los recibe y en cambio prepara la represión: 59 detenidos y dos heridos graves produjo la acción gubernamental el 26 de noviembre, cuando manifestantes bloquearon la Autopista del Sol. Ante esta situación, la Asamblea refuerza la ocupación del ayuntamiento y constituye el Consejo Popular Autónomo de Tlalnepantla. Es entonces cuando el gobierno estatal propone un diálogo, pero en las negociaciones la policía desaloja el palacio municipal (14 de enero de 2004), provocando la muerte de una persona y decenas de heridos y desplazados.

Lo ocurrido en Tlalnepantla tiene un significado importante para entender la nueva etapa del régimen político en el país, ya que la acción ciudadana, en defensa de las formas tradicionales de elección de sus autoridades municipales, puso en evidencia las nacientes estructuras de poder, donde los partidos políticos tienen un margen amplio de control sobre las decisiones públicas, entre ellas que las decisiones comunales y ciudadanas independientes no tienen cabida.

Éste es un ejemplo claro de cómo la interpretación del marco jurídico y la reestructuración de la acción gubernamental e institucional se fue transformando para fortalecer el dominio de los partidos políticos, lo que entró en conflicto con formas de organización social y políticas independientes. Cuando la población trata de defender estas alternativas, el gobierno privilegia, como en Tlalnepantla, los mecanismos de represión sobre la negociación política.

### EL RÉGIMEN DE PARTIDOS DOMINANTES

El triunfo del PAN en las elecciones federales de 2000 puso fin a la larga estadía del PRI en el poder ejecutivo federal, cuyo origen fue el pacto político que hicieron las diferentes fracciones revolucionarias después del proceso armado de 1910-1919. El triunfo opositor expresó la “deconstrucción” del Régimen de Partido Hegemónico, que se distinguía por un presidencialismo excesivamente centralista, vertical, con pocos contrapesos reales, un partido corporativo y relaciones clientelares.

La transformación del régimen tuvo como uno de sus promotores a las luchas municipalistas de las décadas anteriores, que presionaron para alcanzar cambios democráticos en los ayuntamientos y que impulsaron una alternancia que iba de lo local a lo federal. La situación de normalidad electoral que imperaba en casi todo el país generó la expectativa, en varios sectores, de que el municipio pudiera convertirse en lo que Borja (2003) llama una democracia territorial de proximidad, es decir, en la medida en que los gobiernos locales están más próximos en la gestión a la población; en esa medida, los ciudadanos tienen mayor capacidad para integrar sus problemas y necesidades en las políticas públicas y crear espacios de representatividad directa e inmediata con los gobiernos locales, que permitan mayores condiciones de equidad en la participación.

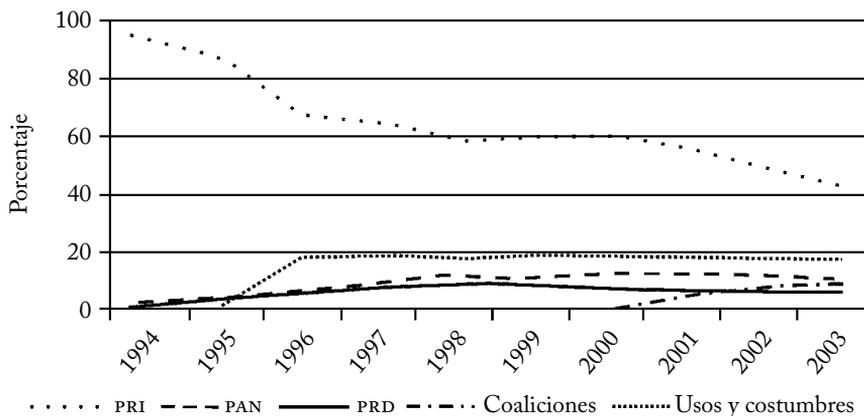
La transformación de los gobiernos municipales (y también de los estatales y el federal) fue un lento proceso de cambios y adaptaciones del régimen político, que incorporó nuevas prácticas y reglas pero que conservó y resignificó partes importantes del viejo modelo. Este cambio tuvo como elemento central lo que Schumpeter (1985) denomina reciclamiento de elites, el cual inició en los espacios municipales y desde ahí se transmitió a los estados, en un paulatino pero constante proceso de alternancia en los poderes públicos en todo el país.

El reciclamiento resultó, más que una democratización de las relaciones entre la sociedad y el poder público, un mecanismo pragmático entre los actores políticos, producto de la conformación de gobiernos abiertos a la competencia de diferentes grupos de interés, el cual sustituye al régimen autoritario y excluyente en el que el PRI detentaba prácticamente un monopolio de las vías de acceso a los espacios de poder público. El cambio de régimen se relaciona con la propuesta de Schumpeter sobre una democracia acotada, es decir, 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” (Schumpeter, 1985:412).

El desarrollo de las alternancias partidarias fue paulatino y durante él, un número reducido de grupos políticos fueron delimitando las reglas electorales y accedieron, aquí y allá, a los espacios de poder público en todo el país; ello inició con los gobiernos municipales en la década de 1980, continuó con algunos gobiernos estatales durante los años noventa, contó con la presencia de una oposición mayoritaria en la Cámara de Diputados en 1997 y, finalmente, se mostró en la alternancia en el gobierno federal en el año 2000. La

transformación en el mapa político ocurrida desde el ámbito municipal, con la paulatina disminución de la presencia del PRI y el aumento de gobiernos pertenecientes a otros partidos políticos, principalmente del PAN y del PRD, se puede observar en la gráfica 3.1.

GRÁFICA 3.1  
GOBIERNOS MUNICIPALES POR PARTIDO POLÍTICO (1994-2003)



FUENTE: Inafed <[www.inafed.gob.mx](http://www.inafed.gob.mx)>.

Para algunos analistas (Merino, 2003; Elizondo y Nacif, 2002), el proceso de alternancia desde los municipios hasta la federación significaba que se había arribado a una transición hacia un régimen más democrático, pues uno de los impedimentos fundamentales para democratizar al país era el control que ejercía el Régimen de Partido Hegemónico, el cual había sido herido en la parte medular de sus mecanismos de dominación: el imperio que ejercía el ejecutivo federal en el conjunto del sistema político. Aunado a ello, se habían producido algunos avances en el respeto al derecho al voto, con instituciones ciudadanas encargadas de los comicios y que tenían márgenes de autonomía y legitimidad, lo cual, dicho sea de paso, había sido parte de las demandas en las luchas ciudadanas.

Lo que reflejaban estos cambios era el proceso de conformación de un sistema político basado en partidos (Reyes y Hernández, 2006) y que en este trabajo llamamos Régimen de Partidos Dominantes. Este nuevo régimen se sustentó en el cambio de un sistema de partido hegemónico a uno de un pluralismo acotado, en el cual los partidos políticos se vuelven espacios de presión,

donde los grupos de interés pueden incidir en el control de los principales espacios de decisión política y negociación, así como en el intercambio de prebendas, impunidad, recursos y privilegios (Attili, 2006:405-406).

El antecedente del régimen de partidos se encuentra en las reformas de 1977, que legalizaron a partidos antes proscritos, como el Partido Comunista, y que permitieron mayores márgenes de competencia electoral. Debieron pasar varios años y luchas ciudadanas para que este régimen se afanzara. Fue en 1997 cuando el ejecutivo federal tuvo que negociar con un Congreso cuya mayoría era de oposición, suceso inédito en la historia reciente.<sup>56</sup>

La toma de posesión, por parte de la oposición, del ejecutivo federal, en diciembre de 2000, rompió la espina dorsal del Régimen del Partido Hegemónico, en el cual el ejecutivo solía ser el gran juez del sistema político y adquirieron relevancia los partidos como grupos de presión, negociando las decisiones públicas en los diferentes espacios donde éste tenía incidencia: fracciones parlamentarias en el Senado<sup>57</sup> y la Cámara de Diputados, en su representación ante el IFE e institutos electorales estatales (Espinoza, 2006).

### LO QUE SE QUISO CAMBIAR

La llegada de un nuevo grupo político al frente del gobierno federal trajo aparejadas expectativas de cambios importantes en la vida pública y gubernamental del país, aumentadas por una notable capacidad de hacer promesas y especulaciones declarativas por parte del ejecutivo federal y su equipo cercano.<sup>58</sup> El ámbito municipal no fue ajeno a ello. Ya desde su campaña electoral, Vicente Fox hizo compromisos para una reforma del Estado, en la que promovería una mayor descentralización de recursos y facultades. Incluso se comprometió con los estados y municipios de la siguiente forma: “en lugar

<sup>56</sup> La participación del PRI en la Cámara de Diputados del Congreso Federal dejó de ser, en forma progresiva, dominante. En 1988 alcanzó 51 por ciento, en 1991 tuvo una recuperación importante, con 64 por ciento; se mantuvo en 1994 con 60 por ciento, pero en 1997 cayó a 47 por ciento.

<sup>57</sup> En la elección de 1997, el PRI obtuvo 59 por ciento de los escaños en el Senado; en cambio, la oposición obtuvo: 25 por ciento el PAN, 11 por ciento el PRD y el restante cuatro por ciento, el PVEM y el PT. Tras la elección de 2000, la integración del Senado fue la siguiente: PRI, 46.87 por ciento; PAN, 35.9 por ciento; PVEM, 6.25 por ciento y PRD 12.5 por ciento.

<sup>58</sup> Algunos comentaristas políticos calificarían a esta debilidad del foxismo como “incontinencia verbal”.

de transferir 20 por ciento del presupuesto federal, vamos a llevar la fórmula a 45 por ciento” (Martínez, 2000:3-4).

Al entrar en funciones el autodenominado “gobierno del cambio”, la administración foxista trató de realizar algunas modificaciones que tenían impacto en el espacio municipal; se pueden resaltar tres esferas en las que se dieron algunas de estas transformaciones: *a)* instituciones; *b)* marco legal, y *c)* distribución de recursos públicos para estados y municipios.

### *Cambio en las instituciones*

En materia de organización institucional, tal vez el cambio más importante que el gobierno federal impulsó fue la creación del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal<sup>59</sup> (Inafed), un órgano desconcertado de la Secretaría de Gobernación que pretendía, por lo menos en su proyecto de creación, fomentar “la coordinación adecuada de las políticas públicas, estrategias y acciones en el ámbito del federalismo” (Inafed, 2002:17), promoviendo la articulación de diversas instancias federales y locales para la consecución de la descentralización política, el fortalecimiento de los gobiernos locales, las relaciones intergubernamentales solidarias y subsidiarias, así como la transparencia y la rendición de cuentas dentro de los tres órdenes de gobierno.

Las responsabilidades de la nueva institución fueron incorporadas en el Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006, en el cual el Inafed se propuso como conducto para “las estrategias y líneas de acción que se impulsarán con el fin de alcanzar un Auténtico Federalismo en el marco de una coherente arquitectura de gobiernos de cara a los ciudadanos” (Inafed, 2002:44). Es importante señalar que el tema del “auténtico federalismo” fue un intento por desmarcarse, aunque fuera semánticamente, del “nuevo federalismo” que promovió el anterior gobierno de Ernesto Zedillo (Cedemun, 1996). Bajo el concepto de auténtico federalismo se expresaba la propuesta del ejecutivo federal en la “construcción de un régimen federalista equitativo, eficiente, transparente y corresponsable” (Inafed, 2002:43).

<sup>59</sup> El ejecutivo federal creó el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, antes Centro Nacional de Desarrollo Municipal (Cedemun), modificando el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación; esto fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de julio de 2002.

Para alcanzar dicho federalismo se debían impulsar tres procesos clave: *a)* la reforma del Estado en su vertiente federalista; *b)* el federalismo hacendario, y *c)* la coordinación intergubernamental, los cuales constituían la base para articular la edificación del auténtico federalismo. Se llevaron a cabo diez estrategias, entre las cuales podemos mencionar el fortalecimiento de las haciendas públicas de los municipios, y de los gobiernos locales, con una descentralización del desarrollo local y con la profesionalización y servicio civil de carrera, y la promoción de la participación ciudadana en la gestión pública; todo esto con el fin de lograr impactos en cuatro ámbitos: *a)* descentralización política y administrativa; *b)* fortalecimiento de los gobiernos locales; *c)* relaciones intergubernamentales, y *d)* fortalecimiento de la participación ciudadana y la rendición de cuentas (Inafed, 2002:43-63).

Como se abundará más adelante, pasados sólo unos años del gobierno de la alternancia se hizo evidente el fracaso de las apuestas estratégicas y proyectos iniciales del Inafed. Además, su papel pasó a un tercer plano dentro de las prioridades del gobierno foxista, señal de la importancia que tuvo, en realidad, el municipio en la agenda del gobierno federal y de los partidos políticos. A este fallo podemos sumar la competencia, la descoordinación y las pugnas que tuvo el Inafed con la Sedesol, en particular con el Indesol y el programa Hábitat, pues éstos abrieron varios programas para financiar proyectos dirigidos a gobiernos municipales, mientras que el Inafed tenía cada vez más restricciones financieras, lo que provocó que el Indesol y Hábitat se convirtieran en referentes clave para muchos ayuntamientos.

### *Cambios en el marco jurídico*

Otra vertiente de los cambios se refiere a los que sucedieron en el marco jurídico, los cuales dotaron de algunas atribuciones y responsabilidades a los gobiernos municipales. Esta nueva competencia fue producto, sobre todo, de la aprobación de dos leyes: la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y la Ley General de Desarrollo Social.

Respecto a Ley de Desarrollo Rural Sustentable,<sup>60</sup> la cual elevó la promoción del desarrollo rural como una política de Estado, en la que

<sup>60</sup> Publicada en el *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.

[...] tendrán carácter prioritario las acciones que el Estado, a través de los tres órdenes de gobierno [...] realicen en el medio rural. En dichas acciones, que se efectuarán bajo los criterios de equidad social y de género, integralidad, productividad y sustentabilidad, podrán participar los sectores social y privado (artículo 6, LDRS).

De esta ley se desprenden otros elementos interesantes para los gobiernos locales, pues se define un esquema concurrente de participación entre federación, estados y municipios, señalando además una perspectiva amplia y multidimensional del desarrollo desde un enfoque territorial.

Cabe hacer mención especial de la formación de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CDMRS), los cuales pretendían ser espacios de planeación del desarrollo rural para la toma de decisiones, así como para la gestión y operación de los recursos para el desarrollo rural. Entre las atribuciones de los consejos está la de elaborar el Plan Municipal de Desarrollo Rural Sustentable de forma participativa (artículo 13, LDRS).

Un aspecto central de los CDMRS es que deberán estar conformados por los presidentes municipales<sup>61</sup> y por los responsables de las dependencias municipales, por los funcionarios de los gobiernos estatal y federal con presencia en el territorio, así como por los representantes de las organizaciones sociales y privadas del sector rural.

Es en la cuestión de los recursos financieros donde desde un principio surgieron las objeciones más importantes de esta ley, pues sólo se indica que el ejecutivo federal hará “las adecuaciones presupuestales, en términos reales, que de manera progresiva se requieran” (artículo 6, LDRS), lo que en los hechos se traduce en que sean los gobiernos municipales, con los mismos recursos con los que habían contado, los encargados de atender estas nuevas responsabilidades.

Respecto a la Ley General de Desarrollo Social,<sup>62</sup> ésta representó también un avance, ya que se propone impulsar la descentralización de la política social, señalando la competencia que tienen los gobiernos municipales en esta materia. Ello es relevante, pues la ley define un conjunto de derechos sociales que el Estado debe proporcionar educación, salud, alimentación, vivienda, medio ambiente sano, trabajo y seguridad social, junto con los relativos a

<sup>61</sup> Quienes podrán presidir los Consejos Municipales, lo que en la práctica casi siempre sucede.

<sup>62</sup> La Ley General de Desarrollo Social entró en vigor el 21 de enero de 2004.

la no discriminación (artículo 6, LGDS). Esto no solamente obliga a los ayuntamientos a vigilar el cumplimiento de esos derechos como parte integrante del Estado mexicano, sino que lo encamina a formular y aplicar políticas compensatorias y asistenciales para lograrlo (artículo 9, LGDS), haciendo “del conocimiento público sus programas operativos de desarrollo social” (artículo 16, LGDS).

Se reconoce, además, que “los municipios serán los principales ejecutores de los programas, recursos y acciones federales del desarrollo social (artículo 17, LGDS). A pesar de lo anterior, en términos reales las atribuciones municipales básicamente se reducen a formular y ejecutar el programa municipal de desarrollo social (artículo 42, LGDS); las demás atribuciones se reducen a ser coadyuvantes de otros ámbitos de gobierno.”<sup>63</sup>

De forma adicional, desde la misma ley se pretende definir los criterios para el financiamiento de la política de desarrollo social, en términos del incremento del PIB, sin embargo, no quedó claro de dónde obtendrán los municipios los recursos necesarios para echar a andar las nuevas atribuciones y responsabilidades en materia de desarrollo social, es decir, nuevamente se le asignan tareas, sin que cambie en lo fundamental la precaria situación institucional y financiera de los gobiernos locales.

Si bien estos avances en el marco normativo del municipio levantaron una cierta expectativa hacia la posibilidad de cambios más profundos en la estructura local, en los primeros años del sexenio de Fox dicha expectativa fue pronto puesta en duda, principalmente por dos situaciones: la primera relativa a la aprobación de la Ley de Derechos y Culturas Indígenas,<sup>64</sup> que había sido prometida por Vicente Fox como uno de sus compromisos de campaña electoral y que fue enviada por él al Senado como uno de sus primeros actos de gobierno.

Esta iniciativa causó gran controversia, principalmente entre la dirigencia del PAN y el gabinete del presidente. Los panistas en el Senado, aliándose con los grupos conservadores del PRI y del PRD, modificaron el proyecto de reforma, excluyendo los puntos de mayor importancia para los pueblos indígenas; por ejemplo, el de considerar a los pueblos indígenas como entidades de derecho público. Además, eliminaron los incisos relativos a los muni-

<sup>63</sup> En la ley abundan acciones como “coordinar, concertar, informar”, entre las atribuciones de los gobiernos municipales.

<sup>64</sup> La Ley de Derechos y Culturas Indígenas fue aprobada por la Cámara de Diputados en 2001.

cipios indígenas, los cuales representaban una oportunidad de “aterrizar” en formas concretas el tema de las autonomías (con recursos y protestades propias) y la capacidad de los municipios indígenas de asociarse entre ellos. Este tema fundamental para las comunidades fue reducido a su mínima expresión y el Poder Legislativo demostró un escaso compromiso para democratizar la vida local (Burguete, 2007:441-446). De esta manera se aprobó en el Senado la ley modificada, remitiéndola después a la Cámara de Diputados, que también la aprobó, entre el PAN, el PRI y el PVEM, a pesar de los argumentos que presentaron los zapatistas en el Congreso de la Unión.

La segunda situación fue otra de las promesas del foxismo: la Reforma del Estado. En efecto, el compromiso fue ratificado el 5 de febrero de 2001 por el presidente de la República, cuando propuso una revisión integral de la Constitución, con vistas a una profunda reforma del Estado que actualizara el instrumental jurídico del país. Para ello, se formó en el Congreso de la Unión una Comisión Especial para la Reforma del Estado, la cual tuvo pocos acuerdos en dos años de trabajo. La fracción parlamentaria del PAN rescató algunos de los temas discutidos y pretendió sacar un paquete de iniciativas y modificaciones de leyes, a las que denominaron la Reforma Integral del Estado (Olvera, 2005). Finalmente, ante la falta de consensos, la propuesta quedó en el olvido. Fue otro intento fallido.

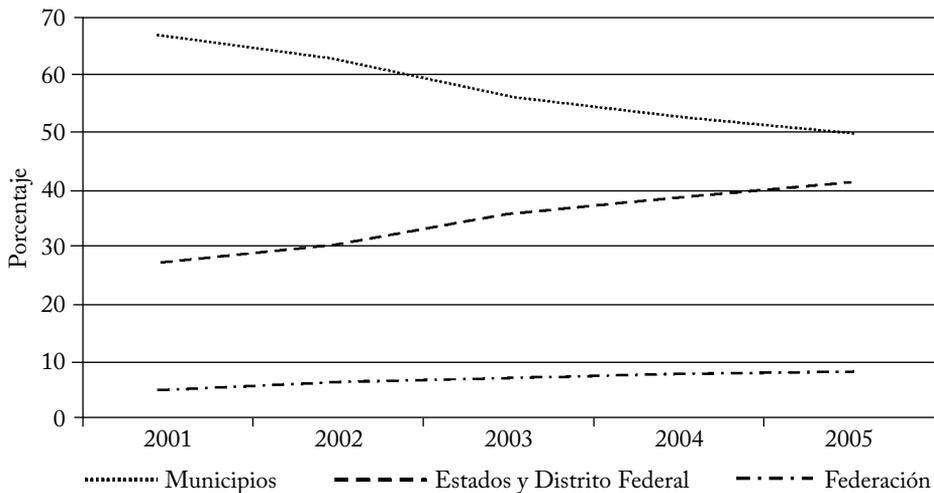
### *Recursos hacia estados y municipios*

Más allá de los discursos, acciones gubernamentales y cambios legales, hay indicadores que expresan tanto las prioridades del “gobierno del cambio” como la correlación de fuerzas políticas en el Congreso de la Unión; nos referimos a las asignaciones, montos y destinos del presupuesto federal. En efecto, son dichos criterios, contenidos en la Ley de Egresos, los que manifiestan las preocupaciones de los actores políticos en la medida en que muestran el resultado de la disputa de los dineros públicos mediante pactos, con estires y aflojes, entre la propuesta presentada por la presidencia de la República y las bancadas de los partidos políticos mayoritarios, sobre todo los de oposición, que negociaron ciertas asignaciones y programas específicos para fortalecer las finanzas de los estados en donde el PRI y el PRD encabezaban el gobierno.

En esta disputa, la asignación de recursos a los municipios quedó relegada por otras prioridades, tanto del gobierno federal como de las administraciones estatales. Las promesas de mayor descentralización y de más recursos

del auténtico federalismo para el ámbito municipal quedaron abandonadas; en cambio, las transferencias y los recursos para las finanzas estatales tuvieron un incremento importante. De esta manera, durante el sexenio foxista el conjunto de los montos económicos destinados a los ayuntamientos permanecieron prácticamente igual, como se muestra en la gráfica 3.2.

GRÁFICA 3.2  
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS RECURSOS 2001-2005



FUENTE: INEGI (2007).

### MODIFICACIONES EN LAS RELACIONES DE PODER

Al ser la presidencia de la República el eje articulador del antiguo régimen, la alternancia en el gobierno federal provocó transformaciones en el conjunto de las relaciones de poder del sistema político. Los grupos que tomaron especial relevancia como actores favorecidos en el nuevo régimen fueron los partidos políticos y sus instancias relacionadas, en particular las bancadas parlamentarias. También tomaron fuerza los gobernadores de los estados y la conferencia que los aglutinaba. En menor medida, los alcaldes tuvieron protagonismo en el escenario político, sobre todo los de municipios grandes. Finalmente, los empresarios lograron un papel importante y cada vez más visible al incursionar como funcionarios públicos o incidir en las decisiones de los gobernantes.

*El nuevo rol y prácticas de los partidos políticos*

Una circunstancia que le proporcionó poder a los partidos fue que se convirtieron en el paso obligado, una especie de monopolio para el acceso al poder público en todos sus ámbitos, pues tanto el artículo 41 de la Constitución Política como el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) y las leyes estatales en materia electoral otorgan a los partidos políticos nacionales (y a los estatales, en el caso de los comicios locales) el derecho exclusivo de competir en las elecciones federales, estatales y municipales. Sólo en algunos estados, como Sonora y Yucatán, se permiten las candidaturas ciudadanas.<sup>65</sup>

El control partidista comenzó a ser utilizado en muchas regiones del país como una franquicia vendida al mejor postor, o los partidos buscaron a personajes reconocidos en los municipios para asegurar cierta cantidad de votos y mantener su registro, con las asignaciones presupuestales que esto conlleva. Las nuevas prácticas políticas fomentaron el efímero surgimiento de pequeños partidos que recibían cuantiosas prerrogativas durante sus tres o seis años de existencia.<sup>66</sup> Algunos han desarrollado una serie de estrategias que les permiten mantenerse en el escenario político, como las alianzas, sin importar el programa partidario, atendiendo la rentabilidad en términos de votos; este es el caso del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) que prácticamente se ha aliado con todo el espectro político partidario.

El renovado protagonismo de los partidos, particularmente el de los tres más consolidados (PRI, PAN y PRD), se expresa en la capacidad de control que ejercen, mediante sus fracciones parlamentarias, sobre la distribución y destino de los recursos públicos, las modificaciones a las leyes o el nombramiento de funcionarios de organismos autónomos como el IFE o el IFAI, lo cual ha generado una práctica política que promueve obtención de prebenda y beneficios a través de la negociación entre los partidos mayoritarios.

<sup>65</sup> A pesar de esta posibilidad, el registro de los candidatos independientes tiene todavía una serie de dificultades. Por ejemplo el Código Electoral para el Estado de Sonora establece que los candidatos independientes a las alcaldías deberán acompañar su registro de una escritura pública con nombres, datos y firmas de por lo menos el 15 por ciento del padrón electoral, en tanto que para registrar un partido estatal se necesita “la mitad más uno de los municipios del Estado con no menos de cien afiliados, ciudadanos vecinos y residentes, de cada uno de dichos municipios [...]”.

<sup>66</sup> Son los casos del Partido de la Sociedad Nacionalista, Partido Alianza Social, Partido Centro Democrático, Partido Democracia Social.

Aquí cabe hacer una acotación: cuando hablamos de los partidos políticos no estamos considerando que sean una estructura monolítica y bien cohesionada; al contrario, la tendencia en casi todos es generar grupos o corrientes de presión en el interior para influir en las acciones y decisiones dentro del partido.<sup>67</sup> Los partidos son una arena de disputa entre grupos sociales y políticos afines, los cuales pueden tener diferencias regionales importantes.

Esta situación se observa con insistencia en un sistema político como el mexicano, el cual está inmerso en constantes periodos electorales,<sup>68</sup> por lo cual los partidos políticos tienen una vida interna bastante activa que ha sido intensificada por los propios comicios internos, que definen las candidaturas en todos los niveles, y por la renovación de sus dirigencias.

### *La Conago y la Conamm*

En el proceso de transición del régimen político y ante un creciente vacío de poder por parte del ejecutivo federal, se incrementó el protagonismo y la presencia pública de los gobernadores estatales, lo cual se ratificó con la constitución de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago). Esta instancia de deliberación de los ejecutivos estatales fue constituida en 2001 y se convirtió en un interlocutor importante de los estados con el gobierno federal, con referencia a la gestión de recursos para obras y proyectos de infraestructura, así como para exponer pronunciamientos en materia de política hacendaria.

Sobre esto último, uno de los impactos más relevantes de la Conago fue concertar con el ejecutivo federal la realización de la primera Convención Nacional Hacendaria. Ello quedó expresado en la “Declaración de Cuatro Ciénegas” de agosto de 2003 y a partir de entonces se formó un Consejo Directivo; fue el grupo de gobernadores el más grande, con un tercio de los miembros (CNH, 2004:15).

Otro actor gubernamental que entró a la escena nacional, aunque con vaivenes en su presencia y cohesión interna, fue un grupo de alcaldes de los tres principales partidos, que mediante las asociaciones de municipios (AMMAC,

<sup>67</sup> El caso del PRD es el más paradigmático de este proceso de “tribalización” en donde los grupos se aglutinan en corrientes para obtener puestos en la estructura partidaria y candidaturas a puestos de elección popular, como en el caso de las corrientes Nueva Izquierda o de Izquierda Democrática.

<sup>68</sup> Elecciones federales se realizan cada tres años y los comicios locales (estatales y municipales) se reparten todos los años.

AALMAC y la Fenamm) intentaron olvidar sus diferencias políticas y tuvieron, durante el sexenio de Fox, un precario periodo de convergencia en la Conferencia Nacional del Municipio Mexicano (Conamm). Tanto la Conago como la Conamm tuvieron acercamientos con el gobierno federal en torno a la realización de la Convención Nacional Hacendaria;<sup>69</sup> la postura de ambas conferencias fue pugnar por mayores recursos económicos para estados y municipios.

En este contexto, ambas instancias se asumieron como interlocutores en sus respectivos ámbitos ante el gobierno federal, en especial los gobernadores, quienes adquirieron una fuerza creciente en sus estados, llenando el espacio dejado por el gobierno federal. Algunos analistas políticos opinan que esto constituye un proceso de recentralización, ahora desde los ejecutivos estatales, cuyos representantes procuran convertirse en jefes políticos regionales, frenando las acciones que los gobiernos federal y municipales traten de realizar y que afecten sus intereses.

### *Los empresarios*

Los empresarios siempre han sido un grupo que ha tenido influencia en las diferentes esferas y ámbitos del poder político en México. Sin embargo, en el proceso de transición de régimen, un conjunto de grandes empresarios y gerentes de empresas tomó relevancia al formar parte del equipo que impulsó al candidato panista. De esta manera, la incidencia empresarial sucedió por dos vías, es decir, dentro y fuera de la estructura formal del gobierno.

Desde dentro, como parte del equipo foxista, el cual se caracterizó desde su formación por ser un gabinete empresarial;<sup>70</sup> su equipo de gobierno incluía en buena parte a gerentes y empresarios, algunos de ellos reclutados por *head hunters*, haciendo a un lado a militantes tradicionales del PAN (Cuéllar, 2003).

