



**LA OPORTUNA FRAGILIDAD
DEL MUNICIPIO EN MÉXICO:
CAPACIDADES INSTITUCIONALES
EN EL MARCO DE UN FEDERALISMO
DISFUNCIONAL¹**

**TIMELY FRAGILITY OF THE
MUNICIPALITY IN MEXICO:
INSTITUTIONAL CAPACITIES
IN THE FRAMEWORK OF A
DYSFUNCTIONAL FEDERALISM¹**

Ana Díaz Aldret²

Recibido: 17/04/2015

Aceptado: 13/07/2015

RESUMEN

En este artículo se presenta un análisis descriptivo de algunos de los principales rasgos que caracterizan hoy día la debilidad estructural y funcional de los gobiernos y de las administraciones municipales en México. El análisis parte de la siguiente pregunta: ¿Con qué capacidades institucionales cuenta el nivel municipal en México a poco más de treinta años de iniciado el proceso de descentralización? El afán descriptivo se justifica por tratar de entender mejor y registrar el grado en el que se encuentra en condiciones para responder a los retos que enfrenta y al papel que le toca jugar en este momento histórico. De momento, resulta evidente que el soporte técnico que se requieren hoy en día para enfrentar la creciente complejidad de problemas o la gestión en las ciudades no está siendo garantizada por esta estructura de gobierno.

En México, y posiblemente en América Latina, hemos insistido en referirnos al gobierno municipal como un ente único y homogéneo, pero sin duda en cada país aun cuando una buena parte de los problemas sean comunes, se requiere desagregar ese todo municipal en diferentes grados de complejidad, de gravedad de los rezagos y de diversidad de los retos a enfrentar.

PALABRAS CLAVES

municipios, capacidades institucionales, México

1. La autora agradece el apoyo de Roberto Rodríguez, Mauricio García Gutiérrez y Pavel Gómez por el apoyo brindado para el procesamiento de la información.

2. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Distrito Federal, México. Correo electrónico: ana.diaz@cide.edu.

ABSTRACT

This article presents a descriptive analysis of some of the main features that characterize the structural and functional weakness of municipal government in Mexico. The analysis is based on the following question: What institutional capacities do municipal governments account for after thirty years of decentralization reform process? The descriptive aim helps to a better understanding of the extent to which municipalities are being able to meet new challenges and roles at this historical moment. For now, it is clear that the support required to address the growing complexity of problems or management in cities is not being guaranteed by the institutional design of this governmental structure.

In Mexico, and possibly in Latin America, we have insisted on referring to the municipal government as a single, homogeneous entity. Certainly a good part of the problems are common, but each country faces a diversity of challenges and thus it is necessary to disaggregate the municipal question in various degrees of complexity and according to the diverse severity of lags that are being faced.

KEY WORDS

municipalities, institutional capabilities, Mexico

1. INTRODUCCIÓN

En el mundo contemporáneo, se ha desplazado hacia los gobiernos locales la responsabilidad de ser los principales promotores de espacios estratégicos que den cabida a los procesos económicos y sociales. Asistimos a un creciente escepticismo sobre los grandes proyectos nacionales para promover el bienestar y en su lugar observamos el fortalecimiento de expresiones preocupadas por el cuidado del entorno inmediato, por disminuir los riesgos en el contexto cercano y por promover sociedades en equilibrio (Borja y Castells, 1997). Para poder hacer conectarse hacia fuera e integrarse hacia adentro, los gobiernos locales requieren avanzar hacia sistemas de gobernanza dinámicos y flexibles, mantenerse próximos a las necesidades ciudadanas, abiertos a la interacción permanente y a la innovación gubernamental, social e institucional. Actuar jerárquicamente o desde una lógica exclusivamente administrativa resulta a todas luces insuficiente.

Como en muchos otros países, en México se ha venido buscando un reacomodo de las capacidades institucionales y una desconcentración del poder gubernamental y político. En 1983 se iniciaron un conjunto de reformas descentralizadoras que incrementaron las facultades, atribuciones y responsabilidades

de los gobiernos municipales. En ese año se precisaron las fuentes de ingreso reservadas al municipio, con lo que se impulsó su autonomía económica³. A partir de 1995 se ampliaron las transferencias de recursos fiscales y los gobiernos locales adquirieron una nueva vitalidad y mayor visibilidad. En 1999, se dio una nueva reforma para reconocer al municipio como orden de gobierno y dotarle de mayor autonomía. Para efectos prácticos, el municipio dejó de ser una agencia administrativa encargada de prestar servicios a la población y se convirtió, al menos en el papel, en la instancia responsable de definir los problemas públicos locales y de elegir los mecanismos de acción propicios para la solución de los mismos. Los municipios adquirieron facultades plenas en materia de servicios públicos y se obligó a los estados y a la federación a incluirlos en la planeación del desarrollo regional⁴. Con todo, la estructura operativa de las administraciones municipales continuó siendo muy limitada para hacer frente a las múltiples responsabilidades y a la amplia agenda de asuntos que se debieron enfrentar, sobre todo a partir de la década de los noventa cuando se llevó a cabo la descentralización de recursos y funciones asociadas a la implementación de políticas públicas federales.

Aunque los gobiernos locales se transformaron y por un momento pareció que ese espíritu descentralizador se traduciría en procesos de devolución de facultades y potestades al nivel municipal, el proceso se estancó. Existen por lo menos dos grandes interpretaciones para explicar este hecho; la primera refiere a la falta de voluntad política; la segunda, de corte más académico, resalta la debilidad institucional de los gobiernos municipales. Es decir, esta segunda corriente sostiene que los cambios no pudieron consolidarse, profundizarse y avanzar a un ritmo más ambicioso debido a las propias limitaciones del diseño institucional municipal que impidieron que se asumieran más funciones y competencias.

Puesto que el fortalecimiento del federalismo había sido una agenda de la oposición y destacadamente del Partido Acción Nacional (PAN), al ganar ese partido la presidencia de la República se creó la expectativa de que la agenda municipalista avanzara sin tregua. Y aunque, en efecto, en esos años

3. Se fijó el impuesto predial como una fuente principal de ingresos municipales además de las transferencias federales, se establecieron las facultades de los municipios para elaborar y aprobar su presupuesto de egresos, y para reglamentar las principales actividades del gobierno siempre de acuerdo a las bases normativas fijadas a nivel estatal, y quedaron especificados los servicios públicos de competencia municipal.

4. Este avance en la ruta de la descentralización fue producto del impulso de una agenda del Partido Acción Nacional en esos años: la federalización del gasto a través de un rubro presupuestal específico (el llamado Ramo 33). La propuesta suponía la transferencia directa de recursos federales al municipio para gasto social, y por lo tanto suscitó la oposición de algunos gobernadores (priistas) que promovieron una controversia constitucional que implicaba la discusión acerca del carácter dual o tripartito del federalismo mexicano. La Suprema Corte de Justicia falló a favor de la federalización del Ramo 33 y, en consecuencia, en 1999 se lleva a cabo la reforma.

se creó el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), la agenda no avanzó lo que se esperaba seguramente debido a la preponderancia de la agenda del gobierno federal y también debido a que la mayor parte de los estados y municipios continuaban siendo gobernados por el Partido de la Revolucionario Institucional (PRI). Como quiera, la alternancia en la presidencia de la República develó un diseño federal muy precario en términos de pesos y contrapesos; de concurrencia y competencia; de autonomías relativas y de falta de mecanismos e instancias de coordinación. Aunque evidentemente existe una histórica vocación centralista, se trata sobre todo de la inexistencia de un andamiaje y de incentivos a partir de los cuales se lleve a cabo la necesaria coordinación de un sistema federal. En la años más recientes y de cara a los retos que plantea la globalización, se ha vuelto a develar lo que Cabrero (2010) ha llamado “la fragilidad institucionalizada” del municipio en México. Como todo proceso global, el crimen organizado y las redes de corrupción se “localizan” (es decir, se ubican) en el territorio de los municipios, pero de manera absurda esto se ha traducido en iniciativas contra-municipales de carácter re-centralizador como la propuesta de Ley Contra la Infiltración del Crimen Organizado en las Autoridades Municipales que pretende dar atribuciones constitucionales al ejecutivo federal para revocar el mandato de dichas autoridades (la iniciativa no incluye a todos los órdenes y poderes de gobierno a pesar de que todos son vulnerables a dicha infiltración) o la propuesta de mando único estatal policial, como estrategia de lucha contra el crimen organizado ante la “incapacidad” de los gobiernos municipales para enfrentar este tipo de problemas. A poco más de treinta años de iniciado el proceso descentralizador, los “nuevos” temas de la agenda municipal no se definen en los espacios locales sino que están siendo fijados por actores extra-locales y tampoco se refieren al avance de reformas que transformen estructuralmente las capacidades del municipio. A las iniciativas mencionadas se suman la perspectiva que demanda una mayor regulación del endeudamiento de los municipios y aquellas que obligan a los gobiernos municipales a una mayor transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio de las finanzas públicas. Estas últimas demandas que en principio no son malas y que estarían respondiendo a la necesidad de impulsar mecanismos de gestión más modernos y democráticos, no han sido acompañadas de reformas orientadas a fortalecer a los gobiernos municipales. En este sentido, crece la sospecha de una agenda con afán re-centralizador que pretende resolver los problemas disminuyendo los márgenes de acción del ámbito municipal, simplemente porque es el eslabón más débil del federalismo disfuncional.

