

---

## **PRIMER FORO DE DEBATE SOBRE LA REFORMA POLÍTICA MUNICIPAL**

Dr. Rodolfo García del Castillo  
Departamento de Administración  
Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco

El 18 de mayo de 2011 se realizó el *Primer Foro de Debate sobre la Reforma Política Municipal* organizado por IGLOM en el Colegio de la Frontera Norte Sede Ciudad de México. Se contó con la presencia de destacados investigadores y miembros del Senado de la República. La discusión se orientó a analizar los alcances de la reforma teniendo en consideración sus elementos a favor y en contra; el objetivo era alcanzar un análisis profundo sobre las modificaciones propuestas para la constitución.

El evento inició con una presentación del senador Ramón Galindo Noriega del estado de Chihuahua, quien destacó, entre otros, los siguientes elementos:

- La reforma política pretende impactar en tres espacios fundamentales. El primero se relaciona con la distribución del poder y con otros aspectos como el ejercicio presupuestal. El segundo está ligado a la mejora del trabajo dentro del poder legislativo (Cámara de Diputados y de Senadores) a través de la incorporación de ciertas figuras que les permitan dictaminar con mayor precisión y rapidez. El tercero se orienta a mejorar y fortalecer el rol del ciudadano y lograr que éste incida en la toma de decisiones públicas.
- No se puede hablar de una reforma política que excluya o minimice el papel de los ciudadanos, avocada únicamente al rol de los partidos, al IFE, al Ejecutivo o a las cámaras. En la acción consciente de los ciudadanos puede estar la diferencia que requiere el país. Es en este punto donde se da el mayor avance en la reforma

aprobada por el Senado de la República, pues se establecen nuevos elementos en la vida política nacional que permiten al ciudadano tener más poder e incluso representar un contrapeso a los partidos a través de las candidaturas ciudadanas, pues éstas propiciarían mejores gobiernos y partidos políticos (estos últimos competirían no sólo entre ellos sino también con los ciudadanos). Las organizaciones partidistas, en este momento, se encuentran seriamente cuestionadas tanto por su alcance y representatividad como por su organización interna, la cual ha generado severas críticas ligadas a la corrupción y constituyen un aspecto de inconformidad ciudadana. Otro punto relevante es la posibilidad de reelegir a los integrantes de la Cámara de Diputados tanto a nivel federal como local, colocando, de ese modo, la posibilidad de que el legislador pueda ser evaluado por los ciudadanos y en su momento reciba un premio o sanción por la vía electoral, es decir, se le otorgue un reconocimiento al trabajo realizado bajo el compromiso del servidor público responsable.

- Es de suma relevancia el rol de las comunidades locales en el desarrollo nacional, en otras palabras, se intentó definir el papel que juega el ciudadano para promover el crecimiento económico, la justicia, la seguridad pública y, en general, mejorar la convivencia de todos los grupos sociales. Se observa la participación ciudadana como fundamental en los municipios —no únicamente en la federación—, pues es en el municipio donde las personas tienen sus intereses principales: los espacios locales y comunitarios. En ese sentido, se lograría modificar la situación nacional a partir de las realidades locales, generando así un concepto diferente de nación.
- En principio, el dictamen que las comisiones de estudios legislativos, puntos constitucionales y reforma del Estado presentaron al pleno no incluía la temática municipal y dejaba de lado el artículo 115 constitucional. Sólo se incluían ciertas modificaciones que, si bien daban pautas para mejorar algunos aspectos en la política, no se vinculaban directamente con las realidades locales. Considerando lo anterior, el equipo del senador Galindo decidió presentar una adición incluyendo el artículo 115 constitucional de cara a transferir a los congresos de los estados la

decisión sobre la forma de organización del poder local y la elección directa de los integrantes del ayuntamiento. En el pleno fue donde se aceptó la discusión y se logró que se votara a favor, con el voto calificado de más del 66%.

- A continuación, se presenta la lectura de la reforma al artículo 115 constitucional, fracción I, párrafo segundo, suprimiendo lo siguiente:

Artículo 115.-...

*I...*

*Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.*

*II. a la X...*

Sustituyéndose por el texto:

Artículo 115.-...

*I...*

*Las Constituciones de los Estados definirán las bases para la elección de los ayuntamientos.*

*II. a la X...*

- En la propuesta de modificación al artículo 115 constitucional no se hace referencia de manera detallada a lo que deberían hacer los congresos estatales, sino que cada uno decidirá qué hacer con las elecciones de sus ayuntamientos. La intención es regresar una facultad a los estados, aceptando con ello el hecho de que la implementación de este elemento jurídico trae consigo ciertos riesgos. Sin embargo,

---

al devolver este espacio de libertad a las entidades federativas, se abre la posibilidad de que sean ellas quienes analicen las implicaciones de las susceptibles modificaciones futuras.

