Asociación de Alcaldes y Autoridades Locales de México A.C. (AALMAC): El asociativismo municipal de los gobiernos progresistas y de izquierda.

José Luis Estrada Rodríguez

Introducción

A partir de la democratización de América Latina, con la incursión de diversos partidos políticos de alternancia que llegaron al poder, surgió también la necesidad de establecer mecanismos de organización y asociativismo que permitieran aglutinar a los diversos gobernantes a nivel municipal, para atender las necesidades de la población; pero también los fenómenos de la globalización, cooperación internacional y disminuir la brecha de la desigualdad como principal bandera de la izquierda. En el caso de México, la llegada del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en 1997 al gobierno del Distrito Federal –ahora llamada la Ciudad de México– permitió la construcción de la Asociación de Autoridades Locales de México A. C. (AALMAC) aglutinando a los partidos de Convergencia –ahora llamado Movimiento Ciudadano–; y al Partido del Trabajo.⁴⁰

Los vínculos programáticos de los partidos políticos de izquierda, a través de sus promesas de campaña e ideología progresista, manifestada en sus propuestas y acciones de gobierno en América Latina, construyeron un nuevo paradigma de cómo gobernar durante la pasada década en la que se insertó la izquierda como corriente. La AALMAC surgió como una de las tres organizaciones más importantes que conforman la Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM), creada desde 2001, ratificada e institucionalizada con sus estatutos sociales en 2009 y 2013 con la firma de las principales fuerzas políticas y sus organizaciones: La Federación Nacional de Municipios de

⁴⁰ El partido Movimiento Ciudadano se integró a la AALMAC en 2001 y el Partido del Trabajo en 2003.

México del Partido Revolucionario Institucional, (FENAMMM); La Asociación Nacional de Alcaldes del Partido Acción Nacional (ANAC); y la Asociación de Autoridades Locales de México (AALMAC) sobre la que se centrará este trabajo.

El ascenso de la izquierda de principios de la década de 2000 permitió un gran auge de la AALMAC, en 2009 tuvo un momento importante con la integración a la organización de 523 municipios en nuestro país; lo cual permitió el impulso de sus políticas y acciones en el gobierno, así como abrir la discusión sobre temas que afectan a los municipios como el federalismo fiscal, la reelección, la reforma política del Distrito Federal que dio lugar a la Ciudad de México; entre otros temas. Este trabajo se divide en cuatro partes: en la primera se desarrolla un diagnóstico sobre la problemática a nivel municipal. Se busca con ello establecer el marco general de análisis para observar en qué medida la AALMAC ha contribuido al debate nacional con sus propuestas y describir sus aportaciones. En la segunda parte se consideraron dentro de estas propuestas los debates y discusiones llevadas a cabo en los foros, encuentros y documentos de la asociación. En la tercera sección se muestran algunos temas que han sido propuestos por la organización que aglutina a los representantes políticos de izquierda, que no necesariamente se han tomado en cuenta en el debate nacional y que distinguen la postura de AALMAC con otras organizaciones. Por último, en el apartado de puntos concluyentes se discuten las implicaciones del asociativismo municipal y un breve balance.

El contexto de la organización municipal: breve diagnóstico

En México, la alternancia política inició en los municipios. En 1999 el 54% de la población total era gobernada por partidos de oposición al Partido Revolucionario Institucional (PRI). Espinoza (2002), sostiene que a partir de 1989, con el triunfo de Ernesto Ruffo del Partido Acción Nacional (PAN) al gobierno del estado de Baja California, se abrió la puerta para el desarrollo de la oposición y, por supuesto, de los gobiernos municipales

Municipalistas y municipalismo en México

de alternancia, distintos al partido hegemónico en el poder, a saber el Partido Revolucionario Institucional. En 1989, sólo 39 de los 2,387 municipios que existían en ese momento eran gobernados por alcaldes de partidos distintos al PRI.⁴¹

En 1997 el Partido de la Revolución Democrática logró ganar la Jefatura de Gobierno en el Distrito Federal –actualmente la Ciudad de México–, y con ello fue preciso promover la organización de sus cuadros políticos, representantes y legisladores que fueron incrementándose. Para ello se conformó la Asociación de Autoridades Locales de México A.C. en agosto de 1997, como una organización para aglutinar a los representantes, presidentes municipales, jefes delegacionales, regidores y síndicos. Actualmente la asociación tiene agrupadas a las autoridades de más de 400 municipios que gobierna el PRD y que representan también a más de mil 800 regidores y más de 100 síndicos electos en todo el país. Asimismo se han sumado a la organización otros partidos políticos de izquierda, como Movimiento Ciudadano⁴² en 2001; y el Partido del Trabajo en 2003. La alianza de los partidos de izquierda, progresistas y de corte socialdemócrata lograron en 2009 una mayor representación, con 523 municipios que alcanzó la segunda organización más importante del país, por el número de integrantes, después de la Federación de Municipios de México A.C. (FENAMM), que aglutina a los miembros del Partido Revolucionario Institucional.