En este artículo se presenta un análisis descriptivo de algunos de los principales rasgos que caracterizan hoy día la debilidad estructural y funcional

de los gobiernos y de las administraciones municipales en México. Con este objeto, se examina la información provista por el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2013 (en adelante Censo 2013) a la luz de las capacidades institucionales que presentan tanto el gobierno como la administración pública municipales⁵. Para examinar el estado de las administraciones locales se siguen tres de las cuatro etapas señaladas por el PNUD para el diagnóstico de las capacidades locales: 1) las burocracias profesionales y el mejoramiento de los recursos humanos en la administración pública; 2) las capacidades de gestión que definen la capacidad de respuesta gubernamental, el manejo óptimo de los recursos y el desempeño eficiente de las instituciones y 3) la infraestructura institucional disponible para el involucramiento de actores no gubernamentales a los procesos de política pública⁶.

2. LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO

El diseño institucional del cabildo en México resulta cada vez más obsoleto de cara a la creciente complejidad de los retos y problemáticas que se enfrentan. Ni la estructura básica de su composición, ni su forma de operar, ni el tiempo que se invierte para el análisis de los asuntos a tratar o para la toma de decisiones se han modificado para ajustarlo a la nueva realidad. El Ayuntamiento, que es el órgano de gobierno en los municipios, se encuentra subordinado en los hechos a los órganos ejecutivos, pues el presidente municipal concentra fuertes poderes legales y partidarios (Pérez, 2008)⁷. El marcado presidencialismo deriva de un diseño institucional electoral que no incentiva la rendición de cuentas, ni la cercanía entre representantes (regidores) y representados, ni el trabajo de calidad en las comisiones al interior del

5. Cuando la naturaleza de la información lo permitió, se realizaron comparaciones tomando los datos de otras encuestas sobre gobiernos locales. Estas son: Encuesta Perfil de los Municipios en México 1995, realizada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en coordinación con el Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN); la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal, 2000 realizada por el INEGI y el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL); la Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social 2002, coordinada por el INEGI, el INDESOL, la SEDESOL y el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y la Encuesta Nacional de Presidentes Municipales 2004, realizada por la SEDESOL.

6. La cuarta etapa plantea capacidades que no provienen del gobierno, sino de la sociedad para resolver problemas, alcanzar objetivos de manera sostenible y promover las capacidades de las instituciones y las organizaciones. Por lo mismo, no es una dimensión examinada en este artículo.

7. El Ayuntamiento es el órgano de gobierno en el municipio y consiste de un cuerpo colegiado (Cabildo) conformado por tres autoridades electas popularmente: un Presidente Municipal, Síndicos y Regidores (el número de estos dos últimos cargos se define en cada ley orgánica municipal o similar).

cabildo. Dicho sistema contempla un modelo mixto de representación: por una parte se cuenta con una cláusula de gobernabilidad a partir de la cual se asigna por lo menos la mitad de regidurías y sindicaturas a los candidatos de la planilla del presidente municipal, mientras que el resto se distribuye entre los partidos con base en la votación obtenida⁸. Es decir, solamente el candidato a presidente municipal hace campaña electoral, entra en contacto con los electores y asume compromisos de gobierno.

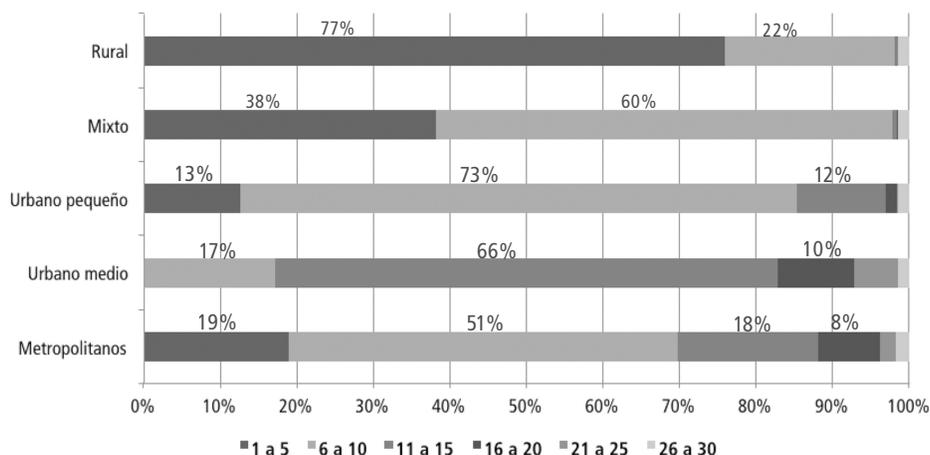
La imposibilidad de reelección inmediata de los miembros del ayuntamiento (que permaneció vigente desde 1933 hasta la reciente reforma del 2014), y los tres años establecidos para el periodo de gobierno tienen efectos sobre la calidad de la gestión. La imposibilidad de reelección, reduce la capacidad de gestión por la falta de incentivos para que los regidores respondan más y mejor a las demandas ciudadanas. La batalla por la reelección inmediata de alcaldes, regidores y síndicos enfrentó importantes resistencias de las bases partidistas a nivel local pues el recambio cada tres años del conjunto del gobierno y de la administración municipal representaba sin duda una garantía para la circulación de cuadros y contribuía a reforzar la disciplina partidista en la medida en la que se mantenían altas las posibilidades de ser beneficiado(a), en algún momento, por algún cargo o puesto.

En relación con la integración de los ayuntamientos, el número de regidores suele estar relacionado con el tamaño de la población; alrededor del 70% de los municipios rurales tiene un máximo de diez regidores, la media en los municipios urbanos se ubica entre 11 y 15, y un pequeño porcentaje de los municipios urbanos medios (7%) o de los metropolitanos (4%) supera los 20 (ver gráfica 1). Los síndicos ejercen importantes atribuciones sobre la normatividad municipal así como funciones de vigilancia de la hacienda pública municipal. Sin duda, la presencia de más de un síndico en los ayuntamientos responde a la necesidad de ampliar la pluralidad, la representación y los contrapesos al interior del cabildo. No obstante, aunque este modelo resulta interesante para garantizar una mayor rendición de cuentas, es todavía poco significativo pues, con base en los resultados de la Encuesta 2009, lo más común es que exista solo uno (en el 92% de los municipios).

8. En México, el sistema electoral municipal más generalizado (vigente en 25 de los 31 estados de la República) es el sistema mixto con dominante de mayoría relativa. En seis estados se tiene un sistema de representación proporcional pura en el que el total de las regidurías se divide de acuerdo con la votación obtenida (Rodríguez, 2011).

9. Durante mucho tiempo la ampliación de los periodos de gobierno generó opiniones más favorables que la posibilidad de reelección (Acedo y Guillén, 2002). Para poder introducir la reelección inmediata de las autoridades locales fue necesario reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esto se logró gracias a la coyuntura política que requirió la construcción de un escenario favorable a la negociación entre las tres principales fuerzas políticas para aprobar un buen número de reformas estructurales en el arranque del gobierno del Presidente priista Peña Nieto (fundamentalmente a lo largo del 2013). La facultad de aumentar los periodos de gobierno corresponde a las legislaturas estatales.

GRÁFICA 1 NÚMERO DE REGIDORES SEGÚN EL TIPO DE MUNICIPIO



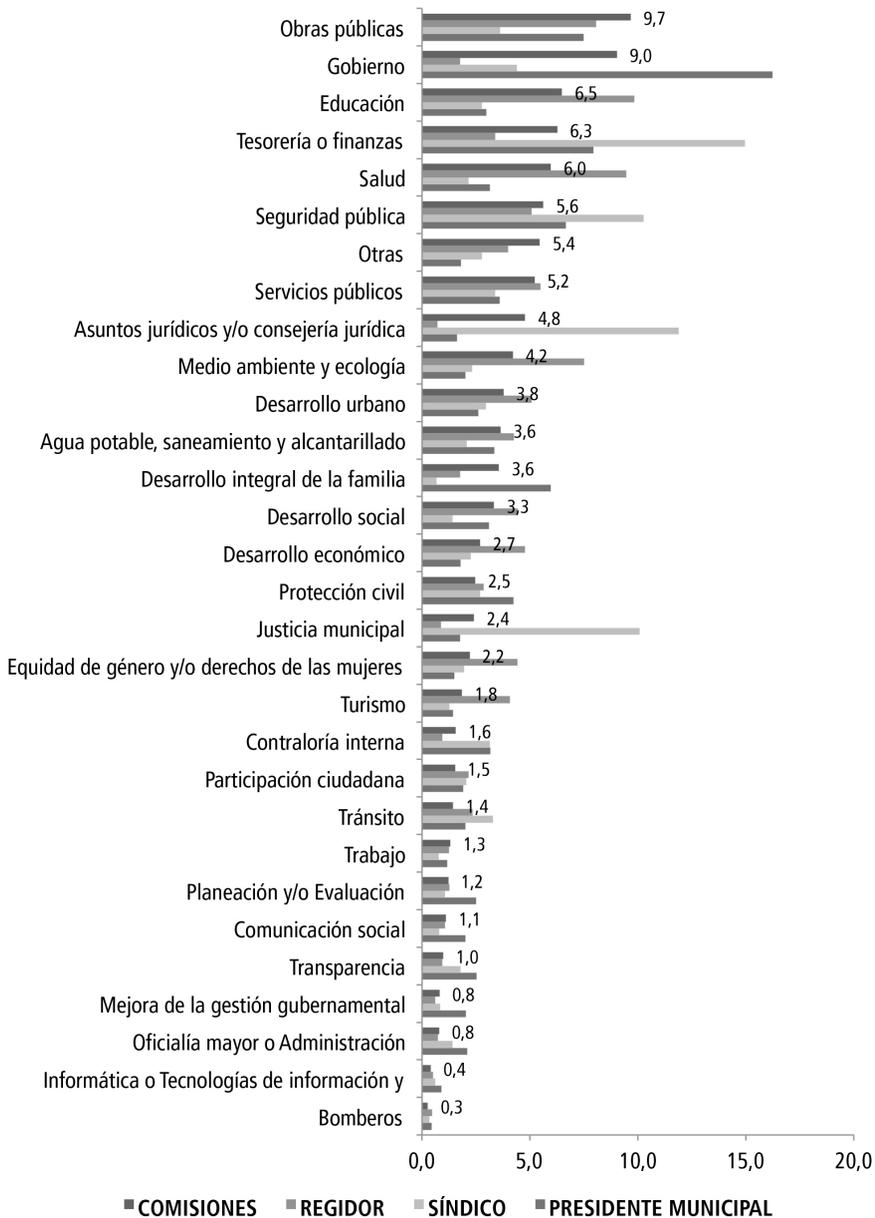
FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN EL CENSO 2011