Desde posiciones externas a las esferas gubernamentales, la incidencia de los empresarios fue más allá del gabinete foxista e incursionó en una gran variedad de administraciones públicas, mediante el financiamiento de las campañas de los candidatos en todos los niveles de la vida política; con ello se aseguraban la voluntad de los gobernantes y de los representantes parla-

<sup>69</sup>La Convención Nacional Hacendaria comenzó sus trabajos el 5 de febrero de 2004.

<sup>70</sup>Los casos de Javier Usabiaga, secretario de Agricultura, reconocido agroempresario del Bajío, apodado el "Rey del Ajo", así como Ernesto Martens, secretario de Energía, que presidía la línea aérea Aeromar.

mentarios. Otro mecanismo que les permitía influir era ganarse las decisiones de los funcionarios públicos mediante dádivas y actos de corrupción.

Los empresarios, de esta manera, tuvieron una incidencia creciente en las decisiones de los gobiernos, ya sea participando directamente a través del financiamiento de campañas electorales, o coaccionando la voluntad de legisladores, funcionarios y dirigentes de los partidos políticos. Estos esfuerzos tenían dos objetivos fundamentales: que se modificaran o elaboraran leyes que los beneficiaran (como la llamada Ley Televisa),<sup>71</sup> y para tener acceso a los presupuestos públicos, para capitalizarse con ellos.

Un claro ejemplo de la conjunción de estos dos objetivos ocurrió en el estado de Tabasco, donde los diputados locales aprobaron en 2004 la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, la cual restringe a los gobiernos municipales a ejercer directamente sólo hasta cinco por ciento de su presupuesto en obras o servicios, como lo indica el artículo 73, fracción IV:

La suma de las operaciones que se realicen al amparo de este artículo no podrán exceder del 5 por ciento de la inversión física total autorizada o del monto anual destinado a los servicios relacionados con las mismas en cada ejercicio presupuestal, según sea el caso [...].

Por esta razón, los ayuntamientos tuvieron que licitar a particulares 95 por ciento del presupuesto destinado a obras y servicios. Como se puede deducir, esto implica un buen negocio para las empresas constructoras, que fueron las que presionaron a los diputados locales para que aprobaran dicha ley, aunque constituya una seria limitación para los gobiernos municipales, que podrían utilizar sus recursos humanos y materiales para realizar obras más baratas (Contreras *et al.*, 2006a:56).

## LUCHAS SOCIALES EMERGENTES

En la medida en que los grupos políticos y económicos, así como sus redes de interés tuvieron que reacomodarse para obtener privilegios en el proceso

<sup>71</sup> La Ley Televisa es el nombre que popularmente se le dio a una serie de modificaciones a la Ley Federal de Telecomunicaciones y a la Ley Federal de Radio y Televisión y que beneficiaban a las dos grandes empresas televisivas. Las controvertidas modificaciones a la ley fueron aprobadas por unanimidad en marzo de 2006 por el pleno de la Cámara de Diputados. La ley fue ratificada por el Senado sin modificaciones, poco antes de las elecciones generales de 2006.

de transición al régimen de partidos, también en esa medida, una serie de grupos sociales y civiles trataron de impulsar cambios en el proceso de rearticulación en las relaciones de poder, mostrando con ello su oposición al nuevo sistema político que se estaba conformando y, al mismo tiempo, evidenciaban formas alternas para la construcción de otros modelos del quehacer político.

En este periodo existieron varias expresiones de enfrentamientos y disputas en el proceso de constitución del nuevo régimen político. Ahora señalaremos algunas de ellas que, por su relevancia, nos muestran las características de los proyectos ciudadanos y sociales frente a las de los actores políticos y económicos.

La primera expresión clara de este rechazo fue la que realizó el EZLN y sus grupos de simpatizantes, en el marco de la Marcha por la Dignidad Indígena, que se llevó al cabo de Chiapas al Congreso de la Unión, de febrero a marzo de 2001 (Vera, 2001), la cual trató de impulsar la iniciativa de la Copca en materia de derechos y cultura indígena. Sin embargo, como hemos mencionado líneas arriba, dicha propuesta fue modificada sustancialmente por el Senado de la República y ratificada por la Cámara de Diputados. Ello significó la interrupción del diálogo del EZLN con el gobierno desde finales de abril de ese año, lo que finalmente rompe los vínculos del zapatismo con el gobierno federal durante todo el sexenio.

El otro movimiento social de importancia fue conformado por varias decenas de organizaciones campesinas y de agricultores de diferente cariz político, en torno al movimiento “El campo no aguanta más” (Mecnam),<sup>72</sup> para exigir al gobierno federal una política de Estado que fomentara la producción agrícola y la soberanía alimentaria, mayores recursos para el campo y la revisión del Tratado de Libre Comercio en el rubro agropecuario, entre otras peticiones (Sánchez, 2007). El Mecnam resultó ser un espacio de convergencia de organizaciones que históricamente habían estado confrontadas por sus militancias políticas y partidarias,<sup>73</sup> pero que en esa época mostraron unidad frente a un gobierno que los excluía. Las grandes movilizaciones de abril

<sup>72</sup> Entre las organizaciones integrantes del Mecnam estaban la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC), Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA), la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA), la Coordinadora Nacional de Organizaciones Cafetaleras (CNOC), la Alianza Nacional de Empresas Comercializadores (ANEC), la Red Mexicana de Organizaciones Campesinas Forestales (Red Mocaf) y El Barzón.

<sup>73</sup> Participaron las organizaciones priístas del Congreso Agrario Permanente y la Confederación Nacional Campesina.

de 2003 obligaron al gobierno federal a sentarse a negociar y pactar con el Mecnam y con otras cúpulas campesinas, el “Acuerdo Nacional para el Campo”, en el que se especifican una serie de acciones y proyectos para promover la producción en el campo y el desarrollo rural. Este acuerdo fue reiteradamente incumplido por el gobierno foxista y sus recursos financieros fueron disputados por las diferentes organizaciones, lo que motivó la desintegración del Mecnam y las alianzas con otras organizaciones.

La confrontación social más emblemática del foxismo fue la que realizaron los ejidatarios de San Salvador Atenco, provocada por el interés del gobierno federal y del Estado de México por construir un aeropuerto internacional cerca de Texcoco (Kuri, 2006:12-26). Como sucede con otros megaproyectos, los ejidatarios se enteraron el día que se les expropió su tierra (el 22 de octubre de 2001), lo que originó una movilización masiva y permanente de los habitantes de la región, encabezada por el Frente de los Pueblos en Defensa de la Tierra y que se extendió hasta que el gobierno abrogó las expropiaciones, en agosto de 2002. El triunfo de los ejidatarios en la defensa de sus tierras se convirtió en un referente importante para otros movimientos sociales, en diferentes partes del país, y en un espacio de resistencia incómodo para el régimen, que para el final de sexenio foxista volvería a tener repercusiones.

Las respuestas del “gobierno del cambio” ante las demandas de las movilizaciones arriba mencionadas, así como de otras de carácter regional, ocasionaron un desencanto en las expectativas de transformación hacia un régimen más democrático e incluyente. De esta manera, el gobierno federal poco a poco fue teniendo desencuentros y confrontaciones con los sectores de izquierda y organizaciones sociales y populares, experimentó su momento álgido cuando Vicente Fox pretendió desaforar, en 2005, al jefe de gobierno del Distrito Federal, un serio aspirante a la presidencia de la República, militante de la oposición, lo que provocó movilizaciones sociales sin precedentes y una clara ruptura de los sectores sociales y políticos de izquierda con el nuevo sistema político.

Se observa que el régimen de partidos va alimentando una mayor polarización en la sociedad, ya que ciertos grupos políticos y económicos se van situando, manteniendo o recuperando en una posición privilegiada frente a variadas expresiones sociales de rechazo y descontento. Ello repercutirá en todos los niveles de la vida nacional, incluyendo a los municipios.

CAMBIOS DE LA ACCIÓN CIUDADANA  
EN EL ESPACIO MUNICIPAL

Con la paulatina consolidación del régimen de partidos se vieron afectadas las relaciones de dominación y control en el ámbito local, lo cual transformó las acciones ciudadanas en el entorno municipal. En efecto, a partir de 2001 se producen una serie de acciones ciudadanas que reflejan el cambio de las preocupaciones de los actores sociales en lo local. El primer elemento que puede observarse es la relativa disminución de los conflictos electorales respecto al total de acciones ciudadanas, lo que muestra una cierta normalidad y respeto a los procedimientos electorales por parte de los partidos políticos, su militancia y sus simpatizantes. Sin embargo, también llaman la atención los altos niveles de abstención en los comicios locales. Podemos inferir, a partir de ello, un cierto desencanto hacia la democracia institucionalizada por parte de sectores de la población que estarían tomando conciencia de que ni la alternancia política en los gobiernos locales, ni la democratización de los procesos electorales controlados por los partidos políticos, estaban mejorando las condiciones de vida de las comunidades.

Esto último se relaciona con el incremento importante de peticiones relacionadas con servicios públicos básicos y proyectos productivos, de protestas en contra de las políticas económicas y en defensa de recursos naturales, como podemos observar en el cuadro 3.1.

CUADRO 3.1  
ACCIONES CIUDADANAS EN LOS MUNICIPIOS (2001-2005)  
(PORCENTAJES)

|  | 2001  | 2002  | 2003  | 2004  | 2005  |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|
| Conflictos electorales                       | 17    | 12    | 7     | 9     | 9     |
| Demandas sobre desarrollo económico y social | 31    | 42    | 47    | 48    | 50    |
| Abstención en elecciones municipales         | 52.77 | 53.05 | 48.35 | 50.60 | 52.78 |

FUENTE: Elaboración propia a partir de ciudadanía movilizada, Jiménez (2004:46-65); Jiménez y Córdova (2006:19).

Así, las acciones ciudadanas más representativas durante el sexenio foxista se centran en la defensa de los territorios y en la exigencia de alternativas

frente a los impactos de las políticas neoliberales, como en los casos de San Salvador Atenco, en contra de la expropiación de tierras ejidales para la construcción del aeropuerto; las acciones emprendidas por campesinos de la Unión Campesina Emiliano Zapata Vive (UCEZ-v) frente al proyecto inmobiliario y comercial *Milenium* en el oriente de Puebla, promovido por el gobierno de ese estado; la resistencia de los ejidatarios contra el proyecto hidroeléctrico de la Parota en el estado de Guerrero, iniciativa del ejecutivo federal, así como las luchas comunitarias en varias partes del país (Puebla, Morelos, Chiapas, Guanajuato, Estado de México) en defensa de sus fuentes de agua. También son relevantes las acciones que tratan de fortalecer los mecanismos de toma de decisiones y autonomía de las comunidades indígenas y campesinas, como sucedió en el municipio autónomo de Suljaa', en Guerrero, o la de Juntas de Buen Gobierno en la zona zapatista.

A pesar de la reducción relativa de los conflictos de carácter electoral en los municipios del país, todavía en este periodo hay una persistencia relevante de los mismos, debido en parte a los nuevos reacomodos de los grupos regionales de poder que se incorporan en los distintos partidos y que, desde ahí, disputan los gobiernos locales, recurriendo a las prácticas políticas del priísmo. Asimismo, tiene impacto la creciente incidencia del uso discrecional por parte de los gobernadores estatales, de los recursos públicos en los procesos electorales, para apoyar a sus candidatos. Ante ello, los ciudadanos también se expresan y organizan una serie de acciones que tratan de modificar estas tendencias.

Un lugar que muestra la complejidad de esta nueva situación es Oaxaca. En efecto, en agosto de 2004 el gobierno del estado, presidido por el priísta José Murat, puso en movimiento el aparato gubernamental para que ganara el candidato oficial, Ulises Ruiz, y se lograra el triunfo en los principales municipios del estado.<sup>74</sup> En este contexto se generaron conflictos postelectorales en 16 por ciento de los municipios que ejercían elección de partidos políticos,<sup>75</sup> y pugnas electorales en 11 por ciento de los municipios bajo el régimen

<sup>74</sup> En una reñida elección (1 de agosto), que estuvo plagada de denuncias (Educa, 2004), Ulises Ruiz, candidato de la coalición encabezada por el PRI, ganó con 47 por ciento de los votos, frente a 44.6 por ciento de la coalición "Todos somos Oaxaca", del PRI, encabezada por el ex priísta Gabino Cue. De los 146 municipios, el PRI obtuvo la victoria en 72.

<sup>75</sup> De los 146 municipios que contaban con el sistema de partidos políticos. Como referencia, en 1995 los conflictos poselectorales contabilizados en este tipo de municipios fue de 30 por ciento.

de usos y costumbres<sup>76</sup> (Eisenstadt, 2007:66). Hubo movilizaciones, protestas y conflictos en poco más de la cuarta parte de los municipios oaxaqueños (Educa, 2004). Este clima de confrontación llegó al extremo de que se impidieran las elecciones en los ayuntamientos de Santiago Laollaga, Magdalena Tlacotepec, Constanza del Rosario, San Juan Nimi, San Pedro Ixtlahuaca, San Pedro Jocotipac, Santa Cruz Acatepec, Santiago Yaveo y Tanetze de Zaragoza.

Si bien varias protestas aludían a que los partidos y gobiernos retomaban prácticas como el uso de recursos públicos o la coerción o inducción del voto, muchos de los conflictos en los municipios de usos y costumbres revelaron una crisis en las estructuras tradicionales de poder local, la intromisión de los partidos políticos en los procesos comunitarios, la exclusión del ejercicio de derechos electorales en algunos sectores (mujeres, jóvenes, migrantes, avecindados) y nuevos arreglos internos en las comunidades (Velásquez, 2005:123). Esto nos habla de que, en el perímetro oaxaqueño, una parte de los conflictos tenían como fondo demandas de los habitantes por transformar y democratizar la vida política de sus municipios y comunidades.

Las movilizaciones sociales y civiles en este periodo demostraron una escalonada desconfianza de algunos sectores de la población hacia la política (Bolos, 2003:55), representada esta última por partidos, gobernantes, legisladores y magistrados. El distanciamiento fue estimulado porque los actores políticos, en el régimen de partidos, tratan de asegurar sus privilegios y mantener sus intereses, mientras que la población ve deterioradas sus condiciones de vida. En efecto, durante el foxismo se mantienen los niveles de pobreza, desempleo, subempleo, falta de oportunidades económicas y la difícil situación de seguridad pública; existe también un progresivo deterioro en las principales variables de la salud pública, que afecta la calidad de vida de la población. Los cambios del sistema político no estaban resolviendo estas problemáticas ni respondiendo a las expectativas de la ciudadanía. De esta forma, se muestra una perspectiva diferente del nuevo régimen, visto desde lo local, pues los problemas económicos, sociales y ambientales tienen su expresión territorial en el municipio y las alternancias no significaron un mayor desarrollo de la democracia local o mejores condiciones de vida para la población.

<sup>76</sup> Lo que representa un incremento, pues estos conflictos en 1995, cuando se presentaron problemas, se dieron en cinco por ciento de los municipios.

## LO QUE NO CAMBIÓ

Las acciones ciudadanas, como un espejo que constata la realidad social, hicieron evidentes los efectos que tiene, en el espacio municipal, la transición a un Régimen de Partidos Dominantes: la recomposición de los grupos de poder y los cambios en los intereses de los grupos subalternos donde los actores sociales levantaron su voz y exigieron transformaciones profundas. También se pone en relieve las continuidades y limitaciones que existen en las municipalidades, las cuales han sido puestas a prueba por la movilización social.

Dentro de los elementos que obstaculizan el trabajo y actividades del espacio municipal, podemos destacar dos aspectos relevantes: los elementos estructurales y los de cultura política gubernamental.

### *Limitaciones estructurales del municipio*

Respecto a las limitaciones de la estructura de funcionamiento del municipio se han señalado, tanto por actores municipalistas como por investigadores del tema (García del Castillo, 1999; Merino, 2003; Jiménez y Rodríguez, 2005), las siguientes:

- a) Las pocas atribuciones en materia de promoción del desarrollo en general y en la instrumentación de políticas sociales y económicas en particular. El artículo 115 de la Constitución federal asigna a los municipios tareas en servicios básicos como agua potable, alumbrado público, panteones o seguridad pública, pero ninguna que tenga impacto en el desarrollo social, como puede ser la salud, la educación o la vivienda, las cuales están en manos del gobierno federal o corresponden a los gobiernos estatales; ni hablar de la escasa o nula influencia en materia de política hacendaria o de financiamiento para el desarrollo.
- b) El carácter subordinado del gobierno municipal en política social respecto a los gobiernos estatales y federales. En efecto, la política social es definida, en sus líneas generales, por el ejecutivo federal, y la magnitud de la inversión dedicada a este rubro supera con mucho a las raquíticas finanzas locales; ejemplo de ello son los programas sociales, como Oportunidades, o los programas del DIF, que rebasan generosamente los pocos recursos que el municipio mexicano promedio tiene para la pro-

moción de acciones sociales.<sup>77</sup> Ello pone en una situación de desventaja a los gobiernos locales cuando quieren impulsar sus propias acciones sociales, pues sus recursos no pueden equipararse a los que tienen los otros ámbitos de gobierno.

- c) Los montos y destinos de los recursos financieros para la realización de acciones de infraestructura, como el Fondo de Aportaciones de Infraestructura Social Municipal del Ramo 33, son definidos y “etiquetados” por el gobierno federal, es decir, condicionados a la realización de determinado tipo de obras. No le dan capacidad de maniobra a los municipios para reforzar o impulsar las acciones de infraestructura que consideren adecuados a sus condiciones y necesidades concretas.

### *Cultura política de los gobernantes locales*

Además de los elementos de carácter estructural en que está inmerso el ayuntamiento, falta añadir los aspectos relacionados con la cultura política de los gobernantes locales:

- a) Prevalece la idea de que la falta de recursos financieros es la causa de todos los males en el municipio. Esta justificación hace que las autoridades locales sean presas de la inmovilidad y la falta de creatividad; así, refuerzan las relaciones de dependencia de los recursos provenientes desde la federación, que representan 68 por ciento de los recursos totales que reciben los ayuntamientos en el país (INEGI, 2007:66).
- b) La arraigada creencia de que los recursos, patrimonio y cargos públicos son un botín partidista y familiar; los partidos se consideran los propietarios de las administración municipal, además de que la asignación de los programas, proyectos y puestos públicos se efectúa con criterios familiares o políticos.
- c) Se confunde el proyecto del partido político con el programa de gobierno, así como al electorado con la sociedad (Márquez, 2000:1-2).
- d) La práctica de asignarse salarios onerosos, alegando que es para no incurrir en corrupción, lo que ha ocasionado es un aumento de salarios

<sup>77</sup> Para dar un ejemplo de estas diferencias, podemos mencionar que el programa Oportunidades del gobierno federal destinó en 2007, 6 605 595 pesos para el municipio tabasqueño de Cunduacán, en tanto que ese ayuntamiento ejerció 42 500 pesos de sus recursos propio para el desarrollo social.

de forma exorbitante como compensación a las responsabilidades públicas de los funcionarios, sin reparar en su legitimidad o en la rendición de cuentas a la ciudadanía, y que, finalmente, no erradica la corrupción (Rodríguez, 2002:8).

- e) La percepción entre las autoridades y funcionarios municipales de que la participación de la sociedad no es un mecanismo eficiente; esto ha provocado prácticas que simulan la participación ciudadana, que carecen de mecanismos y espacios reales de interacción entre la sociedad y su gobierno (Álvarez y Castro, 2000).
- f) La lógica del corto plazo, propiciada por un periodo de gobierno de tres años, en el que las autoridades se limitan a realizar actividades y proyectos cuyos resultados e impactos sean inmediatos. Ello se complementa con una cultura del “borrón y cuenta nueva” de los presidentes municipales, que impide la continuidad de los programas y proyectos de un trienio a otro (Jiménez y Rodríguez, 2005:315).
- g) La idea de que los gobiernos locales pueden ser administrados como empresas privadas, con procedimientos apegados más a una relación de cliente-empresa que a una sustentada en derechos y obligaciones, entre los representantes municipales y los ciudadanos. Esta perspectiva empresarial se preocupa por hacer eficientes los procesos administrativos, lo que conlleva a confundir un buen gobierno con un gobierno eficiente, por lo que este enfoque se inclina hacia la privatización y concesión de los servicios públicos como requisito para hacerlos mejores.
- h) Una tendencia actual de la actitud de las autoridades locales es tomar sus decisiones de acuerdo con las encuestas de opinión; los gobiernos asumen las preferencias coyunturales de la gente, pero no sus necesidades. Se gobierna con las encuestas, mismas que a la postre sirven para diseñar y dirigir las políticas y las acciones gubernamentales.

### *Inercias del viejo régimen y características del nuevo*

Las condiciones estructurales en la relación que tienen los municipios con el gobierno estatal y federal, así como la persistencia de la cultura política de los gobernantes locales, poseen algunos elementos de continuidad del régimen político anterior y que se siguen expresando en los espacios municipales. Sin embargo, estas inercias no ponen en cuestionamiento que, a partir del año 2000, se instauró un régimen político diferente y que la acción ciu-

dadana produjo modificaciones importantes en las relaciones e instituciones políticas que regulan la interacción entre actores y sistema de gobierno. Podemos recuperar esta circunstancia con cuatro características distintivas del nuevo régimen:

- a) Se pasó de un régimen corporativo y clientelar que otorgaba al ejecutivo federal una amplia capacidad de decisión, negociación y acción, a un sistema que permite reciclar a las elites y actores en la toma de decisiones en la esfera política (gobernadores, partidos políticos, fracciones parlamentarias, empresarios).
- b) El Sistema de Partido Hegemónico utilizaba al PRI para controlar las formas de acceso al poder público y acoplar a los grupos y elites políticas a los intereses del sistema en su conjunto; también era un mecanismo eficaz para transmitir a los distintos sectores sociales las políticas y los proyectos de las instituciones y grupos políticos en el gobierno. En el régimen actual se dio pie a un sistema donde los tres partidos dominantes tienen capacidad de presión y negociación ante las instituciones, elites y grupos sociales, ya sea para gestionar recursos y programas, para acceder a puestos de elección popular o para tomar decisiones en los congresos mediante los grupos parlamentarios, es decir, en este aspecto se rompió el monopolio que tenía el partido en el poder y se pasó a una modalidad restringida.
- c) Con el nuevo régimen tomaron relevancia instituciones como los congresos estatales y federal o instancias como la Conago; también se crearon nuevas, como el Inafed o la CDI, y se les dieron mayores atribuciones a la Sedesol y a la Sagarpa, así como autonomía al INEGI y al IFAI; en otras palabras, se produjeron modificaciones en las instituciones que rigen la vida política del país.
- d) Por otro lado, en el régimen anterior había una parte de la ciudadanía que orientaba sus luchas para lograr el respeto al voto y tener procesos electorales claros; éste fue uno de los ejes aglutinadores de la sociedad civil frente al Estado. Ahora la relación de conflictos entre el sistema de gobierno y la sociedad está permeada por una agenda social diversa, en la que se pueden encontrar el respeto a los derechos y la cultura indígena, la exigencia de políticas públicas para el campo, la defensa del territorio y recursos naturales, la construcción de espacios de poder local desde las formas propias de los pueblos indígenas, entre otros.

En fin, la transición del Régimen de Partido Hegemónico al Régimen de Partidos Dominantes se expresa en el cambio de las relaciones e instituciones políticas que interactúan con los distintos actores y el sistema de gobierno. Con dicha transición también se desarrollaron propuestas de cambio desde los espacios locales, donde los actores querían incidir, igualmente, en el nuevo perfil del régimen político.

#### EXPERIENCIAS Y LUCHAS RELEVANTES EN EL ÁMBITO LOCAL

A pesar de las serias limitaciones y contradicciones que tiene la estructura gubernamental y la lógica de actuación de las autoridades y los funcionarios, en el periodo inicial del Régimen de Partidos Dominantes surgió una serie importante de experiencias y programas de gobierno que trataban de modernizar sus procedimientos administrativos, impulsar políticas públicas incluyentes y fomentar la participación ciudadana, con el fin de incidir en el mejoramiento de las condiciones de vida y desarrollo de la población local. Una práctica que ayudó a visibilizar estas experiencias fue la concesión de premios que resaltaban la innovación, el cambio y aportaciones en los gobiernos municipales.<sup>78</sup>

Un aspecto contradictorio que cabe resaltar y que expresa las dificultades en que están inmersos los ayuntamientos es que buena parte de las iniciativas que fueron reconocidas no pudieron continuar en el siguiente periodo de gobierno, ya sea porque arribaba un partido diferente o porque el nuevo gobernante, aun siendo del mismo partido, no le daba seguimiento a la experiencia y la dejaba naufragar. Esto muestra una situación paradójica del nuevo régimen, pues se privilegia el reconocimiento a los alcaldes en turno (con las implicaciones que tiene en términos de rentabilidad electoral), dejando a un lado la continuidad en las buenas prácticas de gobierno.

No obstante estas dificultades, las experiencias de gobiernos municipales con fuerte incidencia ciudadana se caracterizaron por impulsar la participación, la equidad y la defensa de los derechos humanos y del territorio. Como ejemplo de ello mostraremos dos experiencias relevantes: el presupuesto par-

<sup>78</sup> Nos referimos al Premio de Gestión y Gobierno Local, impulsado por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) y la Fundación Ford. También la AMMAC ha desarrollado premios similares.

ticipativo en la delegación Tlalpan, Distrito Federal, y la Coordinación de Atención a la Mujer de Cunduacán, Tabasco.

*Hacia un presupuesto participativo  
en Tlalpan*

En el año 2000 se realiza la primera elección de un jefe delegacional en Tlalpan. El candidato del PRD, López y Rivas, ganó la elección con una propuesta centrada en crear un poder ciudadano (Álvarez y Vélez, 2002:7). Con este referente para el periodo 2000-2003, se desarrolló el programa “Hacia un presupuesto participativo”, una actividad pionera en el país,<sup>79</sup> que tanto por su modalidad e impacto, como por la continuidad que tuvo durante los tres años de gestión del gobierno delegacional, mereció ser galardonado con el Premio Gestión y Gobierno Local en 2002 (Cabrero, 2003).

“Hacia un presupuesto participativo” fue un espacio en el que autoridades y un sector de la ciudadanía elaboraron de manera conjunta la priorización y el seguimiento de la obra pública, con la idea de fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos (Vélez y Aguilar, 2003:62).

Para lograrlo, cada año se llevaron al cabo actividades que propiciaron la participación de la población y en las que se destacan seis etapas: *a*) difusión e información; *b*) capacitación y formación de equipos de monitoreo; *c*) elaboración y entrega de propuestas; *d*) votación en urnas y difusión de resultados; *e*) elaboración conjunta del anteproyecto de Programa Operativo Anual, y *f*) seguimiento de obra y rendición de cuentas.

Entre los logros que tuvo el programa se encuentra el de incentivar la participación ciudadana y alcanzar una intervención cercana a 20 000 vecinos que votaron en urnas por las obras de sus colonias y barrios. Respecto de los porcentajes presupuestales asignados por la delegación a este programa, se pudo observar un aumento significativo. En 2001 se realizaron 1 129 obras; en 2002, con 36 por ciento del presupuesto total de obras se construyeron 574 a través del presupuesto participativo y 260 vía delegacional; en 2003 los vecinos seleccionaron 486 obras y la delegación 179, con 53 por ciento del presupuesto total (Vélez y Aguilar, 2003:72).

<sup>79</sup>La experiencia retoma el modelo de presupuestos participativos desarrollado en Brasil desde inicios de la década de los noventa, inicialmente realizados en Porto Alegre. Véase Carvalho y Felgueiras (2000) y Tarso y Souza (1997).

El presupuesto participativo fue innovador al propiciar la incidencia ciudadana en un espacio gubernamental como el delegacional, donde no había precedentes de formas participativas, debido al centralismo y mecanismos autoritarios que imperaban en el Distrito Federal y las delegaciones en las décadas anteriores. Un elemento importante del programa fue que promovió la formación de un grupo de ciudadanos interesados en defender las prioridades y propuestas de sus barrios y colonias y que se denominaron “equipos de monitoreo”, los cuales estaban formados por personas que, en lo individual o por su vinculación a organizaciones sociales y políticas, tenían interés de participar. La naturaleza plural de este espacio de deliberación hizo posible la confluencia de diversos actores, así como la renovación de los liderazgos tradicionales (Rodríguez, 2006:188).

El programa tuvo varias limitantes, pues aunque estaba abierto a la participación plural de la población, no se logró involucrar a las organizaciones sociales de mayor presencia en la demarcación, ya que éstas no aceptaron la intervención de los equipos de monitoreo, en la medida que éstos cuestionaban la capacidad de gestión de sus dirigencias, además de que el programa no redituaba los beneficios políticos y económicos que los líderes de las organizaciones obtenían en las formas tradicionales de gestión. Otro elemento que limitó la participación de las organizaciones sociales fue que el ejercicio, al estar diseñado para la priorización de obras y servicios, no cubrió el conjunto de las demandas sociales, como salud, educación o cultura.

El siguiente jefe delegacional, igualmente de filiación perredista, no dio continuidad al programa de presupuesto participativo, haciendo honor a la práctica política del “borrón y cuenta nueva” que también asumen los jefes delegacionales; al no existir una normatividad jurídica que respalde su permanencia, los programas están sujetos a la voluntad política de las autoridades en turno y a la capacidad de la ciudadanía de exigir su realización.

