

---

## I. Gobierno y administración pública municipal: Un panorama de fragilidad institucionalizada

David Arellano Gault, Enrique Cabrero Mendoza,  
María José Montiel Cuatlayol e Israel Aguilar Márquez

### Introducción

Los gobiernos locales son, sin duda alguna, el eslabón más débil del federalismo mexicano. Si bien desde 1983 se llevaron a cabo reformas importantes con la intención de fortalecer a los municipios de México, el panorama que hoy presenta este orden de gobierno todavía muestra una gran fragilidad que no le permite desempeñar un papel protagónico en el desarrollo del país y en la consolidación de la democracia. Los municipios mexicanos todavía están lejos de tener un papel estratégico en el desarrollo y el bienestar social, como es el caso en otros países del mundo, incluso en América Latina, donde se observan avances significativos para fortalecer al ámbito municipal en la hechura de políticas públicas, en la captación de recursos fiscales, en la construcción de una nueva democracia participativa y en la visión de ciudades con instituciones sólidas y con capacidades de gestión y visión de largo aliento.

Como se plantea a lo largo del presente capítulo, la institución municipal en México adolece de obsolescencia en sus estructuras de gobierno y administración. El ayuntamiento como instancia colectiva de gobierno no está diseñado para enfrentar los retos que hoy por hoy requieren enfrentar los espacios locales y las ciudades, adolece de falta de representatividad de los grupos ciudadanos, no responde con la eficacia esperada a las demandas de la población, y no tiene los soportes técnicos y fiscales suficientes para conducir con visión de largo plazo el desarrollo local y urbano. Con periodos

excesivamente cortos de gobierno (muy pocos países se encuentran en el mismo caso), sin la posibilidad de reelección inmediata (un caso atípico a nivel internacional), los gobiernos municipales transcurren en lapsos totalmente insuficientes para consolidar cualquier proyecto de mediana trascendencia. Es claro que el actual diseño institucional propicia que todos los actores locales (presidentes municipales, regidores, funcionarios e incluso ciudadanos) sean adversos a dinámicas de cooperación y por lo general no estén dispuestos a construir una acción pública sostenida y comprometida. Los acuerdos efímeros, la desconfianza entre actores locales y las interrupciones permanentes de cualquier iniciativa de mayor alcance caracterizan el acontecer de la vida municipal en nuestro país.

Por lo que se refiere a la administración municipal, la falta de continuidad en planes y programas de gestión se hace presente en todo momento. Se encuentran funcionarios municipales con escasa o nula experiencia en los asuntos públicos locales, con una antigüedad en el puesto que —en la mayoría de los casos— no rebasa tres años, que llegan y se van con los periodos de gobierno, que difícilmente culminan un proyecto integral de mejoras estructurales o de atención a los problemas públicos del municipio. Bajos niveles de profesionalización y arraigo hacen de la administración municipal un espacio de improvisación y experimentación continua. Es cierto, como los datos lo muestran, las administraciones municipales han crecido de manera importante en los últimos años, pues los retos de la agenda local generan una presión en este sentido; sin embargo, administraciones más grandes no necesariamente son más eficaces, puesto que el crecimiento se presenta en un contexto de falta de continuidad y reconocimiento a la función pública local, de ausencia de instrumentos legales y administrativos para ir más allá de un trienio o cuatrienio en el caso de algunos municipios en algunas entidades del país.

Con el objetivo de ofrecer un panorama general sobre los aspectos críticos de los gobiernos municipales y de las reformas que en este contexto han surgido durante los últimos años, el análisis que a continuación se presenta se divide en dos segmentos. Por un lado, se desarrollarán los temas relacionados con el órgano colegia-

do de gobierno en los municipios: el ayuntamiento. Por otro lado, se analizarán aspectos de la estructura organizacional encargada de materializar los acuerdos, políticas y programas de gobierno: la administración pública municipal. Para analizar cada una de estas dimensiones complementarias, se distinguirán los componentes *estructurales* y los elementos *funcionales* de los municipios mexicanos. Por componentes estructurales se entenderán los arreglos jerárquicos que sirven para controlar o regir los elementos de una organización, que determinan la división y la especialización del trabajo, contemplan los mecanismos de regulación y coordinación para alcanzar objetivos e integran las características tangibles que ocurren con regularidad y que ayudan a formar el comportamiento de los miembros de la organización (Cabrero, 1995; Culebro, 2000). Los componentes funcionales, por su parte, son las acciones, tareas, procesos y elementos tangibles que componen el trabajo cotidiano de las organizaciones públicas. Si bien tanto los elementos estructurales como los funcionales son orgánicos, definidos en documentos normativos, su análisis debe trascender las instituciones formales para indagar el desempeño de las estructuras y los procedimientos de la administración pública municipal.