Pero más allá de la obsolescencia del diseño institucional del cabildo y de la manera en la que está integrado, es importante examinar el tipo de temas que ocupan a los miembros de los ayuntamientos a partir de las comisiones que se forman al interior de los mismos. Aunque pueden constituirse comisiones unipersonales para gestionar recursos o servicios ante los otros niveles de gobierno, en general están concebidas como grupos de trabajo en donde discutir, proponer iniciativas y formular alternativas de solución a problemas públicos. En principio, debieran ser instancias que incorporaran tanto la participación de expertos, como ideas y opiniones de la ciudadanía. Es decir, analizar esta dinámica de trabajo y de temas abordados por los miembros de este órgano de gobierno devela de alguna manera la agenda de políticas públicas municipales que rige el trabajo de los cabildos en México. En la gráfica 2 se aprecia que los temas prioritarios -aquellos alrededor de los cuales se constituyen un mayor número de comisiones- son: obras públicas y gobierno, que representan un 10 y un 9% del total de comisiones respectivamente. A estos temas les siguen la educación, las finanzas, la salud y la seguridad pública. Como cabría esperar, existe una correspondencia entre la agenda de temas prioritarios y las iniciativas presentadas. Así, el mayor número de iniciativas se producen en el marco de los temas de obras públicas, finanzas, gobierno y educación.

En el otro extremo, destaca que las tecnologías de la información o la mejora de la gestión gubernamental y la transparencia sean de los temas que menos ocupan el trabajo de los cabildos. Lo anterior refleja una concepción preponderantemente tradicional de la agenda de trabajo del cabildo donde se esperaría que temas como planeación, participación ciudadana, desarrollo urbano, medio ambiente y desarrollo social además de los de transparencia

y mejoras de la gestión aparecieran más, en concordancia con los retos y problemas que enfrentan actualmente los municipios urbanos¹⁰.

GRÁFICA 2 TEMAS Y PRESIDENCIA DE COMISIONES



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN EL CENSO 2013. N= 2448

10. En un estudio de agendas municipales a partir del trabajo del cabildo para un municipio urbano, Cabrero y Gil (2010) concluyen que no ha habido cambios significativos y que prevalece el modelo tradicional en temas y forma de operar.

3. SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES Y PROFESIONALIZACIÓN

Actualmente, los gobiernos municipales en México combinan modelos tradicionales de administración pública y modelos más modernos, abiertos a la pluralidad y con rasgos innovadores que derivan del empleo de herramientas provenientes de la nueva gerencia pública y de la interacción con los usuarios de servicios locales (Cabrero, 2005). Con el propósito de realizar un análisis de las capacidades de la administración pública municipal, en este apartado se presenta el análisis de uno de los principales componentes estructurales, es decir, de las burocracias profesionales y del mejoramiento de los recursos humanos en la administración pública.

Durante la etapa del sistema de partido hegemónico, el empleo público en México obedeció a reglas de un sistema clientelar y de patronazgo donde la prevalencia de vínculos de amistad, políticos e inclusive de parentesco obstaculizaron la profesionalización del servicio público y el desarrollo de un sistema de méritos basado en habilidades y capacidades (Farfán, 2012). A partir de la transición democrática y de los procesos de alternancia de partidos en el poder, estas reglas empezaron a cambiar aunque las agendas de profesionalización, transparencia, y rendición de cuentas en materia de empleo público han avanzado a ritmos diferenciados. Particularmente, estados y municipios siguen conservando muchas de las prácticas tradicionales¹¹.

Con base en información proveniente de las diversas encuestas y censos sobre gobiernos municipales realizados entre 1995 y 2013, es posible observar que, en términos relativos, los servidores públicos de las administraciones municipales han aumentado de 3.8 por cada mil habitantes en 1995, a 8.9 para el último registro¹². En general, se observa un aumento sistemático que no guarda relación con el crecimiento de la población y que se explica, en buena medida, por un incremento de la transferencia de recursos desde la federación por la vía de aportaciones y participaciones¹³. También se observa una relación directa con la competencia política; es decir, el empleo público tiende a crecer más en municipios que presentan una mayor competitividad

11. Además de la permanencia de prácticas como "el compadrazgo" o "el amiguismo", con el crecimiento de la competencia electoral empieza a ser común también la tendencia a pagar con cargos públicos el trabajo durante las campañas políticas.

12. Un análisis más detallado muestra una varianza que va desde casos como el del municipio de Chapala en el estado de Jalisco donde hubo una reducción de 88 servidores públicos por cada mil habitantes, hasta el de Tepic en el estado de Jalisco donde el número de servidores públicos creció en 107 por cada mil habitantes.

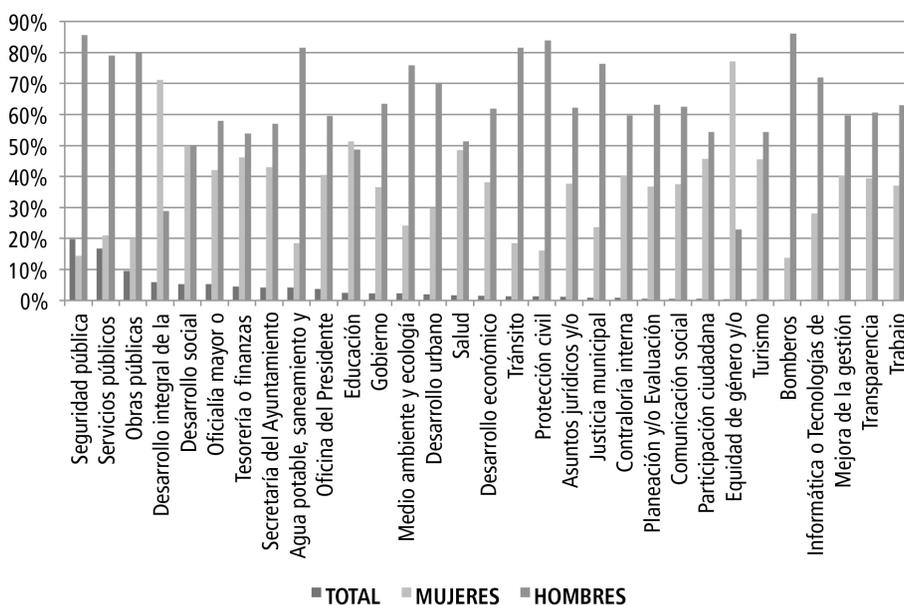
13. En ese mismo periodo de tiempo la población se incrementó en 21.1 millones de habitantes.

electoral (Ibarra, 2009). Debido a la situación de inseguridad que se vive en el país, las áreas asociadas a esta problemática presentan una expansión del personal adscrito a las mismas y son las que mayor número de funcionarios concentran. Tal y como se ilustra en la gráfica 3, uno de cada cinco servidores públicos del nivel municipal se desempeña en actividades relacionadas con la seguridad pública; le siguen las áreas que operan los diferentes servicios públicos y aquellas que ejecutan obra pública. En concordancia con lo observado en términos de la agenda del cabildo, las áreas que tienen un menor número de personal asignado son las encargadas de las relaciones laborales (trabajo), de la transparencia gubernamental y las áreas abocadas a la mejora de la gestión en general. En el periodo comprendido entre el año 2000 y el 2013 ha disminuido en un 11% el número de servidores públicos dedicados a la operación de los servicios públicos mientras que la proporción de aquellos que desempeñan cargos administrativos ha crecido en un 5 por ciento. En términos generales, el crecimiento del personal municipal puede responder al incremento de funciones que este nivel de gobierno ha venido experimentando en los últimos años, aunado a una expansión de las demandas de la población y a la ampliación de las agendas públicas locales producto del contexto y de la dinámica económica de la globalización. Sin embargo, y como algunos estudios han mostrado (Farfán, 2012), también es posible observar un fenómeno de crecimiento inercial y exponencial de las burocracias locales que no se traduce necesariamente en mejores servicios públicos, hecho particularmente evidente en materia de seguridad pública. Evidentemente, estas tendencias traen consigo el riesgo de mermar la eficiencia del gasto municipal¹⁴.