*Coordinación de Atención a la Mujer,  
Cunduacán, Tabasco*

Ésta es una experiencia que desarrolló el primer gobierno municipal de alternancia en Cunduacán (2004-2006), junto con grupos organizados de mujeres, para atender la problemática y demandas sociales del sector femenino, de la cual resultó un proceso en que mujeres de comunidades rurales impulsaron la defensa de sus derechos y exigieron políticas públicas, regla-

mentos municipales y leyes estatales que las protegieran. Durante dicha experiencia se creó una instancia en el gobierno municipal: la Coordinación de Atención a la Mujer (CAM). El trabajo de la Coordinación y de las mujeres cunduacanas logró poner en la agenda local los temas de derechos de la mujer y la equidad de género.

Desde el inicio de la administración municipal, en enero de 2004, el sello del gobierno se caracterizó por una doble línea de trabajo: priorizar los problemas sociales y orientar la acción gubernamental hacia los sectores más desprotegidos de la sociedad. Esta dualidad consideró relevante la atención a las mujeres, como un tema fundamental, por la situación de violencia intrafamiliar, exclusión y falta de cumplimiento de sus derechos, así como por la ausencia de alternativas económicas y productivas que padecían (Contreras *et al.*, 2006a:57).

La Coordinación de Atención a la Mujer se convirtió en la instancia municipal de apoyo integral al servicio de las cunduacanas. Se estableció como objetivo general el de fomentar y difundir el conocimiento, la defensa y el ejercicio de los derechos de las mujeres, así como implementar acciones y proyectos que promovieran la equidad entre los géneros y contribuyeran al mejoramiento de las condiciones y la calidad de vida de las mujeres en este municipio. La CAM tuvo como responsabilidad inicial vincularse con las necesidades urgentes de las mujeres en el municipio, tales como la atención legal y psicológica a las víctimas de violencia, así como una política de fomento que promoviera la organización productiva (Ayuntamiento de Cunduacán, 2004:11). Para llevar a cabo estas tareas se formaron tres áreas: educación y promoción social, jurídica y psicológica.

Además de las tareas iniciales y el desarrollo de su estructura, el equipo de la Coordinación se planteó retomar las problemáticas y demandas de las mujeres cunduacanas. Para ello realizó un diagnóstico sobre la situación de las mujeres,<sup>80</sup> el cual puso en evidencia la brecha que existía entre los géneros y la necesidad manifiesta de las mujeres por ser escuchadas en sus demandas y propuestas (Ayuntamiento de Cunduacán, 2004b:50-59).

<sup>80</sup> Los resultados del diagnóstico mostraron que 63 por ciento de las mujeres desconocían sus derechos como mujeres. En particular, era grave la situación de violencia intrafamiliar que sufría 57 por ciento de las mujeres por sus parejas. Lo anterior se añadía a la falta de alternativas económicas de las mujeres adultas para desarrollarse y tener autosuficiencia económica, a pesar de que 18 por ciento de las mujeres contribuye para el ingreso de sus familias. Ello es importante, pues cada vez más mujeres (ocho por ciento se reconocían como jefas de familia) son el apoyo principal de sus hogares, con un ingreso promedio de uno y medio salarios mínimos mensuales.

Uno de los problemas más importantes que se detectaron en el diagnóstico fue el desconocimiento por parte de las mujeres de sus derechos. Para enfrentar esta situación, la CAM propuso capacitar a un grupo de promotoras, fortaleciendo sus conocimientos sobre gestión y liderazgo, para que pudieran difundir en sus comunidades los derechos de la mujer y combatir las inequidades entre los géneros (Contreras *et al.*, 2006a:75).

Surgieron varios problemas al intentar modificar las relaciones de poder en el interior de las localidades. Uno de los conflictos que enfrentaron los grupos y las promotoras sucedió con los delegados municipales, que son autoridades auxiliares de las comunidades y, en su mayoría, hombres. Los delegados son tradicionalmente los encargados de hacer distintas gestiones ante el gobierno municipal, pero al tener la población una alternativa para la intermediación y gestión con los grupos de la Coordinación, se debilitó esta figura de autoridad auxiliar. Ello provocó que el trabajo de las promotoras fuera bloqueado en varias localidades por los delegados.

También los partidos políticos se sintieron afectados en sus intereses, en particular los comités con afiliación al PRI y al PRD, en los que se había excluido la representación femenil de los puestos directivos. Tendrían que enfrentar el protagonismo y la legitimidad de promotoras comunitarias. Esto se hizo más evidente con la efervescencia preelectoral de los comicios federal y estatal en 2006, en la que resultó insoslayable para ambos partidos incorporarse a los liderazgos comunitarios, aunque implicara incluir a mujeres en precandidaturas y puestos partidistas.

En este contexto, las promotoras comunitarias y las responsables de proyectos retoman una iniciativa de la CAM, en el sentido de impulsar un espacio de análisis y difusión de la problemática de la mujer en Cunduacán. Después de varias discusiones, se convino realizar la Convención Municipal de Mujeres de Cunduacán (Zapata, 2006:35). En esta Convención se acordó presionar para incluir en el Bando de Policía y Gobierno a la Coordinación, como un espacio reconocido dentro de la administración pública municipal y con presupuesto propio.

Estas acciones fueron un referente importante para la reforma a la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco,<sup>81</sup> realizada por diputadas locales en 2006 y cuyo propósito fue la creación de la Dirección de Atención a las Mujeres en los 17 municipios del estado.

<sup>81</sup> Esta reforma se suma a otros reconocimientos al trabajo de la Coordinación de Atención a la Mujer, entre ellos el Premio de Gobierno y Gestión Local 2005.

En las elecciones para renovar el ayuntamiento de 2006, el PRI le ganó a la coalición encabezada por el PRD por una estrecha diferencia, y el nuevo gobierno municipal, siguiendo la tradición de la cultura política en las municipalidades de nuestro país, no sólo cambió a la mayoría del personal de la Coordinación de Atención a la Mujer, sino que cortó de tajo las relaciones con los grupos que habían sido apoyados en la administración anterior.

#### AGOTAMIENTO DEL MODELO DE PARTICIPACIÓN Y NUEVAS EXPRESIONES DE LAS LUCHAS MUNICIPALISTAS

Los programas y experiencias de gobierno en Tlalpan y Cuahuacán compartieron el mismo destino: no pudieron continuar, a pesar de su innovación, apertura a la participación y manejo más transparente de sus recursos, porque en ambos casos el siguiente gobierno desdeñó la experiencia y la dejó fenecer. Esta misma situación fue repitiéndose en otras experiencias de gobierno que tenían fuertes vínculos con organizaciones civiles y sociales, y que habían impulsado formas de participación ciudadana en asuntos locales. La experiencia de Codemuc en Cuquío terminó al cambiar el partido en el ayuntamiento en 2003. Antes, en el año 2000, el Comité de Unidad Tepozteca dejó el gobierno local de Tepoztlán; la COCEI no pudo refrendar nuevamente su triunfo en los comicios locales de Juchitán en 2002; la Asamblea Popular de Gobierno de Tatahuicapan fue derrotada en 2004; ese mismo año, en Alcozauca se concluyó con 25 años de gobiernos de izquierda. Este último hecho cerró simbólicamente una serie de experiencias municipalistas que hacían énfasis en la participación de la sociedad, lo que puso en entredicho un modelo donde organismos sociales se involucraban en la lucha democrática por el poder municipal, en la que al ganar (generalmente con las siglas del PRD), miembros de esas organizaciones se incorporaban al gobierno y desde ahí se propiciaba la participación ciudadana, la planeación y priorización democrática de obras y servicios, así como la creación de espacios y mecanismos de rendición de cuentas.

La crisis de este modelo tiene que ver con la transición hacia un Régimen de Partidos Dominantes, en el cual se privilegia la rentabilidad política frente a la democratización de gobierno. Esto explica el auge que han tenido las políticas asistenciales (despensas, becas, apoyos), pues reeditaban más que las políticas participativas, que requieren un mayor trabajo de organización,

capacitación y consenso con la población, y que implican constantes negociaciones entre grupos, incorporar sus demandas a las políticas públicas locales, así como transparentar los recursos públicos como una práctica de gobierno.

El modelo participativo fue frenado tanto por la nueva lógica de legitimación y control de la clientela electoral de los diferentes partidos como por las limitaciones de la estructura municipal, que hacen complicado y tortuoso el manejo ágil y flexible en la definición y el destino de los recursos para obras y servicios, así como la falta de atribuciones y dinero por parte de los gobiernos municipales, que les dan un estrecho margen para definir las acciones participativas.

Muchas acciones municipalistas empezaron a desarrollarse fuera del ámbito gubernamental o de las instituciones formales, como una respuesta de la sociedad civil que trataba de superar las limitaciones y los obstáculos a los que están sometidos los ayuntamientos, y para hacer a un lado la lógica de rentabilidad política de los partidos. De acuerdo con lo anterior, se impulsaron experiencias tendientes a la construcción de la autonomía indígena desde los espacios comunitario, municipal y regional. Fueron relevantes las acciones ciudadanas vinculadas al espacio municipal en defensa del territorio y los recursos naturales, sean el agua y los bosques, así como la elaboración de agendas sociales en temas sensibles para la ciudadanía, como la transparencia, la equidad de género o la migración.

A continuación mostraremos algunas de las nuevas expresiones de luchas municipalistas. Iniciaremos con tres experiencias de construcción de autonomía: las autoridades auxiliares de Oaxaca, el municipio autónomo de Suljaa', en Guerrero, y las Juntas de Buen Gobierno en Chiapas. En el caso de la defensa de los recursos naturales, tomaremos ejemplos de la gestión comunitaria del agua en varias partes del país y, finalmente, analizaremos un instrumento para la medición de la transparencia ciudadana como parte de la relevancia de ese tema en la agenda social.

### *La comunalidad y las autoridades comunitarias de Oaxaca*

Oaxaca es un estado multicultural y diverso, no sólo tiene en su territorio a un poco más de la cuarta parte de los pueblos originarios del país (15 de los 56), sino que concentra la quinta parte de los municipios de México (572 de

los 2 435). Esta situación es más compleja aún si consideramos que existen alrededor de 2 300 agencias municipales y de policía que son la representación de las comunidades en los municipios. En los últimos años se ha desarrollado una serie de acciones encaminadas a lograr el reconocimiento de las autoridades comunitarias y el fortalecimiento de las agencias municipales oaxaqueñas. Esto se debe al desequilibrio que existe entre las comunidades y las cabeceras municipales, las cuales concentran los recursos, obras y servicios públicos, y centralizan la toma de decisiones en las asambleas de la cabecera, excluyendo a las autoridades comunitarias (García *et al.*, 2004:25-27).

El proceso por el que se ha transitado para alcanzar mayores capacidades y autonomía en las comunidades ha conducido a un fortalecimiento de las propuestas y potencialidades de las pequeñas localidades. De esta forma, se ha generado el concepto de comunalidad, el cual se refiere al modo de vida comunal que caracteriza a las sociedades originarias, resaltando la manera en que viven las personas y no sólo su ámbito territorial; esta forma de organización esta cimentada en un denso tejido social comunitario y regional constituido por múltiples relaciones (De la Cruz *et al.*, 2006:57).

De acuerdo con Martínez Luna (2003), la comunalidad posee seis elementos: *a)* el territorio comunal, que se entiende como la tenencia comunal de la tierra, pero que se amplía a los recursos naturales y a la relación de la población con ella; *b)* la Asamblea, como espacio deliberativo para la toma de decisiones y la construcción de consensos, en la diversidad y en la pluralidad; *c)* la elección de los representantes, como parte de un complejo sistema de participación, trabajo y responsabilidades de los miembros de las comunidades, con base en el cumplimiento de cargos y como parte de un proceso de pedagogía política; *d)* el Consejo de Ancianos, como un espacio fundamental de la estructura política, en el que participan las personas que por su experiencia y conocimiento pueden servir de consejeros para situaciones relevantes o complicadas para la vida de la comunidad; *e)* el tequio, con mecanismo social que organiza y planifica el trabajo voluntario que los miembros de una comunidad realizan para obras de carácter público y de servicio general; *f)* la solidaridad comunitaria o ayuda mutua, que se refiere a los mecanismos de apoyo recíproco entre personas y familias en situaciones de dificultad, de escasez o de desgracia.

De esta manera, aun sin el reconocimiento por parte de los poderes estatales y municipales, las acciones y prácticas sociales llevadas al cabo por las comunidades oaxaqueñas han ido defendiendo y reinterpretando sus pro-

pías formas y mecanismos de decisión sobre los asuntos públicos, la organización del sistema de cargos, la administración local y la gestión de su territorio, como una vía de construcción autonómica en sus localidades, evitando en la medida de lo posible que los partidos políticos se inmiscuyan en sus asuntos internos.

### *Municipio autónomo de Suljaa'*

La constitución del municipio autónomo de Suljaa' tiene como origen una serie de agravios e injusticias hacia las comunidades amuzgas en el municipio de Xochistlahuaca, en el estado de Guerrero, que las han impulsado a luchar por el respeto a sus derechos y sus formas de decisión colectiva (Gutiérrez, 2001).

El movimiento que promueve la formación del municipio autónomo alcanza relevancia en enero de 2001, cuando unas 20 comunidades amuzgas deciden formar el Frente Cívico Indígena de Xochistlahuaca (FCIX), debido a la imposición en el nombramiento de autoridades comunitarias y a la represión por parte de la presidenta municipal Aceadeth Ramos. El FCIX toma el palacio municipal y conforma un gobierno paralelo.

Al acentuarse la confrontación con las autoridades municipales y estatales, el Frente Cívico propone la creación de un municipio indígena y como paso inicial constituye, en abril de 2002, el Consejo Municipal Autónomo con representantes de 32 comunidades. Para noviembre de ese año, la asamblea general de comunidades y el Consejo de Ancianos acuerdan conformarse como el municipio autónomo de Suljaa' y nombran a sus autoridades, con el mandato de dirigir las actividades del gobierno autónomo, bajo el principio de "servir obedeciendo al mandato del pueblo y no servirse de él", en ejercicio del derecho a la autonomía, de acuerdo con su cultura, instituciones, lengua y territorio (Rodríguez, 2005a:218-224).

A partir de entonces, el municipio autónomo de Suljaa' opera en la resistencia. Tienen autoridades propias, no reconocidas por instituciones oficiales del Estado, que organizan las actividades del municipio en materia de administración, realizando también proyectos como la biblioteca, la radio comunitaria, trabajos de reforestación y de conservación del río Xochistlahuaca, junto con sus manantiales, además de las actividades del mercado y de algunas de las escuelas bilingües (Cruz, 2006:67).

La experiencia de autonomía indígena enfrentó varias dificultades: las tentativas de represión por parte del gobierno estatal, la exclusión de los progra-

mas y servicios públicos, como el registro civil, la falta de recursos económicos para atender las necesidades de salud, educación o agua potable de las comunidades en resistencia, así como la oposición de los dirigentes de los partidos políticos con presencia en la región (Valtierra, 2003). Estas limitantes provocaron un desgaste en la población que apoyó esta experiencia; sin embargo, las acciones y propuestas generadas a partir de la creación de este municipio indígena han servido de referencia para muchas otras luchas indígenas en el país.

### *Las Juntas de Buen Gobierno zapatistas*

El caso más significativo del replanteamiento de la dimensión municipal-regional en el periodo de instauración del Régimen de Partidos Dominantes fue la creación, por parte del EZLN, de las Juntas de Buen Gobierno o “Caracoles”, en agosto de 2003, como un espacio para apoyar las labores de los municipios autónomos zapatistas, los cuales tienen responsabilidades y atribuciones diferentes a las establecidas para los municipios constitucionales.<sup>82</sup> Las Juntas de Buen Gobierno, como entidades regionales de gobierno, coordinan y coadyuvan en las actividades de municipios autónomos, con las siguientes responsabilidades:

- Tratar de contrarrestar los desequilibrios en el desarrollo de los municipios autónomos y de las comunidades.
- Mediar en los conflictos que pudieran presentarse entre los propios municipios autónomos, así como en los que se susciten entre éstos y los municipios gubernamentales.
- Atender las denuncias contra los Consejos Autónomos por violaciones a los derechos humanos, protestas e inconformidades.
- Promover y vigilar la realización de proyectos y tareas comunitarias en los municipios autónomos rebeldes zapatistas, cuidando la cabalidad en el desempeño en los tiempos y formas acordados por las comunidades.
- Vigilar el cumplimiento de las leyes que, de común acuerdo con las comunidades, funcionan en los municipios rebeldes zapatistas.

<sup>82</sup> Los municipios autónomos rebeldes zapatistas son los encargados en primera instancia de cumplir las diez demandas del movimiento zapatista: democracia, justicia, libertad, trabajo, tierra, techo, alimentación, educación, salud, información, cultura, independencia y paz.

Los Caracoles representan un segundo ámbito de gobierno autónomo, el cual está encargado de coordinar las acciones sociales (educación, salud, vivienda), de las obras y servicios públicos (agua, documentación, seguridad) en los municipios zapatistas, de construir relaciones más equitativas entre ellos mediante una política redistributiva, así como de administrar justicia y mediar en los conflictos intercomunitarios.

Algunos autores (González Casanova, 2003; Almeyra, 2003; Almeyra y Thibaut, 2006) han calificado este proceso como un avance en la construcción de la autonomía de los pueblos indígenas. González Casanova señala que los caracoles son un cambio para “la transformación de zonas de solidaridad entre localidades y comunidades afines, en redes de gobiernos municipales autónomos, que a su vez se articulan en redes de gobierno que abarcan zonas y regiones más amplias” (González Casanova, 2003:3-4). Por su parte, Almeyra indica que las Juntas, como gobiernos de segundo nivel, buscan “funcionar de instancia superior para fijar normas y resolver litigios entre las comunidades o de los campesinos con el mercado y repartir de modo más justo los recursos entre las diferentes regiones y localidades” (Almeyra, 2003:23). De esta manera, los Caracoles, al administrar su territorio en función de los intereses colectivos y por medio de organismos colegiados que tienen que rendir cuentas, constituyen un espacio de aprendizaje de la democracia y de construcción del poder local (Almeyra y Thibaut, 2006:120).

Sin embargo, el esfuerzo de coordinación regional de municipios enfrenta varias dificultades, una de ellas es la dependencia del EZLN, sobre todo porque las comunidades carecen de experiencia administrativa y de cuadros políticos formados (Almeyra, 2003). En este sentido, el funcionamiento de las Juntas tiene como reto el proceso de apropiación para quienes la conforman (Muñoz, 2003:270), no sólo en asuntos administrativos, como el delimitar las competencias entre municipios y comunidades, sino también en cuestiones políticas, en las relaciones con los municipios constitucionales de su región y con organizaciones y comunidades que no son simpatizantes zapatistas.

### *Defensa y gestión social del agua*

El agua no sólo es un recurso necesario para la sobrevivencia y la salud de toda persona, también tiene un sentido identitario y cultural que lo vuelve un referente vital para muchas comunidades campesinas e indígenas. Esta valor-

zación comunitaria del líquido se ha enfrentado a la necesidad de los centros urbanos, que demandan nuevas fuentes de abastecimiento. Por esta situación, muchas de las acciones ciudadanas pugnan por la defensa del agua frente a la extracción o sustracción del líquido por parte de las ciudades, como sucede en los sistemas Romita-León, Tatahuicapan-Coatzacoalcos, Acuitlapilco-Tlaxcala, San Felipe del Agua-Oaxaca, Magdalena-Axocopan y San Buenaventura Nealtican-Puebla, entre otros muchos. Como ejemplos de esta conflictiva relación entre comunidades y ciudad veremos las dos primeras experiencias.

En el caso de Romita, en el estado de Guanajuato, se desarrolló en el año 2002 una lucha por la defensa de su recurso, ya que el Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del municipio, colindante con León —ciudad que cuenta con una gran cantidad de industrias del calzado—, estaba sobreexplotando los mantos acuíferos de Romita, lo que ocasionó que 70 de los 120 pozos existentes se agotaran. Después de una intensa movilización y de realizar varias denuncias en foros nacionales, las autoridades comunitarias negaron el permiso para que constructoras privadas construyeran nuevos pozos de extracción de agua (Rodríguez, 2005b).

Un proceso similar se desarrolló en el sur del estado de Veracruz, donde el municipio de Tatahuicapan<sup>83</sup> tiene instalada una planta de agua que lleva el vital líquido a las ciudades petroleras de Coatzacoalcos y Minatitlán. En 1984 ambas ciudades enfrentaron problemas de escasez de agua debido a los altos costos que implicaba su extracción. La alternativa para la obtención de este recurso fue la sierra aledaña de Santa Marta, que cuenta con una gran cantidad de escurrimientos; para ello, el gobierno estatal impulsó la construcción de la presa Yuribia. No obstante, la presa y la distribución de su agua hacia las ciudades afectaría el abasto de las comunidades de Tatahuicapan. Las autoridades municipales aceptaron la construcción de la presa, debido a que se ofrecieron obras de infraestructura para la cabecera (Robles y Paré, 2005:129-131).

En el año 1994, cuando los trabajos de la presa y el acueducto estaban por concluir, las promesas de construcción de escuelas y caminos se habían olvidado. La población se movilizó para exigir que se cumplieran los acuerdos, logrando, entre otras cosas, el reconocimiento del municipio. Así se inició un continuo conflicto entre el municipio de Tatahuicapan con las grandes ciu-

<sup>83</sup>Tatahuicapan es un municipio creado en 1994, con población nahua y popoluca.

dades, llegando al punto de cerrar la planta de extracción y distribución del agua; como solución se ha planteado el pago de derechos ambientales para las comunidades indígenas de Tatahuicapan, por el uso del sistema hídrico (Rodríguez, 2003b).

Por otro lado, hay una larga tradición, en las comunidades campesinas e indígenas de nuestro país, de gestión y manejo de los sistemas de agua potable, ya que la ausencia de soluciones por parte de los gobiernos para satisfacer la demanda del líquido ha generado que las comunidades se responsabilicen de su abastecimiento. Ejemplo de ello es la experiencia de Xoxocotla, Morelos (Xoxocotla A.C., 2006), una comunidad indígena que ha logrado asumir el control y la administración del sistema de agua potable. Este proceso se ha consolidado mediante la integración de una asociación civil que está al servicio de la comunidad y que es el interlocutor con las autoridades del estado de Morelos. En los últimos años, el crecimiento de la población aumentó la necesidad del vital líquido, no sólo en Xoxocotla sino en las demás comunidades que se abastecen de su manantial, lo que obligó a cancelar tomas para albercas y granjas avícolas, entre otras. Fue entonces que se iniciaron los conflictos con las autoridades municipales y estatales, las cuales pretendían evitar dichas cancelaciones. La gente de Xoxocotla se organizó con otros pueblos y logró ocupar la Cámara de Diputados estatal. Después de largas negociaciones se estableció que los sistemas de agua pueden ser administrados por grupos organizados de las comunidades y por el gobierno municipal.

Otro caso es el Sistema de Agua de Tulpetlac (Barreda, 2006:87); Tulpetlac es un pueblo ubicado al norte del Distrito Federal, en Ecatepec, Estado de México, el cual gestiona de forma colectiva y comunitaria un sistema de agua que abastece a cerca de 12 mil usuarios. Este sistema de gestión actualmente enfrenta varias dificultades: el continuo aumento poblacional, debido a la migración, hace que la cantidad de líquido de los pozos no sea suficiente para satisfacer la demanda; además, el sistema no tiene recursos suficientes para ampliar las redes de distribución. El mayor problema es la ofensiva de la Conagua y del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de Ecatepec, que pretenden terminar con el sistema comunitario.

Las acciones ciudadanas, junto con las experiencias de gestión y defensa comunitaria del agua, muestran la complejidad que tiene la disputa de este recurso en el contexto de una creciente escasez del líquido en varias regiones del país. También nos dejan ver la diversidad de modalidades de resistencia y organización que tienen los distintos actores sociales para proteger sus fuen-

tes de agua y que no necesariamente transcurran por las vías de las instituciones formales, sino desde la autoorganización.

*Programa Ciudadanos  
por Municipios Transparentes*

El Programa Ciudadanos por Municipios Transparentes (Cimtra) es una iniciativa civil que propone una herramienta, desde la perspectiva ciudadana, en torno a la transparencia y rendición de cuentas de los gobiernos municipales y delegacionales. Para ello, organizaciones de la sociedad civil<sup>84</sup> emprendieron, desde 2002, una metodología que permite calificar los mecanismos de transparencia que los ayuntamientos están desarrollando para gobernar de cara a la ciudadanía,<sup>85</sup> a través de la aplicación de un cuestionario a las autoridades y funcionarios locales. El programa ha sido retomado y aplicado por otros organismos civiles y ciudadanos interesados en el funcionamiento ético y responsable de su gobierno municipal (Domínguez *et al.*, 2004:61-63).

El Cimtra busca contribuir a la generación de una cultura de la transparencia en los ciudadanos y fomentar la difusión de aquellas experiencias valiosas que los gobiernos municipales emprenden en materia de rendición de cuentas. Es una herramienta ciudadana, es decir, no responde a los intereses de ningún partido político, gobierno local o grupo empresarial que trata de identificar mecanismos, acciones y prácticas de transparencia gubernamental. Asimismo, el Cimtra ha servido como una herramienta para establecer niveles mínimos de transparencia en los gobiernos locales de diferentes estados del país, que tienen legislaciones sobre transparencia diferenciadas.

Hasta febrero de 2008, el Cimtra había sido aplicado en 82 municipios, en algunos hasta en cinco ocasiones. El promedio por aplicación es el siguiente: primera, 24.70; segunda, 39.75; tercera, 45.15; cuarta, 48.03 y quinta, 65.94 puntos en una escala del 0 al 100;<sup>86</sup> estos datos ponen en evidencia los rezagos que en esta materia tienen los gobiernos locales.

<sup>84</sup> Cesem, ICMA, Vertebra, Alianza Cívica y Locallis.

<sup>85</sup> La metodología se basa en un cuestionario de 31 preguntas, con tres campos específicos: 1) información ciudadana; 2) atención ciudadana, y 3) espacios de comunicación entre gobierno y sociedad.

<sup>86</sup> Para conocer en detalle este programa consulte <<http://cimtramx.tripod.com/transparencia/>>.

Algunas de las enseñanzas de este programa son: que los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia no son necesariamente costosos, ya que muchos de ellos son accesibles para los ayuntamientos, pero dependen de la voluntad política de los gobernantes para abrir la información a la sociedad; que no basta la existencia de leyes y de instituciones de transparencia, la ciudadanía debe conocer y ejercer su derecho de acceso a la información; y finalmente, que la participación es fundamental para construir una cultura de la transparencia que enseñe a exigir cuentas a los gobiernos.

Por último, es importante que los mecanismos de transparencia queden institucionalizados como acciones permanentes de los ayuntamientos. No basta la buena voluntad de las autoridades y los funcionarios; el acceso a la información debe estar instalado dentro de la estructura del aparato de gobierno y debiera ser asumido por los equipos de gobierno en su quehacer cotidiano.

#### LAS LUCHAS MUNICIPALES COMO ESPEJOS DESDE LO LOCAL

Los ejemplos de las acciones ciudadanas y experiencias municipalistas, durante la transición al Régimen de Partidos Dominantes, no pretenden abarcar la generalidad de los procesos locales de nuestro país, ni representan el sentir de muchos de los actores que participan en el ámbito municipal. Sin embargo, muestran la necesidad de cambiar y transformar las cosas en el ámbito local y revelan que algo estaba funcionando mal en el municipio mexicano. Hay en estos procesos tres puntos clave que expresan el deterioro en el tejido sociopolítico del nuevo régimen: el primero se refiere a la creciente desconfianza de los ciudadanos hacia las instituciones gubernamentales y sus formas de representación política, así como el cuestionamiento a la credibilidad de los sistemas de elección a través de los partidos políticos, debido a su carácter excluyente y por la renovación de las prácticas clientelares en la relación gobierno-partidos-ciudadanos; esto último constituye una característica del nuevo régimen en lo local, pues la acción gubernamental se ha ido reestructurando para fortalecer el dominio de los partidos políticos, excluyendo las formas de organización y participación independientes. Un segundo elemento indica que la falta de resultados de los ayuntamientos está poniendo en predicamento las capacidades de éstos para solucionar los problemas de la población. El tercer punto es la desilusión que existe en varios sectores so-

ciales ante las expectativas incumplidas, que había generado la alternancia en el gobierno federal, en términos de que se realizarían cambios en la vida pública y gubernamental del país. Pobreza, corrupción y exclusión seguían siendo las constantes en los diferentes municipios de la República.

Por estas razones, algunas expresiones de la acción ciudadana se dirigieron a fortalecer los procesos de autodeterminación y autogestión de los pueblos y comunidades, que si bien tenían ya tiempo desarrollándose, tomaron renovados bríos como alternativa organizativa para sus habitantes. Los municipios autónomos surgen como contrapeso a la reconstitución de cacicazgos y renovación de las corruptelas de los gobernantes en los municipios constitucionales. Con el fortalecimiento de los espacios comunitarios cercanos a la gente, y con la posibilidad de que la población incida en sus procesos, está quedando rebasado el ámbito municipal; se han conformado espacios regionales de articulación y construcción de alternativas más amplias. También se atiende la defensa de los territorios y de los recursos naturales por parte de las localidades, como en el caso de la resistencia y gestión comunitaria del agua, y toma importancia la concientización de grupos ciudadanos que vigilan y exigen a sus gobernantes la rendición de cuentas, que se debe a una desconfianza histórica del ciudadano hacia sus autoridades.