Así, mientras los componentes estructurales incluyen el orden y la disposición de los elementos organizacionales, los componentes funcionales describen los procesos, resultados e impactos de las acciones concretas. El primero corresponde al aspecto ideal, formal y normativo, el segundo a los aspectos materiales, reales y cotidianos. Como se muestra en el cuadro I.1, los componentes estructurales de la esfera gubernamental que se analizarán son la duración del mandato y la reelección inmediata de las autoridades municipales, los mecanismos de elección del cabildo, y la integración y representación del ayuntamiento. Por su parte, los elementos funcionales del ámbito gubernamental del municipio son el trabajo de las comisiones del cabildo, el proceso de discusión y aprobación de las iniciativas, y el desempeño de las autoridades auxiliares. Por lo que se refiere al ámbito administrativo, los temas más destacados en la dimensión estructural son las características de las estructuras organizacionales de la administración pública municipal, la formación, la experiencia y las funciones de los servi-

## CUADRO I.1. Dimensiones del nivel gubernamental y administrativo del municipio

	Ámbito gubernamental	Ámbito administrativo
Estructural	1) Duración del mandato y reelección	1) Características de las estructuras organizacionales
	2) Mecanismos de elección del cabildo	2) Formación, experiencia y funciones de los servidores públicos municipales
	3) Integración y representación del cabildo	3) Características de la reglamentación local
Funcional	4) Trabajo de las comisiones del cabildo	4) Eficiencia de la gestión municipal y prestación de servicios
	5) Proceso de discusión y aprobación de las iniciativas	5) Articulación de relaciones intergubernamentales
	6) Desempeño de las autoridades auxiliares	6) Colaboración horizontal municipal

Fuente: Elaboración propia.

dores públicos municipales, así como los rasgos de la reglamentación municipal. Finalmente, los temas en materia funcional del ámbito administrativo son la eficiencia de la gestión municipal, la prestación de servicios públicos, la articulación de relaciones intergubernamentales y la colaboración horizontal entre municipios.

Con el objeto de acercarnos a la realidad municipal y obtener evidencia de la estructura y el funcionamiento de los municipios, tanto en el ámbito gubernamental como administrativo, el presente capítulo se nutre principalmente de los datos proporcionados por la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal, 2009 (en adelante, Encuesta 2009), levantada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.<sup>1</sup> Para este primer capítulo hemos utilizado, en su mayoría, la primera sección de la Encuesta 2009, denominada “Gobierno” y algunas preguntas de la sección IV, “Desarrollo social”. Los datos de la Encuesta 2009 permitieron definir la magnitud de los rezagos y de los retos en

<sup>1</sup> Si bien la Encuesta se publicó en 2009, los datos recopilados corresponden a la gestión municipal de 2008.



materia municipal, principalmente al contrastarlos con los datos obtenidos en otras encuestas similares.<sup>2</sup>

Para el análisis de la sección de gobierno fue necesario eliminar de los 2 456 municipios de la muestra total a los 418 municipios de usos y costumbres (todos del estado de Oaxaca).<sup>3</sup> Asimismo, se eliminaron las 16 delegaciones del Distrito Federal. Tanto los municipios de usos y costumbres de Oaxaca como las delegaciones del Distrito Federal tienen estructuras de gobierno distintas al ayuntamiento, compuesto por un presidente municipal, un síndico o síndicos y regidores. Fue necesario eliminar estos subgrupos de municipios y delegaciones para que el resto pudiera ser comparable estructural y funcionalmente. Sin embargo, en la sección de administración pública municipal, los 418 municipios de usos y costumbres y las 16 delegaciones se incluyen, debido a que sus aparatos burocráticos comparten características similares con el resto de los municipios del país.