El crecimiento del empleo en los municipios no ha ido acompañado, como ya se mencionaba al inicio del apartado, de una política de profesionalización de los funcionarios de este nivel de gobierno. Este hecho resulta particularmente inquietante si se mira a la luz de los periodos trienales de gobierno y de la incapacidad de reelegir a los miembros del ayuntamiento. En un escenario así, lo único que podía darle permanencia a la agenda de políticas locales y a los planes de desarrollo regional y urbano habría sido la existencia de un cuerpo amplio de funcionarios municipales profesionales que se mantuvieran en sus puestos más allá de los periodos trienales y que acumularan aprendizajes y

14. En la misma gráfica 3, es posible apreciar la reproducción de los roles de género y la escasa feminización del servicio público municipal. Así, las áreas dedicadas al desarrollo integral de la familia, a la equidad de género y a la educación emplean más mujeres que hombres, mientras que en todas las demás (salvo en desarrollo social donde la proporción es prácticamente 50-50) se registra en promedio una proporción de dos terceras partes de empleados hombres frente una tercera parte de mujeres, siendo las áreas de seguridad y de protección civil las que presentan una menor proporción de mujeres adscritas.

GRÁFICA 3 DISTRIBUCIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS SEGÚN FUNCIÓN Y SEXO



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN EL CENSO 2013. N= 2409

experiencia independientemente de los vaivenes políticos. Sin embargo, esto no ha funcionado así. El empleo público en México se encuentra restringido por la legislación laboral que establece, desde la Constitución, la distinción entre empleados “de confianza” y empleados “de base”. Evidentemente, las dos categorías de empleados tienen diferentes capacidades de organización y distintos incentivos, derechos y obligaciones¹⁵.

A tres años de la alternancia en la Presidencia de la República, en 2003, se creó un Servicio Profesional de Carrera para la Administración Pública Federal

15. Los trabajadores “de base” están sindicalizados, se encuentran regidos y protegidos por un marco laboral rígido y gozan de incentivos que promueven la aversión al riesgo. Por su parte, los trabajadores de confianza, no están sindicalizados ni organizados de alguna manera, gozan de incentivos de promoción profesional y económica en un contexto de incertidumbre y riesgo. La distinción fijó las bases político-institucionales tanto del corporativismo de Estado que sostuvo el sistema de partido hegemónico durante la mayor parte del siglo XX, como del sistema de patronazgo.

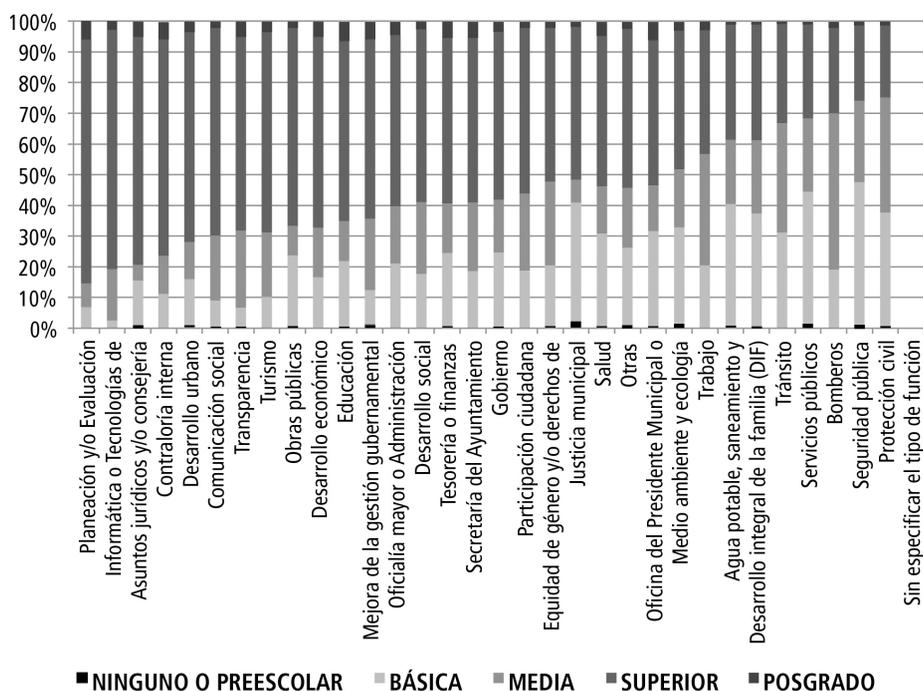
(SPC). Desafortunadamente, el sistema aplica únicamente a un universo equivalente al 11% del total de empleos y no logró extenderse a estados y municipios. Ciertamente en estos años se han presentado algunas experiencias innovadoras en materia de profesionalización y capacitación de los empleados municipales, pero han sido esfuerzos aislados que han enfrentado igualmente la limitación de los periodos trianuales y de la falta de continuidad. Por otro lado, cuando la agenda de capacitación de funcionarios municipales ha sido impulsada desde los gobiernos estatales o a través de cursos impartidos desde instancias federales como el INAFED, el esfuerzo no ha sido suficiente o ha sido cuestionado por su idoneidad para solucionar el grave rezago en esta materia. De modo que la realidad más generalizada continúa siendo la permanencia de las prácticas tradicionales en la asignación de puestos públicos a nivel local, la alta rotación y la improvisación de funcionarios municipales.

Algunos datos adicionales tomados del Censo Municipal del 2013 contribuyen a delinear aún más este problema. En términos de la experiencia laboral, 29 de cada 100 presidentes municipales habían tenido antes un empleo en el gobierno (local, estatal o federal) mientras que poco más de una cuarta parte (26%) venía de atender un negocio propio y otro 7% había estado empleado en el sector privado. Por lo que hace a los titulares de las unidades administrativas y con base en las cifras disponibles al 2011, las áreas que cuentan con un mayor número de funcionarios con nivel de estudios de licenciatura son las de planeación o evaluación (73%), tecnologías de información y comunicación (70%), asuntos jurídicos (66%) y contraloría interna (64%). En contraste, aquéllas que tienen funcionarios con menor preparación son las áreas de seguridad pública, servicios públicos, agua potable, saneamiento y alcantarillado y justicia municipal en las que se identifica que entre el 30 y el 40 % de los titulares cuenta únicamente con educación básica. Las diferencias de escolaridad según criterios poblacionales reflejan una tendencia a que conforme el municipio es más pequeño, se registran menores niveles de preparación.

En resumen, las áreas técnicas son las que cuentan con titulares con mayor nivel de escolaridad y esto es particularmente cierto para los municipios urbanos. Al igual que sucede con los presidentes municipales, solamente un 17% de los secretarios del ayuntamiento y de los titulares de obras públicas habían estado empleados antes de ocupar sus puestos en la administración municipal. A falta de datos precisos para conocer las áreas de experiencia previa de los titulares de las otras áreas de la administración pública municipal o de su nivel de estudios, se retoma del Censo 2013 información acerca del tipo de contratación, variable que arroja luz sobre la tasa de reemplazo,

sobre las posibilidades reales que existen para la acumulación de experiencia y sobre la posibilidad de dar continuidad y estabilidad a las prácticas a través de la permanencia de una parte de la plantilla de recursos humanos. Así, tenemos que en promedio, casi la mitad (46%) de los empleados municipales son “de confianza” en contraste con un 34% de empleados “de base”; esto significa que solo una tercera parte de los servidores públicos en el nivel municipal gozan de estabilidad, hecho que contribuye a la creación de un escenario poco favorable para la profesionalización, a la reproducción de la improvisación y a la permanencia de esquemas tradicionales de contratación.

GRÁFICA 4 DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONARIOS SEGÚN GRADO ACADÉMICO POR ÁREA TEMÁTICA



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN EL CENSO 2011. N=2401

4. ELEMENTOS FUNCIONALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

En teoría, los procesos de descentralización representan incentivos para mejorar las capacidades de gestión de los gobiernos municipales. Un segundo componente para examinar el grado en el que las administraciones municipales están orientándose por una visión de más largo aliento consiste en analizar el desarrollo de esquemas de gestión que definen el desempeño eficiente de las instituciones la planeación y la mejora en la capacidad de respuesta gubernamental.