Las luchas municipalistas de grupos y organizaciones sociales y ciudadanas han puesto en cuestionamiento tanto a la estructura actual del municipio como al Régimen de Partidos Dominantes, que muestra una falta de voluntad para generar espacios de participación más democráticos y que no acepta mecanismos de rendición de cuentas y obstaculiza la generación de procesos incluyentes, claros y plurales para la elección de las autoridades locales. La escasa relación que existe entre las políticas y los programas gubernamentales, con acciones que mejoren las condiciones de vida de la población, pone en duda el cumplimiento de dos elementos centrales de la agenda histórica del municipalismo mexicano: la democracia y el desarrollo local.

De esta manera, en la parte final del sexenio de Vicente Fox la vida política nacional se encontraba en un esquema de franco deterioro, no sólo por la manifiesta incapacidad del gobierno federal para resolver los problemas sociales y económicos de la población, sino por una creciente ausencia del ejecutivo federal en el escenario político; esta situación fue aprovechada por diversos actores políticos, incluso privados, que incidieron en el proceso electoral de 2006. El abandono de las funciones del Estado, la profundización de las políticas neoliberales del gobierno y la falta de interlocución con actores lo-

cales y sociales caracterizaron a la agónica administración foxista, en la que los municipios fueron los que resintieron con mayor crudeza dicha situación.

Sin embargo, como veremos en nuestro siguiente capítulo, los ciudadanos no se quedaron con los brazos cruzados y fomentaron la discusión de propuestas y alternativas para transformar al municipio mediante un proceso de construcción de agendas ciudadanas.



## 4. La construcción de la agenda ciudadana municipalista

El gobierno municipal perredista de Texcoco estaba, desde inicios de 2006, instrumentando su programa de reordenamiento urbano,<sup>87</sup> con el cual quería “atender la problemática urbana que le impedía a la ciudad alcanzar un nuevo modelo de desarrollo regional” (Rojo, 2007:87), aunque para algunos la intención del ayuntamiento era generar condiciones de imagen, vialidad y servicios para el establecimiento de centros comerciales, entre otros, la construcción de una tienda de la cadena Wal Mart. Para llevar a cabo dicho programa tenían que desalojar al comercio ambulante, que en los últimos años se había asentado en las calles y plazas del centro de la ciudad. Entre los comerciantes estaban los vendedores temporales de flores, los llamados floristas, que desde hacía tres lustros acudían a Texcoco para ofrecer sus productos en las afueras del mercado Belisario Domínguez. El 20 de abril de 2006 la policía municipal desaloja a los floristas y las autoridades locales proponen reubicarlos en las orillas de la cabecera. Los vendedores rechazaron la reubicación y decidieron acudir al Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra (FPDT) del municipio vecino de San Salvador Atenco, en busca de apoyo para forzar al ayuntamiento a entablar una negociación que los reinstalara.

Los floristas y el FPDT convocan a una movilización el 3 de mayo, intentando establecerse nuevamente en las afueras del mercado. El ayuntamiento, por su parte, pide apoyo al gobierno estatal priísta, que envía policías y granaderos estatales para enfrentar a los manifestantes, los cuales se refugian en una casa cercana mientras se produce el cerco policiaco.

<sup>87</sup> El programa de reordenamiento de la ciudad de Texcoco ganó el Premio de Gobierno y Gestión local en ese año.

En San Salvador Atenco, consecuentemente, otros miembros del Frente cierran la carretera Lechería-Texcoco, intentando presionar al gobierno del estado para que retire el cerco y se resuelva el conflicto. Poco a poco, llegan estudiantes de la Universidad Chapingo y de los pueblos cercanos para enfrentarse a la policía. El conflicto se vuelve más intenso; ahora es el gobierno federal panista el que envía a la Policía Federal Preventiva (PFP), que junto con la Agencia de Seguridad Estatal y las policías estatal y municipal intentan desbloquear la carretera, con un saldo de un joven muerto. Por la tarde, las fuerzas policiacas se retiran para preparar el ataque del siguiente día, el 4 de mayo. Esta represión fue la más cruel del sexenio de Fox: terminó con la ocupación de San Salvador Atenco, la muerte de dos jóvenes, la detención de 207 personas, el abuso sexual contra varias mujeres, el cateo ilegal de casas y causó lesiones a muchos habitantes.

Este proceso muestra la lógica de funcionamiento del Régimen de Partidos Dominantes, donde la inclusión, el diálogo y los procedimientos democráticos son ignorados cuando afectan los intereses de los partidos, sus gobiernos y grupos económicos afines. El ejemplo nos enseña, además, que ahora son los gobiernos que provienen de los principales partidos, incluidos los que unos años atrás, cuando estaban en la oposición, llamaban a sus simpatizantes a defender la democracia y los derechos ciudadanos, como en los casos del PAN y el PRD.

Por otra parte, se puede observar que muchos grupos ciudadanos ya no tienen referentes e interlocutores políticos o institucionales con quienes puedan apoyarse, por lo que recurren a las organizaciones sociales, universidades y comunidades para resistir o enfrentar a los gobiernos que los excluyen.

Es el caso de los habitantes de San Salvador Atenco y sus aliados, los floristas de Texcoco, el que nos muestra el funcionamiento del recién consolidado régimen político y que va a tener como respuesta, desde las luchas municipalistas, la organización y el debate fuera de los espacios partidistas e institucionales.

#### EL MUNICIPALISMO AL FINAL DEL SEXENIO FOXISTA

La situación de los municipios hacia el ocaso del sexenio foxista pone de manifiesto una estructura de gobierno con pocas capacidades y recursos en donde se han fortalecido las prácticas políticas excluyentes por parte de los gobernantes.

tes y partidos, que impiden a los ciudadanos participar activamente en las definiciones públicas.

Hay, además, un resurgimiento de las formas fraudulentas para el acceso al poder municipal, formas que habían sido características del Régimen del Partido Hegemónico y que se consideraban superadas. En efecto, según los reportes de organizaciones civiles, varios procesos electorales a escala local, como los realizados en Oaxaca y Veracruz en 2004,<sup>88</sup> fueron calificados como elecciones de Estado, en la medida en que se utilizaron recursos gubernamentales del ámbito federal, estatal y municipal para inducir el voto ciudadano. Asimismo, se hicieron preponderantes las prácticas fraudulentas, como irregularidades en la instalación y el funcionamiento de casillas, acarreo de votantes, inducción, coacción y compra del voto, lista nominal electoral rasurada, etc. También se generaron nuevas acciones, como destinar mayores recursos para campañas en radio y televisión, situación agravada por la actuación desigual e inequitativa de los medios electrónicos de comunicación, que dieron preferencia al partido en el poder estatal. Todas estas situaciones señalan la condición en que se encontraba la democracia local en el Régimen de Partidos Dominantes: un regreso a las viejas y antidemocráticas prácticas electorales, agudizado por la debilidad y escasa autonomía de los institutos electorales estatales y por el comportamiento pragmático de los partidos políticos.

Las campañas electorales no estaban fortaleciendo las plataformas ciudadanas, y en los hechos fueron desplazadas por la prematura carrera para las elecciones de 2006 y el enfrentamiento político entre el gobierno federal y el gobierno del Distrito Federal, elementos que enturbiaron y restaron relevancia a los procesos locales.

Los bajos niveles de participación política en las jornadas de elecciones locales de los años 2004 y 2005, son indicadores del desinterés que tuvieron los comicios en la vida pública municipal (véase el cuadro 4.1).

Las actividades electorales se convirtieron en una disputa entre partidos con registro y sus clientelas políticas, para poder acceder al control de cargos y presupuestos públicos que, como hemos señalado, carecen de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, con los cuales se benefician los grupos que están en el poder.

<sup>88</sup> Véanse los documentos “Informe General Preliminar de la Red de Vigilancia Ciudadana de Veracruz” y el “Pronunciamiento del Colectivo por la Democracia de Oaxaca”.

CUADRO 4.1  
PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN ELECCIONES MUNICIPALES (2004-2005)  
(PORCENTAJES)

| <i>Estado</i>       | <i>2004</i> | <i>2005</i> |
|---------------------|-------------|-------------|
| Baja California     | 41          | –           |
| Baja California Sur | –           | 54          |
| Chihuahua           | 43          | –           |
| Coahuila            | –           | 53          |
| Durango             | 50          | –           |
| Guerrero            | –           | 48          |
| Hidalgo             | –           | 52          |
| Nayarit             | –           | 59          |
| Oaxaca              | 50          | –           |
| Quintana Roo        | –           | 51          |
| Tamaulipas          | 51          | –           |
| Yucatán             | 58          | –           |
| Zacatecas           | 54          | –           |

FUENTE: Sistema Electoral Mexicano, en <www.imocorp.com.mx>.

De esta forma, los procesos electorales estaban perdiendo su función legitimadora, con la consecuente falta de autoridad de los gobernantes ante su población. Además, había aspectos en la forma en cómo se integraban los ayuntamientos que no ayudaron a vincular a las autoridades con los habitantes, ya que una vez electas la planillas municipales existían grandes dudas sobre a quién representaban los miembros del cabildo, pues los regidores entran por medio del sistema de cuotas de partidos y no a través de la representación de comunidades o de las expresiones territoriales de la población del municipio.

En este sentido, sigue vigente, ahora en pleno inicio del Régimen de Partidos Dominantes, la añeja demanda ciudadana de contar con procesos electorales transparentes, equitativos y respetuosos de la legalidad, en las que intervengan instituciones neutrales que cuenten con la legitimidad suficiente para que los ciudadanos se animen a participar de nueva cuenta. Además,

el argumento de que la transición democrática consistía en quitar al PRI del gobierno para poner a otro partido no es suficiente, pues la alternancia en algunos gobiernos se llegó a entender como un cheque en blanco que otorga la ciudadanía para la corrupción y que permite la ineficiencia e incapacidad de los gobernantes locales.<sup>89</sup>

Todo ello ha provocado que, en diferentes regiones del país, se vislumbre un cierto desencanto hacia la democracia institucionalizada y se extienda la conciencia de que ni la alternancia política en los gobiernos locales, ni la democratización de los procesos electorales controlados por los partidos políticos, han tenido impacto en el mejoramiento de condiciones de vida de las comunidades (Maldonado, 2006; Jiménez y Rodríguez, 2005).

En el contexto de la conformación del Régimen de Partidos Dominantes se inició, desde 2005, un prematuro proceso preelectoral, en el cual se produjeron fuertes conflictos entre los actores políticos nacionales y que tuvieron fuertes impactos en la sociedad. En particular nos referimos a la intención del gobierno de Vicente Fox por destituir de su cargo al jefe de gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, en lo que popularmente se conoció como el desafuero, debido a que el jefe de gobierno presuntamente violó un amparo para la construcción de un acceso vial a un hospital privado. El trasfondo de esta imposición fue que el alcalde de la capital del país encabezaba la lista de preferencias electorales, lo cual lo convertía en un peligroso candidato de izquierda frente a un debilitado partido en el poder federal. Ante

<sup>89</sup> Los casos de presidentes municipales ineficientes y corruptos son muchos. Citamos sólo algunos, recuperados en *Larevista* (2004), que implican a todos los partidos políticos. El presidente municipal de Coquimatlán, Colima, Francisco Anzar, “el Tamacuaz”, famoso por ser un apostador empedernido en peleas de gallo, carreras de caballo y en juegos de azar, y a quien era imposible localizar o hablar con él; es más, ni el sismo del 21 de enero de 2003 lo hizo ocuparse de la presidencia del municipio. Luis Díaz, presidente municipal de Rosarito, Baja California, decía: “Me encanta la peda y de a madre. ¿A quién no le gusta? Pero si por eso andan diciendo que nomás no gobierno, pues son puras mentiras”. El profesor Juan Linares, presidente municipal de Hidalgo, Tamaulipas, sostiene que por gracia de la Virgen del Chorrito y no del pueblo es que ocupaba ese cargo. Al presidente municipal de Jaumave, Tamaulipas, José Goudiño, lo conocieron en la región como el Cacique (viste de vaquero, con botas de pitón, anda en camioneta Lobo, etc.). Los habitantes de este lugar dicen que no han visto obras en su favor, y los 21 millones de pesos para el desarrollo del ayuntamiento, la gente no sabe cómo los ejerció. Autoridades estatales y federales aseguraban que el presidente municipal de Huitzilac, Morelos, Rafael Vargas, tenía al ayuntamiento en estado de ingobernabilidad, ya que permitió la tala inmoderada de los montes morelenses. Como estos casos hay otros, como el “edil respondón de Cancún”, la “Dama de Hierro” de Uruapan, “El Padrino” de Tepic, etcétera.

una respuesta social inédita, el gobierno federal tuvo que echar atrás el desafuero. Sin embargo, esta situación polarizó a los diferentes sectores sociales en todos sus niveles. Jiménez y Córdova señalaban, a propósito del contexto social, “que el 2005 fue un año complejo en la sociedad mexicana. El desencanto por la democracia ha llegado a un punto crítico que puede derivar en retrocesos de lo alcanzado en años anteriores” (Jiménez y Córdova, 2006:18).

Pasado el desafuero y con el inicio de las campañas electorales para el proceso federal de 2006, la polarización política tomó nuevas dimensiones, al implementar el gobierno panista medidas represivas frente a las protestas e inconformidades de la población. En efecto, una serie de luchas y movilizaciones sociales, que comenzaron a tomar relevancia pública en San Salvador Atenco, en la capital de Oaxaca y en Lázaro Cárdenas, Michoacán, 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 (Contreras *et al.*, 2006b:7-8), como los casos de 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 del 14 de junio en Oaxaca, en los cuales se cometieron asesinatos y excesos por parte de las fuerzas de seguridad, y que expresan no sólo el nivel de confrontación, sino la falta de mecanismos democráticos para el manejo de conflictos sociales.

Así, en esta etapa de constitución del régimen se hizo evidente la separación y polarización entre los diferentes actores del escenario nacional, la cual fue mostrando una diferenciación en sus prioridades e intereses. Es en este contexto que las agendas se convirtieron en un instrumento que muestra los distintos proyectos que los grupos políticos, civiles y académicos estaban impulsando.

#### LA AGENDA GUBERNAMENTAL Y LA REELECCIÓN

A partir de 2000, con el proceso de transición de régimen, muchos actores dedujeron que el país había entrado a un periodo propicio para plantear nuevos temas en la agenda municipalista y comenzar un nuevo proceso de reformas. El problema era identificar los elementos para una agenda común, como antes había sido el respeto al voto y el derecho a elecciones libres, o bien el re-

conocimiento del municipio como entidad de gobierno, temas que habían sido de coincidencia entre los actores políticos, sociales y ciudadanos (Gue-  
rro y Guillén, 2000).

Sin embargo, al asentarse el Régimen de Partidos Dominantes se pudo observar una separación entre las agendas municipalistas de los distintos actores. Uno de los temas de discrepancia inicial fue el de la reelección inmediata de alcaldes y regidores;<sup>90</sup> por ejemplo, la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal de 2000 señala que 20 por ciento de alcaldes pedía instaurar la reelección inmediata. Al respecto, Acedo y Guillén (2002:29) advertían que:

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.

Paulatinamente, el tema de la reelección inmediata de los alcaldes se fue instalando en el debate público, sobre todo en la agenda de los partidos y de las asociaciones de gobiernos municipales, como parte de la lógica de reproducción de los grupos de interés en el Régimen de Partidos Dominantes.

Un elemento que tuvo un impacto en el tema de la reelección fue la realización de la Convención Nacional Hacendaria (CNH) en 2004,<sup>91</sup> impulsada por los gobiernos de los estados y la federación. La declaratoria, conclusiones y acuerdos finales se realizaron, después de un periodo de fuertes negociaciones entre los actores involucrados, en agosto de 2004. Uno de los logros de los representantes de los gobiernos municipales fue el reconocimiento de la situación de los municipios (CNH, 2004:12):

<sup>90</sup> El artículo 115 de la Constitución prohíbe, desde 1933, la reelección inmediata de los miembros del cabildo municipal.

<sup>91</sup> El llamado a realizar la Convención Nacional Hacendaria surge de la “Declaración de Cuatro Ciénegas”, que se efectúa en agosto de 2003 por el gobierno federal, los gobernadores de las 31 entidades federativas y el jefe de gobierno del Distrito Federal. Los municipios y los legisladores federales y estatales se incorporan después.

Es indispensable fortalecer a los municipios reconociendo su heterogeneidad, ampliando sus potestades y fortaleciendo sus haciendas, garantizando nuevos 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: “Incorporar la posibilidad de reelección de los presidentes municipales para facilitar el impulso de programas de mediano plazo, tales como la modernización del catastro” (CNH, 2004:64).

Aunque las propuestas de la CNH quedaron prácticamente en el olvido, sirvieron para ubicar las preocupaciones de la agenda de los gobiernos municipales: más recursos y el debate entre la ampliación del mandato o la reelección inmediata. Para junio de 2005 se reúnen los alcaldes de la Conferencia Nacional de Municipios de México (Conamm) en Villahermosa, Tabasco, y proponen su “Agenda municipalista prioritaria”, que incluye demandas de carácter fiscal y financiero, así como la extensión del periodo de las administraciones a cuatro años.

El debate entre ampliación o reelección queda zanjado para finales de 2006, cuando la Conamm propone 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” (Conamm, 2006:11).

#### CAMPAÑA NACIONAL POR LA DEMOCRACIA Y EL DESARROLLO LOCAL

La importancia del tema de la reelección y de mayores recursos a los municipios mostró las diferencias de las prioridades que tenían las agendas municipalistas de los actores gubernamentales con los de la sociedad civil. En efecto, uno de los elementos que detonó la discusión municipalista dentro de las organizaciones civiles fue la iniciativa de reforma que envió el jefe del ejecutivo federal el 9 de septiembre de 2004 y que proponía la modificación del

artículo 115 constitucional para permitir, entre otros puntos, la reelección inmediata de autoridades municipales (presidentes, síndicos y regidores). Llamó la atención 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”, como se argumentaba en la CNH. Sin embargo, a esta iniciativa no se le dio entrada, 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 cuál era el trasfondo de esta iniciativa, así como las implicaciones que podía tener la reelección de autoridades locales en el funcionamiento de los ayuntamientos. Los argumentos en que coincidieron las organizaciones para oponerse a la reelección abarcan cuatro aspectos (Jiménez *et al.*, 2005:13-15):

- a) Los procesos electorales no estaban suficientemente consolidados ni eran necesariamente democráticos; las experiencias de 2004 en Baja California, con la cuestionada candidatura y triunfo del multimillonario Hank Rohn; en Veracruz, con denuncias de uso de recursos gubernamentales; en Oaxaca, con el asesinato de la candidata al municipio de Estancia Grande, y en Chiapas, con violencia pre y poselectoral, eran muestras del deterioro en los comicios locales. Además, se había fortalecido el monopolio de los partidos políticos para participar en los procesos electorales; las candidaturas ciudadanas aún estaban lejos de ser una realidad en los municipios.
- b) Las campañas electorales no eran suficientemente fiscalizadas, ni eran transparentes, ni había rendición de cuentas; esto se tradujo en una serie de cuestionamientos, como la integración partidista de los consejos ciudadanos en los institutos electorales estatales y en el mismo IFE, el constante rebase de los topes financieros de las campañas, la utilización de recursos públicos y la inducción de voto a través de los medios electrónicos. Considerando la situación, sería previsible que los alcaldes continuaran con estas prácticas, con el fin de mantenerse en el poder municipal.
- c) La reelección abría la posibilidad de consolidar y legitimar los cacicazgos locales y regionales, algo que quiso combatir la reforma de 1933 a costa de fortalecer el presidencialismo. Ahora ocurría el proceso contrario: debilitar a la federación vigorizando a los grupos de poder local.

d) Por ser un tema polémico y con un referente histórico tan fuerte, la reelección debería ser consultada a la sociedad. Hasta ese momento había sido parte de un acuerdo de último minuto en la Convención Nacional Hacendaria; después se expresó en la iniciativa de reformas presentada por la presidencia de la República, que había sido elaborada por el equipo de asesores de la Secretaría de Gobernación.

Con estos argumentos se quería enfatizar que la democracia local no se fortalecía con la reelección de las autoridades locales, es más, la reelección por sí misma tampoco mejoraba la recaudación tributaria, como intentó justificar la iniciativa del ejecutivo federal en torno a la modificación del artículo 115 constitucional. Si no hay confianza en los procesos electorales, si no hay claridad en los procedimientos y en la utilización de recursos en favor de los partidos políticos, si se seguía utilizando el aparato gubernamental para apoyar al alcalde, si no había compromisos con la rendición de cuentas y la transparencia en los comicios, no tenía sentido proponer la reelección.

Uno de los resultados de esa reunión fue no limitar la agenda municipalista al tema de la reelección, sino abrir la discusión a otros elementos que posibilitaran la construcción de la democracia local, así como fortalecer al municipio para mejorar las condiciones de vida de la población.

De esta manera arrancaba la Campaña Nacional por la Democracia y el Desarrollo Local, como una propuesta que resaltaba la discusión de elementos sustantivos para consolidar la democratización de la vida local. Uno de los propósitos de la Campaña fue darle visibilidad a las propuestas de los actores que habían estado promoviendo procesos de democratización y el desarrollo local. Sobre esta base se propusieron temas con el fin de realizar una reforma municipal, la cual tendría que considerar los siguientes apartados (Jiménez *et al.*, 2005:93-94):

- 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 proponiendo nuevas formas de democracia directa, ejerciendo el autogobierno y el control social, así como 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, que estime al municipio como expresión de la soberanía popular.

- Que reconozca la diversidad municipal dentro de los ámbitos territorial, económico, demográfico, étnico y cultural, para lograr 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 los trabajos de discusión y debate de las organizaciones municipalistas participantes en la Campaña Nacional por la Democracia y el Desarrollo Local, en septiembre de 2005 se propuso elaborar una agenda ciudadana municipalista, de manera que pudieran plantearse alternativas a la difícil situación del municipio, después de los pocos cambios que trajo, en lo local, la transición de régimen político, con la idea de que la agenda municipalista se constituyera en un proceso que fuera de abajo hacia arriba, desde las principales experiencias locales, regionales o estatales, y que pudiera propiciar la transformación necesaria para la construcción de un nuevo municipio (Jiménez *et al.*, 2005:110). Se acordó, a partir de lo anterior, realizar una Asamblea Ciudadana Municipalista, que permitiera discutir y reflexionar los elementos clave que pudieran favorecer la democracia y el desarrollo local desde una perspectiva ciudadana local y civil (Cesem, 2005:3-4).

La decisión de elaborar una agenda municipalista desde una perspectiva civil no era algo novedoso; varias organizaciones de la sociedad civil mexicana habían dispuesto agendas ciudadanas como instrumento para construir consensos e impulsar acciones. En efecto, en 1994 la Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia realizó un proceso de discusión entre organizaciones ciudadanas, donde se produjo una Agenda Social con la intención de elaborar iniciativas sociales y no sólo como un derecho a reclamar, sino como una responsabilidad para asumir (Convergencia..., 1995). En 1999, un centenar de organizaciones civiles conformaron el colectivo “Poder Ciudadano”, con el propósito de consensuar una agenda de la sociedad civil y que ésta formara parte de la agenda de los candidatos a la presidencia de la República en el proceso federal de 2000, mediante la firma de compromisos.

Entre las críticas de esta última experiencia está la forma de elaboración de las agendas, ya que estaba influida por la coyuntura electoral y con vistas a presentarlas ante los candidatos, en el supuesto de que los compromisos firmados por ellos serían 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 en el nivel estatal donde se desarrollaron procesos de elaboración de agendas que trataban de superar la concepción anterior. En algunos estados, como Jalisco (Almeida *et al.*, 2001) y Veracruz (Cesem, 2004b), se intentó rebasar la percepción de las agendas como un conjunto de acciones aisladas, sin interlocutores y orientadas al corto plazo. Por el contrario, se planteaba a las agendas como plataformas de acción ciudadana, con ejes estratégicos y acciones relevantes desagregadas para el corto y el largo plazo.

### LA ASAMBLEA CIUDADANA MUNICIPALISTA

El acuerdo de realizar una Asamblea Ciudadana e iniciar la elaboración de la agenda municipalista implicó hacer reuniones preparatorias y varias de las organizaciones promotoras discutieron y reelaboraron propuestas. Por ejemplo, la Red de Organizaciones Sociales y Civiles de Querétaro impulsó el Foro de la Sociedad Civil para la Reforma del Estado (Netzahuatl y Olvera, 2005:5), la Red de Organizaciones Ciudadanas de Veracruz realizó el Foro Estatal Ciudadano por la Democratización de Veracruz (Domínguez, 2005:13), y los participantes de la Escuela Nacional de Promotores Municipales (Enaprom) elaboraron una serie de propuestas.

Paralelamente a esta discusión, otras organizaciones civiles trataban de crear redes y articulaciones que las vincularan con esta coyuntura; entre ellas estaban el Espacio en Defensa de la Democracia (EDD), que aglutinó a una serie de organizaciones preocupadas por el entorno democrático en el país, ante el fallido proceso de desafuero de López Obrador (EDD, 2005:8), o los esfuerzos amplios del Encuentro Nacional “La reforma del Estado y la Agenda Ciudadana”, realizado en Pátzcuaro, Michoacán, en junio de 2005 (Benítez y Camacho, 2005).

Dentro de este panorama se realizó la Asamblea Ciudadana Municipalista, en la ciudad de Querétaro, el 7 y 8 de octubre de 2005; a ella concurrie-

ron cerca de un centenar de delegados de 48 organizaciones civiles, sociales y de base, que provenían de 16 estados de la República.

Uno de los aportes más relevantes de la Asamblea fue la caracterización del municipio, desde las nuevas condiciones del país, ubicando sus limitaciones y potencialidades. De esta manera, se concibe al municipio como (ACM, 2005:2):

[...] un espacio privilegiado para llevar a cabo un desarrollo integral construido desde lo local y cuyos protagonistas sean los ciudadanos. En este sentido, la población organizada de varias comunidades en el país ha aportado experiencias enriquecedoras de planeación participativa y elaboración democrática de políticas públicas, en función de construir una mejor calidad de vida.

Además, se recuerda que “son las luchas ciudadanas en la historia reciente las que han impulsado cambios en la democratización de los procesos electorales, en la posibilidad de alternancias políticas en los municipios y en la promoción de experiencias de desarrollo local” (ACM, 2005:2).

En este sentido, se hace énfasis en que (ACM, 2005:3):

La democratización y promoción del desarrollo desde lo local son elementos centrales de luchas ciudadanas en los últimos años en nuestro país, las cuales intentan sentar las bases de un municipio en el que se enfrenten los problemas de pobreza, marginación y exclusión que actualmente vive la mayoría de la población.

La sociedad civil ha incorporado nuevas demandas que dan cuenta de la complejidad municipal en temas como la diversidad, la pluriculturalidad, la equidad de género, los derechos integrales, el territorio o medio ambiente, aumentando la participación de una ciudadanía diversa y compleja con demandas en torno a derechos de acuerdo a su identidad (mujeres, niños, jóvenes, pueblos indios).

Las propuestas y acciones que se discutieron en las mesas de trabajo y en las plenarias se expresaron en la “Declaración Municipalista de Querétaro”, que es un documento de gran importancia para el debate municipal, ya que surge específicamente de la sociedad civil como una propuesta para transformar a los municipios mexicanos.

La declaración llama a luchar por un municipio autónomo, diverso y pluricultural, que fomente la democratización desde la base de la sociedad y que permita construir una relación entre gobierno y sociedad, con mecanismos claros y efectivos de participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas; que posibilite, además, mejorar la calidad de vida de la población.

Los ejes que se establecieron en la Asamblea para construir una Agenda Ciudadana fueron (Contreras *et al.*, 2006c:6-8):

- 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 recibir las atribuciones y los 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 a través de 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 del periodo de las campañas y la prohibición a los partidos de la compra de tiempo en televisión. Además, mantener la exigencia de la no reelección inmediata de las autoridades locales y la elección separada de los miembros del cabildo.
- c) Una reforma política que permita una mayor participación ciudadana, que incluya políticas públicas para la defensa y promoción de los derechos (económicos, sociales, culturales, ambientales y de género), que luche 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 permita la incidencia en la planeación, el seguimiento y la 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 evalua-

ción 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, se deben 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.

Para terminar de elaborar la Agenda Ciudadana, la Asamblea se propuso realizar, para 2006, la Convención Nacional Ciudadana Municipalista, de manera que se pudiera enriquecer la discusión municipalista en las regiones y en los estados.

#### AGENDAS Y PROPUESTAS MUNICIPALISTAS EN ESTADOS Y REGIONES

La propuesta que hizo la Asamblea Ciudadana Municipalista en relación con el debate regional y estatal tuvo una respuesta importante. Esto se debió, en parte, al impacto del proceso electoral federal de 2006, que resultó muy polarizado y conflictivo, junto con una creciente cerrazón del gobierno federal al diálogo con la sociedad civil y al incremento de medidas autoritarias ante el descontento social.

Desde el inicio de ese año, las organizaciones civiles y sociales buscaron alternativas a los canales partidarios o gubernamentales para poder expresar sus inquietudes e ideas, lo que provocó una verdadera efervescencia de foros y reuniones donde se debatían temas ciudadanos y se elaboraban agendas. El tema municipal fue un elemento que despertó mucho interés en estas actividades.

