

## **V. GOBIERNO LOCAL Y DESCENTRALIZACIÓN**

### **COMPROMISO DE LOS GOBIERNOS<sup>1</sup>**

“Reconociendo que la participación ciudadana y la representación política adecuada son las bases de la democracia y que los gobiernos locales son los que tienen mayor presencia en la vida cotidiana de la ciudadanía”, en el Plan de Acción acordado en Québec, los gobiernos establecieron los siguientes compromisos:

Promover “...mecanismos para facilitar la participación ciudadana en la vida política, especialmente en los gobiernos locales o municipales”.

Impulsar “...el desarrollo, la autonomía y fortalecimiento institucional de los gobiernos locales, a fin de promover condiciones favorables para el desarrollo económico y social sostenible de sus comunidades”.

Fortalecer “...la capacidad institucional de los gobiernos locales para permitir la plena y equitativa participación ciudadana en las políticas públicas sin discriminación alguna y para facilitar el acceso a los servicios esenciales para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, y fortalecerán la descentralización y el desarrollo integral de estos servicios, en parte, mediante un financiamiento adecuado y oportuno y de iniciativas que permitan a los gobiernos locales generar y administrar sus propios recursos”.

Promover “...el intercambio de información, prácticas óptimas y técnicas administrativas entre funcionarios de gobiernos locales y asociaciones de municipios, asociaciones comunitarias y la ciudadanía, en parte, facilitando el acceso de los municipios a las tecnologías de información y comunicación, al igual que fomentando la cooperación y coordinación entre las organizaciones nacionales, subregionales y regionales de alcaldes y gobiernos locales”.

Impulsar “...la cooperación internacional para la capacitación de los dirigentes y mandos medios de los gobiernos locales”.

### **DIMENSIONES DEFINIDAS**

En este sentido, tres son las dimensiones definidas para orientar el seguimiento en este tema. 1) Marco jurídico que regula a los Gobiernos

---

<sup>1</sup> El Plan de Acción de Québec puede obtenerse en [www.oea.org](http://www.oea.org)

Locales, 2) apoyo al proceso de descentralización y 3) participación ciudadana en los Gobiernos Locales.

## RESULTADOS OBTENIDOS

### Antecedentes

De acuerdo con el Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM) en México, al mes de junio del 2002, existen 2446 municipios.<sup>2</sup> Ahora bien, con base en datos del último censo oficial (realizado en el año 2000) la mayor concentración de dichas unidades político-territoriales se encuentra en la región sur, la cual cuenta con 764 en tan sólo tres estados de la República. Le sigue la región centro (534), y occidente (304), aunque en términos absolutos, la segunda región con más municipios es la del Golfo, que concentra 227 en sólo dos estados (véase tabla 1).

**Tabla1**  
**Total de municipio por estado y región**

Estado / Región	No Municipios	Estado / Región	No Municipios
<b>Noroeste</b>	<b>120</b>	<b>Noreste</b>	<b>94</b>
BAJA CALIFORNIA	5	NUEVO LEON	51
BAJA CALIFORNIA SUR	5	TAMAULIPAS	43
SINALOA	18	<b>Occidente</b>	<b>304</b>
SONORA	72	AGUASCALIENTES	11
NAYARIT	20	COLIMA	10
<b>Norte</b>	<b>259</b>	GUANAJUATO	46
COAHUILA DE ZARAGOZA	38	JALISCO	124
CHIHUAHUA	67	MICHOACAN DE OCAMPO	113
DURANGO	39	<b>Peninsular</b>	<b>125</b>
SAN LUIS POTOSI	58	CAMPECHE	11
ZACATECAS	57	YUCATAN	106
<b>Golfo</b>	<b>227</b>	QUINTANA ROO	8
TABASCO	17	<b>Sur</b>	<b>764</b>
VERACRUZ-LLAVE	210	CHIAPAS	118
<b>Centro</b>	<b>534</b>	GUERRERO	77
MEXICO	124	OAXACA	570
HIDALGO	84	<b>TOTAL : 2427 MUNICIPIOS EXISTENTES HASTA EL 2000</b>	
MORELOS	33		
PUEBLA	217		
QUERETARO DE ARTEAGA	18		
TLAXCALA	60		

Fuente: *Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal*, 2000. INDESOL-INEGI.

<sup>2</sup> *Sistema Nacional de Información Municipal*. SNIM. Versión 7.0. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. Secretaría de Gobernación. Julio 2003. México

El municipio es la base mínima de la división territorial y de organización política y administrativa de los estados. De acuerdo con el Artículo 15 constitucional, cada municipio es gobernado por un Ayuntamiento (órgano mínimo de gobierno) de elección popular directa, el cual está integrado por un Presidente Municipal y un número determinado por ley de Regidores y Síndicos.<sup>3</sup> En este sentido, según el mandato constitucional, el municipio se erige como una forma de descentralización política y tiene el carácter de ámbito de gobierno, es una organización política dotada de poderes y facultades que le autorizan a autogobernarse.

### Superficie y población de los municipios.

El número de municipios de mayor superficie que concentra al 20% de la población, es de 245 (20.09%). El número de municipios de menor tamaño, que concentra al 20% de la población es 911 (20.56%). Lo cual significa que, con respecto al total de municipios existentes en México, el 20% de la población se concentra dentro del 10.09% de los municipios con mayor extensión ó en el 37.53% de aquellos con superficie menor. El municipio de mayor tamaño es Ensenada (51952.26 KM2), el cual se ubica en el Estado de Baja California y de menor superficie es San Lorenzo Axocomanitla (4.34 KM2), ubicado en el estado de Tlaxcala.<sup>4</sup>

### Género y autoridad municipal

Según la encuesta nacional desarrollada por el INDESOL-INEGI sobre desarrollo institucional municipal, de los 2, 427 Presidentes Municipales existentes en ese año, sólo 98 eran mujeres, es decir, únicamente 4.04% con respecto a la población masculina (95.96%) que se desempeñaba en ese cargo (Véase tabla 2).

---

<sup>3</sup> El **presidente municipal** es el órgano ejecutor de las decisiones tomadas en el Ayuntamiento. Preside y representa legal y administrativamente al ayuntamiento, es la cabeza de la administración pública municipal y el conductor de la acción política de este ámbito de gobierno. Las leyes orgánicas o códigos municipales le señalan una serie de atribuciones específicas. No es de ninguna manera la autoridad superior en el municipio, pues ese rango lo ostenta el ayuntamiento.

El **síndico** es parte integrante del ayuntamiento, tiene voz y voto en las decisiones que este adopte y le corresponde procurar, defender y promover los intereses del municipio. Representar jurídicamente al ayuntamiento en asuntos judiciales, realizar la vigilancia de las finanzas públicas y ejercer funciones de Ministerio Público, entre otras facultades.

Los **regidores** forman parte del Ayuntamiento y también gozan de voz y voto en sus decisiones; a ellos corresponde vigilar el cumplimiento de los acuerdos del ayuntamiento, proponer el mejoramiento de los ramos que el mismo les encomiende y proponer acciones para el correcto funcionamiento de los servicios públicos, principalmente. Integran comisiones para analizar los asuntos que competen al ayuntamiento. Cfr. *Guía del Marco Jurídico Municipal*. 2002. SNIM. Versión 7.0 Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. México, 2003. p. 22 yss.

<sup>4</sup> Para el cálculo de estos porcentajes, no se tomo en cuenta a las 16 delegaciones del Distrito Federal, ni por tanto, la población que en éstas se concentra. Para el desarrollo de estos porcentajes, se tomaron datos del *Sistema Nacional de Información Municipal*. op. cit. y de la *Encuesta Nacional de Desarrollo Institucional Municipal*. Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) e Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI). 2000. México.

**Tabla 2**  
**Número de Presidentes Municipales por región y entidad federativa, según género.**

REGIÓN Y ENTIDAD FEDERATIVA	NÚMERO DE MUNICIPIOS	GÉNERO				
		TOTAL	MASCULINO		FEMENINO	
			ABSOLUTO	RELATIVO	ABSOLUTO	RELATIVO
<b>T O T A L</b>	2,427	2,427	2,329	95.96	98	4.04

Fuente: *Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal*, 2000. INDESOL-INEGI.