3.1 SISTEMAS DE PLANEACIÓN

La falta de profesionalización de los servidores públicos municipales y de continuidad de las políticas públicas se traduce frecuentemente en acciones improvisadas, alejadas de una planeación más sistemática y orientada por criterios de eficacia y eficiencia. La existencia de planes municipales de desarrollo no parece ser el principal problema (la ley obliga a los ayuntamientos a presentarlo) pues en el momento en el que se levantó el Censo del 2013, un 80% de los municipios contaba con uno. El problema radica cuando la elaboración del plan se interpreta como un mero ejercicio burocrático que no se traduce en metas y estrategias de acción claras. Así, tenemos que sólo un 41% de los planes existentes se traducen en indicadores de gestión y un 36% en indicadores de desempeño. El asunto se agrava cuando la planeación se refiere a sectores específicos como son las áreas económica y urbana donde los costos sociales y ambientales de la improvisación resultan particularmente graves. En el primer caso, sólo un 23% de los municipios declara tener un plan de desarrollo urbano y un 17% cuenta con plan de desarrollo económico; esta información se corresponde con el hecho de que poco menos de la tercera parte de los municipios cuenta con un área específica de planeación. La proporción de planes de desarrollo urbano que se traducen en indicadores de gestión y de desempeño es similar a la de los planes de desarrollo y equivale a poco más de la tercera parte (38 y 36% respectivamente), mientras que en el caso de los planes de desarrollo económico la proporción crece significativamente (a un 75% que cuenta con indicadores de gestión y a un 49% que cuenta con indicadores de desempeño).

Otro elemento directamente relacionado a la planeación es el que tiene que ver con los recursos fiscales. El impuesto predial es una de las principales fuentes de ingresos propios de los municipios por lo que la actualización del catastro y de los valores catastrales constituyen actividades imprescindibles para avanzar en materia de autonomía financiera. Sin embargo,

según el Censo 2013 sólo la mitad de los municipios (51%) ha actualizado su información catastral durante los últimos tres años y únicamente 2 de cada 10 han tomado acciones de modernización catastral (mediante el empleo de herramientas o la inversión en infraestructura como por ejemplo la actualización del padrón o el desarrollo de cartografía).

3.2 SERVICIOS PÚBLICOS

La falta de capacidades y recursos del municipio mexicano, mina las ventajas de la proximidad y dificulta la atención a los problemas sociales más apremiantes. Los procesos de descentralización trasladaron mayores responsabilidades a los gobiernos locales carentes de capacidades técnicas y financieras, e incorporaron nuevos temas a la agenda pública municipal tales como la calidad de vida, el desarrollo humano y la necesidad de atender los asentamientos irregulares de población. Todo ello significó una presión creciente para obtener resultados y derivó en un reto mayúsculo para construir alternativas sólidas que satisficieran adecuadamente las demandas de la población.

En materia de la prestación de servicios públicos, a los problemas añejos que enfrentan las administraciones públicas tales como el crecimiento poblacional y de asentamientos irregulares, las dificultades institucionales, la desigualdad social y los déficits de participación ciudadana hay que sumar la creciente segregación social y la proliferación de la violencia y de la inseguridad (Antúnez y Galilea, 2003)¹⁶. Los obstáculos y limitaciones que prevalecen en la acción local son diversos, pues van desde una dependencia financiera con los niveles estatal y federal -puesto que la aplicación del presupuesto se sujeta a condiciones emanadas de estos niveles de gobiern- hasta limitantes de índole político, jurídico y programático que afectan la realización de proyectos de mayor envergadura (García y Gómez, 2011).

Un primer acercamiento a la problemática de la prestación de servicios públicos municipales es la capacidad de cobertura. Entre 1995 y 2009, salvo de el rubro de panteones y aún en las cabeceras municipales, la cobertura de la mayoría de los servicios se mantuvo por debajo del 90 por ciento. No obstante, si se desagregan los servicios y periodos es posible apreciar que la cobertura de diversos servicios presenta disminuciones como sucede con el caso del agua potable.

16. El artículo 115 constitucional enumera los servicios públicos que los municipios tienen a su cargo. Estos son: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; alumbrado público; limpia recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abastos; panteones; rastro; calles puentes y jardines; seguridad pública, política preventiva, municipal y tránsito.

CUADRO 1
EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DE COBERTURA DE LOS SERVICIOS
QUE PRESTA EL MUNICIPIO A LA CABECERA MUNICIPAL SEGÚN
TIPO DE SERVICIO 1995-2013

SERVICIO	1995	2000	2004	2009	2013
Agua potable	85.33	79.67	83.68	82.19	86.81
Drenaje y alcantarillado	63.51	54.56	62.47	-	-
Alumbrado público	83.79	80.93	84.87	87.63	-
Seguridad pública	79.6	74.84	79.54	82.53	87.95
Tránsito y vialidad	51.36	36.32	43.61	-	80.27
Limpieza de calles y recolección de basura	67.23	67.46	69.3	84.18	89.73
Pavimentación	51.31	52.12	61.97	-	-
Mercados y centrales de abasto	40.89	34.59	40.07	43.22	79.63
Panteones y cementerios	89.72	80.03	86.83	90.58	92.32
Rastros	51.26	31.86	36.25	33.63	84.91 ^A
Parques y jardines	62.95	56.56	61.91	76.56	84.33
Transporte	64.41	55.36	64.87	-	-
Otros	-	3.37	20.38	3.43	34.25

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN PERFIL DE LOS MUNICIPIOS DE MÉXICO CEDEMUN-INEGI 1995, ENCUESTA NACIONAL SOBRE DESARROLLO INSTITUCIONAL MUNICIPAL INDESOL-INEGI 2000, ENCUESTA NACIONAL DE GOBIERNOS MUNICIPALES 2004, ENCUESTA NACIONAL DE GOBIERNO, SEGURIDAD PÚBLICA Y JUSTICIA MUNICIPAL INEGI 2009 Y CENSO NACIONAL DE GOBIERNOS MUNICIPALES Y DELEGACIONALES 2013

^A PARA EL CASO DE LOS RASTROS, EL CENSO 2013 ESTABLECE UNA TASA DE RESPUESTA DE N=921. SIN EMBARGO, PARA LOS DEMÁS SERVICIOS SE TIENE UNA RESPUESTA DE N= 2229

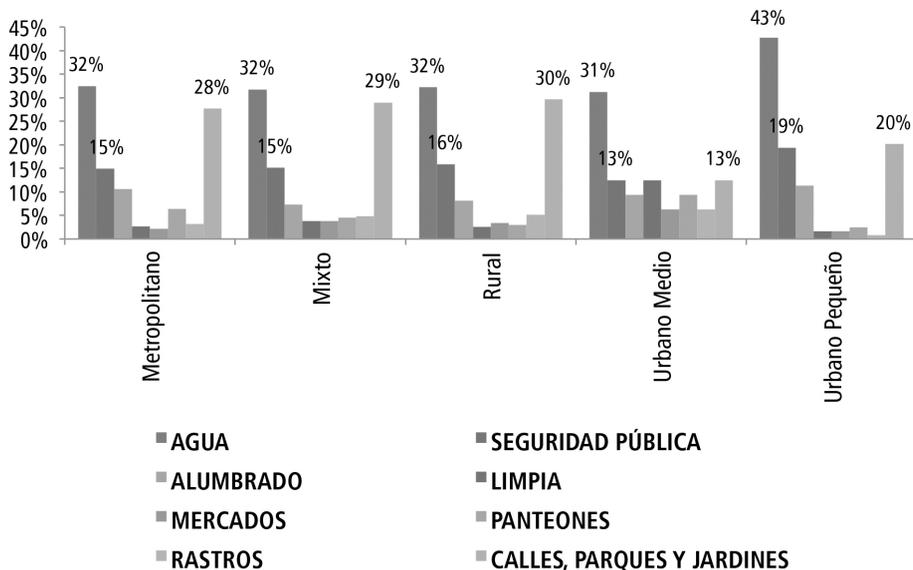
De acuerdo al último registro, los servicios municipales alcanzan su mayor cobertura en 2013 siendo los mercados y centrales de abasto el servicio más rezagado¹⁷. Sin embargo, el problema es que la cobertura no avanza de manera homogénea en el territorio; cuando se hace un análisis de la provisión de servicios al interior de los municipios se aprecia que existen grandes

17. En el caso de los rastros los datos indican que la cobertura creció en 51 puntos porcentuales pero en este rubro la tasa de respuesta fue muy baja lo que puede haber distorsionado los resultados.

contrastes entre la cobertura en la cabecera municipal respecto de la de las otras localidades. Por ejemplo, de acuerdo con los datos de la Encuesta 2009 y para el caso del agua potable, 41% de los municipios aseguraba tener una cobertura de entre el 91 y el 100% del servicio en las cabeceras municipales, mientras que sólo el 14% de los municipios de las periferias declararon tener ese mismo nivel de cobertura y algo muy similar sucede con el alumbrado público que es otro servicio de primera necesidad. La situación de desventaja de las localidades que se encuentran fuera de la cabecera municipal pueden estar asociadas a factores como la dispersión poblacional, el costo para proporcionar el servicio, la falta de planeación, el escaso peso político o a complicaciones propiciadas por los asentamientos irregulares. Aunque unos servicios tengan mayor cobertura que otros, es claro que todos presentan rezagos y ello puede deberse tanto a las fallas estructurales de la administración pública municipal como a fallas estructurales externas que rebasan la competencia de los municipios mexicanos.