- El concepto de fortalecimiento municipal es más extenso, es decir, el aspecto político debe complementarse con lo fiscal-económico y lo administrativo. Así, en estos tres campos de acción de los municipios —qué, cómo y cuándo hacer— se han trabajado análisis y propuestas de diferentes grupos y de estudiosos de la materia desde 1983. Sin embargo, la actual propuesta del Senado decidió centrarse en los conceptos más generales y con ese enfoque se armaron las propuestas de modificación al 115 constitucional. Posteriormente, ésta deberá complementarse con cambios en el artículo 124 constitucional, el 122 y la Ley de Coordinación Fiscal en materia de atribuciones tributarias.

Posteriormente se abrió un espacio de debate donde algunos de los puntos tratados fueron:

El Dr. Rodolfo García Del Castillo retomó una de las preguntas clave para el foro: ¿cómo se introduce el tema del federalismo y del municipio en la reforma política general?, para después valorar los pros y contras ante la probabilidad de que los congresos locales establezcan sus criterios para la organización de los ayuntamientos y la reelección.

En la primera ronda de intervenciones se consideró el hecho de que suprimir muchos párrafos del 115 constitucional y dejar uno pequeño resulta de gran relevancia, pues traslada una fuerte capacidad de decisión y acción a los niveles locales. No obstante, en los estados y entre la ciudadanía en general no se alcanza a comprender del todo el trasfondo de la modificación del enunciado, es decir, el debate que está detrás. Por ello, resulta fundamental para comprender y calibrar su impacto la realización de foros de discusión, principalmente en los espacios locales, los cuales pueden constituirse en los principales transmisores del espíritu de la reforma.

En ese sentido, la Dra. Alicia Ziccardi señaló que es necesario sumar esfuerzos para que la ciudadanía entienda a cabalidad la reforma y se apropie de ella abriendo paso a un proceso diferente de representación ciudadana local y evitando así dejar una vez más solamente en el papel los intentos por cambiar la dinámica municipal hacia espacios más democráticos. Asimismo, se debe comprender que esta reforma, para ser exitosa, debe estar acompañar de transformaciones en otros temas municipales como la reforma institucional, incluyendo la fiscal. En este sentido, IGLOM puede contribuir a informar, divulgar y analizar la reforma en distintas ciudades del país. A la par, los legislativos locales sentirían que tienen interlocutores para avanzar en las reformas locales. Se debe reconocer la oportunidad de fortalecer el municipio y la incidencia ciudadana en la definición de las políticas públicas.

Siguiendo con la discusión, se reconoció que existen experiencias a nivel internacional con un desarrollo democrático progresista asociado, entre otras cosas, a una permanencia de los gobernantes (posibilidad de reelección) y no a una visión cortoplacista, la cual termina por frenar las experiencias innovadoras. Por ello, uno de los puntos positivos de la reforma es que abre el debate a nivel de los estados para que —de acuerdo a sus realidades, intereses y grado de desarrollo— apliquen la reforma. No obstante, se vuelven a identificar ciertos riesgos, los cuales deberán asumirse; uno de los principales consiste en trasladar la discusión a un ámbito estatal donde los congresos muchas veces siguen siendo sujetos de ciertos controles por parte del gobernador, lo cual podría conducir en ciertos casos a una regresión. En ese sentido, la reelección debería acompañarse con el fortalecimiento de otros espacios de la reforma democrática. Es indispensable dirigir el debate a temas más amplios, pues en la actualidad la percepción en torno a los municipios es negativa, viéndolos incluso como los causantes de todos los problemas.

El Lic. Octavio Acosta observó que se debe retomar el diseño institucional del municipio favoreciendo la participación ciudadana, la representación de formas ciudadanas en los gobiernos locales y la diversificación de obligaciones y estructuras, considerando además las situaciones adversas que actualmente enfrentan los municipios, como por ejemplo el

---

narcotráfico, la destrucción del tejido social, el miedo de los ciudadanos que dificulta su participación en la vida pública, el fenómeno de masas o el problema de transporte, entre otros.

Otro punto tratado durante la reflexión colectiva fue la forma en cómo se opera un federalismo diferente al norteamericano, donde actúan fuerzas centrípetas, dado que en el caso mexicano éstas son centrífugas. Durante la colonia española se vivía un fuerte centralismo, no había probabilidad de crear una mínima proximidad capaz de favorecer la gobernabilidad. En realidad, el triunfo del proyecto federal condujo a que los estados se inventaran desde el centro convirtiéndose posteriormente en espacios de poder y unidades económicas. Este modelo adoptado no tiene en sí mismo un tinte netamente positivo ni negativo. El problema radica en no haber entendido cuál era la idea sobre el federalismo, pues México es un país no acostumbrado a vivir de ese modo y prevalecen todavía las tendencias hacia la centralización. Esta reforma manda un mensaje para asumir una dinámica federal distinta; sin tomarlo como un triunfo del municipalismo sobre el federalismo. Es una propuesta de articulación de la federación con los estados y los municipios, siendo estos últimos puntos de referencia necesarios para la construcción de un federalismo funcional.