Durante 2006 se elaboraron agendas ciudadanas en materia municipal, que reflejaban un esfuerzo pocas veces visto de la sociedad civil a escala nacional; sólo en los eventos regionales o estatales, en los que el tema municipal era uno de los 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)* en eventos propiamente municipalistas; *b)* en agendas ciudadanas que integran contenidos municipalistas, y *c)* en agendas temáticas con contenidos municipalistas. Algunas acciones que se pueden resaltar de estos encuentros son las siguientes:

- Avanzar hacia un régimen multimunicipal que haga efectiva la idea de la autonomía, la diversidad y pluriculturalidad en los municipios mexicanos.
- Impulsar el poder comunitario como primer espacio de construcción democrática.
- Ciudadanizar todos los espacios de poder público, lo que incluye instituciones autónomas, procesos electorales, espacios de participación, etcétera.
- Democratizar la vida pública con mecanismos claros y efectivos de democracia directa y participación ciudadana, así como de transparencia y rendición de cuentas.
- Promover al municipio como espacio privilegiado para la exigencia y realización de los derechos económicos, sociales y culturales, en particular donde las mujeres han estado luchando por sus derechos y promoviendo la equidad de género.

### *Agendas propiamente municipalistas*

A continuación presentaremos una síntesis de los contenidos fundamentales de las agendas, producto de los siguientes eventos: 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, y Agendas Ciudadanas en Municipios de Jalisco.

#### ◆ Encuentro Regional del Sureste

El Encuentro Regional del Sureste se realizó el 22 y 23 de septiembre de 2006 en la ciudad de Oaxaca, con la participación de 108 personas provenientes de 44 organizaciones sociales, civiles y académicas, así como autoridades comunitarias y municipales de los estados de Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Veracruz, Morelos y Tabasco (Zapata, 2006).

El diagnóstico fue que la región sur se compone de un verdadero “rompecabezas”, en donde se tiene en común el territorio, la historia, la cultura, las problemáticas y realidades sociales, estas últimas agudizadas por el proyecto neoliberal. También se comparten tanto las riquezas en recursos naturales

y culturales como la pobreza generalizada de la población. Es en esta región donde viejos y nuevos cacicazgos ejercen el poder, un territorio donde se están produciendo “nuevos gérmenes de lucha, ante un tejido social deteriorado, una crisis de las instituciones del Estado y un hartazgo de la ciudadanía de los partidos políticos por su ineficiencia y falta de compromiso con la sociedad” (Zapata, 2006:82).

El reto para los participantes fue elaborar una agenda regional que respondiera a la diversidad de problemas y características de los distintos estados. En este sentido, se lograron consensar los siguientes elementos para la agenda de la región sureste (Zapata, 2006:83-87):

- Reconocimiento legal de la diversidad municipal, de las formas de participación, autoridades y representación política de los pueblos.
- Remunicipalización del territorio, con base en las identidades comunitarias y/o culturales.
- Impulsar el reconocimiento de la comunidad como cuarto orden de gobierno.
- Construcción de una ciudadanía corresponsable, activa y vigilante; una ciudadanía que participe y defina las acciones del gobierno y el presupuesto público. Es importante legislar sobre participación ciudadana.
- Acceso a la información pública, para la ciudadanía, sobre programas y políticas de gobierno.
- Capacitación a la ciudadanía de acuerdo con las leyes existentes, su congruencia y aplicación práctica.
- Fortalecer los espacios comunitarios independientes a partir del derecho a la organización y autogestión.
- Promover los derechos humanos integrales en los programas y políticas públicas, para desarrollar las iniciativas locales y la apropiación de conocimientos.

#### ◆ Escuela Municipalista de Oaxaca

En Oaxaca la discusión municipal ha sido permeada por el debate de la autonomía indígena, la cual tiene como referente el reconocimiento de la elección de autoridades mediante sistemas normativos propios, en 1995, fortalecido después con la entrada en vigor de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del estado de Oaxaca, en 1998.

En este contexto se funda en 1999 la Escuela Municipalista de Oaxaca (EMO), por organizaciones de la sociedad civil,<sup>92</sup> como un espacio educativo de apoyo a los procesos municipales. Desde esa fecha hasta 2006, la Escuela Municipalista fue un importante espacio de capacitación respecto de los temas municipales y de elaboración de propuestas para fortalecer al municipio indígena oaxaqueño.

De esta manera, el tema del ayuntamiento y el poder local, desde una perspectiva indígena, ha sido parte esencial en el análisis y las propuestas generadas en los módulos y seminarios realizados por la EMO, a partir de los cuales se logró una definición del municipio indígena (De la Cruz *et al.*, 2006:56):

[...] es el resultado del proceso de transformación y ajuste que sufrió la institución municipal al ser impuesta por los españoles a los pueblos originarios de lo que hoy es México; producto de una compleja mezcla entre instituciones occidentales y formas de organización local; mismo que hoy día se distingue por la existencia de la identidad indígena de sus habitantes, la importancia de la participación comunitaria, y la existencia de un sistema normativo ancestral basado en la oralidad. En consecuencia, representa el espacio territorial en donde la población indígena y su gobierno ejercen la libre determinación.

El debate sobre el municipio indígena, la autonomía y la comunidad, se refleja en una serie de temas característicos de la agenda municipalista del estado (De la Cruz *et al.*, 2006:23, 85):

- Reconocimiento del sistema de organización del municipio indígena en la legislación.
- Recuperación y ejercicio pleno de la autonomía municipal, así como de los pueblos y comunidades indígenas.
- Remunicipalización y redistribución territorial del estado, con amplios y claros criterios (étnicos, geográficos, históricos, participativos, etcétera).

<sup>92</sup> En un inicio la conformaron: Servicios para una Educación Alternativa (Educa), Centro de Apoyo al Movimiento Popular Oaxaqueño (CAMPO), Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara”, A.C. (Cesem) y la Unión de Comunidades Indígenas de la Zona Norte del Istmo (Ucizoni). Posteriormente participaron: Tequio Jurídico, A.C. y Centro de Derechos Humanos Ñu’u Ji Kandii, A.C.

- Reconocimiento de los sistemas de elección propios, al margen de intereses partidistas y caciquiles.
- Elección de los ayuntamientos con la participación de las agencias municipales y las agencias de policía.
- Impartición de justicia mediante sistemas normativos propios.
- Desarrollo en el marco comunitario y municipal de la vida indígena.
- Mayor transparencia y democratización de las finanzas públicas, sobre la base de una información completa, clara y oportuna sobre el manejo de los recursos públicos.

#### ◆ Plataforma municipalista de Veracruz

La Agenda Ciudadana por la Democratización de Veracruz, elaborada por la Red de Organizaciones Ciudadanas de Veracruz (RocVer), es el resultado de un proceso que se inició en 2003, con el objetivo de impulsar la democratización de ese estado y revertir la desarticulación del movimiento ciudadano y social, y que incluye una serie de propuestas ciudadanas y municipalistas.

Las organizaciones ciudadanas adscritas a la RocVer, a través de un trabajo local y municipal, actualizan sus propuestas en septiembre de 2006; con ello elaboran la “Plataforma municipalista”, que contiene los siguientes puntos (Osegueda, 2006:7):

- Reconocimiento jurídico a organismos de participación ciudadana en la toma de decisiones.
- Reconocimiento legal a un nuevo nivel de gobierno: el poder comunitario.
- Transparencia, austeridad y control social en las finanzas municipales.
- Reconocimiento a las formas de ejercicio de gobierno propias de los pueblos indígenas.
- Incorporación de criterios de equidad de género en la vida municipal.
- Los municipios deben incidir en el desarrollo y, para ello, los ayuntamientos deben tener autonomía y facultades plenas para poder echar a andar proyectos de desarrollo sustentables.
- Derecho a comunicar, desde lo local, con medios de comunicación propios.
- Capacitación y profesionalización del servicio público municipal.

### ◆ Agenda Municipalista de Chiapas

En Chiapas se ha conformado en los últimos años una agenda municipal plural, en términos de los actores involucrados, y amplia, por las demandas y propuestas expuestas. Un referente obligado son los acuerdos alcanzados en febrero de 1996, durante los Diálogos de San Andrés,<sup>93</sup> en la Mesa de Trabajo 1, que trataba sobre “Derechos y cultura indígena” entre el gobierno federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional. Allí se otorga un peso importante al ámbito municipal, sobre todo a los municipios con población mayoritariamente indígena. Entre otros acuerdos podemos señalar (DSA, 1996:18-20):

- El reconocimiento de los diversos ámbitos de autonomía indígena (comunidad, municipios y regiones).
- La remunicipalización y la redistribución, para garantizar la representación política de los indígenas en los diferentes ámbitos de gobierno y espacios de decisión.

En la Séptima Asamblea Nacional Municipalista del Partido de la Revolución Democrática, realizada en San Cristóbal de las Casas en abril de 1998, se hizo énfasis en la autonomía municipal, en un nuevo sistema de coordinación hacendaria y en la promoción del asociacionismo y el desarrollo sustentable (PRD, 1998:6-7).

Finalmente, están las propuestas elaboradas entre 2001 y 2003 por la Escuela Municipalista de Chiapas (Enríquez y Prado, 2003), que fue realizada por organismos civiles y gubernamentales<sup>94</sup> y fungió como un espacio de formación de promotores.

Con estos antecedentes y frente a la Convención Nacional Municipalista, los elementos de la agenda regional que se recuperaron fueron (Zapata, 2006,72-74):

- El poder local y los acuerdos de San Andrés.
- Derechos Humanos en el ámbito local.

<sup>93</sup> Llamado San Andrés Sacam Ch'en de los Pobres por los zapatistas y sus simpatizantes y San Andrés Larráinzar por el sector gubernamental.

<sup>94</sup> Participaron la Escuela Municipalista de Chiapas, el Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara”, A.C. (Cesem), la Alianza Cívica de Chiapas, A.C. (Alianchis), el Centro de Investigación y Estudios en Antropología Social (CIESAS Sureste), las secretarías de Desarrollo Social y Pueblos Indios y el Instituto de la Mujer, del gobierno del estado de Chiapas.

- Autonomía municipal y la libre autodeterminación.
- Municipio indígena y la comunidad.
- Régimen multimunicipal.

◆ Convención de las Mujeres del municipio de Cunduacán, Tabasco

En el municipio de Cunduacán, mujeres promotoras de la equidad de género, representantes de organizaciones civiles y delegadas municipales, realizaron la Primera Convención de Mujeres, el 28 de abril de 2006. De este foro se resaltan las siguientes propuestas:

- Incluir en el Bando de Policía y Gobierno la creación de un espacio de atención y protección para las mujeres.
- Realizar una campaña a favor de la aprobación, por el Congreso del Estado, de una iniciativa de ley que reforme, modifique y adicione diversos artículos de la ley orgánica de los municipios del estado de Tabasco y cuyo propósito es la creación de la Dirección de Atención a las Mujeres en los 17 municipios de la entidad.
- Exigir que el gobierno dote a las mujeres campesinas de terrenos en los que ellas sean las propietarias, y disminuir la burocracia en cuanto a la elaboración de proyectos, para obtener de manera rápida los recursos.
- Que las mujeres tengan acceso a las capacitaciones no tradicionales, con el objetivo de diversificar los oficios y valorar de manera equitativa la mano de obra femenina.
- Crear las condiciones necesarias para que tengan acceso a la educación profesional, contando para ello con guarderías que cubran horarios especiales, distintos a los escolares, y que dichas instituciones incluyan la educación de género.

◆ Convención Ciudadana Municipalista  
Zona Oriente del Estado de México

La Convención de la Zona Oriente del Estado de México se realizó el 26 de agosto de 2006 y contó con la asistencia de 80 participantes, que provenían de 8 organizaciones ciudadanas y 40 comunidades y municipios.

Como diagnóstico se establece que el oriente del Estado de México es parte de un territorio con una larga tradición histórica, con una identidad social

y cultural importante y con antecedentes de lucha ciudadana por la defensa de los recursos naturales, del patrimonio cultural y por la defensa integral de los derechos humanos (Cesem, 2006:9). De los elementos planteados, con el objetivo de crear una agenda regional, se resaltan los siguientes (Contreras *et al.*, 2007:23-34):

- Fortalecer la participación ciudadana, creando una nueva estructura del gobierno municipal que considere la mayor participación de la ciudadanía en los órganos de decisión y de gobierno, promoviendo acciones tendientes a la democratización de la administración pública.
- Democratizar la vida local, pugnando por un cambio democrático que vaya de lo local a lo regional y nacional, promoviendo la democracia directa y la autonomía, bajo el criterio de la multiculturalidad, así como la promoción de candidatos independientes.
- Impulsar la planeación participativa; que desde diagnósticos comunitarios participativos se establezcan estrategias de participación en la elaboración, definición, planeación, fiscalización, control y seguimiento de los proyectos de desarrollo de los municipios.
- Evitar acciones gubernamentales que privaticen los recursos naturales, en particular el agua y los bosques, rechazando, en específico, el programa Procede.
- Establecer mecanismos de información a la ciudadanía y hacer uso de medios de comunicación.
- Reconocer el estatus jurídico de las comunidades y de sus autoridades auxiliares, otorgándoles atribuciones y recursos, así como autonomía en beneficio de su territorio.
- Luchar por el acceso de las mujeres a puestos de elección popular, incorporando en el marco legal municipal los acuerdos y convenios internacionales firmados por México, en materia de equidad de género,
- Mayores atribuciones al ayuntamiento para que pueda impulsar políticas públicas en materia de cultura, que incluyan mecanismos de promoción y la creación de instituciones culturales.

#### ◆ Agendas ciudadanas de los municipios de Jalisco

Una de las experiencias más tempranas en la elaboración de agendas ciudadanas se desarrolló en el estado de Jalisco en los años 2000 y 2001, cuando se

estableció la Agenda Ciudadana para Jalisco, a partir del colectivo de organizaciones “Poder Ciudadano Jalisco” (Almeida *et al.*, 2001).

Con este antecedente, en el año 2006 se impulsó el proceso de elaboración de agendas ciudadanas en varios municipios de Jalisco, en donde participaron organizaciones ciudadanas y sociales, con el fin de impulsar la construcción de una ciudadanía con capacidad de propuesta y de interlocución con gobiernos y actores sociales (Tabares, 2006:1).

A pesar de la diversidad de municipios y sus agendas, hay coincidencias temáticas entre ellas (Tabares, 2006:2-3):

- Mayor transparencia y rendición de cuentas.
- Facilitar la participación ciudadana plural e incluyente.
- Seguridad pública y derechos humanos.
- Crear y mantener parques públicos, centros recreativos y unidades deportivas.
- Crear y/o mejorar los centros educativos, espacios culturales y los servicios de salud.
- Implementar programas de apoyo a pequeños productores.
- Reglamentos y programas municipales para el manejo de residuos sólidos, tratamiento de aguas residuales y combate a la contaminación ambiental.

#### *Agendas ciudadanas con contenidos municipalistas*

Junto con el proceso de elaboración de agendas municipalistas, también se realizó una serie de eventos, llevados a cabo por organizaciones ciudadanas, en las que se expresó un conjunto más amplio de temas y propuestas, como la relación entre la sociedad y el gobierno estatal y federal, o bien elementos de preocupación sobre la coyuntura electoral nacional. A continuación rescataremos algunos de los contenidos municipalistas de las agendas de los estados de Michoacán, Hidalgo y Zacatecas.

#### ◆ Agenda ciudadana en el estado de Michoacán

En mayo de 2006, unas 15 instituciones de la Alianza de Organizaciones Civiles para el Desarrollo de Michoacán, mediante el proyecto “Fortalecimiento de actores y elaboración de agendas estatales para la construcción de la ciu-

dadanía e incidencia pública”, realizan una priorización de las temáticas sobre sociedad civil.

Para ello, se partió de un diagnóstico del estado (Amezcuca, 2006:9-18), en donde destacan aspectos como la inequitativa distribución de la riqueza, la pobreza y la falta de empleo, en gran parte de la población. Se señalan deficiencias en los programas de salud, educación y vivienda. Se reconoce que, aunque ya ha habido alternancia en los gobiernos estatales y municipales, la democracia sólo se practica de forma superficial; sumado a ello, no hay credibilidad en los partidos políticos. También se subraya la ausencia de espacios de participación ciudadana, así como la partidización de la participación.

De la agenda estatal retomamos los siguientes elementos, en términos del debate municipal (Amezcuca, 2006:19-32):

- Conscientización de la población para la participación en la toma de decisiones, que incluyan la democratización de los espacios de participación y su fortalecimiento jurídico.
- Establecer ordenamiento territorial de acuerdo con el plan de desarrollo municipal, que afiance la cultura productiva y el arraigo de la población, impulsando el desarrollo agropecuario con alternativas sostenibles.
- Consejos de desarrollo que fomenten la participación de la ciudadanía para evaluar y monitorear los programas de desarrollo, creando consejos civiles que funcionen como contralorías sociales.
- Vigilar la transversalidad de la equidad de género en las políticas públicas.
- Un sistema profesional de servidores públicos y una ley que obligue a la capacitación de los funcionarios públicos.
- Evitar la privatización de los servicios públicos.

#### ◆ Agenda ciudadana en el estado de Hidalgo

En el estado de Hidalgo se repitió la historia para muchos grupos de mujeres: después de haber participado activamente en las elecciones para los ayuntamientos de noviembre de 2005, ya no fueron tomadas en cuenta por sus autoridades recién electas. En este contexto, varias mujeres del municipio de Cardonal (al norte del Valle del Mezquital) se organizaron para lograr participación en su comunidad, preparando reuniones a las que asistieron 25 lí-

deres comunitarias, con el objetivo de elaborar propuestas de solución. Un primer resultado fue el diagnóstico de la situación de las mujeres, en el cual se observa que el sector femenino colabora más que los hombres en el desarrollo de actividades públicas de cargos no remunerados, a pesar de que las actividades de las mujeres no sean reconocidas por los hombres. En el campo productivo, las mujeres desarrollan proyectos innovadores que son sustentables. Adicionalmente, demandan ser incluidas en el gobierno y en la administración municipal (Mendoza y Chávez, 2006:18).

A partir de esta acción, unas 15 organizaciones de diferentes regiones del estado rescataron, de septiembre a diciembre de 2006, algunos elementos de la Agenda Ciudadana Estatal, entre los cuales destaca la promoción de la participación ciudadana responsable, así como la defensa de los derechos políticos de las mujeres y del voto.

#### ◆ Agenda ciudadana en Zacatecas

Durante el año 2006, la agenda ciudadana fue trabajada por la Red Estatal de las Organizaciones Civiles de Zacatecas,<sup>95</sup> en particular en foros y talleres, en donde participaron 15 organizaciones de la sociedad civil y en los que se expresaron demandas referentes al fortalecimiento interno de las organizaciones y a su vínculo con instancias gubernamentales; por su contenido municipal, se pueden subrayar las siguientes (Rivera, 2006:14):

- Lograr que las organizaciones tengan un marco jurídico adecuado, efectivo y oportuno para dar cumplimiento a las acciones de fomento y desarrollo.
- Incidir en las políticas públicas locales, en la medida que se reconozca a las organizaciones de la sociedad civil como interlocutores válidos frente al gobierno y con otros actores sociales, promoviendo la participación efectiva de la ciudadanía.

#### *Agendas temáticas con contenidos municipalistas*

De forma adicional a los debates sobre las agendas ciudadanas en diferentes estados y regiones del país, también se realizaron esfuerzos por parte de or-

<sup>95</sup> La Red se integra por 23 organizaciones civiles del estado de Zacatecas, que trabajan en diversos ejes temáticos, como desarrollo local, gestión y apoyo a proyectos, asistencia, salud, medio ambiente y cultura en general, en diversos temas sociales.

ganizaciones sociales, civiles y académicas en temas específicos; de éstos seleccionamos las propuestas municipalistas del documento titulado “Por un proyecto alternativo integral para Pemex” y de los resolutivos de la Convención Nacional Indígena.

◆ Por un Proyecto Alternativo Integral para Pemex

“Por un proyecto alternativo integral para Pemex” es la síntesis de un amplio proceso de discusión y deliberación, realizado desde 2005, que fue encabezado por el Centro de Reflexión y Acción Laboral (Cereal) y fue elaborado por trabajadores de la industria petrolera junto con 22 organizaciones de la sociedad civil.

Las propuestas que vinculan a Pemex con el municipio son las siguientes:

- Incluir en el reparto directo de la renta a los municipios productores, evitando que se utilicen para gasto corriente.
- Eliminar los riesgos a que somete la actividad petrolera (construcción, operación, mantenimiento y transporte) a la población y sus bienes, garantizando municipios libres de riesgo, entendido como la aplicación cabal de las normas técnicas, de seguridad, ambientales y de calidad.
- Constituir e implantar el funcionamiento de Consejos Comunitarios que impulsen y sancionen los avances del Plan para la seguridad y operación sin riesgos de la industria petrolera y con desarrollo comunitario en zonas petroleras.

Como se puede observar, las propuestas de los trabajadores, en términos municipales, aspiran a que las comunidades puedan beneficiarse del recurso que se extrae o conduce por sus territorios y, además, crear condiciones de seguridad para el desarrollo de dichas actividades.

◆ Resolutivos de la Convención Nacional Indígena

La Convención Nacional Indígena realizada en la ciudad de México en septiembre de 2006, reunió a un centenar de participantes vinculados con la Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA). Los resolutivos abordan algunos temas relacionados con el municipalismo, como el de fortalecer la participación de la población indígena en las decisiones públicas, los

mecanismos amplios de democracia directa o el respeto a su redefinición territorial, a partir de una nueva municipalización. De ellos resaltamos los siguientes:

- Remunicipalización integral de los territorios indígenas del país, que permita la reconstitución integral de los pueblos, con el fin de garantizar la participación en el proceso de toma de decisiones del gobierno municipal, de manera libre y democrática, con respeto a las instituciones y formas de gobierno que les son propias.
- Reforma al sistema de partidos para que en los distritos indígenas se garantice la designación de candidatos indígenas, así como el reconocimiento a sus formas de elección de autoridades y representantes populares para los ayuntamientos municipales.
- Reconocimiento, enseñanza y oficialización de las lenguas indígenas en sus pueblos y territorios, a fin de que su uso sea obligatorio en todos los ámbitos de la vida pública.
- Mecanismos de participación ciudadana, tales como el plebiscito, referéndum, iniciativa popular, revocación del mandato, rendición de cuentas de los servidores públicos y representantes populares, así como la transparencia real de las cuentas y acciones de gobierno.
- Mecanismo de la segunda vuelta en elecciones presidenciales, para gobernadores de los estados y municipios, cuando exista una diferencia mínima de cinco por ciento entre los candidatos.

#### CUADRO 4.2

##### CONTENIDO MUNICIPALISTA DE LAS AGENDAS REGIONALES Y SECTORIALES

| <i>Agenda regional</i>                        | <i>Elementos de agenda</i>   |
|---|--|
| <i>Agendas específicamente municipalistas</i> |  |
| Encuentro Regional del Sureste                | Impulsar la democracia participativa y directa<br>Garantizar la participación e incidencia ciudadana y de la comunidad en la toma de decisiones, las políticas y el presupuesto públicos<br>Candidaturas ciudadanas independientes y partidos municipales<br>Participación de las mujeres en las decisiones públicas y en su elección como autoridades municipales<br>Incorporar la equidad de género como eje transversal de la acción de gobierno<br>Remunicipalización del territorio |

CUADRO 4.2 (CONTINUACIÓN)

| <i>Agenda regional</i>                        | <i>Elementos de agenda</i>   |
|---|--|
| <i>Agendas específicamente municipalistas</i> |  |
|   | <p>Impulsar el reconocimiento de la comunidad como cuarto orden de gobierno</p> <p>Resistencia contra la privatización de la tierra y los territorios</p> <p>Reconocimiento jurídico de la diversidad municipal, con autonomía y descentralización de recursos y de atribuciones a los municipios</p>  |
| Escuela Municipalista de Oaxaca               | <p>Reconocimiento en la legislación del sistema de organización del municipio indígena</p> <p>Recuperación y ejercicio pleno de la autonomía municipal y de los pueblos y comunidades indígenas</p> <p>La remunicipalización y redistribución territorial</p> <p>Reconocimiento pleno de los sistemas de elección en los municipios indígenas</p> <p>La elección de los ayuntamientos con la participación de las agencias municipales</p> <p>Reconocimiento jurídico de las comunidades indígenas como cuarto ámbito de gobierno</p> <p>Profundización del modelo democrático de la comunidad</p> <p>Lograr una transparencia plena y democratización de los recursos</p> |
| Plataforma Municipalista de Veracruz          | <p>Reconocimiento jurídico a organismos de participación ciudadana en la toma de decisiones</p> <p>Reconocimiento legal a un nuevo nivel de gobierno: el poder comunitario</p> <p>Transparencia, austeridad y control social en las finanzas municipales</p> <p>Reconocimiento a las formas de ejercicio de gobierno propias de los pueblos indígenas</p> <p>Incorporación de criterios de equidad de género en la vida municipal.</p> <p>Desarrollo y autonomía municipal</p> <p>Derecho a comunicar desde lo local por medios propios</p> <p>Capacitación y profesionalización del servicio público municipal</p>  |
| Agenda municipalista de Chiapas               | <p>Reconocimiento de los diversos ámbitos de autonomía indígena (comunidad, municipios y regiones)</p> <p>Remunicipalización y la redistribución para garantizar la representación política de los indígenas en los diferentes ámbitos de gobierno y espacios de decisión</p> <p>Régimen multimunicipal</p> <p>Derechos humanos en el ámbito local</p>   |

CUADRO 4.2 (CONTINUACIÓN)

| <i>Agenda regional</i>   | <i>Elementos de agenda</i>   |
|--|--|
| <i>Agendas específicamente municipalistas</i>                        |  |
| Declaración de las Mujeres del Municipio de Cunduacán, Tabasco       | Incluir en la legislación estatal y municipal la creación de un espacio de atención y protección para las mujeres<br>Que el gobierno dote a las mujeres campesinas de terrenos como propietarios<br>Acceso para las mujeres a la educación profesional; contar para ello con guarderías<br>Disminuir la burocracia para la gestión y aprobación de proyectos   |
| Convención Ciudadana Municipalista Zona Oriente del Estado de México | Fortalecer la participación ciudadana<br>Democratizar la vida local<br>Impulsar la planeación participativa<br>Evitar acciones gubernamentales que privaticen los recursos naturales<br>Establecer mecanismos de información a la ciudadanía<br>Reconocer el estatus jurídico de las comunidades<br>Luchar por el acceso de las mujeres a puestos de elección popular<br>Mayores atribuciones al ayuntamiento para impulsar políticas públicas en materia de cultura   |
| Agendas ciudadanas en municipios de Jalisco                          | Mayor transparencia y rendición de cuentas<br>Facilitar la participación ciudadana plural e incluyente<br>Seguridad pública y derechos humanos<br>Crear y mantener parques públicos, centros recreativos y unidades deportivas<br>Crear y/o mejorar los centros educativos, espacios culturales, servicios de salud<br>Impulsar programas de apoyo a pequeños productores<br>Reglamentos y programas municipales para el manejo de residuos sólidos, tratamiento de agua residuales y combate a la contaminación ambiental |
| <i>Agendas ciudadanas con contenidos municipalistas</i>              |  |
| Agenda ciudadana en Michoacán  | Participación ciudadana en la toma de decisiones y la democratización de los espacios de participación<br>Establecer un ordenamiento territorial con base en el plan de desarrollo municipal, impulsando el desarrollo alternativo sustentable.<br>Consejos de desarrollo con participación ciudadana para evaluar programas de desarrollo<br>Vigilar la transversalidad de la equidad de género en las políticas públicas   |

CUADRO 4.2 (CONTINUACIÓN)

| <i>Agenda regional</i>                                  | <i>Elementos de agenda</i>  |
|---|---|
| <i>Agendas ciudadanas con contenidos municipalistas</i> |   |
|   | Sistema profesional de servidores públicos y una ley que los obligue a capacitarse<br>Evitar la privatización de los servicios públicos   |
| Agenda ciudadana en Hidalgo                             | Participación ciudadana responsable<br>Derechos políticos de las mujeres y defensa del voto   |
| Agenda Ciudadana en Zacatecas                           | Que las organizaciones tengan un marco jurídico adecuado para dar cumplimiento a las acciones de fomento y desarrollo<br>Que las organizaciones incidan en las políticas públicas locales, promoviendo la participación efectiva de la ciudadanía   |
| <i>Agendas temáticas con contenidos municipalistas</i>  |   |
| Por un Proyecto Alternativo Integral para Pemex         | Incluir en el reparto directo de la renta a los municipios productores<br>Eliminar los riesgos a que somete la actividad petrolera a la población y sus bienes, garantizando municipios libres de riesgo<br>Constituir Consejos Comunitarios que impulsen y sancionen los avances del plan para el desarrollo comunitario en zonas petroleras   |
| Convención Nacional Indígena                            | Remunicipalización integral de los territorios indígenas<br>Reforma al sistema de partidos que garanticen la designación de candidatos indígenas; a los ayuntamientos municipales<br>Oficialización de las lenguas indígenas en pueblos y territorios<br>Mecanismos de participación ciudadana, así como la transparencia de las cuentas y acciones de gobierno<br>Mecanismo de la segunda vuelta en elecciones municipales |

FUENTE: Elaboración propia.