Con base en la información disponible, se tiene que las administraciones municipales prefieren la prestación directa por sobre la concesión o la subcontratación de particulares -salvo en los casos del transporte y de mercados y centrales de abasto-. La mayor dinámica de colaboración se establece precisamente en materia de prestación de servicios públicos, pero no se trata aún de una dinámica generalizada; el Censo 2013 reporta que únicamente un 32% de los municipios reporta tener o haber tenido algún tipo de asociación siendo los municipios urbanos los que recurren a este tipo de estrategia. El asociacionismo municipal además de escaso, es una experiencia incipiente que se da solamente en el rubro de prestación de servicios básicos, sin escalar a temas más ambiciosos lo que corrobora los hallazgos de autores como Ramírez (2012) que destaca la escasa coordinación y cooperación entre municipios.

GRÁFICA 5 PORCENTAJE DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN ESQUEMAS DE ASOCIACIÓN CON OTROS MUNICIPIOS



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN EL CENSO 2013. N = 2229

Una vez examinadas las limitaciones en términos del desempeño en la prestación de los principales servicios ofrecidos por las administraciones municipales a la ciudadanía, teniendo en cuenta principalmente los aspectos de cobertura, pasamos a examinar los escenarios y los mecanismos existentes a nivel local en México orientados a la promoción de la participación ciudadana en las políticas públicas. El análisis realizado tiene que ver con las limitaciones que esos mecanismos marcan al grado de influencia que la participación misma puede alcanzar en la planificación del desarrollo y en la definición del gasto público local, un escenario donde los sistemas de gobernanza tienen la necesidad de ser más flexibles e incluir un abanico de posibilidades más amplio.

5. OFERTA INSTITUCIONAL PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En este apartado se hace un rápido balance del proceso de institucionalización de la democracia participativa en el nivel local a partir de los llamados “sistemas estables de participación” (Parés y Resende, 2009), es decir, de los

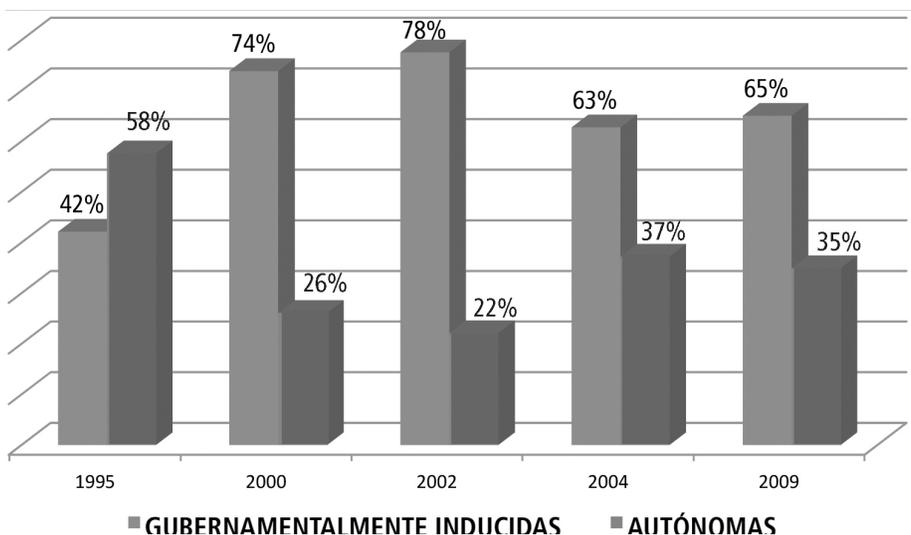
soportes normativos y de los mecanismos a partir de los cuales los gobiernos municipales involucran a la sociedad en las decisiones de los asuntos que le competen. La institucionalización importa porque devela y refleja muchas cosas como la manera en la que funciona el marco normativo que regula la participación de los ciudadanos; la forma y profundidad que adquiere el involucramiento de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones de las políticas que les afectan y la manera en la que estos elementos determinan el impacto real que la participación ciudadana puede tener al final. La manera en la que se estabiliza la participación también establece la capacidad que tienen los gobiernos para dar cauce a la energía ciudadana (Ziccardi, 2002). A lo largo de las dos últimas décadas en las que las elecciones han funcionado de manera plural y competitiva, los mecanismos para incluir la participación de la ciudadanía en políticas públicas han variado muy poco a pesar del creciente descontento con el funcionamiento de la democracia, de la acompasada pero persistente caída en los niveles de participación electoral y del contexto cada vez más complicado en términos de seguridad pública. La institucionalización de la participación ciudadana sigue un rumbo muy estable y se desarrolla fundamentalmente a partir de la oferta que hacen los gobiernos a partir de lo que está marcado por ley. Realmente ha habido escasa innovación en este tema.

En la gráfica 6 puede apreciarse cómo la participación ciudadana autónoma se estanca con el advenimiento de la democratización electoral –y concretamente a partir de la alternancia en la Presidencia de la República en el año 2000- (Merino, 2003)¹⁸. La evolución muestra lo siguiente: a) a partir del año 2000 la participación inducida desde el gobierno supera con mucho a la participación que se plantea desde la sociedad; b) las instancias de participación autónoma alcanzan su máxima presencia (58%) en 1995 y a partir del 2000 caen a un 30% en promedio presentando sus niveles más bajos en el 2000 y el 2002; c) a partir del 2004 la iniciativa de participación se estabiliza quedando en niveles de alrededor de una tercera parte de las iniciativas de carácter autónomo. Este trayecto contrasta con el hecho de que la oferta de mecanismos para incorporar la participación no se ha ensanchado ni renovado.

18. Se registran los datos en torno a la iniciativa de la participación (gubernamental o autónoma) arrojados por las diversas encuestas de gobierno municipal que se han llevado a cabo. Las opciones de respuesta variaron en las diferentes versiones la encuesta (1995, 2000, 2002, 2004 y 2009), pero para efectos del análisis fueron agrupadas de la siguiente manera: En 1995 los consejos ciudadanos, las organizaciones vecinales y los comités de solidaridad se tomaron como inducidos por el gobierno; faena, tequio, fajina, organizaciones civiles, religiosas, ciudadanas y otras como autónomas.

Para 2000, 2002, 2004 y 2009, las gubernamentalmente inducidas engloban al COPLADEMUN, los consejos ciudadanos y las organizaciones vecinales. Por su parte, las autónomas encierran a las organizaciones comunitarias o tradicionales, las civiles, religiosas, ciudadanas y otras.

GRÁFICA 6 EVOLUCIÓN DE LA INICIATIVA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA (1995- 2009)



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN LAS ENCUESTAS DE GOBIERNO MUNICIPAL 1995, 2000, 2002, 2004 Y 2009
N (1995) = 2395, N (2000) = 2427; N (2002) = 2429; N (2004) = 2056, N (2009) = 2397

El gran hito en términos de la institucionalización de la participación ciudadana en el país se da a partir del reconocimiento del *derecho a la participación a la planeación del desarrollo*¹⁹ que da lugar a la Ley de Planeación de 1983. A partir de ese momento y hasta la fecha, el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) ha sido la base para la construcción de un entramado institucional que incorpora a la ciudadanía en los diversos campos de la acción pública. Dicho entramado prevé la participación social en la planeación del desarrollo fundamentalmente a través de mecanismos de consulta, colegiados y acotados en lo general a la etapa del diseño de los programas y políticas gubernamentales. Desde el SNPD han sido instaurados los diversos mecanismos para incorporar la participación ciudadana en la formulación de programas y políticas públicas y su diseño ha sido replicado en todos los niveles de gobierno.

19. Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Más allá de los alcances y derivaciones del SNPD, es preciso decir que las reformas para abrir espacios para la participación han priorizado los temas de transparencia y la rendición de cuentas para mejorar el rendimiento de la función pública. Estos temas que representan un desarrollo importante, sí han podido avanzar posiblemente porque se trata de agendas impulsadas por el sector privado y a nivel global. Fuera de esas arenas de la política pública, no ha podido proyectarse un sistema de participación ciudadana que operativamente permita una mejor ejecución de los mecanismos deliberativos, ni tampoco la institucionalización ha avanzado por la ruta de la proliferación de prácticas o mecanismos de democracia directa como ha sucedido en otros países de la región como el Uruguay, por ejemplo. Puesto que fue hasta el 2014 que se aprobó la ley federal que reconoce en la Constitución a la consulta popular como un mecanismo de participación, el SNPD y las normas de operación de los programas federales se han constituido en la columna vertical de la institucionalización de la incorporación ciudadana en la formulación, evaluación y control de las políticas públicas. A partir de él se instrumentan consultas públicas para proyectar planes nacionales, estatales y municipales para el periodo de gobierno que corresponda y para definir los objetivos y las metas para lograrlos²⁰. En términos generales, los ciudadanos de a pie no conocen los momentos en los cuales hay que sumarse a estos ejercicios, ni las formas o los procedimientos para hacerlo; en el mejor de los casos se consulta a los representantes de las asociaciones u organizaciones más reconocidas en la arena de las políticas públicas en cuestión y, en consecuencia, las prácticas participativas más generalizadas quedan muy acotadas, son de naturaleza consultiva y no tienen ninguna garantía de representatividad.