Desafortunadamente el municipio, con un grado menor de institucionalización, se reinventa a cada momento, dependiendo en gran medida de la voluntad de los actores y de las condiciones específicas del contexto. Esta visión heterogénea sobre el desarrollo del federalismo debe cambiar de manera urgente e independientemente del futuro de la reforma. Debe constituirse en un precedente para que los actores gubernamentales empiecen a trabajar en un gobierno multinivel y no en un federalismo jerárquico.

El Mtro. Pablo Rojo consideró que, por ello, se debe estar cerca de las legislaturas para ver cuál va a ser el comportamiento de los estados, teniendo que considerar además en el proceso de la reforma cómo los gobiernos estatales podrían incidir en la Cámara de

## Diputados.

El Dr. Héctor Martínez Reyes comentó que la participación de la comunidad puede ayudar a transformar la realidad mexicana. Sin embargo, debe reconocerse que las circunstancias políticas son complicadas. La actual reforma requiere de una toma de conciencia social, por lo cual es indispensable difundir sus alcances y posibilidades.

El Dr. Fernando Gutiérrez señaló que se está ante una paradoja, pues la apertura total dada por la propuesta de redacción del artículo 115 constitucional es alentadora pensando en todas las posibilidades de diseño de modelos nuevos a nivel municipal pero, en contraparte, si no se avanza en prefigurar cómo podrían ser estos modelos, se corre el riesgo de incentivar un cierre o una concentración del poder en los estados.

Los participantes acordaron que la reforma propuesta debe ampliarse para tocar aspectos nodales de las relaciones intergubernamentales, aunque persiste la idea entre los gobernadores de la intrusión en los municipios y de que éstos aún se encuentran en una etapa infantil. Surgen preguntas relacionadas sobre cómo cambiar la relación del Estado con los municipios, pues evidentemente ésta no puede quedar al arbitrio de los gobernadores, sino que deben crearse estímulos para impulsar la participación ciudadana, así como premios y castigos financieros ligados al desempeño. Además, es posible recuperar bases de datos como la del Premio Gobierno y Gestión Local, donde figuran casos que demuestran cómo algunos municipios han logrado cumplir con sus atribuciones partiendo de sus condiciones limitadas, lo cual también permitiría vislumbrar las causas del por qué otros gobiernos locales no han tenido esa capacidad.

Una reforma amplia debería retomar el diseño institucional e incluir un punto de vista más práctico, capaz de mejorar el diseño de la política pública federal para alcanzar una mayor incidencia en el ámbito local. También se debe pensar en los esquemas de coordinación intergubernamental, no sólo federación, estados y municipios, sino también estados y municipios.

Al valorar los riesgos de la actual reforma política, la Dra. Ady P. Carrera apuntó que es básico hacer un ejercicio retrospectivo pensando, por ejemplo, en cómo los municipios, al asumir nuevas atribuciones con la reforma de 1983 —servicios públicos, funciones de Estado—, y sin tener las capacidades y los recursos, lograron organizarse y empezaron nuevos modelos de gestión buscando mayor legitimidad.

Por su parte, el Mtro. Jaime Villasana apuntó que la reforma, al proponer que los estados decidan, constituye un paso para reconocer la diversidad de los contextos políticos, sociales y culturales propios de los municipios mexicanos.

Sin embargo, el Lic. Gerardo Zamora señaló que, si bien la reforma nos pone ante la posibilidad de incidir con alguna orientación en ciertos puntos, el problema estriba en la inmensidad de aspectos a tratar. Por ello, se deben identificar los elementos que pueden recuperarse del federalismo, con relación a cómo se articula con la constitución, o bien reconocer que difícilmente se modificará la cuestión del pacto federal, pues los municipios no forman parte de éste aunque se mueven dentro de la dinámica del federalismo.

De igual forma, se visualizan otras preguntas relacionadas a la reforma, por ejemplo: ¿cómo afectaría la modificación del 115 constitucional a la forma de gobierno de la Ciudad de México, que no cuenta con constitución? Al respecto, la Dra. Alicia Ziccardi reflexionó sobre cómo el federalismo se modificará conforme el municipio se articule con los otros ámbitos de gobierno, por lo cual no se debe cerrar el debate. A esto debe sumarse el contexto adverso enfrentado por los municipios al atribuírseles múltiples males, que cabe decir persisten en otros niveles de gobierno.