La presencia precaria del sector femenino en la administración municipal, también se puede observar en la escasa proporción (14%) de este sector en la ocupación de mandos medios y superiores existentes en unidades administrativas del ayuntamiento (véase tabla 3).

**Tabla 3**  
**Numero de titulares de las unidades administrativas del ayuntamiento por género**

TITULARES DE LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS	G É N E R O				
	T O T A L	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES
<b>T O T A L</b>					
SECRETARIO	2,404	2,053	351	85%	17%
OFICIAL MAYOR O DIRECTOR ADMINISTRATIVO	1,031	921	110	89%	12%
TESORERO	2,422	2,011	411	83%	20%
RESP. DEL ÁREA DE SERV. PÚB. Y DES. URBANO	1,783	1,725	58	97%	3%
DIRECTOR DE SEGURIDAD PÚBLICA	2,078	2,060	18	99%	1%
CONTRALOR MUNICIPAL	1,345	1,165	180	87%	15%
RESP. DEL UNIDAD DE PLANEACIÓN	637	581	56	91%	10%
RESP. DEL UNIDAD DE EVALUACIÓN	301	265	36	88%	14%
RESP. DEL ÁREA DE PARTICIPACIÓN SOCIAL	800	571	229	71%	40%
REPS. DE LA UNIDAD DE PERSONAL	607	469	138	77%	29%
OTROS	781	617	164	79%	27%
<b>TOTAL</b>	<b>14,189</b>	<b>12,438</b>	<b>1,751</b>	<b>88%</b>	<b>14%</b>

Fuente: *Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal*, 2000. INDESOL-INEGI.

## **Dimensión1. Marco jurídico que regula a los municipios.**

Como ya se ha mencionado, el municipio como base mínima de la división territorial y de organización política y administrativa de los estados, está gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine.

El Ayuntamiento, según el Artículo 115 Constitucional, es el órgano en el que se deposita el gobierno municipal y que conduce su administración. Está constituido por varios miembros, es decir, es colegiado y, nunca, por ningún motivo y bajo ninguna circunstancia puede depositarse el ayuntamiento en una sola persona. Es el representante de la población en la gestión de los asuntos públicos de la comunidad y reside en la cabecera municipal. Las atribuciones de los ayuntamientos se contienen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución particular de cada estado, las leyes orgánicas municipales, las leyes federales, las leyes estatales y los reglamentos y disposiciones generales que él mismo expida dentro de su competencia.

En este sentido, de acuerdo con todas estas disposiciones el municipio, en resumen es un ámbito de gobierno: es una esfera de poder público y cuenta con órganos propios, con potestades para ordenar, regir, decidir y lograr que se cumplan sus legítimos mandatos. Y el ayuntamiento es el órgano en el que se deposita la autoridad municipal, el cual deriva de una elección democrática.<sup>5</sup>

### **1.1. Las funciones y facultades de los municipios, en términos generales está focalizada en temas secundarios.**

Según la fracción II del Artículo 115, los municipios cuentan con personalidad jurídica propia y son “independientes” en el manejo de su patrimonio, siempre que éste se aplique conforme a la ley. En tal sentido, los ayuntamientos tienen facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados: a) los bandos de policía y gobierno, b) los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones para la organización de la administración pública municipal, c) así como para la regulación de las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Cfr. Ídem. p. 21

<sup>6</sup> Cfr. Art. 155, fracción II. En: <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/pdf/1.pdf>.

Los servicios públicos a cargo de los municipios, son los siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito;<sup>7</sup>

## **1.2. Las atribuciones y/o facultades de los municipios para el cumplimiento de sus funciones.**

No existe una ley municipal única que delimite cuales son las facultades específicas del municipio. Es decir, cada estado de la federación tiene su propia ley municipal, no obstante, en términos generales podría afirmarse que los ayuntamientos cuentan con las diversas atribuciones según el nivel de competencia. Por ejemplo: en materia de Planeación y Programación, los ayuntamientos pueden:

- Formular, aprobar y ejecutar los Planes de Desarrollo Municipal y los programas de obras correspondientes;
- Coadyuvar en la ejecución de los planes y programas federales y estatales en el Municipio;
- Establecer y actualizar la información económica, social y estadística de interés general.
- Formular programas de financiamiento de los servicios públicos municipales, para ampliar su cobertura y mejorar su prestación.
- Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales y ecológicas; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones privadas, planificar y regular las localidades conurbadas.

Pero, de acuerdo con los especialistas en la materia, aún cuando los municipios son reconocidos jurídicamente como unidades constitutivas de las entidades federadas que manejan su propios recursos, no existe ningún mandato constitucional en donde se encuentre registrado explícitamente la autonomía municipal, como un derecho de los gobiernos locales a participar en los asuntos que naturalmente atañen al municipio y a sus ciudadanos, y a definir su propio destino con respeto de la cultura y tradiciones colectivas de los habitantes de comunidad.<sup>8</sup>

---

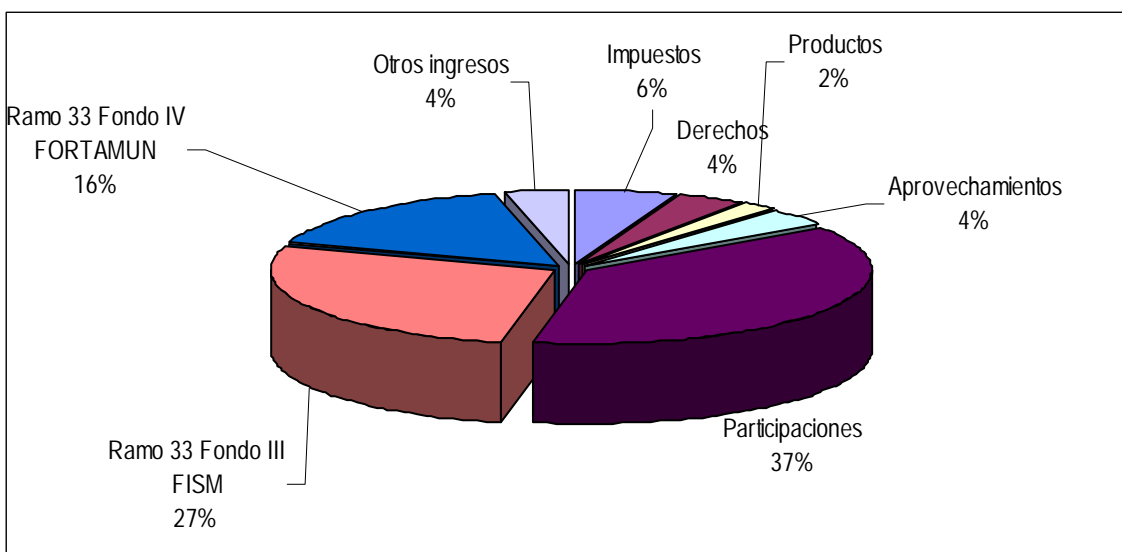
<sup>7</sup> Ídem. Fracción III.