Por otro lado, durante la década de los noventa, las funciones de concertación y gestión se vieron impulsadas a través de la promoción de la participación de los sectores más desfavorecidos económicamente en los programas sociales de los que serían beneficiarios. El modelo que prevaleció se impuso a través del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), cuyo principal rasgo consistió en favorecer la participación directa de los habitantes de las comunidades, sin la intermediación de los agentes municipales y a través de comités que capitalizaban la organización social ya existente, pero que derivaron en la conformación obligatoria (Barajas, 1997) y en el encausamiento de sus resultados a través de las instancias ya conocidas para darles un cauce institucional (es decir, a través de los Consejos de Planeación y de Desarrollo

20. El SNPD instituye instancias de planeación y coordinación que, en la forma de Consejos (COPLADE para los estados y COPLADEMUN para los municipios) contemplan la reunión entre autoridades de los tres niveles de gobierno y ciudadanos para discutir y jerarquizar las obras que se llevarán a cabo en los estados y municipios.

Municipal COPLADEMUN). Los ciudadanos debían constituir comités para definir, dar forma y supervisar las obras y acciones de combate a la pobreza que se llevaban a cabo con los fondos del programa²¹. Bajo este esquema y con el fin de que las propias comunidades y organizaciones sociales vigilaran la correcta aplicación de los recursos de Solidaridad, surgieron también las primeras experiencias de contraloría social. Desde el punto de vista político y tal y como ha sido analizado y documentado en varios estudios (Molinar y Weldon, 1994; Cabrero, 1998), el funcionamiento de los Comités de Solidaridad estaba claramente cooptado por las estructuras del PRI en una lógica electoral. Más adelante se quitó el sello presidencial a los programas sociales para atender la pobreza, pero en términos de la institucionalización de la participación continuaron reproduciendo el modelo que involucra a los vecinos de una comunidad en la definición y control de las obras y acciones de los programas a través de la constitución de comités cuyas decisiones se articulan a los COPLADEMUN. Es importante resaltar el hecho de que si bien estos consejos operan localmente, su diseño es central en la medida en la que responden a los requerimientos institucionales que se plantean a nivel del gobierno federal para la distribución de recursos derivados del Ramo 33.²²

Respecto a este tema y también en el marco del SNPD, entre 1995 y 1998 los partidos de oposición al PRI ejercieron presión para que se reconociera al nivel municipal una mayor autonomía en la gestión de fondos destinados a proveer de infraestructura básica a las comunidades que enfrentan condiciones de pobreza extrema y rezago social. A partir de entonces, a través del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) se transfieren recursos directamente de la federación a los municipios para que los gobiernos locales prioricen obras de un abanico de posibilidades definidas por el gobierno federal, y definan el monto de recursos que se les debe asignar²³. La decisión de gasto del FISM se formaliza también en el COPLADEMUN y permite una mayor autonomía al nivel local de gobierno. Sin lugar a dudas, tanto los COPLADE (consejos de planeación en el nivel de los estados) y los COPLADEMUN son los instrumentos institucionalizados a partir de los cuales se estructura y da formalidad a los mecanismos de consulta más próximos tales

21. Una vez que los Comités de Solidaridad acordaban alguna obra u acción específica ésta debía articularse a los COPLADEMUN.

22. El Ramo 33 es el mecanismo presupuestario diseñado para transferir recursos desde la federación a los estados y municipios que les permitan atender las demandas de gobierno en los rubros de: Educación, Salud, Infraestructura básica, Fortalecimiento financiero y seguridad pública Programas alimenticios y de asistencia social e Infraestructura educativa. El objetivo de los COPLADEMUN es servir como filtro para la revisión, aprobación y ejecución de proyectos de infraestructura básica en los municipios del país.

23. El Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM) está destinado al financiamiento de obras, acciones sociales básicas e inversiones en los siguientes rubros agua potable; alcantarillado; drenaje y letrinas; electricidad rural y de colonias pobres; caminos rurales; urbanización municipal; infraestructura básica de salud; infraestructura básica educativa; infraestructura productiva rural y mejoramiento de la vivienda.

como los *comités vecinales* y los *consejos sectoriales* que funcionan como vías intermedias para la consulta de necesidades locales y constituyen la oferta más extendida para que los ciudadanos que buscan incidir en las decisiones gubernamentales participen a través de las vías institucionales. Es decir, los principales mecanismos de participación en los municipios mexicanos son de base asociativa y de carácter consultivo; los diferentes consejos están basados en la representación sectorial o territorial y su grado de poder o de incidencia real varía en función de las leyes estatales y de las prácticas locales.

Para avanzar en la caracterización de la oferta institucional a nivel municipal es preciso advertir que el número de indicadores relacionados con este tema se redujo sensiblemente en los censos 2011 y 2013, hecho que explica que muchos de los rasgos que caracterizan a la oferta estable que hacen los gobiernos para incorporar la participación ciudadana a la toma de decisiones estén actualizados hasta el 2009.

Para explorar la *complejidad* de la participación es decir, el número de instancias involucradas en la acción pública, se ha analizado la definición de las obras y acciones que se realizan con recursos del FISM -en el entendido de que algunas de esas instancias (Coplademun, Consejos de Desarrollo Municipal, Consejos Ciudadanos) pueden reunir en su seno a diversos actores²⁴. En la mayoría de los casos, (58%) la operación del FISM involucra a una sola instancia -según los resultados la mayor parte de las veces se trata del Coplademun o del Consejo de Desarrollo Municipal-, y en poco más de la cuarta parte (28%) se involucran dos. Es decir, en casi nueve de cada diez oportunidades la participación presenta un grado bajo de complejidad si se considera que la definición y aprobación de los proyectos financiados a través del FISM involucra sólo a una o dos instancias.

Por otra parte, la manera en la que se operan los recursos provenientes del FISM en los municipios nos ha servido también para valorar la fase del proceso de actuación pública sobre el que se proyecta la experiencia participativa. El análisis es útil para examinar a partir de un mecanismo bastante representativo la intensidad de la participación -es decir, su alcance- y el potencial de influencia real que tienen los ciudadanos sobre las políticas públicas a través de este tipo de mecanismos. Así tenemos que en una tercera parte (35%) de las oportunidades de participación que plantea el FISM, los ciudadanos únicamente presentan propuestas y en otra tercera parte (38%) de las

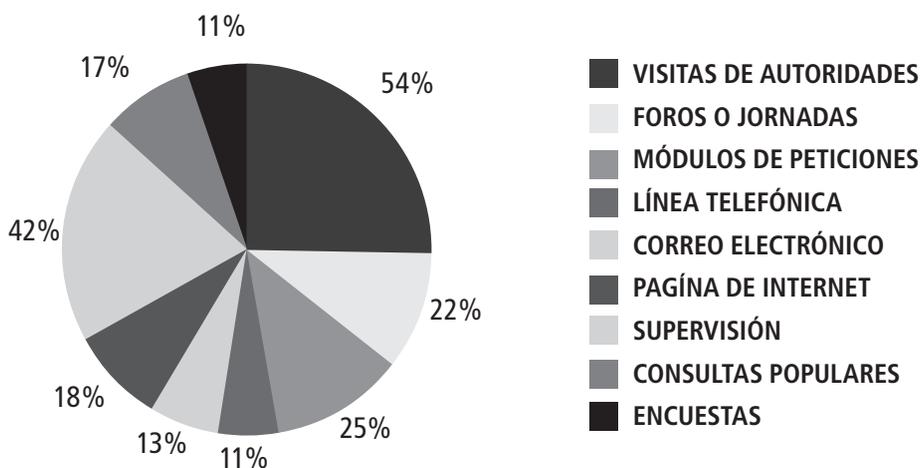
24. Las instancias incluidas en la Encuesta 2009 para la definición y aprobación de los proyectos financiados con el FISM son: Ayuntamiento, COPLADEMUN, Consejo de Desarrollo Municipal, Consejos Ciudadanos, consultores externos, Instituciones estatales, Instituciones federales, otras y ninguna.

ocasiones contribuyen a definir la prioridad de las acciones. En contraste, sólo en un 8% de las oportunidades los ciudadanos llegan a participar en la toma de decisiones y en un 5% de ellas forman parte de los procesos de evaluación de las acciones llevadas a cabo con los recursos del FISM. Como se puede apreciar, en los municipios mexicanos la participación ciudadana que se da a través de las instancias más extendidas y comunes es de baja intensidad y de baja complejidad. La información disponible confirma que las actividades en las que se involucra la ciudadanía son aquellas que están prescritas desde la norma, es decir, en la operación de los programas sociales y de infraestructura (obra pública). En contraste, actividades como el “desarrollo económico” y la “evaluación y control” concitan el involucramiento ciudadano sólo en un 16 y un 5% de los municipios respectivamente.

En 2009 los mecanismos que se reconocían como los más recurrentemente empleados para conocer las necesidades de la población eran las “asambleas de consultas populares” (en el 39% de los municipios); los “módulos de recepción de peticiones” (en el 33%) y, en menor grado pero en el tercer lugar de las primeras menciones se tenía la “recolección de demandas en visitas de autoridades a barrios y colonias” (14%). Como es posible apreciar, se trata de mecanismos en los que los ciudadanos manifiestan de manera fragmentada sus necesidades y que frecuentemente no involucran ni la construcción de alternativas de solución, ni el debate o diálogo. En el caso de las asambleas de consultas populares o en la recolección de peticiones, las demandas se plantean de manera directa al presidente municipal o a sus representantes. Este tipo de esquemas puede contribuir a la reproducción de relaciones poco transparentes, verticales y personalistas que a su vez propician a su vez que la inversión pública se dirija conforme al libre arbitrio de los funcionarios del gobierno o bien con base en la fuerza de los liderazgos comunitarios (Fedozzi, 1999).