Se suma a las organizaciones de gobiernos locales la recién conformada asociación civil: Conferencia de Delegados de la Ciudad de México, que se conformará con los cinco jefes delegacionales del partido Morena.⁴³ Actualmente hay en el país, 2 mil 446 municipios y con la Reforma Política se sumarán 16 delegaciones a un modelo de alcaldías, similar a

⁴¹ Véase: Mauricio Merino (2007), Para entender: el régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos, primera edición, Nostra ediciones, 79 pp.

⁴² El partido: Movimiento Ciudadano tuvo sus bases en otro partido: Convergencia, que obtuvo su registro en 1999 y que funcionó hasta 2011.

⁴³ La organización aglutina a los jefes delegacionales de Tlalpan, Claudia Sheinbaum; Xochimilco, Avelino Méndez; Tláhuac, Rigoberto Salgado y Azcapotzalco, Pablo Moctezuma. Así como su dirigente Ricardo Monreal, jefe delegacional de Cuauhtémoc.

la organización municipal en 2020, junto con la declaratoria de transformar el Distrito Federal a la Ciudad de México como entidad federativa.⁴⁴ Las delegaciones pasarán de un gobierno unipersonal a un gobierno colegiado, conformado por el alcalde y 10 concejales que integrarán el cabildo; los detalles sobre esta nueva forma de gobierno están a debate en la construcción de la nueva Constitución de la Ciudad de México.⁴⁵ Es decir, el municipalismo está creciendo y las propuestas para mejorar las expectativas de vida de sus habitantes crecen de manera paralela a la competitividad electoral que exige que las asociaciones de municipios busquen innovar, capacitar y promover estrategias para garantizar otorgar un valor agregado a cada uno de los miembros que conforman sus agrupaciones.

Propuestas para el desarrollo municipal desde la AALMAC

Los municipios en nuestro país han adquirido gran relevancia por el número de habitantes que tienen en las áreas metropolitanas, por la cantidad de recursos asignados que reciben; pero también por la amplia problemática que presentan. Por ejemplo, el municipio de Ciudad Nezahualcóyotl, en el Estado de México –perteneciente a la AALMAC– tiene más de un millón de habitantes que demandan servicios públicos, seguridad y disminuir el rezago social existente.

El papel de la asociación municipal de izquierda es precisamente integrar acciones de mejoramiento, seguimiento y apoyo en la gestión; ante la problemática que implica el centralismo político y económico que sufre el gobierno local. Arellano *et al.* (2014), describen las limitaciones institucionales del municipio en México, derivadas del proceso de centralización política y

⁴⁴ El 19 de enero de 2016, La Comisión Permanente del Congreso de la Unión declaró la validez constitucional de las reformas a la Carta Magna en relación con la reforma política del Distrito Federal, luego de que 23 congresos locales aprobaron los cambios realizados por las cámaras de Diputados y de Senadores.

⁴⁵ La Constitución de la Ciudad de México deberá aprobarse a más tardar el 31 de enero del 2017, por la Asamblea Constituyente, que se integró por 100 “diputados constituyentes”, 60 electos de entre los ciudadanos capitalinos y 40 designados; de éstos últimos, 14 diputados federales y 14 senadores en funciones, seis representarán al Presidente de la República y los seis restantes al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Municipalistas y municipalismo en México

económica que impide su eficiencia administrativa, una mala coordinación intermunicipal e imposibilidad para contar con más recursos económicos por la vía de las transferencias. Asimismo, Sánchez (2016) y Sosa (2012), sostienen que el municipio en México carece todavía de capacidades para hacer frente a las necesidades de los ciudadanos que gobierna. Pese a que desde 1999 se otorgó a los municipios la capacidad de gobernar y actuar como el tercer orden de gobierno, no se ha transformado sustancialmente el papel del gobierno local, por ello los esfuerzos por abrir el debate y promover acciones de mejora e innovación. La intensidad democrática es otra vertiente de análisis sobre la cual es preciso reflexionar.

La AALMAC dedica gran parte de sus esfuerzos a la capacitación de sus funcionarios públicos y representantes por considerar que es preciso construir una organización democrática a partir de la sensibilización y participación activa de los ciudadanos en la toma de decisiones. Más de 200 talleres con vocación profesionalizante se han desarrollado. Pero también la AALMAC está centrada en la internacionalización de sus proyectos como miembro de la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones (FLACMA), desde 2001 y miembro de la Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU).