<sup>8</sup> De hecho, esta contradicción se arrastra desde el propio reconocimiento constitucional que se les otorga a los estados que conforman la federación. Según, el artículo 124 de la Constitución, las facultades de los estados son todas aquellas que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales. En otras

### 1.3. Origen de los ingresos de los municipios.

De acuerdo, con datos del INDESOL-INEGI, en 1999, de los 2,427 municipios existentes, en promedio, 81% de sus ingresos provinieron de las participaciones y aportaciones federales (centro) y sólo 16% de los ingresos se obtuvieron del cobro de impuestos, derechos y aprovechamientos (véase gráfica1).<sup>9</sup>

Gráfica 1  
Origen de los ingresos del municipio



Fuente: *Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal*, 2000. INDESOL-INEGI

En el año, 2000, 2001 y 2002, esta tendencia en realidad no se ha revertido. Esto es, en términos generales, se puede afirmar, que aún existe una gran dependencia del gasto federalizado por parte de los municipios, cuestión que sitúa a éstos últimos en una gran vulnerabilidad financiera ante escenarios de transformación en la que distribuyen actualmente las participaciones y las aportaciones. En otras palabras, los municipios, hoy por hoy no son una entidad autosustentable.<sup>10</sup>

---

palabras, la autonomía de los estados no es cuestión de principio, sino residual. Cfr. Art. 124. En: <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/pdf/1.pdf>. Véase también Acosta Arévalo, José Octavio. "Federalismo y competencias municipales" En: *Foros regionales: Participación Ciudadana, Gestión Pública Local, Descentralización*. Alianza Cívica. International City/County Management Association. México. 2003. p 38 y ss.

<sup>9</sup> Los porcentajes de recursos ubicados en el ramo 33, en sus distintos programas, así como el correspondiente al rubro de "Participaciones" representan los ingresos federales. Cfr. *Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal*. op. cit.

<sup>10</sup> González de Alba, I., y De la Garza Navarrete, T. "La descentralización del gasto social para la infraestructura: ¿las autoridades locales asignan mejor los recursos que la federación?" en *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*. Instituto Nacional de Desarrollo Social. Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, Sede México). México, 2002. pp. 263-297.

Con respecto a la existencia de los sistemas de redistribución que compensen la desigualdad de ingreso entre los municipios, cabe mencionar que en México, desde 1997, se realizaron una serie de modificaciones a la *Ley de Coordinación Fiscal*<sup>11</sup> en las que se establecieron un conjunto de reformas sobre las disposiciones de las aportaciones federales –Ramo 33–, con el propósito de reducir los desequilibrios entre los ingresos propios de cada nivel de gobierno y sus responsabilidades de gasto, reducir igualmente los desequilibrios regionales y, además, evitar el trato preferencial a regiones por razones políticas o de otra índole, y por último, motivar los esfuerzos de gobiernos locales para aumentar la recaudación de impuestos o mejorar la administración tributaria.<sup>12</sup> No obstante, a decir de los especialistas, las modificaciones realizadas para la definición de los montos y recursos que le corresponden a los estados y municipios, se encuentran acotadas por un conjunto de fórmulas que aún se prestan a dudas sobre la imparcialidad del procedimiento y sospechas sobre la manipulación de las variables.<sup>13</sup>

#### **1.4. Administración de recursos Municipal.**

Los municipios, en términos jurídicos (Art. 115 Constitucional), gozan de autonomía para la administración de sus finanzas, sin embargo, esta cuestión es bastante relativa, pues al depender tanto del gasto federalizado, tienen que ajustar sus planes a la *etiquetación* previa mediante la cual son asignado los recursos. Por otra parte, los especialistas también afirman que el incierto procedimiento que aún persiste en la asignación de los recursos, provoca efectos negativos en el proceso de planeación-programación-presupuestación de las administraciones municipales.<sup>14</sup>

#### **1.5. Reclutamiento del personal municipal.**

No existe un sistema formal de reclutamiento de personal municipal. De acuerdo con la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos. (IGLOM). A.C. el servicio civil de carrera se encuentra lejos de ser una realidad plena y efectiva en el ancho espectro que representa la administración pública mexicana. De hecho, podría afirmarse que en el

---

<sup>11</sup> El 29 de diciembre de 1997 se publicó el decreto por el cual se adicionó y reformó la Ley de Coordinación Fiscal –que data de 1978–, introduciéndose el capítulo V que incluye cinco fondos de aportaciones federales, mismo que sustenta las disposiciones del ramo 33.

<sup>12</sup> Cfr. Sánchez Almanza, Adolfo. *Marginación e ingreso en los municipios de México*. UNAM. IIE. Miguel A. Porrúa. México, 2000.

<sup>13</sup> Ídem. p. 178 y ss.

<sup>14</sup> Cfr. Fernando Patrón Sánchez "Recursos Federales transferidos a Municipios. En: 1º Congreso Gobierno locales: El futuro político de México. Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos. (IGLOM). A.C. Septiembre 1999. <http://iglom.iteso.mx/PDF/fpatron.PDF>

orden federal aún existen muchas áreas que no han sido cubiertas, ni han entrado nunca a una dinámica del servicio civil de carrera. En este sentido, no resulta difícil imaginar los grandes y graves rezagos que privan en la administración pública local, tanto estatal como municipal.

Existen muy pocos municipios fuera de los que son capitales de los estados, que puedan ofrecer un panorama atractivo en relación con sistema formal de reclutamiento del personal. A este problema, como bien lo menciona el IGLOM podemos agregarle la preexistencia y preeminencia de viejas prácticas que aun persisten en nuestra administración pública, como son el compadrazgo, el padrinazgo y el amiguismo, así como la tendencia a utilizar los cargos en la administración pública como “premio” o “cuotas” de grupos políticos.<sup>15</sup>

Ahora bien según datos de la encuesta INDESOL-INEGI, el porcentaje de empleados o funcionarios municipales que cuentan con educación superior es de 48%, 16% tienen sólo primaria, un porcentaje similar secundaria (15%), 7% cursaron una carrera técnica o comercial y 12% cuenta con estudios de preparatoria. Véase tabla 4

**Tabla 4**  
**Titulares de las Unidades administrativas del Ayuntamiento, según último grado de estudios concluido\***

Escolaridad	Completa	Incompleta	Total General	Completa	Incompleta	Total
Primaria	1788	515	2303	13%	4%	16%
Secundaria	1925	152	2077	14%	1%	15%
Técnica o comercial	888	32	920	6%	0%	7%
Preparatoria	1465	174	1639	10%	1%	12%
Universidad	6372	478	6850	45%	3%	48%
Posgrado	308	42	350	2%	0%	2%
<b>Total</b>	<b>12746</b>	<b>1393</b>	<b>14139</b>	<b>90%</b>	<b>10%</b>	<b>100%</b>

Los titulares incluidos en el total general refieren a los puestos de: Secretario, Oficial Mayor o Director Administrativo, Tesorero, Resp. Del área de Serv. Púb. Y des. Urbano, Director de Seguridad Pública, Contralor Municipal, Resp. De la Unidad de Planeación, Resp. De la Unidad de Evaluación, Resp. Del área de Participación Social, Resp. De la Unidad de Personal, otros  
Fuente: *Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal*, 2000. INDESOL-INEGI.

Aun cuando los datos anteriores, a primera vista, resultan halagüeños, si nos vamos al detalle, la realidad es muy distinta o al menos preocupante. Por ejemplo, resulta preocupante que sólo el 43% de los tesoreros tienen la licenciatura terminada, siendo éste uno de los puestos más delicados en la administración municipal. Asimismo, resalta igualmente que el 8.13% de los

<sup>15</sup> Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLUM). A.C. Gestión y políticas públicas. Documentos base para el 1er Congreso Gobierno locales: El futuro político de México. Septiembre 1999. En: <http://iglom.iteso.mx/PDF/dctobase3b.PDF>

responsables de seguridad y el 5.87% de los controlares internos de los municipios no cuenten estudios de primaria<sup>16</sup>. (Véase tabla 5).