Por otra parte, se realizaron dos foros regionales de organizaciones ciudadanas en 2006: el Foro de la región Occidente,<sup>96</sup> en Morelia, Michoacán, y el Foro del Noreste,<sup>97</sup> en Torreón, Coahuila; ambos en el marco del proyecto “Hacia el fortalecimiento del control ciudadano”. En ambas reuniones se coincidió en la necesidad de una reforma del Estado que promoviera, entre otros, los siguientes puntos:

<sup>96</sup> El Foro Regional de Occidente se realizó en septiembre y participaron organizaciones civiles de Sinaloa, Jalisco y Michoacán.

<sup>97</sup> El Foro Noreste se llevó al cabo en septiembre y contó con la participación de organizaciones de Durango, Coahuila, Nuevo León y Zacatecas.

- Una reforma constitucional para lograr el pleno reconocimiento de los derechos humanos integrales, que contemple espacios de participación ciudadana para la democratización de las políticas públicas.
- Una reforma política electoral que incluya instrumentos de democracia participativa, candidaturas ciudadanas, una segunda ronda en la elección en caso de resultados muy reñidos y la reducción de los recursos y tiempos para las campañas.
- Una reforma ambiental que construya una legislación que promueva la búsqueda de la sustentabilidad.
- Una reforma social que impulse la equidad y los derechos humanos.

### LA CONVENCION NACIONAL MUNICIPALISTA Y LA AGENDA CIUDADANA

La realización de la Convención Nacional Municipalista, el 7 y 8 de octubre de 2006, estuvo marcada tanto por el proceso previo de discusión regional y estatal, como por el ambiente social polarizado, debido al conflicto poselectoral, generado por los señalamientos de fraude electoral y por unos resultados sumamente cercanos, entre los dos principales candidatos de los comicios para presidente de la República.

Alrededor de 250 personas y 121 organizaciones, de 21 estados del país, asistieron a Xalapa, Veracruz, para participar en la Convención, con el objetivo de lograr consensos entre las organizaciones sobre los elementos que se debían incluir en la Agenda Municipalista, con la idea de definir las temáticas, propuestas y acciones ciudadanas, en favor de la transformación del municipio, como un medio para alcanzar mejores condiciones de vida para la población.

Las discusiones en la Convención se organizaron en seis mesas temáticas (véase el cuadro 4.3), en las cuales se ubicó, como un elemento central del nuevo momento de luchas ciudadanas, la democratización municipal —ya que se convierte en el eslabón principal para reconstruir al país— que apunte las acciones para revertir los desequilibrios regionales y sociales desde los municipios. Además, se propone avanzar hacia un régimen multimunicipal que haga efectiva la autonomía, la diversidad y la pluriculturalidad, e impulsar a la comunidad como cuarto ámbito de gobierno, entendido el poder comunitario como primer espacio para la construcción democrática. Asimismo, co-

**CUADRO 4.3**  
**MESAS TEMÁTICAS DE LA CONVENCIÓN NACIONAL MUNICIPALISTA**

| <i>Mesas temáticas</i>  |  |
|---|--|
| <i>Nombre de la mesa</i>  | <i>Temas tratados</i>  |
| Mesa 1<br>Formas de incidencia e intervención ciudadana en la esfera local y gubernamental                                | Formación y construcción de ciudadanía<br>Impulso, creación y/o actualización de mecanismos de participación ciudadana<br>Rediseño y reestructuración institucional municipal<br>Democratización de los medios de comunicación<br>Posicionamiento del tema municipal en la agenda nacional |
| Mesa 2<br>Mecanismos de control, vigilancia y contrapeso ciudadano a sus autoridades                                      | Reforma en materia electoral<br>Participación, cultura ciudadana y acceso a la información pública<br>Planeación municipal participativa<br>Medios de comunicación   |
| Mesa 3<br>Fortalecimiento de la ciudadanía y de las organizaciones sociales y civiles en el ámbito municipal              | Articulación de la sociedad civil<br>Fortalecimiento de las organizaciones sociales y civiles<br>Construcción de ciudadanía<br>Normatividad y transparencia<br>Relación gobierno-sociedad  |
| Mesa 4<br>Construcción de gobiernos con enfoque ciudadano, autogestión, autonomía, municipio indígena y poder comunitario | Autonomía comunitaria y municipal<br>La comunidad como primer ámbito de gobierno<br>Mujeres y equidad en municipios indígenas<br>Participación política y ciudadana<br>Cultura, educación y comunicación en comunidades indígenas  |
| Mesa 5<br>Territorio, recursos naturales y desarrollo local   | El desarrollo local desde el quehacer ciudadano<br>Acción en lo global y en lo local<br>Municipio libre y desarrollo sustentable<br>El gobierno municipal como facilitador y articulador del desarrollo local  |
| Mesa 6<br>Reforma municipal ciudadana, inclusión, justicia social y equidad de género                                     | Autonomía municipal<br>Equidad de género<br>Transformación de la estructura política municipal<br>Reformas: del Estado, político electoral y municipal   |

loca al municipio como un espacio privilegiado para la exigencia y realización de los derechos económicos, sociales y culturales.

Se llama a luchar por una reforma municipal que contemple una nueva estructura del ayuntamiento y que considere una mayor participación de la ciudadanía en los órganos de decisión, lo que implica hacer leyes que faculten a los ciudadanos para vigilar y evaluar a los gobiernos.

De lo discutido en las mesas temáticas, podemos resaltar los siguientes puntos, que enriquecen la propuesta de una agenda ciudadana municipalista:

- 1) Promover una reforma municipalista que permita el reconocimiento de un régimen multimunicipal, que fortalezca su autonomía y dote al municipio de facultades y recursos, para favorecer el desarrollo local (en especial en salud y educación) y para la reglamentación y administración de sus recursos naturales.
- 2) Fundar una democracia local con equidad que adecue los mecanismos de elección de las autoridades municipales para la representación comunal, en particular la representatividad territorial de las regidurías. Implementar los instrumentos jurídicos que garanticen la equidad de género en la conformación del gobierno y en la gestión municipal. Además, se requiere una profunda reforma electoral que retome la participación y la representación política de los ciudadanos y de sus comunidades, que permita las candidaturas ciudadanas independientes, que incluya la segunda vuelta electoral en comicios muy reñidos y que evite la reelección de presidentes municipales.
- 3) Una participación ciudadana transformadora que establezca mecanismos para la deliberación pública, con espacios de participación ciudadana eficaces para la planeación y toma de decisiones, que pueda monitorear las etapas de las políticas públicas municipales, con leyes que ciudadanicen a la contraloría municipal y que simplifiquen la forma de realizar los mecanismos de participación y democracia directa.
- 4) Democratización de los medios de comunicación locales, elaborando reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión que promuevan la creación de radios comunitarias y municipales y que fomenten la transparencia, equidad y pluralidad en los medios de comunicación locales, en particular en los medios electrónicos, los cuales contengan espacios ciudadanos de opinión y debate.

- 5) Desarrollo desde el territorio para mejorar la calidad de vida, promoviendo la elaboración participativa, así como la continuidad de los planes de desarrollo, los cuales deben ser obligatorios para los gobiernos municipales, lo que implica incluir aspectos de corto, mediano y largo plazo. Junto con esto, se requiere un enfoque territorial que asegure la representación de las localidades en los espacios de planeación.
- 6) Reconocer a la comunidad como cuarto ámbito de gobierno, para propugnar los cambios constitucionales que permitan la existencia de cuatro ámbitos de gobierno: federal, estatal, municipal y comunal. Esto deberá ir acompañado de facultades, recursos y autonomía para las comunidades.
- 7) Espacio local como impulsor de la equidad de género, en la perspectiva de crear instancias municipales de atención a la mujer, que elaboren y den seguimiento a las políticas públicas con enfoque de género y que, además, cuenten con asignación presupuestal propia. Asimismo, es necesario favorecer acciones para la equidad de género que fomenten y faciliten el empoderamiento de las mujeres como actoras del desarrollo local.
- 8) Democratizar la hacienda y la información pública con un marco jurídico que reconozca los instrumentos para elaborar presupuestos participativos, para la medición ciudadana de la rendición de cuentas y de la transparencia gubernamental; también, 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 estatales.
- 9) Articulación de la sociedad civil desde el nivel local, para promocionar estructuras ciudadanas amplias en las que participen diferentes actores, como las organizaciones campesinas, populares, sindicatos y comités vecinales, para revertir la actuación perjudicial de los gobiernos y que, en ese proceso, se puedan visibilizar las prácticas y experiencias de la sociedad civil ante el resto de los ciudadanos.

Con los elementos de la Convención de Xalapa y de la Asamblea de Querétaro, las organizaciones, en noviembre de 2007, en la ciudad de Oaxaca, finalmente acordaron la Agenda Ciudadana Municipalista, la cual contiene los siguientes fundamentos (Cesem, 2007):

- 1) Democracia y desarrollo
  - a) Formas de ejercicio de gobierno propias de los pueblos indígenas
  - b) Equidad en la vida municipal
  - c) Defensa del territorio
  - d) Desarrollo municipal sustentable
- 2) Gobierno municipal
  - a) Autonomía municipal
  - b) Reforma política
  - c) Participación ciudadana en la toma de decisiones
  - d) Desempeño y funcionamiento del servicio público municipal
  - e) Transparencia, austeridad y control social en las finanzas y decisiones municipales
- 3) Fortalecimiento de la ciudadanía
  - a) Un nuevo ámbito de gobierno: el poder comunitario
  - b) Derecho a comunicar desde lo local

#### INCIDENCIA DE LA AGENDA MUNICIPALISTA EN OTRAS AGENDAS NACIONALES

Durante el mismo periodo de la Asamblea y la Convención se realizaron dos eventos nacionales que también tenían el objetivo de construir agendas ciudadanas. El primero fue el Encuentro Nacional “La Reforma del Estado y la Agenda Ciudadana”, realizado en junio de 2005 en Pátzcuaro, Michoacán, y en donde participaron 200 personas de 103 organizaciones, de diez estados de la República. En la mesa I, “Nación, Estados y forma de gobierno”, se discutió el tema municipal y se acordaron las siguientes propuestas (Benítez y Camacho, 2005:95-99):

- 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 y otorgándole nuevas potestades, incluyendo la cuestión tributaria.
- Reconocer la libertad de los municipios para organizarse y asociarse.
- Pasar del sistema de regidores al de concejales (en elección distrital) y crear la figura de parlamento municipal.

Por otro lado, durante 2006, organizaciones de la sociedad civil<sup>98</sup> impulsaron encuentros regionales y nacionales como parte del proyecto “Fortalecimiento del control ciudadano”. Como resultado de los dos encuentros nacionales de organizaciones civiles, el primero en mayo y el segundo en octubre, se propone una reforma del régimen político, en específico se demanda una reforma municipal para la autonomía y la descentralización, que incluya instrumentos para la democracia participativa, con las siguientes características:

- Una efectiva descentralización del poder que permita redistribuir atribuciones hacia los municipios y hacia sus comunidades, con el fin de fortalecer el tercer nivel de gobierno y crear un cuarto piso, ligado efectivamente a los derechos y las demandas ciudadanas.
- Redefinición de las relaciones entre sociedad y gobierno, que elimine las prácticas autoritarias y corporativas, armonice las instituciones del Estado, rehabilite y legitime el sistema de representación, y 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.

#### AGENDAS MUNICIPALISTAS Y LA ACCIÓN CIUDADANA

Un nuevo ciclo de la acción ciudadana municipalista se configura en la parte final del sexenio de Vicente Fox. En este ciclo se expresó el complejo proceso de transición a un régimen político donde los partidos mayoritarios comenzaron a disputarse y a controlar las principales decisiones, recursos y espacios públicos. Sucede también una convergencia de intereses políticos entre los partidos, que desdibuja las diferencias políticas que existían en su actuación y en sus respuestas concretas.

Al mismo tiempo, las crecientes muestras de inconformidad expresadas por distintos actores sociales son ignoradas, matizadas y, en ocasiones, repri-

<sup>98</sup> La convocatoria fue realizada por: Centro de Educación en Apoyo a la Producción y al Medio Ambiente (CEP-Parras), Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara”, A.C. (Cesem), Comunicación, Intercambio y Desarrollo Humano en América Latina (Cidhal), Consorcio para el Diálogo Parlamentario, Convergencia de Organismos por la Democracia, EDUCA-Servicios para una Educación Alternativa, Fundación para la Cultura Política y el Movimiento Ciudadano por la Democracia (MCD).

medidas abiertamente, mostrando con ello el desdén de la clase política hacia los problemas de la población. En este mismo sentido, la ciudadanía, libremente organizada, pasa a un segundo plano en las prioridades de los partidos, pues se prefiere atender la consolidación de clientelas y lealtades políticas que puedan asegurar los votos en los recurrentes comicios que se realizan en el país.

Esta situación se combinó con un proceso electoral sumamente polarizado, lo que rompió los pocos canales de comunicación que había entre grupos sociales, ciudadanos con partidos políticos y gobiernos en sus diferentes ámbitos; en consecuencia, se fortalecieron dos tipos de acción ciudadana: una que enfrenta con movilizaciones y resistencia social el autoritarismo del régimen y los intereses empresariales, como en los casos de San Salvador Atenco, la APPO de Oaxaca o los mineros de Lázaro Cárdenas, y otro que intenta crear espacios de debate y deliberación en el interior de la sociedad civil, en tanto que se evidenciaba una creciente desconfianza hacia los actores gubernamentales y los partidos, debido a su pragmatismo y oportunismo político. La elaboración de agendas ciudadanas surge, pues, como una alternativa para la construcción de consensos desde la sociedad civil, como un instrumento que propicia la organización de los grupos civiles tradicionalmente desvinculados, así como un elemento de propuesta que promueve cambios en el sistema político y social, el cual, a pesar de su estado naciente, ya dejaba mucho que desear.

En el siguiente capítulo veremos las perspectivas que tienen los actores sociales en el Régimen de Partidos Dominantes, así como las posibilidades que existen para su transformación, en la medida en que, como en otros periodos históricos, fue la acción ciudadana la que coadyuvó a los cambios del sistema político.



## 5. Perspectivas y conclusiones



Foto tomada de <[www.ecoportat.net](http://www.ecoportat.net)>

Hay una foto del palacio municipal de San Mateo Yoloxochitlán, Oaxaca, el cual está tomado por campesinos. Pareciera una reminiscencia de las acciones ciudadanas de hace quince años, pero es una acción que se realizó en 2007 para exigir que se le reconociera al candidato del PRD el triunfo electoral, que según ellos, se le había arrebatado mediante prácticas fraudulentas. A pesar de los cambios en las leyes e instituciones, vinculadas con la realización de comicios creíbles, nuevamente la certidumbre electoral, el respeto al voto y la protesta contra métodos fraudulentos se posicionaron como temas de preocupación de los grupos sociales y ciudadanos en los municipios. Ahora la diferencia es que no hay un partido hegemónico a quien responsabilizar por dichas prácticas, sino que se ha vuelto una acción común de todos los partidos políticos.

En efecto, durante el año 2007 el espacio municipal fue escenario de constantes conflictos electorales en todos los comicios locales, en los que pudo observarse un resurgimiento de prácticas antidemocráticas, desleales y fraudulentas, llevadas a cabo por todos los partidos políticos. La Fiscalía Especia-

lizada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE)<sup>99</sup> reportó que en 2007 se realizaron 954 averiguaciones previas en todos los estados donde se celebraron comicios locales, que derivaron en el número más alto de consignaciones en la historia de la Fiscalía: 353, cuando en 2006 apenas fueron 92.

CUADRO 5.1  
PRINCIPALES DENUNCIAS ELECTORALES EN COMICIOS LOCALES DEL 2007

| <i>Proceso electoral</i> | <i>Denuncias electorales</i>   | <i>Partidos involucrados</i>   |
|--------------------------|--|--|
| Baja California          | Guerra sucia mediante <i>spots</i> en televisión<br>Destrucción de propaganda electoral<br>Desvío de recursos públicos a las campañas<br>Compra y coacción del voto.<br>Involucramiento del narcotráfico   | Alianza para que Vivas Mejor (PRI, PVEM)<br>Alianza por Baja California (PAN, Partido Nueva Alianza) |
| Chiapas                  | Destrucción de propaganda electoral<br>Desvío de recursos públicos a las campañas<br>Coacción del voto a servidores públicos<br>Compra de votos<br>Participación de funcionarios en favor de candidatos<br>Heridos por disparos de armas de fuego<br>Retenes civiles que impiden el libre tránsito | PAN<br>PRI<br>Alianzas PRD-PT-Convergencia   |
| Puebla                   | Destrucción de propaganda electoral<br>Desvío de recursos públicos a las campañas<br>Coerción del voto por parte de funcionarios municipales<br>Dotación despensas durante la jornada electoral<br>Compra de votos en las colonias populares   | PRI-PVEM<br>PRD Convergencia<br>PAN  |
| Sinaloa                  | Uso indebido de boletas electorales<br>Destrucción de propaganda electoral<br>Desvío de recursos públicos a las campañas<br>Coerción del voto por parte de funcionarios municipales<br>Dotación despensas durante la jornada electoral   | Coalición Sinaloa Avanza (PRI-PVEM)<br>PAN   |
| Tamaulipas               | Condicionamiento de programas sociales<br>Intimidación a votantes<br>Involucramiento del narcotráfico<br>Coerción del voto por parte de funcionarios municipales<br>Compra de votos<br>Utilización de bienes y servicios públicos de los ayuntamientos en favor de candidatos                      | PAN<br>PRI<br>Partido Nueva Alianza<br>PRD   |

FUENTE: elaboración propia a partir del seguimiento periodístico en los diarios *Refor-*  
*ma* y *La Jornada*.

<sup>99</sup> En 2007 hubo 353 consignaciones por delitos electorales (FEPADE/*La Jornada on line* 25/03/2008).

Muchas de las denuncias se realizaron en la FEPADE como delitos electorales, o en los medios de comunicación como una estrategia de difusión de los partidos, aunque por su práctica generalizada pareciera una nueva regla no escrita del sistema político, que permite un cierto nivel de acciones anti-democráticas como parte de las actividades proselitistas y de incidencia electoral de los partidos.

El repunte de las prácticas fraudulentas como tema en los conflictos locales está íntimamente ligado al ambiente político, sumamente polarizado por las cuestionadas elecciones federales de 2006 y con una presidencia de la República, representada por Felipe Calderón, muy debilitada por la manera ilegítima con la que asumió el poder. Ello ha obligado al presidente a negociar con un Congreso donde los grupos parlamentarios de oposición tienen la mayoría.<sup>100</sup> Esta situación ha reafirmado y fortalecido la preeminencia de los partidos políticos en el ámbito de las decisiones públicas.

#### REFORMA POLÍTICA Y CICLOS DE LUCHA CIUDADANA

Una de las vías por la que el gobierno de Felipe Calderón y los partidos políticos optaron para restablecer la gobernabilidad, en el marco de la confrontación política y social, fue el impulso de un proceso de reforma del Estado, que incluso fue convertida en ley.<sup>101</sup> Hay que señalar que en los anteriores dos sexenios, tanto Ernesto Zedillo como Vicente Fox también propusieron impulsar procesos de reforma del Estado; en ambos casos las propuestas agonizaron, en la medida en que sus gobiernos ganaron legitimidad y pudieron negociar con los actores políticos con otros recursos.

La diferencia en este proceso es que la reforma ha sido controlada por los partidos políticos. En efecto, la iniciativa ha sido encabezada por la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos, que está integrada por los senadores y diputados del Congreso de la Unión, lo que la ha

<sup>100</sup> La LX Legislatura de la Cámara de Diputados quedó integrada por 207 legisladores del PAN, 127 del PRD, 106 del PRI, 17 del PVEM, 17 de Convergencia, 11 del PT, nueve de Nueva Alianza, cinco de Alternativa y uno independiente. Por su parte, el Senado está conformado por 52 del PAN, 33 del PRI, 26 del PRD, seis del PVEM, cinco de Convergencia, cinco del PT y uno independiente.

<sup>101</sup> La Ley para la Reforma del Estado fue aprobada el 13 de abril de 2007 por el Congreso de la Unión.

convertido en una arena de disputa de nuevos privilegios y concesiones que fortalece al régimen de partidos, además de que con este proceso ha tratado de ganar legitimidad ante la opinión pública.

Los énfasis que tienen los acuerdos y las negociaciones de la reforma del Estado (y la direccionalidad que han tomado los posibles beneficios de sus impactos) reflejan la correlación de fuerzas políticas de ambas cámaras legislativas, donde los grupos del interior de los partidos están respondiendo a los intereses de la clase dominante y de las elites políticas en el país, tomando como base de negociación las condiciones de fuerza actuales.

Los consensos sobre la reforma del Estado se centraron básicamente en tres vertientes: la primera fue la reforma fiscal, que en realidad quedó como miscelánea fiscal, en la que se incluyen nuevos impuestos, como el IETU.<sup>102</sup> La segunda fue una reforma electoral, que limita los recursos y tiempos a la realización de las campañas políticas y que prohíbe a los partidos y a los particulares comprar espacios en los medios electrónicos, pero que le da a los partidos políticos el control en el nombramiento de los consejeros electorales del IFE, quedando en las tres principales fuerzas políticas (PRI, PAN y PRD) la decisión de conformar el Consejo General. La tercera fue la reforma judicial, centrada en la agilización de los procesos judiciales y otorgando más atribuciones a las policías judiciales.

Sin embargo, quedan dos reformas pendientes que son de interés para los grupos empresariales y los inversionistas extranjeros: una reforma energética que permita la inversión privada en la extracción, transporte y procesamiento del petróleo, así como en la generación de electricidad. La otra es la reforma laboral, que flexibilice las condiciones de contratación, disminuyendo los derechos de los trabajadores. Estas dos reformas han quedado, hasta el momento, fuera de las posibilidades de acuerdo entre las fracciones parlamentarias, sobre todo por la oposición de los partidos que integran el Frente Amplio Progresista (FAP).<sup>103</sup>

Por esta razón, la posible reforma municipal quedó nuevamente fuera de los temas prioritarios, a pesar de las presiones y de una mayor presencia pública de la Conamm, en la que las tres asociaciones de municipios temporalmente salvaron sus diferencias y exigieron tener un papel más protagónico en las discusiones sobre la reforma del Estado, en particular en el tema del federalismo, uno de los cinco que se definieron en la Ley para la Reforma del

<sup>102</sup> Impuesto Especial a Tasa Única.

<sup>103</sup> Conformado por el PRD, PT y Convergencia.

Estado. Empero, su propuesta de cuarenta puntos para la reforma ha quedado excluida de los acuerdos.<sup>104</sup>

En este periodo, la acción ciudadana en general, y las luchas municipalistas en particular, tuvieron un momento de reflujo, algo que es característico después de una intensa etapa de movilización y debate, como los desarrollados en el año 2006. Esto se debe a que, ante la polarización social y política, los actores han tenido que tejer puentes y reconstruir vínculos en el ámbito local, lo que Melucci (1999:127-128) llama “momento de latencia”; en otras palabras, en el movimiento social se alternan periodos de movilización pública y periodos de reconstitución, en los cuales la acción ciudadana se diluye en la vida cotidiana. Ambos periodos (visibilidad y latencia) están relacionados, pues los momentos de movilización pública no serían posibles sin las redes sociales y los recursos solidarios que se forman en el momento de latencia.

Aun en este periodo de latencia, la resistencia y las manifestaciones de descontento social siguen presentes. Una de estas expresiones es la baja participación en las elecciones locales, que durante los comicios municipales de 2007 se ubicó en 47 por ciento de los ciudadanos registrados. Llamaron la atención estados como Oaxaca y Chihuahua, en los que votaron un poco más de la tercera parte de los electores del padrón; esto indica que sigue siendo significativo el rechazo de los ciudadanos a participar con las elecciones locales. (véase la gráfica 5.1).

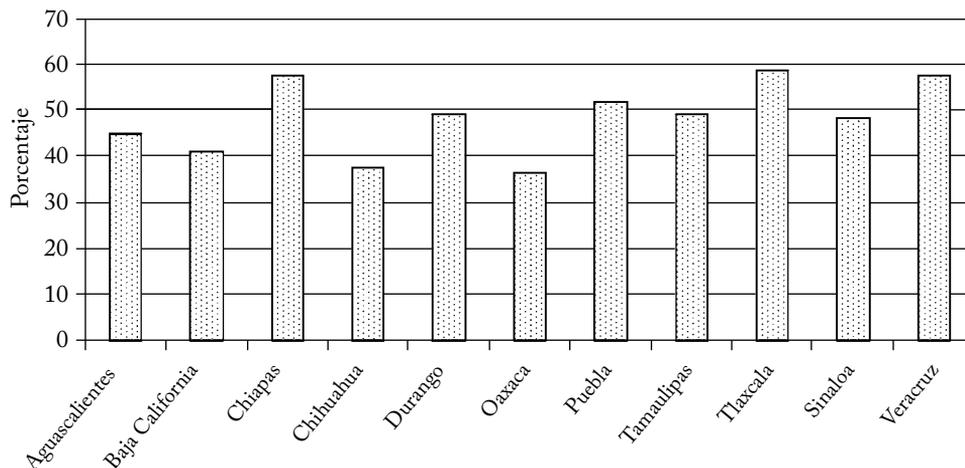
A la situación de desconfianza hay que añadir una política que criminaliza la lucha social, por parte del gobierno federal y de varios gobiernos estatales, que mantuvieron acciones de represión a las expresiones de protesta social (como el caso de la APPO,<sup>105</sup> en Oaxaca, y los normalistas de Guerrero), lo que ha aminorado coyunturalmente las expresiones de protesta en el espacio municipal.

Es importante analizar la acción ciudadana desde una lectura longitudinal de los procesos sociales, como lo plantea Klandermans (1998), en tanto el análisis de la acción ciudadana a lo largo del tiempo nos ayuda a ubicar los

<sup>104</sup> En el Congreso “Municipios México 2007”, que se realizó en Cancún en septiembre de 2007, los municipios 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” (Conamm, “Pronunciamiento declaración de Cancún”, inserción pagada en varios periódicos de circulación nacional el 11 septiembre de 2007).

<sup>105</sup> Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca.

GRÁFICA 5.1  
NIVEL DE PARTICIPACIÓN EN ELECCIONES MUNICIPALES DE 2007



FUENTE: Elaboración propia a partir de la información de las páginas electrónicas de los institutos electorales estatales.

ciclos de luchas municipalistas. Hemos realizado el estudio de los procesos locales de los últimos años, lo cual nos ha permitido superar la dificultad para el análisis de luchas diversas y dispersas en el territorio, ya que dichas cualidades impiden estudiarlas como un movimiento unificado y organizado.

Los ciclos de lucha municipal expresan las inconformidades generales que producen los efectos del sistema económico y político en el ámbito local. Al generalizarse, la acción ciudadana municipalista ha tenido impacto en la transformación paulatina del régimen político, ya sea por la modificación del marco jurídico, por mayores atribuciones a los municipios o por diferentes énfasis hacia lo local de las políticas públicas. Estos cambios forman parte de las concesiones de los grupos dominantes ante la generalización de las protestas sociales y ciudadanas, pero son cambios que demuestran una gran capacidad de las elites para adecuarse a nuevas condiciones, lo que les ha permitido incorporar a líderes y grupos sociales de la luchas ciudadanas dentro de la lógica de competencias entre elites, como propone Schumpeter (1985).

Así, el primer ciclo de luchas sociales, en el cual está inscrita la insurrección municipal, presionó para que el Estado realizara la reforma electoral de 1977, disputando y defendiendo, poco a poco, los espacios en el campo municipal. Además, ese ciclo coincide con las políticas de descentralización de

los organismos internacionales, por lo que se legitima la reforma constitucional de 1983 al artículo 115 y a la Ley de Planeación, en el contexto de la gobernabilidad neoliberal. De esta manera se oxigena a las disputas por el poder local en un periodo que denominamos el *tsunami* municipalista, el cual configura un segundo ciclo de luchas y propuestas, que irá *in crescendo* y hará evidentes las limitaciones estructurales del municipio; en un contexto de una crisis de gobernabilidad, el régimen realizará algunas concesiones a los partidos políticos de oposición y se harán las limitadas reformas al artículo 115, en 1999. Acciones ciudadanas-crisis de instituciones-reformas limitadas son los eslabones del proceso social para la transformación del régimen.

Actualmente, dentro de otro de los ciclos, el Régimen de Partidos Dominantes empieza a ser fuertemente cuestionado no sólo por los sectores sociales excluidos o por los grupos de oposición al sistema, sino también por algunos grupos económicamente poderosos, como los relacionados con los medios de comunicación, los cuales han cuestionando lo que denominan la partidocracia, en particular debido al enojo que les causaron las reformas electorales al impedir el uso de recursos públicos para fines electorales en los medios de comunicación y no permitir la incidencia de los empresarios en campañas publicitarias electorales. Desde diferentes espacios, el nuevo régimen está sumando en su contra a ciudadanos, grupos de oposición y empresarios.