De igual forma, otra vertiente de trabajo de la organización es promover el desarrollo de prácticas exitosas de gobierno. La AAMAC promueve uno de los elementos más importantes de la democracia: la participación ciudadana. Rodríguez (2008), documenta las iniciativas llevadas a cabo por las asociaciones municipalistas de los distintos partidos para incrementar la participación en la gestión pública como mecanismo de legitimidad y gobernabilidad; ahora llevada a la gobernanza. Este último concepto evoca a la incorporación de los ciudadanos en las tareas de gobierno, como supervisores de las obras públicas y gestores de la problemática social. Además, sirve incluir a los ciudadanos en la deliberación de los problemas como mecanismo de control de los gobernantes.

La incorporación de la opinión de los gobernados es fundamental, establecen las propuestas resultantes del *Foro Municipal para la Reforma del Estado* llevado a cabo en el 2007 y que siguen vigentes. En las propuestas se plantea reglamentar el artículo 115 constitucional, uno de los artículos más importantes y cimiento del municipalismo en México. En este artículo se consagran las funciones de los ayuntamientos y se describen cuáles son los servicios públicos que deberá prestar, así como las atribuciones en términos de gobierno. Hasta antes de la reforma constitucional de 1999, era un orden administrativo, sin capacidad de gobernar; por lo cual es preciso disminuir la tutela y vocación injerencista que han tenido los gobiernos municipales de la autoridad superior y las legislaturas locales.

Incluso, en las propuestas resultantes del foro, realizado en 2007, está crear un cuarto piso o ámbito de gobierno: la comarca, organizada por municipios integrados y agrupados voluntariamente y con fuerza propia. Esto ante la debilidad institucional de municipios con carencias presupuestales, aquellos que se encuentran alejados del centro y con múltiples dificultades para su funcionamiento.

Chávez y Goldfrank (2004), establecen que existen algunas tendencias para fortalecer a los gobiernos municipales que han ido avanzando de manera gradual. La discusión se centra en otorgar mayores capacidades institucionales para el desempeño del gobierno. Sin embargo, todas estas propuestas están acotadas al presupuesto que reciben los municipios en todo el país, que derivado del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal restringe a los municipios por su capacidad recaudatoria.

Siendo un sistema federalista el de México, se tiene un sistema muy complejo y poco efectivo. El Instituto Mexicano para la Competitividad, describe en el informe: *El municipio: una institución diseñada para el fracaso*, publicado en el 2012,⁴⁶

⁴⁶ Este documento estudia y compara a las 77 ciudades más importantes del país, conformadas por un total de 364 municipios, a través del análisis de 60 indicadores agrupados en diez subíndices, puede consultarse en línea: http://imco.org.mx/competitividad/el_municipio_una_institucion_disenada_para_el_fracaso_indice_de_competitivi/

Municipalistas y municipalismo en México

muchas de las carencias, como a continuación se enumera: a) Autoridades poco preparadas, b) Alta rotación de funcionarios, c) Ausencia de un modelo de crecimiento, que conduce a problemas de inseguridad, hacinamiento, falta de empleo, marginación y otros males que sólo podrán subsanarse con una mayor reglamentación, integración e incentivar acciones para construir una mejor institución.

Bajo este planteamiento, la AALMAC apunta al rediseño institucional del municipio, basado en diversos temas: 1) Reforma del Estado, 2) Federalismo fiscal, 3) Régimen de gobierno en el municipio y 4) Democracia y sistema electoral. Parte de ofrecer un diagnóstico sobre las reformas que se han realizado al artículo 115 constitucional, así como sus limitaciones. Se llega a la conclusión que es preciso plantear una reforma integral y sistémica sobre la administración municipal para garantizar su avance. A continuación, se describen algunas de las propuestas más importantes.

Temas de debate, reelección y reforma política desde la AALMAC

La representación es uno de los temas nodales de la agenda municipalista y del rediseño institucional que plantea la AALMAC. Con la Reforma Política aprobada en nuestro país se podrán reelegir los presidentes municipales, y legisladores⁴⁷. La reelección consecutiva configura un amplio debate y promueve la esperanza de construir una institución más confiable, eficiente y subsidiaria.

La AALMAC se centra en este punto para proponer que se amplíe el periodo de gobierno local a 4 años, ahora con la reelección consecutiva que entrará en vigor a partir de 2018, se plantea también la revocación del mandato de los gobernantes. De igual forma, propone que a nivel local el proceso de elección de presidentes municipales, síndicos y regidores, sean electos por

⁴⁷ Hasta antes de 1933, sí existía la reelección consecutiva en todos los cargos de representación política en México. Por lo cual debemos hablar no sólo de una aprobación de la reelección, sino más bien de la restauración de dicha prerrogativa política.

medio del sufragio directo de manera individual y no por planilla como ocurre hasta la fecha. El objetivo es generar coherencia al principio de la representatividad y respeto al voto popular de las autoridades locales, sostiene el documento de *Propuestas para la Reforma del Estado*, suscrito por la AALMAC. Impedir la reelección directa o inmediata a partir de 1933, permitió concentrar el poder en el Ejecutivo Federal, el presidente de la República, y establecer un mecanismo de renovación que otorgaba el control al partido.