**Tabla 5**  
**Distribución Relativa de los Titulares de las Unidades Administrativas del Ayuntamiento por Región y Entidad Federativa, según último grado de estudios concluido**

REGIÓN Y ENTIDAD FEDERATIVA	TITULARES DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA	PRIMARIA		SECUNDARIA		TÉCNICA O COMERCIAL		PREPARATORIA		UNIVERSIDAD		POSTGRADO		SIN EDUCACIÓN FORMAL
		SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	
	<b>T O T A L</b>													
SECRETARIO	2,404	7.82	2.12	16.26	1.29	7.53	0.54	10.57	2	44.18	4.33	2.75	0.54	0.08
OFICIAL MAYOR O DIRECTOR ADMINISTRATIVO	1,031	12.03	1.94	13.19	1.07	7.18	0.10	12.22	1.55	42.77	4.66	2.52	0.19	0.58
TESORERO	2,422	13.91	3.96	11.97	1.28	8.59	0.21	9.21	1.4	43.77	2.89	2.23	0.41	0.17
RESP. DEL ÁREA DE SERV. PÚB. Y DES. URBANO	1,783	11.33	3.81	10.54	0.73	3.48	0.17	7.40	0.84	56.87	2.58	1.68	0.17	0.39
DIRECTOR DE SEGURIDAD PÚBLICA	2,078	27.19	8.13	25.51	2.02	3.08	0.24	13.33	1.25	15.59	1.97	0.63	0.05	1.01
CONTRALOR MUNICIPAL	1,345	14.20	5.87	8.92	0.67	5.43	0.22	7.29	0.59	51.60	2.90	1.78	0.30	0.22
RESP. DE LA UNIDAD DE PLANEACIÓN	637	3.14	0.78	4.87	0.31	4.40	0.00	6.59	0.47	70.33	3.61	4.87	0.47	0.16
RESP. DE LA UNIDAD DE EVALUACIÓN	301	5.32	0.33	5.65	0.33	6.98	0.00	10.30	0	61.79	4.32	4.65	0.33	0.00
RESP. DEL ÁREA DE PARTICIPACIÓN SOCIAL	800	6.75	0.63	10.50	0.38	7.75	0.13	14.13	1.38	50.88	4.75	2.13	0.38	0.25
RESP. DE LA UNIDAD DE PERSONAL	607	4.45	1.15	9.23	0.49	8.40	0.00	14.00	0.99	53.54	4.78	2.47	0.33	0.16
OTROS	781	8.19	1.79	10.50	0.77	8.19	0.13	10.76	0.9	52.62	3.46	2.30	0.00	0.38

Fuente: *Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal*, 2000. INDESOL-INEGI

Por último, es importante mencionar que las unidades administrativas mencionadas anteriormente, se refieren a un *tipo ideal* que es recomendable que cubran los gobiernos locales, de aquí que el número total de titulares de dichas unidades, con excepción de los puestos de Secretario, Tesorero y Director de Seguridad Pública, muchas de la veces no se corresponden con relación al número total de municipios encuestados (2427). Según investigaciones recientes, en teoría, se puede decir, que el *tipo ideal administrativo de los municipios* está en relación con el tamaño y desarrollo del mismo. Esto es, que ante más población y

<sup>16</sup> García del Castillo, Rodolfo y Rivera Navarro, Gerardo. "La profesionalización en los municipios de México. Hacia un diagnóstico propositivo" en *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*. Instituto Nacional de Desarrollo Social. Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, Sede México). México, 2002. pp. 115-145.

mejores niveles de bienestar, mayor posibilidad (necesidad) de cubrir áreas tradicionales y nuevas en la práctica de la gestión.<sup>17</sup>

### **1.6. Elección y período de gobierno de los Presidentes Municipales.**

El Presidente Municipal es elegido por votación popular directa. Su mandato dura tres años y no pueden ser electos para el período inmediato.

Al respecto, existen una serie de actores, asociaciones políticas que han pronuncia al respecto de hacer modificaciones a la ley para que se permita la reelección de las autoridades municipales. La propuestas o iniciativas sobre este aspecto plantean que con ello podría profesionalizarse de la administración municipal; se daría una mayor eficacia y eficiencia en la gestión pública, así como una relación más estrecha entre gobernantes y gobernados. No obstante, igualmente existen voces en contra de esta iniciativa, argumentando la enquistación de algunos grupos en el poder político y la amenaza de cacicazgos regionales.<sup>18</sup>

### **1.7. Síndicos y Regidores: elección, facultades y características.**

Como ya se ha mencionado, el Ayuntamiento está conformado por un presidente Municipal y el por un número determinado de Síndicos y Regidores.

El síndico es parte integrante del ayuntamiento, tiene voz y voto en las decisiones que este adopte y le corresponde procurar, defender y promover los intereses del municipio, representar jurídicamente al ayuntamiento en asuntos judiciales, realizar la vigilancia de las finanzas públicas y ejercer funciones de Ministerio Público, entre otras facultades.

Los regidores forman parte del Ayuntamiento y también gozan de voz y voto en sus decisiones; a ellos corresponde vigilar el cumplimiento de los acuerdos del ayuntamiento, proponer el mejoramiento de los ramos que el mismo les encomiende y proponer acciones para el correcto funcionamiento de los servicios públicos, principalmente.

---

<sup>17</sup> Ídem. p. 137.

<sup>18</sup> Cfr. Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión. *Boletín No. 1639*. Boletines del 25 de febrero de 2003. México. [http://comunicacion.diputados.gob.mx/boletines/boltn\\_250203.htm](http://comunicacion.diputados.gob.mx/boletines/boltn_250203.htm)

Tanto los síndicos como los regidores tienen derecho a solicitar la información que requieran a los titulares de las diversas dependencias de la administración pública municipal y éstos están obligados a proporcionárselas. No existe una relación de jerarquía entre ellos, la distinción está en la naturaleza de las atribuciones que la ley les asigna.<sup>19</sup>

Los Regidores y Síndicos, normalmente son más de uno y su número depende de las legislaciones estatales. Ambos son electos vía votación popular directa, aunque en el caso de la elección de los síndicos, como la del propio Presidente Municipal, se rigen por el principio de mayoría relativa y, en la de los Regidores, el principio rector es el de representación proporcional. Su duración en el cargo es de tres años.<sup>20</sup>

### Síndicos y Regidores por género.

Según datos de la Encuesta *Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal*, de los 17, 305 Regidores en funciones en el año 2000, sólo 2,705, son mujeres, lo cual representa apenas el 15%. Asimismo, del 100% de los Síndicos, únicamente el 6.35% (es decir 174 de 2742) está representado por mujeres (véase tabla 6).

Tabla 6  
Número de regidores y síndicos que integran el Ayuntamiento por región según puesto y género.

NUMERO DE MUNICIPIOS 2427	PUESTO Y GÉNERO		
	T O T A L		
	T O T A L	HOMBRES	MUJERES
ABSOLUTO	20,047	17,168	2,879
RELATIVO	100.00	85.64	14.36
<b>REGIDORES</b>			
NUMERO DE MUNICIPIOS 2427	T O T A L	HOMBRES	MUJERES
ABSOLUTO	17,305	14,600	2,705
RELATIVO	100.00	84.37	15.63
<b>SINDICOS</b>			
NUMERO DE MUNICIPIOS 2427	T O T A L	HOMBRES	MUJERES
ABSOLUTO	2,742	2,568	174
RELATIVO	100.00	93.65	6.35

Fuente: *Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal*, 2000. INDESOL-INEGI

<sup>19</sup> *Guía del Marco Jurídico Municipal*. op. cit. p. 15 y ss.

<sup>20</sup> *Idem*.

## 1.8. Municipios que cuentan con programas aprobados por el cabildo.

La proporción de municipios que cuentan con plan de desarrollado aprobado por el Cabildo, en promedio, es de 72.56% (ver tabla 7). No obstante, conviene subrayar que este dato no señala forzosamente la presencia de cierta práctica o costumbre democrática, pues el funcionamiento de este órgano de representación política en México está atravesado por una serie de vicios y pericias autoritarias.<sup>21</sup>

Tabla 7  
Municipios que cuentan con programas aprobados por el cabildo

REGIÓN Y ENTIDAD FEDERATIVA	NÚMERO DE MUNICIPIOS	CUENTAN CON PLANES DE DESARROLLO MUNICIPAL			
		S I		N O	
		ABSOLUTO	RELATIVO	ABSOLUTO	RELATIVO
T O T A L	2,427	1,761	72.56	666	27.44

Fuente: *Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal*, 2000. INDESOL-INEGI

## 1.9. Asociaciones de gobierno locales.

Según el artículo 15 constitucional, los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. No obstante, a decir de los estudiosos, ello no implica que constitucionalmente esté reconocido el derecho jurídico de los gobiernos locales para formar *asociaciones nacionales* para la promoción del desarrollo, la cultura, la defensa y promoción de sus intereses comunes o con el objeto de proveer de ciertos servicios a sus miembros, así como la obligatoriedad de los otros ámbitos de gobierno, para consultar a las asociaciones de Gobiernos Locales, respecto de la aprobación de las legislaciones que afecten a los municipios.