#### LA DEMOCRACIA Y EL DESARROLLO COMO TEMAS DE LA ACCIÓN CIUDADANA

Lo que está en el trasfondo de las diversas inconformidades hacia el nuevo régimen, sobre todo de los sectores excluidos y pobres, es que los cambios en la sociedad, debido a la transición, fueron limitados, en contraste con la expectativa de mayor democracia y mejoramiento en las condiciones de vida de la población. Ello nos remite a los orígenes mismos de las luchas municipalistas, las cuales han tratado de obtener respuestas en los anteriores aspectos, pero como dice Bartra (1992:26):

Reconstruir el camino de las acciones reivindicativas de carácter socioeconómico y el proceso de lucha por la democracia política es hacer la historia de un desencuentro. Aunque fluyen por cauces distintos, hay en estos procesos un origen estructural común —la injusticia económica y su correlato,

el autoritarismo político— y también un ideal democrático compartido, este origen común los hace potencialmente convergentes [...].

En este sentido, es relevante la pregunta que se plantea Gorostiaga (2001): ¿es la democracia la que está débil y en crisis o es el modelo económico polarizante y excluyente el que debilita los procesos democráticos? Este cuestionamiento nos introduce de lleno en un asunto fundamental y que el actual ciclo de luchas municipales empieza a plantearse: para profundizar la democracia local y promover el desarrollo para los sectores excluidos del país, hay que hacer cambios no sólo en el ámbito del sistema político, sino sobre todo en el modelo económico dominante. Es decir, no solamente hay que lograr la inclusión de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones, sino poder transformar las condiciones que permiten la reproducción de las elites y grupos dominantes, de manera que se permita una reestructuración del campo de poder, que democratice la vida pública en todos sus niveles y ámbitos.

Si consideramos la debilidad estructural y política en que se encuentra el municipio mexicano, se evidencian los límites en términos de su democratización, pues básicamente se ha centrado en la democracia electoral y representativa, sin abrir a expresiones civiles otros espacios de decisión pública y formas de democracia directa, en las que los partidos mantienen el monopolio de acceso al poder público. Ello ha permitido que el Régimen de Partidos Dominantes se consolide desde los espacios locales, con la consecuente circulación de elites regionales, en un entorno de competencia. Esto implica la existencia, en el ámbito municipal, de un sistema democrático sumamente acotado, con la preeminencia de formas de democracia representativa, donde los ciudadanos no pueden ejercer cabalmente sus derechos.

Junto con las limitantes para el acceso y ejercicio en la toma de decisiones locales, los ciudadanos también sufren restricciones debido a una cultura política que ha permeado la relación entre gobierno y sociedad, que excluye, o en el mejor de los casos disfraza, la participación ciudadana; y, recordando a Braudel, son las estructuras culturales las más difíciles de transformar.

A las restricciones institucionales y de cultura política que tienen los gobiernos municipales se suman las pocas atribuciones e insuficientes recursos para promover procesos de desarrollo que mejoren las condiciones de vida de la población, sin olvidar la limitación que tienen por los tres años, en su capacidad de acción. Por si fuera poco, también se añade un gobierno local cada vez más entrampado en las dinámicas y disputas partidarias, ya no sólo pos-

electorales, sino de forma importante, en los periodos preelectorales, en los que se desestructuran las acciones de gobierno y las posibilidades de operar los programas con la población, puesto que interfieren los intereses y las disputas partidistas.

En esta difícil situación para el ámbito municipal, ¿por qué los partidos y los alcaldes no proponen cambios de fondo? Todo indica que los ayuntamientos, tal como operan hoy, resultan funcionales para el Régimen de Partidos Dominantes, ya que permiten la reproducción de los grupos de poder en el nivel local y capitalizarlos política y económicamente; además sirven como enlace en la circulación entre los diferentes espacios de representación pública, como diputaciones o en el aparato gubernamental de los gobiernos estatales, lo que encaja en la lógica de las relaciones de poder de los partidos y de otros ámbitos de gobierno, en las que se promueven las políticas públicas asistenciales que generan clientelas y lealtades políticas fundamentales para obtener votos en las elecciones locales. Lo anterior explica la insistencia por parte de los partidos y gobiernos de mantener dos temas en su agenda municipal: mayores recursos a los ayuntamientos y permitir la reelección inmediata de los alcaldes, ya que ello reforzaría la dinámica de reproducción de los partidos en el ámbito local.

#### CONSTRUCCIÓN DE ALTERNATIVAS DESDE LAS LUCHAS MUNICIPALISTAS Y SUS AGENDAS

El contexto actual está marcado por una creciente desconfianza de los ciudadanos hacia los partidos y sus gobiernos, lo que se refleja en la falta de interés en las elecciones locales e instancias de participación, como expresiones de rechazo hacia el funcionamiento del nuevo régimen. Algunos grupos civiles han preferido exponer sus propuestas en otros espacios diferentes al político-gubernamental, estableciendo sus relaciones desde la sociedad civil.

En este sentido, 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, hay 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 y tener visibilidad política para colocarse en la

esfera de discusión pública. Estos grupos no representan a toda la sociedad civil, pero su acción es importante porque muestran las deficiencias y los problemas que tiene el régimen.

La separación de los campos de lo ciudadano, por un lado, y lo político-gubernamental por el otro, muestran el carácter excluyente del régimen, pero también las formas que se desarrollan, desde lo civil, para la organización e interlocución: el proponer y actuar de los grupos ciudadanos en una situación de confrontación y distancia con los gobiernos y partidos. La agenda municipalista es un ejemplo de ello, en la medida en que resalta las diferencias entre los dos grupos de actores y que proponen en términos de sus intereses y expectativas, es decir, desde su proyecto de sociedad.

En este sentido, las propuestas que se recogen en la agenda ciudadana municipalista mantienen su énfasis en dos puntos fundamentales para el cambio social: profundizar la democracia y promover un desarrollo local incluyente. En efecto, las distintas agendas parten de reconocer las posibilidades del municipio, considerándolo un ámbito privilegiado para construir una vida más democrática, para promover un desarrollo local donde los ciudadanos puedan exigir el cumplimiento de sus derechos. Para hacer realidad esto, se requieren cambios jurídicos, políticos y sociales que permitan la existencia de un municipio autónomo, diverso y pluricultural, desde el cual se promueva la democratización desde la base de la sociedad, con mecanismos efectivos de participación ciudadana y de rendición de cuentas, y donde se posibilite, además, mejorar la calidad de vida de la población.

Esto implica avanzar hacia la construcción de un régimen multimunicipal, es decir, presionar por una reforma al artículo 115 constitucional, que modifique el modelo municipal único que actualmente impone, para dar paso a un régimen jurídico que reconozca distintas formas de ayuntamientos. Ello permitiría que se generaran formas múltiples de organización sociopolítica, de autogobierno y de renovación de la autoridad local (Burguete, 2005).

El régimen multimunicipal permitiría atender una de las demandas fundamentales del movimiento indio, en tanto que la figura del municipio indígena sería una alternativa viable para la construcción de la autonomía. En este sentido, De la Cruz *et al.* (2006:56) señalan como elementos reconocibles para la constitución de municipios indígenas, la identidad sociocultural de sus habitantes, fundamentada en la comunidad y en el territorio, la participación comunitaria, expresada en la asamblea general como espacio de

toma de decisiones, y el funcionamiento de un sistema propio y particular de elección de autoridades, que está en relación con un complejo sistema de cargos.

Como lo propone Burguete (2005:537-539), un régimen multimunicipal reconocería la diversidad como un valor polisémico y no solo étnico, ya que podrían estructurarse gobiernos locales dependiendo de su realidad económica, social o cultural, conformándose municipios metropolitanos, rurales, portuarios, fronterizos, etc., de manera que se pueda convertir al ayuntamiento en una institución de gobierno adecuada a las necesidades de la población.

La diversidad municipal conlleva la autonomía y la descentralización plenas, puesto que los municipios y las comunidades necesitan suficientes capacidades y recursos para desatar su creatividad y fuerza, y así impulsar el desarrollo local. En otras palabras, la autonomía y la descentralización forman parte de las condiciones necesarias para generar procesos en los cuales son las personas las que definen el enfoque del desarrollo, a través de la participación de los pueblos y las comunidades.

En este sentido, los ejes de democracia y desarrollo local en la agenda municipalista no son los puntos de una lista de peticiones, sino orientaciones hacia una acción transformadora del régimen político y donde el ámbito municipal está llamado nuevamente a ser un lugar donde la acción ciudadana se exprese y se puedan generar espacios de discusión y organización para nuevos cambios.

Por ello es importante retomar los contenidos de la Agenda Ciudadana Municipalista, como un instrumento de acción en el contexto de conflicto, polarización, tanto social como política, y falta de alternativas en los espacios municipales. Una agenda que proporcione elementos para que, desde lo local, se construyan espacios en los que se elaboren acuerdos entre los actores locales, que le den organización a las diferentes regiones del país frente a un conflicto nacional tan polarizado. Todo esto sin perder de vista lo fundamental de una política equitativa que mejore las condiciones de vida de los sectores de la sociedad que actualmente están excluidos y marginados, y que resienten la pobreza extrema y la marginación.

Además, el conflicto derivado de este proceso terminó por desacreditar a las instituciones nacionales y demostró la falta de interlocutores capaces de mediar en las disputas sociales, cuyo trasfondo es la polarización económica y social del país, ya que somos una sociedad donde se conjuga la exclusión económica de la mayoría con la concentración económica de una minoría.

La Agenda Ciudadana Municipalista elaborada a partir de los resolutiveos de la Asamblea Nacional y la Convención Ciudadana Municipalista amplía el horizonte para las organizaciones sociales y ciudadanas que trabajan en los espacios locales, en la medida en que plantea formas de desarrollar la democracia local como parte fundamental del proyecto de sociedad al que aspiran. Esto último resulta ser un basamento importante para la articulación con otros actores sociales con los cuales se comparten intereses, ya que pueden conjuntar sus fuerzas para construir una correlación de mayor influencia en el ámbito local y darle una direccionalidad a la acción ciudadana. En este libro hemos realizado un esfuerzo por reconocer la capacidad que han tenido las luchas municipales para construir puentes con otros sectores y acciones colectivas e interpelar a la sociedad en su conjunto, lo que les ha permitido elevar su potencial democratizador y transformador dentro de la esfera local.

Las organizaciones de sociedad civil (osc) municipalistas, las cuales tuvieron un rol muy importante en la generación de espacios de debate y deliberación en los últimos años, enfrentan el desafío de evitar el declive, como les sucedió a otros tipos de osc, por ejemplo las ambientalistas o las de observación electoral (Alfie, 2005:234). En la medida en que sólo representen sus intereses particulares, no se democratizan internamente y no sean capaces de ejercer presión sobre el Estado, en esa misma medida van a ir agotando su legitimidad ante la población, y pueden convertirse en meros instrumentos para la gestión y aplicación de proyectos locales.

Las organizaciones que elaboraron la Agenda Municipalista tienen como reto importante impulsar acciones que puedan profundizar la democracia y potenciar el desarrollo local; nos referimos a la lucha por los cambios estructurales para un mejor funcionamiento del municipio, los cuales tendrían que incorporar el reconocimiento a la diversidad municipal, una mayor autonomía y atribuciones, la ampliación de su capacidad soberana sobre el territorio y los recursos naturales, el establecimiento de mecanismos de participación ciudadana y democracia directa, entre otros aspectos. Una forma de llevar al cabo estas transformaciones es ejercer presión para que se realice una reforma del Estado adecuada, que considere la dimensión municipalista, política y electoral.

Sin embargo, el proceso actual de reforma del Estado tiene serias deficiencias; tal vez la más importante es que los ciudadanos han sido apartados de las discusiones y acuerdos. Tanto la organización como el procesamiento

de las propuestas han quedado en manos de los partidos políticos, mediante sus fracciones parlamentarias, excluyendo del proceso de la toma de decisiones toda representación ciudadana.

La acción ciudadana ha demostrado, en otros periodos históricos, ser uno de los ingredientes fundamentales para provocar cambios en las instituciones y en las leyes que las rigen. Ahora varios organismos civiles tienen una agenda que recoge las aspiraciones y propuestas en materia municipal, pero no encuentran cauces institucionales para instrumentar los cambios necesarios en el municipio. En esta perspectiva, el nuevo ciclo de luchas municipales, que inició con la transición de régimen político, no ha concluido, sino más bien parece que se intensificará, puesto que se ha acentuado la separación entre ciudadanos y actores político-gubernamentales.

Esta situación implica la promoción de acuerdos locales amplios y plurales que orienten la acción ciudadana y cuyo objetivo sea presionar a los gobiernos e instituciones del Estado para que tengan una mayor apertura democrática, no sólo en la perspectiva de cambiar las políticas públicas, el marco legal o el funcionamiento de las instituciones públicas, sino también para llevar a cabo una tarea esencial: incidir en la forma de generar y distribuir la riqueza en el país. Ésta es una arena de disputa difícil, pero recurrentemente las luchas municipalistas la han señalado como una meta fundamental y esta vez no es la excepción.

Nuevamente, las luchas municipalistas constituyen pequeños espejos que reflejan el mal funcionamiento del régimen político. Ese reflejo que también hace de nosotros, nos alumbra y nos permite ver las posibilidades para los cambios que se avecinan en el país.



## Bibliografía

- Acedo, Blanca (2000), “La representación política y social en el municipio, la gobernabilidad democrática y las reformas al artículo 115 constitucional”, en Juan Pablo Guerrero y Tonatiuh Guillén (coord.), *Reflexiones en torno a la reforma municipal del artículo 115 constitucional. Memorias del seminario en el CIDE, 1999*, México, CIDE/Miguel Ángel Porrúa.
- y Tonatiuh Guillén (2002), “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/Indesol.
- Acosta, Octavio y Carmelo Enríquez (1996), *Asociaciones de municipios*, México, Cesem, Serie Antologías.
- Alberoni, Francesco (1981), *Movimiento e institución*, Madrid, Editora Nacional/Cultura y Sociedad.
- Alfie Cohen, Miriam (2005), *Democracia y desafío, medio ambiente en México, riesgos, retos y opciones en la nueva era de la globalización*, México, UAM-A/Pomares.
- Almeida, José (2002), “Cuquío, Jalisco: por una cultura de rendición de cuentas con responsabilidad”, en Dionisio Córdova (comp.), *Antología de participación ciudadana*, México, Cesem.
- et al. (2001), *Una agenda ciudadana en construcción: la experiencia de Poder Ciudadano Jalisco*, México, Poder Ciudadano Jalisco/Iteso/Accedde/Imdec.
- Almeyra, Guillermo (2003), “Las Juntas de Buen Gobierno zapatistas y la autonomía”, en *Memoria*, núm. 176, octubre.
- y Emiliano Thibaut (2006), *Zapatistas. Un nuevo mundo en construcción*, Buenos Aires, Maipue.

- Alonso, Jorge (1985), "Micropolítica electoral", en Pablo González Casanova (coord.), *Las elecciones en México*, México, Siglo XXI.
- Álvarez, María Elena (1995), *Municipio y democracia. Tesis y prácticas de gobierno del Partido Acción Nacional*, México, PAN.
- Álvarez, Eréndira y Óscar Castro (2000), *Participación ciudadana y gobierno local*, México, Cesem/Cere/IIS-UNAM/CIDE.
- Álvarez, Rafael y Carlos Rodríguez (2002), "Rendición de cuentas. La compleja relación entre gobierno local y ciudadanos organizados", en Rafael Álvarez y Haydee Vélez (coords.), *Primer año de gobierno de Tlalpan. Memoria de la segunda rendición de cuentas*, México, Cesem/Delegación Tlalpan.
- \_\_\_\_\_ y Haydee Vélez (coords.) (2002), *Primer año de gobierno de Tlalpan. Memoria de la segunda rendición de cuentas*, México, Cesem/Delegación Tlalpan.
- Amezcu Luna, Jarco (2006), *Diagnóstico y agenda ciudadana de Incidencia en Políticas Públicas en el estado de Michoacán*, México, Rostros y Voces/Podemos, Alianza de Organizaciones para el Desarrollo de Michoacán.
- Aranda, Rafael (2004), *Poliarquías urbanas. Competencia electoral en las ciudades y zonas metropolitanas de México*, México, Cámara de Diputados/IFE/Miguel Ángel Porrúa.
- Asociación de Autoridades Municipales del Istmo de Tehuantepec (AAMITA) (2001), "Antecedentes de la constitución de la Asociación de Autoridades Municipales del Istmo de Tehuantepec", en *Boletín Artículo 115*, núm. 38, julio-septiembre.
- Attili, Antonella (2006), "Qué ha cambiado y cómo", en Antonella Attili (coord.), *Treinta años de cambios políticos en México*, México, UAM-I/Miguel Ángel Porrúa.
- Ayuntamiento de Cunduacán (2004a), *Plan municipal de desarrollo 2004-2006*, México, Ayuntamiento de Cunduacán.
- \_\_\_\_\_ (2004b), *Diagnóstico de la situación de las mujeres del municipio de Cunduacán, Tabasco*, México, Ayuntamiento de Cunduacán/Indesol.
- Aziz, Alberto (1995), "Municipio y transición política: una pareja en formación", en Mauricio Merino (coord), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México.
- \_\_\_\_\_ (2000), *Los ciclos de la democracia. Gobierno y elecciones en Chihuahua*, México, CIESAS/UACJ/Miguel Ángel Porrúa.

- Ballesteros Fernández, Ángel (2000), *Introducción al régimen local español*, Granada, CEMCI.
- Barreda, Andrés (coord.) (2006), *Voces del agua. Privatización o gestión colectiva: respuestas a la crisis capitalista del agua. Testimonios, experiencias y reflexiones*, México, Ítaca/Casifop.
- Bartra, Armando (1992), “La ardua construcción del ciudadano (notas sobre el movimiento cívico y la lucha gremial)”, en Julio Moguel, Carlota Botey, Luis Hernández (coords.), *Autonomía y nuevos sujetos en el desarrollo rural*, México, Siglo XXI/Centro de Estudios Históricos.
- (1996), *Guerrero bronco. Campesinos, ciudadanos y guerrilleros en la Costa Grande*, México, Sinfiltro.
- Bazdresch, Miguel (2001), “Consejo democrático en Cuquíu, Jalisco”, en Enrique Cabrero Mendoza (coord.), *Innovación en gobiernos locales: un panorama de experiencias municipales en México*, México, CIDE/Fundación Ford.
- (2003), “Cambio municipal y participación social”, en Enrique Cabrero Mendoza (comp.), *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*, México, Miguel Ángel Porrúa/CIDE.
- Becerra, Pablo (1997), “Las elecciones municipales y el sistema de partidos en México: 1995-1997”, en Rodolfo Vega y José Rodríguez (coords.), *Municipio*, México, IAPQ/Fundap/Ameinape.
- Benítez, Yasmín y Carlos Camacho (comps.) (2005), *Encuentro Nacional de la Reforma del Estado y la Agenda Ciudadana*, México, Equipo Pueblo.
- Blakely, Edward (1994), *Planning Local Economic Development: Theory and Practice*, 2a. ed., Thousand Oaks, Sage.
- Bolos, Silvia (1999), *La constitución de actores sociales y la política*, México, Plaza y Valdés/Universidad Iberoamericana.
- (2003), *Organizaciones sociales y gobiernos municipales*, México, Universidad Iberoamericana.
- Bourdieu, Pierre (1999), *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*, 2a. ed., Barcelona, Anagrama.
- (2000), *Poder, derecho y clases sociales*, Bilbao, Desclée.
- Borja, Jordi (2003), *Desafíos de la democracia. Ciudadanía y participación*, México, Cesem.
- Buchanan, James y Tullock Gordon (1980), *El cálculo del consenso. Fundamentos lógicos de la democracia constitucional*, Madrid, Espasa-Calpe.
- Burguete, Araceli (2005), “Municipio libre: candados constitucionales a la autonomía indígena. Por un régimen multimunicipal”, en Fausto Díaz y

- Miguel Bazdresch (coords.), *El gobierno local del futuro: nuevo diseño del municipio. Memoria del 3er Congreso de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos*, México, IGLOM.
- (2007), “Chiapas: los peligros de la remunicipalización sin reforma municipal”, en Hirineo Martínez, Luis Ramírez, Héctor Solís y María Basilia (coords.), *Creación de nuevos municipios en México. Procesos y perspectivas*, México, Universidad de Guadalajara.
- Cabrero, Enrique (1995), *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, México, CIDE/Miguel Ángel Porrúa.
- (1998), “La ola descentralizadora. Un análisis de tendencias y obstáculos de las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional”, en E. Cabrero (coord.), *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*, México, CIDE/Miguel Ángel Porrúa.
- (coord.) (2003), *Gobiernos locales trabajando: un recorrido a través de programas municipales que funcionan*, México, CIDE/Inafed/Fundación Ford.
- (2005), *Acción pública y desarrollo local*, México, FCE.
- Calderón, Marco Antonio (1994), *Violencia política y elecciones municipales*, México, El Colegio de Michoacán/Instituto Mora.
- Campuzano, Felipe (2007), *Autoritarismo y democracia en América Latina. Los retos de la transición*, México, UAM-X.
- Cano, Gabriela (1995), “La ciudadanía de las mujeres: disyuntiva entre la igualdad y la diferencia sexual. México, 1917-1953”, en *Palabras del silencio. Las mujeres latinoamericanas en la historia*, Quito, Abya-Yala/UNICEF.
- Canto, Manuel (2005), “Introducción”, en Manuel Canto (coord.), *Derechos de ciudadanía. Responsabilidad del Estado*, Barcelona, Icaria/UAM/Remisoc/Terre des Hommes.
- Carvalho, Maria y Débora Felgueiras (2000), “Orçamento Participativo no ABC”, en *Polis*, núm. 34, Sao Paulo, Polis.
- Castro, Óscar (1994), *Elecciones municipales en Veracruz*, México, Cesem.
- Cedillo, Rafael (2006), “La alternancia política en los municipios del Estado de México”, en *Espacios Públicos*, año 9, núm. 18, México, UAEM.
- Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez”, A.C. (CDH-Pro) (2004), *Informe sobre la situación de Tlalnepantla en el contexto de la represión gubernamental del estado de Morelos*, México, CDH-Pro, consultado en <[http://www.centroprodh.org.mx/Publicaciones/Informes/info\\_hm/informes%20prodh/tlalnepantlamorelos.htm](http://www.centroprodh.org.mx/Publicaciones/Informes/info_hm/informes%20prodh/tlalnepantlamorelos.htm)>.

- Centro de Investigaciones para el Desarrollo, A.C. (CIDAC), en <www.cidac.org>.
- Centro Nacional de Desarrollo Municipal (Cedemun) (1996), *Programa para un nuevo federalismo 1995-2000*, México, Gobierno de la República.
- Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara” (Cesem) (2000), *Síntesis de los copladesmunes en Guanajuato 1998-2000*, México, Codereg/Cesem.
- \_\_\_\_ (2004a), “Agenda ciudadana municipalista”, en *Boletín Artículo 115*, núm. 49, abril-junio, México, Cesem.
- \_\_\_\_ (2004b), *Agenda ciudadana por la democratización de Veracruz*, México, Cesem.
- \_\_\_\_ (2005), “Agenda Ciudadana Municipalista por la Democracia y el Desarrollo Local”, en *Boletín Artículo 115*, núm. 52, México, Cesem, enero-marzo.
- \_\_\_\_ (2006), “Convención Ciudadana Municipalista de la Zona Oriente del Estado de México”, en *Boletín Artículo 115*, núm. 58, México, Cesem, julio-septiembre.
- \_\_\_\_ (2007), *Agenda Nacional Ciudadana Municipalista*, México, Cesem/Fundación Rosa Luxemburgo.
- Christlieb, Adolfo (1968), *Baja California: avanzada de la democracia*, México, Jus.
- Concheiro, Luciano (1996), “Tepoztlán: dignidad tras las barricadas”, en *Coyuntura*, núm. 67/68, México, enero-febrero.
- Contreras, Rosalba; Beatriz López y Carlos Rodríguez (2006a), *Cunduacán: los derechos de las mujeres en un gobierno para todos*, México, Cesem.
- \_\_\_\_; Dionisio Córdova y Ricardo Jiménez (2006b), “Estado de derecho contra justicia social”, en *Boletín Artículo 115*, núm. 57, México, Cesem, abril-junio.
- \_\_\_\_; Dionisio Córdova, Ricardo Jiménez, Beatriz López y Carlos Rodríguez (comps.) (2006c), *Visión ciudadana municipalista. Ejes de articulación y acción de la Asamblea Ciudadana Municipalista*, México, Cesem/Fundación Rosa Luxemburgo.
- \_\_\_\_; Dionisio Córdova y Mayra Nieves (comps.) (2007), *Agenda Ciudadana Municipalista de la Región Oriente del Valle de México*, México, Cesem/Fundación Rosa Luxemburgo.
- Convención Nacional Hacendaria (CNH) (2004), *Declaratoria a la nación y acuerdos de los trabajos de la primera Convención Nacional Hacendaria*, México, Gobierno de la República.

- Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia (1995), *Sociedad civil y políticas públicas. Análisis y reflexión de la realidad mexicana. La agenda social*, cuaderno núm. 1, México, Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia.
- Corcuff, Philippe (1998), *Las nuevas sociologías*, Madrid, Alianza.
- Cordera, Rolando (1995), “Los municipios y las discontinuidades nacionales”, en Mauricio Merino (coord.), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México.
- Córdova, Arnaldo (1972), *La formación del poder político en México*, México, Era.
- Cornelius, Wayne; Ann Craig y Jonathan Fox (coords.) (1994), *Transforming State-Society Relations in Mexico. The National Solidarity Strategy*, La Jolla, San Diego, University of California.
- Cruz, Omar (2006), “Migración amuzga de Xochistlahuaca (Gro.) al Valle de México”, tesis para obtener el título de maestría en Desarrollo Rural, UAM-X.
- Cruz, Óscar (1991), “Juchitán: la lucha por un ayuntamiento popular”, en Dieter Pass, Diego Prieto, Julio Moguel y Agustín Sanginés (comps.), *Municipio y democracia. Participación de las organizaciones de la sociedad civil en la política municipal*, México, Praxis/Fundación Friedrich Naumann.
- Cuéllar, Mireya (2003), “Los panistas: quiénes son, dónde están, qué representan”, en *La Jornada*, México.
- Cunill, Nuria (1991), *La participación ciudadana*, Caracas, CLAD.
- Dawe, Alan (1988), “Las teorías de la acción social”, en T. Bottomore y N. Nisbet, *Historia del análisis sociológico*, Buenos Aires, Amorrortu.
- De Grammont, Hubert (2001), *El Barzón: clase media, ciudadanía y democracia*, México, Plaza y Valdés/IIS-UNAM.
- De la Cruz, Armando; Dionisio Córdova y Ana María García (2006), *Repensando un proceso educativo político desde el municipio indígena. La experiencia de la Escuela Municipalista de Oaxaca, EMO 1999-2003*, México, Cesem/Educa/Tequio Jurídico.
- Dehouve, Danièle (2001), *Ensayo de geopolítica indígena: los municipios tlapanecos*, México, CIESAS/Miguel Ángel Porrúa.
- Diálogos de San Andrés (DSA) (1996), “Pronunciamientos, propuestas conjuntas y compromisos para Chiapas que se integrarán al Acuerdo de Concordia y Pacificación con Justicia y Dignidad”, en *Ce Acatl*, núms. 78-79, marzo-abril.

- Diani, Mario (1998), “Las redes de los movimientos: una perspectiva de análisis”, en Pedro Ibarra y Benjamín Tejerina, *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*, Madrid, Trotta.
- Díaz-Polanco, Héctor (1997), *La rebelión zapatista y la autonomía*, México, Siglo XXI.
- Domínguez, Francisco (1993), “Pronasol y municipio”, en *Memoria del Encuentro Municipio, Desarrollo y Democracia*, México, CED/Cesem.
- (2005), “La Red de Organizaciones Ciudadanas. La agenda ciudadana para democratizar Veracruz”, en *Boletín Artículo 115*, núm. 54, México, Cesem, julio-septiembre.
- , Alfonso Osegueda y Ricardo Jiménez (2004), “Dos experiencias ciudadanas desde el ámbito local en materia de transparencia gubernamental”, en CESEM “Heriberto Jara”, *El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad*, México, IFAI.
- Dresser, Denise (1994), “Pronasol y política: combate a la pobreza como fórmula de gobernabilidad”, en Félix Vélez (coord.), *La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla*, México, ITAM/FCE.
- Eisenstadt, Todd (2007), “Usos y costumbres and Poselectoral Conflicts in Oaxaca, Mexico, 1995-2004: An Empirical and Normative Assessment”, en *Latin American Research Review*, núm. 42.
- Elizondo, Carlos y Benito Nacif (2002), *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, FCE/CIDE.
- Elster, Jon (1989), *Ulises y las sirenas. Estudios sobre racionalidad e irracionalidad*, México, FCE.
- Enríquez, Gabriela y Juan Prado (2003), *Escuela municipalista 2002. Corresponsabilidad para la construcción de buen gobierno y poder local*, México, Alianza Cívica Chiapas/Cesem/CIESAS.
- Escárzaga, Fabiola y Raquel Gutiérrez (2005), “Introducción”, en Fabiola Escárzaga y Raquel Gutiérrez, *Movimiento indígena en América Latina: resistencia y proyecto alternativo*, México, UACM/UNAM/BUAP/Juan Pablos.
- Espacio en Defensa de la Democracia (EDD) (2005), “Nueve tesis en defensa de la democracia”, en *Boletín Artículo 115*, núm. 54, julio-septiembre.
- Espinosa, Mauricio (2005), *Agendas ciudadanas municipalistas*, Cuadernos de Formación Municipal, núm. 5, México, Cesem.
- y Guadalupe Márquez (2004), “Planeación estratégica situacional”, en *Cuadernos de Formación Municipal*, núm. 2, México, Cesem.