Actualmente, existen varias limitaciones y contradicciones que pesan sobre la representación municipal. El informe sobre *Nuestra Democracia en América Latina*, presentado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización de Estados Americanos (OEA) en 2010, muestra que los ciudadanos creen poco en quienes los gobiernan y sus representantes. Esta crisis de representación se hace más evidente en el ámbito municipal, por la falta de rendición de cuentas de las autoridades que forman el ayuntamiento.

Se piensa que la reelección en México permitirá establecer un mecanismo de control sobre los representantes, como ocurre con los *councils* en Estados Unidos. Sin embargo es, por supuesto, distinto, porque en EU existen elecciones primarias donde los miembros de los partidos, los militantes; pueden elegir a sus representantes. En el caso de nuestro país no ocurre así, las designaciones de los miembros de la planilla ocurren como producto de la negociación entre el partido político y el candidato a la presidencia municipal. La mayoría de las ocasiones están representados los distintos sectores y opera como una cuota de partido para los sectores de mujeres, jóvenes, obreros y demás filiales partidistas. Por tanto, la gran modificación de esta década en torno al tema del municipalismo es la reelección sobre la cual todavía habrá que establecer planteamientos y propuestas.

La AALMAC plantea, incluso, proponer las candidaturas ciudadanas para los puestos del cabildo: síndicos y regidores, pero

Municipalistas y municipalismo en México

habrá que esperar la reglamentación de los congresos locales. Otro gran tema es la reforma política del Distrito Federal que ocupa a los especialistas municipales en la conformación de una nueva constitución para la Ciudad de México. Con la modificación de las 16 delegaciones en alcaldías, se espera mejorar la representación en la capital de la República, pero también plantea retos para este espacio de gobierno que ha sido ocupado por el PRD y ahora también por el partido de izquierda: Morena.

A manera de conclusión

Con el desarrollo de una mayor competitividad electoral en todo el país, el municipio como institución de gobierno ha tenido un fuerte impulso desde la AALMAC, para promover el desarrollo de capacidades administrativas en los ayuntamientos. Sin embargo, todavía es necesario establecer mecanismos de contrapeso con los otros poderes: estatal y federal, para lograr una mayor autonomía y ejercer contrapeso en la toma de decisiones y el uso de los recursos públicos. En tanto, el asociativismo municipal se ha construido sobre la exigencia de mayores atribuciones y lograr mejorar esta entidad de representación política. Con la aprobación de la Reforma Política que permitirá la reelección de alcaldes, así como con la nueva Constitución para la Ciudad de México; se abren mayores posibilidades de construir esquemas de participación ciudadana y gobernanza en nuestro país. La agenda que propone la AALMAC es un rediseño institucional para garantizar la democratización; así como el desarrollo de mayor gobernanza en los espacios locales, junto con un incremento gradual en las atribuciones, transparencia y rendición de cuentas.

Referencias consultadas

- AALMAC (Asociación de Autoridades Locales de México) (2007),
Propuestas para la Reforma del Estado. s.p.i.
Arellano, D.; Cabrero, E.; Montiel, J. M. y Márquez, I. (2014).
Gobierno y administración pública municipal: Un panorama de fragilidad institucionalizada, en: Díaz Aldret, Ana.

- Gobiernos locales. México: Escuela de Administración Pública del Distrito Federal.
- Chávez, D. y Goldfrank (eds.) (2004). *La izquierda en la ciudad*. Barcelona. Icaria.
- Espinoza Valle, V. A. (2002). “Alternancia política y gobiernos locales en México”, *Estudios Sociológicos*, XX, número 58, pp. 67-89.
- Rodríguez Wallenius, C. (2008), “La agenda municipalista y la reforma del Estado”, *Política y Cultura*, número 29, pp. 71-97.
- Quintero López, R. (2006). *El asociativismo municipal en América Latina: gobiernos locales y sociedad civil*, FLACMA (Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales), GTZ (Cooperación Técnica Alemana).
- Sánchez Bernal, A. (coord.) (2016), *Dinámicas del gobierno municipal. En el límite de la recentralización*, Editorial Página Seis, México, pp. 443.
- Sosa López, J. de J. (2012). “Gobiernos locales y desarrollo territorial en México”, *Frontera Norte*, vol. 24, número 47, enero-junio de 2012, pp. 171-192.