Pero, a pesar de lo anterior en México, existen principalmente tres asociaciones de carácter nacional y otras tantas de tipo internacional.

### Asociaciones nacionales:

La Asociación de Municipios de México (AMMAC), es una Asociación Civil que cuenta con asociados emanados de todos los Partidos Políticos Nacionales, en los que, según su datos, habita más del 47% de la población nacional. Junto con Chile y Ecuador, representa a Latinoamérica ante el Comité Ejecutivo Mundial de la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA por sus siglas en Inglés).<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Cfr. *Foros regionales: Participación Ciudadan. op. cit.*

<sup>22</sup> <http://www.ammac.org.mx/Principal-ammac.htm>

La Asociación de Autoridades Locales de México, Asociación Civil (AALMAC), constituida el 30 de octubre de 1997, es una organización representativa de los gobiernos locales emanados de las filas del PRD, que tiene como objetivo el intercambio, la reflexión, la capacitación y el fortalecimiento de la gestión de gobierno, así como la defensa y representación de los intereses municipales democráticos.<sup>23</sup>

La Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM) es una asociación civil que tiene por objetivos trabajar en favor del municipalismo en México; impulsar la modernización institucional, jurídica, hacendaria, política y administrativa de los ayuntamientos, así como promover el desarrollo económico de los municipios y las regiones del país. Según datos de la FENAMM, actualmente agrupa a 1,716 municipios (71% del total de los que hoy existen en el país).<sup>24</sup>

### **Asociaciones internacionales:**

International City/County Management Association (ICMA), es una organización gremial comprometida con el mejoramiento de los gobiernos locales a través del fortalecimiento profesional de la estructura y el funcionamiento gubernamental. Desde 1997 desarrolla en nuestro país el programa "U.S. -México Partnership for Municipal Development". Este proyecto incluye el desarrollo de modelos para la medición del desempeño y la institucionalidad municipal; la disseminación de buenas prácticas, el impulso a la transparencia gubernamental y la difusión de esquemas anticorrupción para entidades locales.

### **Dimensión 2: Apoyo al proceso de descentralización.**

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo, la actual administración ha puesto en marcha el Programa Especial para un Auténtico Federalismo (2002-2006), con el propósito de alcanzar, entre otros, los siguientes objetivos:

- Impulsar la transferencia de facultades, funciones, responsabilidades y recursos de la Federación a los gobiernos locales de forma asimétrica y gradual, a fin de construir una coherente arquitectura de gobiernos con base en la descentralización política, la reestructuración territorial de la administración pública y la definición clara de competencias gubernamentales.
- Fortalecer a los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios en sus capacidades de gestión pública, mediante un esquema integral de profesionalización y capacitación que apoye la descentralización, potencie la calidad de la administración, fomente la rendición de cuentas y abra causas a la participación ciudadana.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> <http://www.aalmac.org.mx/aalmac.htm>

<sup>24</sup> <http://148.233.175.237:8081/centro.html>

<sup>25</sup> *Programa Especial para un Auténtico Federalismo*. Secretaría de Gobernación. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. 2002. México. p. 61

A tres años de la actual administración, y a uno de la aplicación de este nuevo programa, podría afirmarse que los resultados no son del todo alentadores. Efectivamente, se han continuado con los esfuerzos para el apoyo de procesos descentralizadores, pero hasta el momento estos se han visto limitados a la transferencia de recursos y responsabilidades, soslayando las respectivas y consecuentes reformas políticas estructurales que conduzcan a buen término los esfuerzos del "auténtico Federalismo". Al respecto, conviene subrayarlo, los alcances y limitaciones de las presentes políticas gubernamentales no sólo han sido producto de entropía de las autoridades en turno, sino del mismo desorden imperante en los propios actores políticos que hasta el momento difícilmente han llegado a consensuar una agenda política.

Sin embargo, sin bien es cierto que no se han logrado alcanzar de forma integral los objetivos de la descentralización política, se puede decir que se ha continuado con esfuerzos de descentralización administrativa y financiera iniciadas desde 1998 a partir de las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal. En particular, la actual administración gubernamental ha continuado con los trabajos de:

- Transferencia de facultades y recursos a los estados para prestar servicios de salud y educación.
- Incremento de los recursos presupuestales a estados y municipios
- Coordinación con los estados la operación de programas federales
- Fomento de una mayor transparencia en el monto asignado a los programas y en sus reglas de operación
- Establecimiento de convenios entre los estados y algunas secretarías para la operación directa de ciertos programas que no impliquen la transferencia de partidas presupuestales.<sup>26</sup>

Pero, como ya se ha mencionado, la operación de un proceso amplio de descentralización ha sido limitada por la falta de acciones concretas que permitan la instauración de un efectivo sistema federalista, es decir, la real distribución del poder público y la devolución de la toma de decisiones a los estados y municipios, ya que hasta el momento, el proceso de descentralización continua siendo un proyecto concebido y ejecutado desde el centro, con escasa participación de los estados y los municipios en el diseño y operación de los programas sociales; ausencia de espacios deliberativos que tomen en cuenta la opinión de los municipios en la

---

<sup>26</sup> Cfr. Acosta, Octavio. op. cit. p. 38 Véase también: Rodríguez Gómez, Katya. "La descentralización del gasto social destinado a la construcción de infraestructura básica y su repercusión en la gestión municipal en México" En: 1º Congreso Gobierno locales: El futuro político de México. Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos. (IGLOM). A.C. Septiembre 1999. <http://iglom.iteso.mx/PDF/krodriguez.PDF>

definición de los presupuestos y programas nacionales; falta de capacitación administrativa en ámbito local para la operación y administración directa de programas y servicios específicos y, en general, inexistencia de una cultura federalista y solidaria por parte de los distintos actores involucrados (federación, estados y municipios).<sup>27</sup>

### **Dimensión 3: Participación Ciudadana en los Gobiernos Locales.**

De acuerdo con las disposiciones constitucionales al respecto de planeación democrática del desarrollo<sup>28</sup> y las leyes orgánicas municipales de los estados, formalmente existen una serie de canales e instrumentos (institucionales) para integrar y promover los procesos de participación ciudadana en la conformación, diseño y aplicación de las políticas públicas. Los Comités de Planeación del Desarrollo (COPLADE) y los Comités de Planeación Municipal (COPLADEM o COPLADEMUN), dentro de los ámbitos estatal y municipal respectivamente, son instancias de coordinación, formulación, instrumentación, evaluación y promoción de plan (estatal y/o municipal) de desarrollo, promovidas por las autoridades locales. Su institucionalización, esto es definición y reglamentación específica depende de cada una de las entidades federadas correspondientes, es decir, no existe una ley específica o tipo que regule y garantice su funcionamiento. No obstante, como ya se mencionó anteriormente son los órganos, en lo que teóricamente está contemplada la participación (nominal) de la ciudadanía en la elaboración, ejecución y evaluación de los planes de desarrollo.<sup>29</sup>

Sin embargo, en realidad dichos organismos, ya sea por su propio diseño institucional –los COPLADEM y los COPLADEMUN, son organismos presididos por las autoridades gubernamentales–, o porque simplemente las actividades de planeación tienen una alta dosis de provisionalidad, normalmente se encuentran reducidos a instancias de representación formal, establecidas en leyes y reglamentos, pero sin ninguna actividad participativa auténtica y autónoma.<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> Cfr. *Foros Regionales: Participación Ciudadana, Gestión Pública Local, Descentralización*. "Conclusiones" Alianza Cívica. ICMA. México, 2003, pp. 47-50.

<sup>28</sup> Artículo 26. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación. En: <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/pdf/1.pdf>.