Así, se observa que la oferta participativa que hacen los gobiernos a los ciudadanos, es decir, el conjunto de instrumentos, instancias y herramientas disponibles para la ciudadanía permanece fundamentalmente restringida y limitada de acuerdo a la clasificación propuesta por Navarro *et. al.* (2009). Al parecer esto continúa siendo vigente para el Censo de 2013, que como se ha mencionado ya no incorpora muchos indicadores de participación ciudadana. Tal y como se puede apreciar en la gráfica 7, los mecanismos que mayormente son ofertados por los gobiernos municipales son las visitas de autoridades (en poco más de la mitad de los municipios), la supervisión a obras y servicios públicos (en cuatro de cada diez municipios) y los módulos de peticiones (en una cuarta parte de los municipios). En una quinta parte de los municipios se hace uso de foros y jornadas que pueden presentar un formato más favorable al establecimiento del diálogo.

GRÁFICA 7 PORCENTAJE DE MUNICIPIOS QUE CUENTAN CON MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN O CONSULTA



ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN EL CENSO 2013. N= 2409

6. REFLEXIONES FINALES

En la introducción se hacía referencia al papel estratégico que los gobiernos locales juegan en la actualidad. Al territorializarse, los procesos globales generan dinámicas, transformaciones y retos que demandan respuestas locales y de proximidad. Para ello, los gobiernos locales deben innovar, mejorar sus estructuras de gestión y su capacidad de atención de los problemas públicos. La necesidad de desarrollar nuevas capacidades, de integrar personal altamente calificado, de profesionalizar la toma de decisiones, de relacionarse con la sociedad a partir de esquemas de gobernanza en red y de coordinarse con otros niveles de gobierno son algunos de los desafíos que enfrentan.

Como se ha mostrado en el análisis descriptivo aquí presentado, los gobiernos municipales mexicanos no están preparados para asumir la creciente complejidad de la gestión local, en buena medida porque son portadores de una fragilidad institucional endémica. La estructura básica de gobierno a través de los ayuntamientos no ofrece una plataforma propicia para la toma de decisiones oportuna y con visión estratégica. Por otro lado, los dirigentes y funcionarios municipales no enfrentan las condiciones propicias para desarrollar experiencia en la gestión pública ni para avanzar en términos de profesionalización. Además, los sistemas de planeación y prestación de servicios

municipales adolecen de rezagos, que se complementa con una escasa propensión a generar asociaciones con otros municipios y con un mal equipamiento para atender las crecientes necesidades de los ciudadanos. Finalmente, la proximidad gobierno-ciudadano es débil dado que los sistemas de participación ciudadana son rígidos, acotados administrativamente, y de baja intensidad y profundidad.

Esta realidad de las cosas se agudiza todavía más cuando la incorporamos a una dinámica federal muy poco funcional que ha caracterizado al federalismo mexicano. Como diversos autores lo han referido (Ward, Rodríguez y Cabrero, 1999; Martínez y Díaz Cayeros, 1996 y Cabrero, 2007 y 2013), el federalismo mexicano adolece de un marco constitucional contradictorio e impreciso, de distorsiones fiscales graves, de una tradición centralista que no le ha permitido desplegar sus potencialidades, y de la ausencia de mecanismos para funcionar intergubernamentalmente y de forma cooperativa.

Así, en su devenir reciente, a partir de la pluralidad y de las alternancias de partidos en el poder, el federalismo mexicano ha sido incapaz de evolucionar institucionalmente y de generar nuevas prácticas de coordinación y deliberación. En este contexto, diversas áreas de política pública sufren constantes estancamientos o disfuncionalidades que irremediamente tienden a resolverse de la misma manera: recentralizando y anulando los avances federalistas. La recentralización vuelve a verse como la única solución a la ineficacia y a la parálisis que ahogan a buena parte de la agenda de políticas públicas. Del otro lado, prevalece una incapacidad para generar un nuevo repertorio de soluciones con vocación federal. Se trata de un sistema inhabilitado para buscar soluciones fuera de su propia lógica endógena, de su historia y de sus prácticas, de sus usos y trayectorias.

En el marco de esa lógica interna de un federalismo fallido en su diseño, el eslabón más débil es el nivel municipal de gobierno; el municipio es y seguirá siendo el “foco de atención” de las fallas en la hechura de cualquier política pública (tal es el caso de la seguridad pública actualmente). Las excepciones serán aquéllas políticas que llegan sólo al nivel estatal como sucede con la política educativa que actualmente enfrenta también un proceso de recentralización que busca recuperar para el centro buena parte de las atribuciones otorgadas a los estados a partir de la descentralización de 1992.

Por todo ello, la indiscutible y persistente fragilidad institucional del municipio en México, que en este artículo ha quedado nuevamente en evidencia, es oportuna; oportuna para volver al cajón de las soluciones de siempre, para iniciar el regreso al nivel federal de aquello que en algún momento se consideraron conquistas del ámbito municipal.

7. BIBLIOGRAFÍA

Acedo, B. M. y Guillén L. (2002), Municipios: reelección inmediata y ampliación del periodo, historia y coyuntura contemporánea. En: INDESOL - INEGI. *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*. México: INDESOL - INEGI

Antúnez, I. y Galilea, S. (2003), Servicios públicos urbanos y gestión local en América Latina y el Caribe: problemas, metodologías y políticas. CEPAL, N° 65 Serie medio ambiente y desarrollo, Santiago de Chile, septiembre 2003

Barajas, G. (1997), "Comités de Solidaridad en México. Surgimiento y evolución de la estructura organizativa promovida a partir del Pronasol". *Estudios Sociológicos*, Vol. 15, No. 45, pp. 741-771, México: El Colegio De México

Cabrero, E. y Gil, C. (2010), "La agenda de políticas públicas en ciudades mexicanas durante el siglo XX: ¿cien años de soledad municipal?, en *Estudios Demográficos y Urbanos*, 25(1), México: El Colegio de México
Cabrero, E.

_____ (1998), *Las políticas descentralizadoras en México 1983-1993*. Logros y desencantos, México, Miguel Angel Porrúa.

_____ (2005), *Acción pública y desarrollo local*, México: Fondo de Cultura Económica

_____ (2007), *El federalismo en los Estados Unidos Mexicanos*, México: Nostra Ediciones

_____ (2010), *Diez años de innovación local en México*, Premio Gobierno y Gestión Local, México: CIDE

_____ (2013), "Fiscal Federalism in Mexico: Distortions and Structural Traps", en *Urban Public Economics Review*, 18, Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela

Farfán, G. (2012), *La economía política del empleo en el sector público: Una radiografía descriptiva y analítica del gobierno federal, estatal y municipal*, México: México Evalúa

Fedozzi, L. (2010), "El presupuesto participativo de Porto Alegre" en M. Canto, (compilador) *Participación ciudadana en las políticas públicas*, Biblioteca básica de Administración Pública, México: EAPDF (EI)

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI),

_____ (2009), *Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal*, Aguascalientes: INEGI

_____ (2011), *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales*, Aguascalientes: INEGI

_____ (2013), *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales*, Aguascalientes: INEGI

García, R. y Gómez, P. (2011), "Servicios públicos en los gobiernos locales: Un análisis a través de las encuestas municipales", en E. Cabrero y D. Arellano (coord.), *Los gobiernos municipales a debate. Un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009*, México: CIDE

Ibarra, J.F. (2009), "Competencia electoral, gasto público y provisión de servicios en municipios mexicanos" en M.C. Pardo (ed.), *Nuevas Tendencias en la Teoría y en la Práctica de la Administración y de las Políticas Públicas*, México: El Colegio de México

Martínez, J. y A. Díaz Cayeros (1996), *Federalismo*, México: UAM-IFE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas

Merino, M. (2003), *La transición votada*, México: FCE

Molinar, J. y Weldon, J. (1994), "Electoral Determinants and Consequences of National Solidarity", en W. Cornelius, A. Craig y J. Fox, (1994), *Transforming State-Society Relations in Mexico*, Center for U.S.-Mexican Studies, San Diego: University of California

Navarro, C., Cuesta, M. y Font, J. (2009), *¿Municipios participativos? Participación política y ciudadana en ciudades medias españolas*, Madrid: CIS

Parés, M. y Resende, P. (2009), "Tipos de prácticas y experiencias de participación promovidas por la administración pública: sus límites y radicalidades", en M. Parés (coord.), *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel/Generalitat de Catalunya, pp. 76-100

PNUD (2008), *Diagnóstico de Capacidades Locales: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*, Panamá: PNUD

Ramírez, E. (2012), "Instituciones y gobernanza metropolitana: una primera aproximación al caso de México", en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 27, num. 80, México, El Colegio de México, pp. 491-520

Rodríguez, J.A. (2011), "La reelección inmediata de diputados y presidentes: ventajas, riesgos y posibilidades", en *Revista de la Universidad de Sonora*, México

Ward, P., V. Rodríguez y E. Cabrero (1999), *New Federalism and State Government in Mexico*, Austin: Universidad de Texas

Ziccardi, A. (2002), "La participación ciudadana en la gestión municipal. Notas a partir de la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional", en L. Santín (coord.), *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*. México: INDESOL