- Espinoza Toledo, Ricardo (2006), “El presidencialismo desadaptado”, en Antonella Attili (coord.), *Treinta años de cambios políticos en México*, México, UAM-I/Miguel Ángel Porrúa.
- Estrada Castañón, Teresa (1994), *Guerrero: sociedad, economía, política y cultura*, México, CEIHH-UNAM.
- Favela, Margarita (2006), *Protesta y reforma en México. Interacción entre Estado y sociedad 1946-1997*, México, CEIHH-UNAM/Plaza y Valdés.
- Figuroa, Manuel (2005), “Planeación estratégica en Cuquío. ¿Cómo superar 70 años de desatención?”, en Patricia Zapata (comp.), *Convención ciudadana de Tlalpan. Diálogo entre gobierno y vecinos*, México, CEM/Delegación Tlalpan.
- Flores, Joaquín (2001), *El tigre, San Marcos y el comisario. Poder y reproducción social en la Montaña de Guerrero*, México, UAM/El Colegio de Guerrero.
- \_\_\_\_\_ y Carlos Rodríguez (1997), “El nuevo federalismo, a prueba por las demandas del movimiento indio”, en *Relaciones*, núms. 15-16.
- Foucault, Michel (1983), *Historia de la sexualidad. Tomo 1. La voluntad del saber*, México, Siglo XXI.
- Fundación Ovando y Gil (1998), *Para que no se olvide... Guerrero. Crónica de la violencia política, Guerrero*, México, SDH/PRD.
- García, Ana María; Dionisio Córdova, Gelacio Morga y Alejandro Sandoval (2004), *Autoridades locales en municipios indígenas*, México, Educa/Cesem/Campo/Tequio Jurídico/CDH Ñu’u Kandii, Serie Apuntes Municipalistas, IV.
- García, Víctor (2004), “El Instituto Municipal de Investigación y Planeación de Ciudad Juárez”, en Héctor Padilla (coord.), *Cambio político y participación ciudadana en Ciudad Juárez*, México, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
- García del Castillo, Rodolfo (1999), *Los municipios en México. Los retos del futuro*, México, Miguel Ángel Porrúa/CIDE.
- Garrido, Luis Javier (1982), *El Partido de la Revolución Institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México (1928-1945)*, México, Siglo XXI.
- Giddens, Anthony (1987), *Las nuevas reglas del método sociológico*, Buenos Aires, Amorrortu.
- González, Ignacio (2006), “Experiencia de ACCEDDE en el tema de participación ciudadana y desarrollo local”, en Ricardo Jiménez, Patricia Zapata y Dionisio Córdova (comps.), *Participación ciudadana: una visión regional desde los actores locales*, México, Cesem/Serjus/Logo Link.

- González Casanova, Pablo (2003), “Los caracoles zapatistas. Redes de resistencia y autonomía”, en *Perfil de la Jornada*, núm. 26, México, septiembre.
- González Saravia, Dolores (2000), *Pueblos indígenas y municipio*, México, Cesem/Cere/CIDE/IIS-UNAM.
- Gorostiaga, Xabier (2001), “La construcción de las utopías desde la cultura y la educación”, en Carlos Núñez (coord.), *Educación para construir el sueño*, México, ITESO/CEAAL/UPN.
- Guerrero, Juan Pablo y Tonatiuh Guillén (2000), “Introducción”, en Juan Pablo Guerrero y Tonatiuh Guillén (coords.), *Reflexiones en torno a la reforma municipal del artículo 115 constitucional. Memorias del seminario en el CIDE, 1999*, México, CIDE/Miguel Ángel Porrúa.
- Guillén, Tonatiuh (1995), *Municipios en transición. Actores sociales y nuevas políticas de gobierno*, México, Fundación Friedrich Ebert.
- \_\_\_\_\_ (2000), “Las reformas del 115 constitucional. El gobierno municipal, federalismo y relaciones intergubernamentales”, en Juan Pablo Guerrero y Tonatiuh Guillén (coords.), *Reflexiones en torno a la reforma municipal del artículo 115 constitucional. Memorias del seminario en el CIDE, 1999*, México, CIDE/Miguel Ángel Porrúa.
- Gutiérrez, Miguel Ángel (2001), *Déspotas y caciques. Una antropología política de los amuzgos*, México, Universidad Autónoma de Guerrero.
- Harvey, Neil (1997), “Efectos de las reformas del artículo 27 en Chiapas: resistencia campesina en la esfera pública neoliberal”, en Sergio Zermeño (coord.), *Movimientos sociales e identidades colectivas. México en la década de los noventa*, México, La Jornada Ediciones/CEIICH-UNAM.
- Hernández-Díaz, Jorge y Víctor Leonel Juan Martínez (2007), *Dilemas de la institución municipal. Una incursión en la experiencia oaxaqueña*, México, Miguel Ángel Porrúa/UABJO/LX Legislatura de la Cámara de Diputados.
- Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática (INEGI) (2007), *Finanzas públicas estatales y municipales de México 2002-2005*, México, INEGI.
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (Inafed) (2002), *Programa especial para un auténtico federalismo, 2002-2006*, México, Segob, consultado en <www.inafed.gob.mx>.
- Jiménez, Ricardo (2004), “Recuento e interpretación: hacia una lectura prospectiva”, en Rosalba Contreras, Mauricio Espinosa y Beatriz López (comps.), *Doce años de fortalecer al municipalismo. Selección del Boletín Artículo 115*, México, Cesem.

- \_\_\_\_\_ y Carlos Rodríguez (2005), “Los retos del municipalismo hoy. Apuntes desde las agendas ciudadanas”, en Luis García y Amalfi Martínez (comps.), *Gustavo Martínez Cabañas. Su compromiso con México*, México, Iapem.
- \_\_\_\_\_; Patricia Zapata y Dionisio Córdova (comps.) (2005), *Ideas y propuestas para la Agenda Ciudadana Municipalista. Memoria de los seminarios por la democracia y el desarrollo local*, México, Cesem.
- \_\_\_\_\_ y Dionisio Córdova (2006), “Ciudadanía movilizada. Balance 2005”, en *Boletín Artículo 115*, núm. 56, México, Cesem, enero-marzo.
- Klandermans, Bert (1998), “La necesidad de un estudio longitudinal de la participación en movimientos sociales”, en Pedro Ibarra y Benjamín Tejerina, *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*, Madrid, Trotta.
- Kliksberg, Bernardo (2000), “Seis tesis no convencionales sobre participación”, en Bernardo Kliksberg y Luciano Tomassini (comps.), *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*, Buenos Aires, FCE.
- Kuri, Edith (2006), “Claves para decodificar un actor colectivo: el caso del movimiento de San Salvador Atenco”, en *Argumentos*, núm. 51, México, UAM-X, mayo-agosto.
- Laraña, Enrique (1999), *La construcción de los movimientos sociales*, Madrid, Alianza.
- Lazos, Flavio (2001), “Recursos financieros para los municipios de México durante 2001”, en *Boletín Artículo 115*, núm. 36, México, Cesem, enero-marzo.
- \_\_\_\_\_ y Jesús Campos (2000), “Finanzas públicas para el desarrollo municipal”, en *ABC del gobierno municipal*, México, Instituto de Desarrollo Municipal/Grupo Parlamentario del PRD.
- León, Emma (1997), “El magma constitutivo de la historicidad”, en Emma León y Hugo Zemelman (coords.), *Subjetividad: umbrales del pensamiento social*, Barcelona, Anthropos/UAM.
- Leyva, Xóchitl (1993), *Poder y desarrollo regional. Puruándaro en el contexto norte de Michoacán*, México, El Colegio de Michoacán/CIESAS.
- Long, Norman (2007), *Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor*, México, CIESAS/El Colegio de San Luis.
- López Chavarría, José Luis (1994), *Las elecciones municipales en México*, México, IJ-UNAM.
- López González, Mauricio (2004), “Finanzas municipales en México: en la

- búsqueda de un eficiente comportamiento de los egresos”, en *Hacienda Municipal*, núm. 86, México, Indetec, abril-junio.
- López Monjardín, Adriana (1979), “La lucha popular en los municipios”, en *Cuadernos Políticos*, núm. 20, México, Era, abril-junio.
- (1986), *La lucha por los ayuntamientos: una utopía viable*, México, Siglo XXI.
- (2003), “Los ciudadanos excluidos: la agenda pendiente en los municipios rurales”, en Roberto Diego, Luciano Concheiro y Patricia Couturier, *Políticas públicas para el desarrollo rural*, México, Juan Pablos/UAM.
- López y Rivas, Gilberto (1995), *Nación y pueblos indios en el neoliberalismo*, México, Universidad Iberoamericana/Plaza y Valdés.
- Luévano, Alejandro (1995), “Autonomía municipal para un nuevo federalismo”, en *Coyuntura*, núm. 62, México, Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, agosto.
- Macip, Ricardo (2002), *Autonomía y descentralización de los servicios públicos. Los juegos del desarrollo en Tlaxcala en la remunicipalización de 1995*, México, Universidad Autónoma de Tlaxcala.
- Maldonado, Benjamín (2005), “Usos y costumbres: entre la organización comunitaria y las organizaciones de la comunidad”, en Angélica Castro (coord.), *Diez voces a diez años: reflexiones sobre los usos y costumbres a diez años del reconocimiento legal*, México, Educa.
- Maldonado, Mario (2006), “La agenda pendiente del federalismo mexicano”, en Alejandro López (coord.), *Avances y pendientes para fortalecer el federalismo*, México, CESOP.
- Márquez, Guadalupe (2000), “Plan y programa de gobierno”, en *Suplemento de formación y capacitación del Boletín Artículo 115*, núm. 29, México, Cesem, octubre-diciembre.
- Martínez, Juan Carlos (2005), “Prólogo”, en Angélica Castro (coord.), *Diez voces a diez años: reflexiones sobre los usos y costumbres a diez años del reconocimiento legal*, México, Educa.
- Martínez, Olga (2000), “Los candidatos a la presidencia de la República y sus discursos sobre el municipio”, en *Boletín Artículo 115*, núm. 33, México, Cesem, mayo-abril.
- Martínez Assad, Carlos (1985), *Municipios en conflicto*, México, IIS-UNAM.
- Martínez Luna, Jaime (2003), *Comunalidad y desarrollo*, México, Conaculta/Centro de Apoyo al Movimiento Popular Oaxaqueño.
- McCarthy, John; Dough McAdam y Mayer Zaid (1999), *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*, Madrid, Istmo.

- Melucci, Alberto (1994), “¿Que hay de nuevo en los nuevos movimientos sociales?”, en Enrique Laraña y Joseph Gusfield (coords.), *Los nuevos movimientos sociales. De la ideología a la identidad*, Madrid, CIS.
- (1999), *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*, México, El Colegio de México.
- Méndez Cárdenas, Sergio (1995), “Municipio y gestión ambiental: el gobierno del PRD en Pátzcuaro (1990-1992)”, en Alicia Ziccardi (coord.), *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México, IIS-UNAM/Miguel Ángel Porrúa.
- Méndez Morales, Sara (2001), *De la organización al poder. Experiencias en municipios oaxaqueños*, México, Educa.
- Mendoza, Araceli y Fortino Chávez (2006), “Agenda Ciudadana Municipalista Hidalgo”, en *Boletín Artículo 115*, núm. 58, México, Cesem, julio-septiembre.
- Merino, Mauricio (1998), *Gobierno local, poder nacional. La contienda por la formación del Estado mexicano*, México, El Colegio de México.
- (2003), *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, México, FCE.
- Moguel, Julio (1991), “Municipio y democracia”, en Dieter Pass, Diego Prieto, Julio Moguel y Agustín Sanginés (comps.), *Municipio y democracia. Participación de las organizaciones de la sociedad civil en la política municipal*, México, Praxis/Fundación Friedrich Naumann.
- Morales, Martagloria y Ana Díaz (1997), “Democracia municipal en México”, en Rodolfo Vega y José Rodríguez (coords.), *Municipio*, México, IAPO/Fundap/Ameinape.
- Muñoz, Gloria (2003), *EZLN. 20 y 10, el fuego y la palabra*, México, Rebel-día/La Jornada.
- Netzáhualt, Jaime y Braulio Olvera (2005), “El papel de las organizaciones civiles en la reforma del Estado en Querétaro. Entre sinsabores y grandes aprendizajes”, en *Boletín Artículo 115*, núm. 54, México, Cesem, julio-septiembre.
- North, Douglas (2002), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE.
- Ochoa, Moisés (1981), *El municipio, su evolución histórica*, México, Banobras.
- Olmedo, Raúl (1999), “Las nuevas reformas y adiciones al artículo 115”, en *Boletín Artículo 115*, núm. 30, México, Cesem, julio-septiembre.
- Olson, Mancur (1992), *La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la teoría de grupos*, México, Limusa/Noriega.

- Olvera, José (2005), *La reforma del Estado para un nuevo proyecto nacional*, México, UNAM.
- Ontiveros, Guillermo (2005), *La política social en México 1988-1994: el programa nacional de solidaridad*, en <www.eumed.net/libros/2005/gor/>.
- Ortega, Roberto (1995), “Federalismo fiscal en México”, en *Federalismo y Desarrollo*, núm. 52, México, Banobras, noviembre-diciembre.
- Osegueda, Alfonso (2006), “RocVer, por la democratización de Veracruz”, en *Boletín Artículo 115*, núm. 58, México, Cesem, julio-septiembre.
- Pacheco, Silvestre (1991), “La experiencia democrática en Petatlán”, en Dieter Pass, Diego Prieto, Julio Moguel y Agustín Sanginés (comps.), *Municipio y democracia. Participación de las organizaciones de la sociedad civil*, México, Praxis/Fundación Friedrich Naumann.
- Padilla, Héctor (1995), “Ciudad Juárez: administración pública y conflicto político en la experiencia de un gobierno panista”, en Alicia Ziccardi (coord.), *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México, Miguel Ángel Porrúa/UNAM-IIS.
- Parsons, Talcott (1974), *El sistema de las sociedades modernas*, México, Trillas.
- Peterson Jeff (1999), “Lucha por el ciudadano: movimientos sociales, Pronasol y la teoría de los nuevos movimientos sociales en Guadalajara”, en *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, vol. V, núm. 15, México, Universidad del Estado de México, mayo-agosto.
- Pliego, Fernando (2000), *Participación comunitaria y cambio social*, México, IIS-UNAM /Plaza y Valdés.
- Pontifes, Arturo (1988), *La facultad reglamentaria de los ayuntamientos en el gobierno y la administración municipal*, México, Centro Nacional de Estudios Municipales.
- Pontual, Pedro (2002), “Construyendo una pedagogía democrática del poder”, en Dionisio Córdova y Andrés Méndez (comps.), *Antología de participación ciudadana*, México, Cesem, Serie Antologías.
- Prats, José (2000), “Administración pública y desarrollo en América Latina: un enfoque neoestructuralista”, en Francisco Longo y Manuel Zafra, *Pensar lo público. Monografías de gobiernos locales*, Granada, CEMCI/ESADE.
- PRD (1993), *Un éxodo exitoso. Caravaneros y exodistas por justicia, dignidad y democracia*, México, PRD.
- \_\_\_\_\_ (1998), “Declaración de la 7ª Asamblea Nacional Municipalista del PRD”, en *Red Municipal*, núm. 9, México, PRD, julio.
- \_\_\_\_\_ (1999), “Posicionamiento del Partido de la Revolución Democrática

- en torno al dictamen de reforma del artículo 115 constitucional”, en *Boletín Artículo 115*, núm. 30, México, Cesem, julio-septiembre.
- Quijano, Aníbal (1988), *Modernidad, identidad y utopía en América Latina*, Lima, Sociedad y Política.
- Rabotnikof, Nora (2005), “Ciudadanía y derechos”, en Manuel Canto (coord.), *Derechos de ciudadanía. Responsabilidad del Estado*, Barcelona, Icaria/UAM/Remisoc/Terre des Hommes.
- Rajchenberg, Enrique (2001), “El cambio social en la teoría latinoamericana: revolución y actores en tres movimientos”, en *Bajo el Volcán*, año 2, núm. 3, México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Ramírez Sevilla, Luis (2007), “Remunicipalización en la región purépecha de Michoacán: demanda contenida, representación negada”, en Hirineo Martínez, Luis Ramírez, Héctor Solís y María Basilia (coords.), *Creación de nuevos municipios en México. Procesos y perspectivas*, México, Universidad de Guadalajara.
- Rascón, Marco (1991), “Los municipios y el movimiento popular en México”, en Dieter Pass, Diego Prieto, Julio Moguel y Agustín Sanginés (comps.), *Municipio y democracia. Participación de las organizaciones de la sociedad civil en la política municipal*, México, Praxis/Fundación Friedrich Naumann.
- Revilla, Vicente (2001), “Acerca de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del estado de Oaxaca”, en Dionisio Córdova y Ana María García, *Legislación y Municipio Indígena*, núm. 3, México, Cesem/Educa/Campo, Serie Apuntes Municipalistas.
- Reyes, Juan y Tania Hernández (2006), “Partidos y sistema de partidos en México. De la hegemonía al pluralismo”, en Antonella Attili (coord.), *Treinta años de cambios políticos en México*, México, UAM-I/Miguel Ángel Porrúa.
- Reygadas, Rafael (2006), *Abriendo veredas*, en <[http://vinculando.org/sociedadcivil/abriendo\\_veredas/](http://vinculando.org/sociedadcivil/abriendo_veredas/)>.
- Rivas, Antonio (1998), “El análisis de marcos: una metodología para el estudio de los movimientos sociales”, en Pedro Ibarra y Benjamín Tejerina, *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*, Madrid, Trotta.
- Rivera, Juan Luis (2006), “Red Estatal de las Organizaciones Civiles de Zacatecas”, en *Boletín Artículo 115*, núm. 58, México, Cesem, julio-septiembre.
- Robles, Carlos y Luisa Paré (2005), “Tatahuicapan-Coatzacoalcos: la búsqueda de una nueva relación entre campo y la ciudad”, en Arturo León López (coord.), *Los retos actuales del desarrollo rural*, México, UAM-X/Fundación Ford.

- Rodríguez, Carlos (2001), “Agendas pendientes de la asociaciones de gobiernos locales”, en *Boletín Artículo 115*, núm. 38, México, Cesem, julio-septiembre.
- (2002), “¿Cuánto debe ganar un presidente? Ética y salario de los funcionarios municipales”, en *Boletín Artículo 115*, núm. 41, México, Cesem, abril-junio.
- (2003a), *Breve historia del municipio en México*, México, Cesem, Cuadernos de Formación Municipal, núm. 1.
- (2003b), “Asamblea Popular de Gobierno del municipio de Tatahuicapan, Veracruz”, en Enrique Cabrero (coord.), *Gobiernos locales trabajando: un recorrido a través de programas municipales que funcionan*, México, CICE/Inafed/Cámara de Diputados/Fundación Ford.
- (2005a), *La disputa por el desarrollo regional. Movimientos sociales y constitución de poderes locales en el oriente de la Costa Chica de Guerrero*, México, Plaza y Valdés/Cesem.
- (2005b), “La descentralización del servicio municipal del agua potable en México. El debate entre los derechos sociales y la privatización”, en *Trabajo Social*, núm. 11, nueva época, México, UNAM, julio.
- (2006), “Experiencias municipales de participación y deliberación en México: hacia la construcción de una democracia territorial de proximidad”, en Andrew Selee y Leticia Santín (coords.), *Democracia y ciudadanía. Participación ciudadana y deliberación en gobiernos locales mexicanos*, México, Woodrow Wilson/Agora.
- (2007), “La remunicipalización en el estado de Guerrero. Disputas locales de resistencia y dominación”, en Hirineo Martínez, Luis Ramírez, Héctor Solís y María Basilia (coords.), *Creación de nuevos municipios en México. Procesos y perspectivas*, México, Universidad de Guadalajara.
- Rojo, Pablo (2007), “Programa de reordenamiento de la ciudad. Texcoco, México”, en Tonatiuh Guillén, Liliana González y Pablo Rojo (coords.), *Gobierno de proximidad. La capacidad y el ingenio de la gestión local mexicana*, México, CIDE/Inafed/El Colegio de la Frontera Norte.
- Rubio, Blanca (1999), “Reestructuración productiva en la agricultura latinoamericana: las nuevas tendencias hacia la globalización”, en Hubert C. De Grammont (coord.), *Empresas, reestructuración productiva y empleo en la agricultura mexicana*, México, IIS-UNAM /Plaza y Valdés.
- Sánchez, Armando (coord.) (2007), *El Campo No Aguanta Más*, México, UAM-A/Miguel Ángel Porrúa.

- Schumpeter, Joseph (1985), *Capitalism, Socialism and Democracy*, Nueva York, Harper and Brothers.
- Scott, James (2000), *Los dominados y el arte de la resistencia*, México, Era.
- Selee, Andrew y Leticia Santín (2006), “Participación ciudadana y deliberación pública: relación recíproca entre ciudadanos y gobierno”, en Andrew Selee y Leticia Santín (coords.), *Democracia y ciudadanía. Participación ciudadana y deliberación en gobiernos locales mexicanos*, México, Woodrow Wilson/Agora.
- Sotelo, Antonio (1991), *Breve historia de la Asociación Cívica Guerrerense, je-faturada por Genaro Vázquez Rojas*, México, Universidad Autónoma de Guerrero.
- Sztompka, Piotr (1993), *Sociología del cambio social*, Madrid, Alianza.
- Tabares, Carlos (2006), *Construcción de las agendas ciudadanas en los municipios del estado de Jalisco*, México, Accedde/Indesol.
- Tarrow, Sydney (1999), “Estado y oportunidades: la estructuración política de los movimientos sociales”, en Dough McAdam, John McCarthy y Mayer Zaid, *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*, Madrid, Istmo.
- Tarso, Genro y Ubiratan Souza (1997), *Orçamento participativo. A experiência de Porto Alegre*, Sao Paulo, Fundação Perseu Abramo.
- Tejerina, Benjamín (1998), “Los movimientos sociales y la acción colectiva. De la producción simbólica al cambio de valores”, en Pedro Ibarra y Benjamín Tejerina (coords.), *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*, Madrid, Trotta.
- Tahoces, Antoine (2001), “El servicio público de carrera en los gobiernos locales: la experiencia francesa”, en Eugene Zapata (coord.), *Cooperación franco-mexicana para la profesionalización de servidores públicos locales: experiencia y perspectiva*, México, FMCU/AALMAC/AMMAC.
- Thoenig, Jean Claude (1997), “Política pública y acción pública”, en *Gestión y Política Pública*, vol. VII, núm. 1, primer semestre, México, CIDE.
- Touraine, Alain (1987), *El regreso del actor*, Buenos Aires, Eudeba.
- \_\_\_\_\_ (1997), *¿Podremos vivir juntos? Iguales y diferentes*, México, FCE.
- Trueba, Alfonso (1957), “La batalla de León por el municipio libre”, en *Co-lección de figuras y episodios de la historia de México*, México, Jus.
- Tuñón Pablos, Enriqueta (2002), *¡Por fin! ya podemos elegir y ser electas*, México, INAH/Plaza y Valdés.

- Valencia, Guadalupe (1995), “La administración panista del municipio de León, Guanajuato (1989-1991)”, en Alicia Ziccardi (coord.), *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México, Miguel Ángel Porrúa/IIS-UNAM.
- Valtierra, David (2003), “El municipio autónomo de Suljaa’: un año de lucha”, en *Ojarasca*, núm. 78, México, La Jornada, octubre.
- Velásquez, María Cristina (2005), “Lo político de lo electoral en los conflictos municipales de Oaxaca: una reflexión sobre el tránsito de los usos y costumbres al sistema de partidos políticos”, en Angélica Castro (coord.), *Diez voces a diez años: reflexiones sobre los usos y costumbres a diez años del reconocimiento legal*, México, Educa.
- Vélez, Haydee y Elena Aguilar (2003), *Poder ciudadano. Juntos en movimiento gobierno y sociedad. La experiencia de la delegación Tlalpan*, México, Delegación Tlalpan/Cesem.
- Vera Herrera, Ramón (2001), *El otro jugador. La Caravana de la Dignidad Indígena*, México, La Jornada.
- Villanueva, Minerva; Alfonso Osegueda y Alberto Portillo (1997), *Breve historia de Ciudad Mendoza, Veracruz, y el Parlamento democrático mendocino*, México, PDM/Cesem/Ayuntamiento Constitucional.
- Xoxocotla Asociación Civil (2006), “Sistema de agua potable Xoxocotla”, en *Boletín Artículo 115*, núm. 56, México, Cesem, enero-marzo.
- Zapata, Eugene; Carlos Rodríguez y Enrique Ortiz (2001), *Asociaciones de gobiernos locales*, México, Cesem/Federación Mundial de Ciudades Unidas, Serie Antologías.
- Zapata, Patricia (comp.) (2005), *Convención ciudadana de Tlalpan. Diálogo entre gobierno y vecinos*, México, CEM/Delegación Tlalpan.
- \_\_\_\_\_ (2006), *Agendas municipalistas del Sureste*, México, Cesem/Indesol.
- Zemelman, Hugo (1997), *Conocimiento y sujetos sociales. Contribución al estudio del presente*, México, El Colegio de México, Jornadas, núm. 111.
- Ziccardi, Alicia (1995), *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, IIS-UNAM /Miguel Ángel Porrúa.

## HEMEROGRAFÍA

- Larevista* (2004), núm. 31, suplemento del diario *El Universal*, México, septiembre-octubre.

## DOCUMENTOS

- Asamblea Ciudadana Municipalista (2005), “Declaración Municipalista de Querétaro. Pronunciamiento político de la Asamblea Ciudadana Municipalista”, 8 de octubre.
- Autoridades tradicionales del municipio de Xochistlahuaca (2002), “El pueblo indígena amuzgo de Guerrero reestablece el autogobierno”, diciembre.
- Carta Europea de la Autonomía Local (2001), en Eugene Zapata, Carlos Rodríguez y Enrique Ortiz, *Asociaciones de gobiernos locales*, México, Cesem/Federación Mundial de Ciudades Unidas, Serie Antologías.
- Colectivo por la Democracia de Oaxaca (2001), “Pronunciamiento del Colectivo por la Democracia”, 6 de agosto.
- Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM) (2006), “Agenda para el Fortalecimiento Municipal 2006-2012. Documento Ejecutivo”.  
 ——— (2007), “Pronunciamiento declaración de Cancún”, inserción pagada en varios periódicos de circulación nacional el 11 septiembre.
- Red de Vigilancia Ciudadana de Veracruz (2004), “Informe General de las elecciones en Veracruz”, 8 de septiembre.
- Servicios para una Educación Alternativa (Educa) (2004), *Informe de la observación electoral en municipios indígenas que se rigen por sistemas normativos internos. Oaxaca 2004*, México, Educa.
- Subcomandante Marcos (2003), *Chiapas: la treceava estela. Sexta parte: un buen gobierno*, carta pública, 29 de julio.

## LEYES Y REGLAMENTOS

- Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca.
- Código Electoral del Estado de Morelos.
- Código Electoral para el Estado de Sonora.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca.
- Ley de Derechos y Culturas Indígenas.
- Ley de Desarrollo Rural Sustentable.
- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con los Mismos del Estado de Tabasco.

Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.  
Ley de Planeación.  
Ley General de Desarrollo Social.  
Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco.  
Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca.  
Ley para la Reforma del Estado.

*Luchas municipalista en México.  
Acciones ciudadanas por la democracia  
y el desarrollo local,*  
de Carlos Rodríguez Wallenius,  
número 8 de la Colección Teoría y Análisis  
de la DCSH de la UAM-Xochimilco  
se terminó en noviembre de 2009  
en Imprenta de Juan Pablos, S.A.,  
Malintzin 199, Col. del Carmen,  
Del. Coyoacán, México 04100, D.F.  
<imprejuan@prodigy.net.mx>

1,000 ejemplares





**E**n los últimos años del siglo XX se desarrolló una verdadera insurrección municipal de gran relevancia para la transformación del sistema político mexicano, la cual fue, en parte, responsable de la alternancia partidaria en todos los niveles de gobierno. Durante este periodo se generaron un gran número de pequeñas batallas políticas en todo el territorio nacional, que expresaban el descontento de sectores sociales frente a la hegemonía del gobierno del PRI.

Las luchas ciudadanas municipalistas fueron uno de los elementos que desgastaron al régimen priísta y lo empujaron a una transición política, consolidando gobiernos locales de oposición que, poco a poco, ganaron terreno en la geografía electoral del país. Esto representó la vía centripeta del sistema político mexicano, en la medida en que fue impulsada desde sus orillas, desde los municipios.

La alternancia en el gobierno federal en el 2000 marca un cambio en el régimen político hacia un sistema donde tienen preponderancia los partidos políticos, que empiezan a controlar los principales espacios de decisión de la vida pública nacional. En este contexto, y a pesar de las expectativas de cambio, se dejó al espacio municipal en una situación de estancamiento, condenando a los gobiernos municipales a ser un eslabón en la reproducción del régimen de partidos.

Ante estas condiciones surgen nuevas acciones ciudadanas que ponen de manifiesto las limitaciones y exclusiones del régimen político recién instalado, lo que inicia un nuevo ciclo de luchas sociales; en particular se destaca el proceso de construcción de la Agenda Ciudadana Municipalista.