<sup>29</sup> Existen también otro conjunto de instrumentos o vías de participación ciudadana más o menos explícitos en las diversas reglamentaciones municipales (consejos de participación, juntas de vecinos, comités de obra, consejos delegacionales, etc.), aunque dichas formas se encuentran aún más acotadas a la gestión comunitaria de la obra pública municipal –camino, introducción de servicios, pavimentación, pequeña infraestructura, comunitaria, etc.– Cfr. *La participación ciudadana en la gestión pública municipal*. Serie: Los eslabones de la democracia, No. 4. Instituto Federal Electoral (IFE). México, 2000. p. 16

<sup>30</sup> De acuerdo con Reynaldo Castro, en la mayoría de dichos comités los Presidentes Municipales o los funcionarios estatales o federales imponen a sus incondicionales para que participen en éstos para velar por sus

Una primera aproximación a la realidad operativa de estos organismos, de los COPLADEMUN principalmente, puede hacerse retomando los datos de la Encuesta Nacional para el Desarrollo Institucional Municipal. Según dicha fuente, en general, la existencia de los COPLADEMUN no es proporcional al número de municipios (véase tabla 8). De acuerdo con estos mismos datos, los estados que más COPLADEMUN reportaron fueron Puebla 204 de un total de 217 municipios, Chiapas con 110 de 118 municipios, Jalisco con 116 de 124 municipios, Baja California con 5 de 5 municipios y Baja California Norte también con 5 de 5 municipios. Por el contrario, Oaxaca (32 de 570 municipios), Veracruz (19 de 210 municipios) Yucatán (38 de 106 municipios) son algunos de los estados que informaron contar con menor número de COPLADEMUN en relación con sus números de municipios.<sup>31</sup>

**Tabla 8**  
**Proporción de organismos de participación ciudadana con respecto al número total de municipios**

REGIÓN Y ENTIDAD FEDERATIVA	NÚMERO DE MUNICIPIOS	TIPO DE ORGANISMO		
		COPLADEMUN	CONSEJOS CIUDADANOS	ORGANIZACIONES VECINALES O DE OBRA
<b>ABSOLUTOS</b>	2,427	1,157	751	1,005
<b>RELATIVOS</b>		47.67	30.94	41.41

Fuente: *Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal*, 2000. INDESOL-INEGI

Como se puede observar, hasta el momento resulta muy relevante impulsar el reconocimiento y relevancia de la planeación, destacando además la responsabilidad gubernamental de implementarla y el derecho ciudadano a intervenir en ella.

### 3.1. Instancias de Participación ciudadana:

Según la apreciación de los especialistas y los entrevistados de OCS, es evidente que durante los últimos años del milenio pasado la presencia de las organizaciones ciudadanas en el ámbito local ha aumentado notablemente. Mientras que hasta 1995 las formas de organización social que predominaban en los municipios eran los comités de solidaridad (31.94%) y las organizaciones de faena, tequio y fajina (22.93%) –figuras

---

intereses y en muchos de los casos ni siquiera se reúnen para evaluar y dar seguimiento a obras públicas. Cfr. Castro, Reynaldo. *Transparencia en el origen y destino de los recursos públicos desde los municipios, para consolidar la gobernabilidad democrática*. Ediciones Luciana. México 2001. p. 39

<sup>31</sup> Cfr. Ziccardi, Alicia. "La participación ciudadana en la gestión Municipal" en: *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*. Instituto Nacional de Desarrollo Social. Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, Sede México). México, 2002. p. 57

organizativas promovidas por el Programa Nacional de Solidaridad, vigente durante los sexenios de Salinas y Zedillo–, actualmente se observa un decidido fortalecimiento de las organizaciones ciudadanas y civiles en los asuntos y aspectos básicos de la vida municipal (véase tabla 9 ).<sup>32</sup>

**Tabla 9**  
Número de organizaciones o agrupaciones de participación ciudadana más comunes en el municipio

TIPO DE ORGANIZACIÓN	ABSOLUTO 2000	RELATIVO 2000	ABSOLUTO 1995	RELATIVO 1995
COPLADEMUN	1,157	17.49		
CONSEJOS CIUDADANOS	751	11.35	462	7.47
ORGANIZACIONES VECINALES O DE OBRA	1,005	15.19	457	7.38
ORGANIZACIONES CIUDADANAS, CIVILES Y COMUNITARIAS	2,325	35.15	1,114	18.00
ORGANIZACIONES GREMIALES Y CLUBS DE SERVICIO	449	6.79		
ORGANIZACIONES RELIGIOSAS	840	12.7	760	12.28
FAENA, TEQUIO Y FAJINA			1,419	22.93
COMITÉS DE SOLIDARIDAD			1,977	31.94
OTRAS	88	1.33		
TOTAL	6,615	100	6,189	100
<b>NÚMERO DE MUNICIPIOS</b>	<b>2,427</b>		<b>2,395</b>	

Nota: Los porcentajes se refieren a la proporción respecto al total de organizaciones o agrupaciones

Fuente: *Perfil del Municipio en México*. INEGI – Centro Nacional de Desarrollo Municipal (SEGOB) 1995. y *Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal*, 2000. INDESOL-INEGI

De hecho, según datos de la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal, en el 2000, las organizaciones ciudadanas, civiles y comunitarias son las más frecuentes en el municipio (35.15%). Es igualmente relevante el aumento que este tenor han tenido los organismos institucionales como los consejos ciudadanos y las organizaciones vecinales o de obra. Ambas, crecieron en una proporción superior al 80% (véase tabla 9)<sup>33</sup>

2) De acuerdo, con los entrevistados, sin duda, en los últimos años se han incrementado los esfuerzos gubernamentales en relación con las prácticas de rendición de cuentas y/o difusión de información sobre la gestión

<sup>32</sup> Cfr. Herraste Aguirre, Ma. Luisa. “Del rechazo a los gobiernos al deseo de ser gobierno con desafíos éticos y políticos” En: Memoria del encuentro, *La relación de Organizaciones Civiles y Gobiernos Locales*. Oaxaca, Oaxaca, México, 11 y 12 de Octubre, 2001. pp. 11-13.

<sup>33</sup> Cfr. Ziccardi, op. cit. p. 55

municipal. Sin embargo, su manifestación aún no es una práctica que se encuentre extendida por todos los municipios. Por el contrario, aún persisten ciertas actitudes y costumbres autoritarias por parte de los actores gubernamentales en contra de la transparencia y acceso libre de los ciudadanos a la información.<sup>34</sup>

Sin embargo, si tomamos por ejemplo los medios de difusión más utilizados por las autoridades municipales para difundir información sobre montos, obras y acciones municipales del Fondo de Infraestructura Social Municipal, encontramos que el medio al que más se recurren son las asambleas comunitarias y/o periódicos murales en el edificio del municipio y autoridades auxiliares. Si bien podría calificarse de óptimo dicho ejercicio de difusión, conviene subrayar que las asambleas comunitarias y los periódicos murales, en realidad son medios de comunicación bastante restringidos. En decir, el total de participantes que acude a una asamblea, no es precisamente (ni forzosamente) la población que debería ser convocada para decidir sobre el destino y las prioridades en la asignación y aplicación de recursos. En cuanto al periódico mural, éste queda limitado a las personas que acuden a las oficinas municipales.