Por su parte, la Mtra. Blanca Acedo acotó que no se deben separar los principios de la constitución de la propuesta de reforma. Con la reforma de 1999, los congresos locales han tenido la oportunidad de innovar sobre la organización política y el régimen de los



---

municipios, aunque sin embargo sus propuestas fueron más bien pocas y de alcance limitado. El único aspecto que no podían tocar era la reelección, por lo que la oportunidad está en destrabar este candado generando el debate. Entonces, el tema central no sólo está en las bases para la elección de los ayuntamientos, si no en revisar la vinculación del sistema electoral municipal con el sistema de gobierno municipal.

La reforma ha permitido reactivar el debate en el tema municipal. Se debe hacer un esfuerzo por aclarar a la opinión pública en qué consiste realmente la reforma aprobada por el Senado, principalmente en lo relativo al tema de la reelección en los ayuntamientos. Lo anterior, señaló el Mtro. Cuauhtémoc Paz, se liga a la continuidad, para lo cual se revisaría tanto la agenda política —derechos políticos de los ciudadanos a elegir o revocar el mandato de sus gobernantes, el sistema de elección, entre otros— como la administrativa —una visión de largo plazo, lo cual encontraría respuestas en la profesionalización, la planeación estratégica, institutos de planeación, etc.—. Por su parte, el Lic. Enrique Valenzuela insistió sobre la necesidad de dar un mayor impulso a la reforma considerando su importancia para la consolidación de una mayor conciencia ciudadana.

A continuación se dio el espacio al senador Ramón Galindo, quien destacó lo siguiente sobre lo tratado en el foro:

- Percibió temores respecto al concepto de libertad, pues la reforma busca precisamente impulsarla. Resaltó que los estados deben comenzar a debatir sobre su organización interna, por lo que dio lectura a una parte del artículo segundo de la Constitución y destacó cómo los pueblos y las comunidades indígenas cuentan con mayores capacidades para decidir sobre su forma de organización de gobierno que el resto de los municipios.
- Mencionó las reservas de algunos legisladores para dar más poder al ciudadano y cómo otras propuestas pretenden incluir una cláusula de gobernabilidad que permita decisiones más rápidas en el Congreso.

- 
- El ciudadano debe tener más poder para sancionar a sus gobiernos aunque con ello se pague un precio, cosa que en cierta forma ya ocurre. Cada comunidad debe darse cuenta de que sus actos tendrán consecuencias, al igual que sus decisiones.
  - El margen de tiempo para los debates y expresiones de los distintos actores en esta probable reforma es reducido.
  - Aunque con diferentes ritmos, varios congresos estatales han empezado a buscar otros esquemas pues se han dado cuenta de que el actual modelo institucional de los municipios no responde a los retos existentes.
  - La política es el elemento que, en manos de los ciudadanos, puede convertir una potencial derrama económica en prosperidad a través de instrumentos jurídicos y de política pública que hoy no tienen los municipios. Por ello, debe diseñarse en primer lugar un instrumento que contemple la toma de decisiones de la gente, en principio con un sentido electoral, después fiscal, crecimiento urbano, etc.
  - Cabe señalar que el argumento en contra más fuerte para permitir la reelección es la paralización de la renovación de los cuadros dentro de los partidos, pero el fin de la política no está en lograr que estos cuadros adquieran experiencia, sino en lograr que la población viva bien. Así, frente a los múltiples riesgos, cada estado puede establecer sus propios candados.

Los participantes en el debate sobre la Reforma Municipal coincidieron en que ésta lleva aparejados un conjunto de temas vitales para la vida democrática del país. En ese sentido, el Dr. Rodolfo García del Castillo comentó como conclusión que no sólo se discute sobre un modelo de organización distinto en cuanto a la forma de funcionamiento de las relaciones intergubernamentales, sino que el centro del debate está en la distribución del poder y en la probabilidad de otorgar al ciudadano una mayor capacidad de sanción y juicio sobre el gobierno. También aparece un problema clave con respecto al tipo de equilibrio que se pretende alcanzar en un federalismo distinto. Si se otorgan mayores capacidades a los estados y municipios, y se corresponsabiliza a la ciudadanía en un ejercicio de evaluación a través del voto, se abre paso a una democracia mucho más consciente. Sin embargo,

también debe reconocerse que muchas de las exigencias y requerimientos para hacer funcionar mejor el federalismo todavía se encuentran, en el mejor de los casos, en proceso de construcción. Para finalizar, el Dr. Rodolfo García del Castillo consideró que la pregunta de fondo radica en saber si otorgaremos a los espacios locales las condiciones (de mayoría de edad política y administrativa) para contribuir positivamente al desarrollo del país.