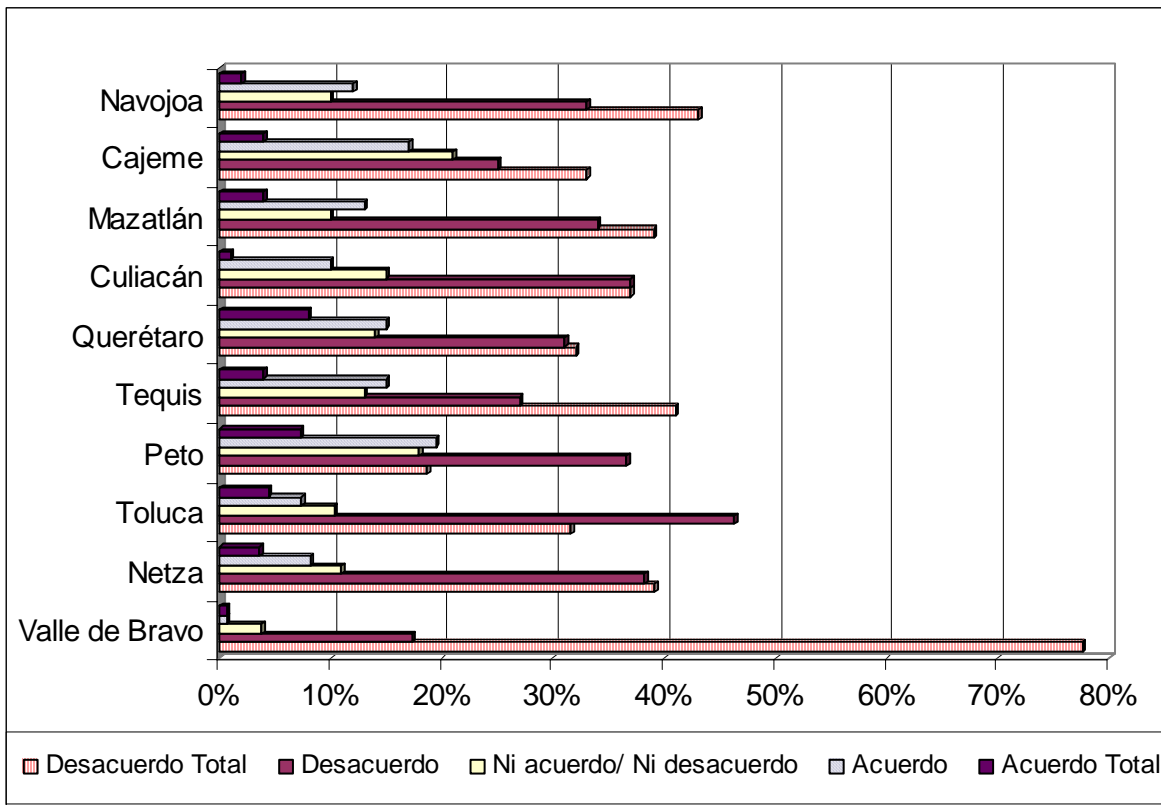
Quizá por ello, en la percepción de los ciudadanos, el acceso a la información gubernamental no es una práctica por la que se distinguen las autoridades municipales. Según datos de los ejercicios de vigilancia ciudadana realizados por Alianza Cívica en distintos municipios (octubre 2002 y octubre 2003), los ciudadanos, en su mayoría se manifiestan en desacuerdo total y desacuerdo en torno a la forma, contenido y tiempos mediante los cuales las autoridades municipales comunican o difunden información acerca de los asuntos públicos del municipio. (Véase gráfica2).<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> Cfr. *Participación ciudadana en la vigilancia de los gobiernos locales: Experiencias de Coahuila, Yucatán y Estado de México*. Alianza Cívica. Red Interamericana para la Democracia. México, 2003

<sup>35</sup> Ídem. p. 54. Para el caso del ejercicio realizado en octubre del 2003, consultar el reporte "Participación Ciudadana en la vigilancia de gobiernos locales: Experiencias de Sinaloa, Sonora y Querétaro". Alianza Cívica, 2004. Documento. En ambos ejercicios, a los ciudadanos se les preguntó su opinión sobre las siguientes afirmaciones: 1) Las autoridades municipales informan claramente a la población sobre los ingresos que recibe el Ayuntamiento; 2) Las autoridades municipales informan periódicamente a la población sobre las obras que se van a realizar; 3) Las autoridades municipales informan periódicamente a la población sobre el dinero que se gasta en las obras; 4) Las autoridades del Ayuntamiento informan a la población sobre el monto de sus sueldos?. Cfr. *Guía para la Participación Ciudadana en la vigilancia de los gobiernos locales*. Alianza Cívica. Fundar. México 2002.

**Grafica 2**  
**Percepción ciudadana en torno a la actuación gubernamental sobre la difusión y acceso a la información pública.**



Fuente: *Participación Ciudadana en la Vigilancia de los Gobiernos Locales*. Alianza Cívica

Como se puede observar, en términos generales se puede decir que se cumple de manera muy limitada con uno de los prerequisites básicos para promover la participación ciudadana, esto es, con el suministro de información a la ciudadanía.

3) En cuanto a los mecanismos de participación ciudadana en la gestión de servicios públicos y la cogestión de proyectos de desarrollo local no existe información precisa que permita distinguir claramente entre uno y otro tipo de mecanismos, sin embargo, vale la pena subrayar que existen una serie de experiencias, impulsadas desde la sociedad civil o desde el ámbito gubernamental, dirigidas a favorecer una lógica de

correspondencia y coordinación de esfuerzos entre ciudadanía y autoridades gubernamentales para la consecución y aplicación eficiente de las políticas y servicios públicos dirigidos a la comunidad. Un ejemplo de ello, lo constituyen los distintos programas inscritos en el *Premio Gobierno y Gestión Local*<sup>36</sup>, en donde uno los criterios para su presentación y valoración es el grado de involucramiento e incidencia de la ciudadanía en el diseño, aplicación y evaluación de los mismos. De acuerdo con este concurso, en los dos años que se ha celebrado se han presentado un total de 830 programas de distintos municipios para ser evaluados. (véase tabla 10).

**Tabla 10**  
**Total de programas presentados: Premio Gobierno y Gestión Local. Edición 2001 y 2002**

Clasificación	Total 2001	%	Total 2002	%
Conservación Ecológica	41	8.69	36	10.06
Desarrollo Municipal	45	9.53	47	13.13
Educación	35	7.42	21	5.87
Infraestructura Municipal	66	13.98	36	10.06
Modernización Administrativa	36	7.63	45	12.57
Modernización Financiera	20	4.24	17	4.75
Participación Ciudadana	73	15.47	29	8.1
Planeación Urbana	14	2.97	8	2.23
Política Social	28	5.93	63	17.6
Salud Pública	35	7.42	17	4.75
Seguridad Pública	37	7.84	18	5.03
Servicios Públicos	42	8.9	21	5.87

Fuente: Premio Gobierno y Gestión Local Edición. Edición 2002. CIDE

Desde una perspectiva más cualitativa, las organizaciones civiles consideran que si bien vale la pena reconocer los distintos esfuerzos que se están gestando desde el ámbito gubernamental para incluir a la comunidad en la gestión de servicios públicos y proyectos de desarrollo locales (implantación de programas de transparencia para la gestión gubernamental, programas de gobierno asentados en políticas de desarrollo social, proyectos de planeación estatal basados en consultas ciudadanas, presupuestos participativos, contralorías ciudadanas y programas de libre acceso a la información de la gestión pública), no se puede afirmar, categóricamente, que la ciudadanía forme parte o al menos participe orgánicamente en las decisiones públicas del municipio.

<sup>36</sup> El premio de Gestión y Gobierno local es un proyecto impulsado por distintas instituciones académicas con la coordinación del Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE) y el apoyo económico de la Fundación Ford. Cfr. *Prácticas municipales exitosas*. Tomo II Premio Gobierno y Gestión Local Edición. Edición 2002. CIDE. Fundación Ford. Instituto Nacional de Desarrollo Social. México, 2002.

Con estas experiencias desarrolladas por las autoridades municipales, ciertamente, se pretende que el ciudadano y las organizaciones sociales se sientan más involucrados, sin embargo, si se revisan más detenidamente cada uno de estos programas se puede observar lo siguiente:

1. La participación de la ciudadanía, en muchos de los casos, no rebasa un nivel consultivo y/o informativo.
2. En cualesquiera de las experiencias sólo tienen cabida los actores (llámese promotores, consejeros, comités) organizados desde el ámbito gubernamental.
3. Sólo se procesan las demandas o peticiones formuladas en los espacios y tiempos institucionales.<sup>37</sup>

### 3.2. Instancias de Participación ciudadana disponibles;

En términos generales se puede decir que los municipios no cuentan con medios electrónicos (web y correo electrónico) para brindar un servicio de acceso a información gubernamental (véase tabal 11)

**Tabla 11**  
Número de municipios que cuentan con correo electrónico y con página web

NÚMERO DE MUNICIPIOS	CORREO ELECTRONICO			
	SI ABSOLUTO	RELATIVO	NO ABSOLUTO	RELATIVO
2427	89	3.67	2338	96.33
	PÁGINA WEB			
	SI ABSOLUTO	RELATIVO	NO ABSOLUTO	RELATIVO
	26	1.07	2401	98.93

Fuente: *Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal*, 2000. INDESOL-INEGI

Por otra parte, si bien es cierto que existen algunas experiencias de consulta temática, así como ciertos procesos participativos en donde se involucran a grupos de la sociedad civil en el desarrollo de programas o proyectos de índole social y/o pública, como ya se ha documentado arriba, su expresión no es una práctica generalizada.

No obstante, de acuerdo con datos del INEGI-INDESOL, en opinión de los presidentes municipales existe una percepción positiva en cuanto a los procesos de participación ciudadana en los asuntos del municipio. 41.12% de los encuestados considera que los ciudadanos participan muy ampliamente en las actividades que realiza el ayuntamiento y, aun

<sup>37</sup> *Foros regionales: Participación Ciudadana*, op. cit. p.47

cuando 49.44% plateé que ésta participación es poca, sólo el 2.55% apunta que nunca participa o que dificultan las actividades (véase tabla 12).

**Tabla 12**  
Opinión de los presidentes municipales por región y entidad federativa, según forma de participación

NÚMERO DE MUNICIPIOS	2,427	
PARTICIPACIÓN EN EL MUNICIPIO	ABSOLUTOS	RELATIVOS
AMPLIAMENTE	998	41.12
MUY POCO	1,200	49.44
LA MAYORÍA DE LAS VECES DIFICULTAN LAS ACTIVIDADES	67	2.76
ALGUNAS VECES DIFICULTAN LAS ACTIVIDADES	100	4.12
NO PARTICIPAN	62	2.55

Fuente: *Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal*, 2000. INDESOL-INEGI

Opinión contratante con la respuesta que estas mismas autoridades dan cuándo indican los aspectos más problemáticas de los municipios. Es decir, al menos pare el 25.71% una de las tres cuestiones más problemáticas del municipio es la misma participación ciudadana (véase tabla 13).

**Tabla 13**  
Aspectos más problemáticos que se presentan en el Municipio

TIPO DE PROBLEMÁTICA	
LA SEGURIDAD PÚBLICA	18.38
LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS	15.62
LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	25.71
PERFIL Y GRADO DE CAPACITACION QUE TIENE EL PERSONAL DEL MUNICIPIO	5.77
LIMITACIÓN DE RECURSOS ECONÓMICOS	56.86
OTROS	1.77

Fuente: *Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal*, 2000. INDESOL-INEGI

### 3.3. Influencia de las organizaciones de la sociedad civil en las decisiones del municipio

De acuerdo con los especialistas entrevistados de la OSC, la influencia que tienen las organizaciones de la sociedad civil en las decisiones del municipio es bastante menor. Ciertamente, existe la posibilidad de participar en comités o grupos de trabajo de programas o proyectos pero con poco poder de decisión. Las instancias de participación abiertas son principalmente como espacios institucionales de información y rara vez se convierten en instancias de discusión y deliberación.

Esta opinión es acorde con la posición institucional que en la práctica se tiene sobre los procesos de participación ciudadana. Por ejemplo, según datos de Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal, el espacio principal en donde se deciden el destino de los recursos de Fondo para la creación de Infraestructura Social Municipal (FISM) es el cabildo u otras instancias oficiales. Es decir, en órganos en los que no participan directamente los ciudadanos sino, en el mejor de los casos, sus representantes y, en el peor, ni siquiera éstos<sup>38</sup> (Véase tabla 14).

Tabla 14  
Instancias que participan en la definición del destino del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM)

Instancias de decisión	Absoluto	Relativo
Cabildo	1799	74.12
COPLADEMUN	1124	46.31
Consejo de Desarrollo Municipal	1263	52.04
Comisiones y/o comités comunitarios	912	37.58
Consultores externos	63	2.60
Instituciones estatales y/o federales	373	15.37
Otros	42	1.73

Fuente: *Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal*, 2000. INDESOL-INEGI

## PRINCIPALES RESULTADOS

- En materia de descentralización se ha mantenido la política de dotar de mayores recursos presupuestales a los municipios, pero continúa pendiente la reforma política de Estado que dote de mayores facultades y atribuciones a las autoridades municipales en la promoción, definición de sus políticas públicas.

---

<sup>38</sup> Ziccardi, op. cit. p. 59.

- No existe entre los actores políticos un acuerdo nacional consensuado para la redistribución de facultades, competencias y recursos a los gobiernos locales, es decir para una reforma del estado.
- Los programas federales son diseñados y con frecuencia operados sin la participación de estados ni de los municipios.
- Los municipios no cuentan con una instancia que asegure que su opinión sea tomada en cuenta para definir los presupuestos y los programas nacionales.
- Los gobiernos locales no cuentan con las capacidades necesarias (técnicas, administrativas, organizacionales) para la operación directa de muchos programas y servicios.
- Aun cuando existen una serie de canales institucionales para la promoción de la participación ciudadana en el ámbito local, no existe un respaldo constitucional explícito para que los ciudadanos participen e incidan en el diseño y vigilancia de las políticas públicas en todos los órdenes de gobierno.
- La ciudadanía no cuenta con los espacios ni los instrumentos para controlar efectivamente el quehacer de sus gobiernos.
- A pesar de la existencia de una mayor presencia de la sociedad civil y aumento de los procesos de participación ciudadana en la gestión de servicios y desarrollo de proyectos sociales en el ámbito local, los instrumentos y mecanismos institucionales utilizados para la canalización de las demandas e intereses de la ciudadanía son muy limitados. Son exclusivamente consultivos y con muy poco margen de incidencia.

## **PROPUESTAS Y TAREAS PENDIENTES**

- Insistir en fortalecer la autonomía de los gobiernos locales, a fin de promover condiciones favorables para el desarrollo económico y social sostenible de las comunidades.
- Promover e impulsar los procesos de descentralización como un proyecto para institucionalización de los procesos democráticos, la

autonomía local y promoción del desarrollo y fortaleciendo de la participación ciudadana.

- Asegurar que la opinión de la ciudadanía sea incorporada en todas las decisiones acerca del desarrollo de la comunidad. Para esto es necesario crear y fortalecer instancias para la participación como consultas ciudadanas, sitios web, cuentas anuales, entre otras.
- Establecimiento de un sistema integral de profesionalización municipal bajo criterios uniformes entre las distintas agencias gubernamentales involucradas, basados en diagnósticos de requerimientos y definición de competencias.
- Impulsar el reconocimiento y relevancia de la planeación, destacando además la responsabilidad gubernamental de implementarla y el derecho ciudadano a intervenir en ella.
- Promover y fortalecer las asociaciones ciudadanas y municipales
- Fortalecimiento y valoración de los espacios locales (ayuntamiento) como lugares naturales de encuentro de todas las posibilidades del quehacer colectivo y, como espacios de aprendizaje democrático orientados a la proscripción de los resabios de cultura autoritaria legada por la tradición estado-centrista.
- Reconocimiento de los actores y organizaciones locales como interlocutores legítimos capaces de traducir las diversas demandas sociales en el terreno de lo político
- Participar en los proceso de diseño de los planes y políticas públicas y vigilar su cumplimiento
- Profesionalizar las administraciones locales y los actores de la sociedad civil para el ejercicio coresponsable del quehacer público local.
- Institucionalizar los mecanismos de participación ciudadana
- Promover, consensuar y defender iniciativas para la "Reforma del Estado"