Además, para el apartado de gobierno, se eliminaron 48 municipios que en esta sección de la encuesta registraron en todas las preguntas de manera consistente la opción “No disponible”. La mayoría de estos municipios corresponde al estado de Veracruz, y la razón principal por la que no fue respondida la encuesta fue la contingencia ocasionada por desastres debido a las inundaciones en los meses del levantamiento. Así, la muestra total para la primera sección se compone de 1 974 municipios, es decir 80 por ciento del total de los municipios mexicanos. Aunque cabe señalar que este número puede variar debido a la tasa efectiva de respuesta, por

<sup>2</sup> Se utilizaron los datos de la Encuesta Perfil de los Municipios en México, 1995 (en adelante, Encuesta 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 (en adelante, Encuesta 2000), efectuada 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 (en adelante, Encuesta 2002), coordinada por el INEGI, el Indesol, la Sedesol y el Consejo Nacional de Población (Conapo), y la Encuesta Nacional de Presidentes Municipales, 2004 (en adelante, Encuesta 2004), realizada por la Sedesol.

<sup>3</sup> Se consideraron los 418 municipios que por ley son denominados de usos y costumbres por la Constitución del Estado de Oaxaca y no los 265 que en la Encuesta 2009 se refieren.

tal motivo al pie de cada gráfica y cuadro se señalará la muestra (N) utilizada.

Para el análisis de los municipios se utilizó la tipología sugerida por el Inafed-Cedemun,<sup>4</sup> que establece que cada municipio puede ser: metropolitano —329 municipios y 16 delegaciones del Distrito Federal pertenecientes a las 56 zonas metropolitanas definidas por el Conapo (2005)—; urbano grande, que contiene al menos una localidad de 500 mil a 999 999 habitantes; urbano mediano, que contiene al menos una localidad desde 100 mil hasta 499 999 habitantes; urbano pequeño, que contiene localidades entre 15 mil y 99 999 habitantes; mixto; con al menos una localidad entre 2 500 y 14 999 habitantes, y finalmente los municipios rurales, con ninguna localidad mayor a 2 500 habitantes. De estas seis categorías combinamos los municipios urbanos grandes con los urbanos medianos, esto debido a que sólo dos municipios se clasificaban en la primera categoría: Hermosillo y Culiacán; al tener ambos municipios menos de un millón de habitantes, y no formar parte de ninguna conurbación de las 56 zonas metropolitanas delimitadas por el Conapo, decidimos incluirlos en la categoría de urbanos medianos. Así, de los 1 974 municipios contemplados en la primera sección, 303 son metropolitanos, 30 son urbanos medianos, 250 son urbanos pequeños, 873 son mixtos y 518 son rurales. Algunas variables se analizan según el grado de marginación municipal medido por el Conapo (2005) y también se hacen comparaciones entre ocho regiones del país: noroeste, norte, noreste, occidente, centro, golfo, sur y península.<sup>5</sup>

En la segunda parte del capítulo, la relativa al ámbito administrativo, difícilmente se pudo acotar una sola muestra de municipios. Si bien de manera agregada 98 por ciento de los 2 456 muni-

<sup>4</sup> Esta tipología está basada en Unikel, Ruiz y Garza (1976).

<sup>5</sup> La regionalización está tomada de Ziccardi (2002). La región noroeste está compuesta por los estados de Baja California, Baja California Sur, Sinaloa, Nayarit y Sonora; la región norte, por Chihuahua, Coahuila, Durango, Zacatecas y San Luis Potosí; la región noreste, por Tamaulipas y Nuevo León; la región occidente la integran Aguascalientes, Jalisco, Colima, Michoacán y Guanajuato; la región centro comprende el Distrito Federal, Querétaro, Puebla, Hidalgo, Morelos, Tlaxcala y el Estado de México; la región golfo integra Veracruz y Tabasco; la región sur, Guerrero, Oaxaca y Chiapas, y la región península abarca Campeche, Yucatán y Quintana Roo.

cipios del país contestó la Encuesta 2009, la efectividad de las respuestas es variable según la pregunta a la que se haga referencia, y en algunos casos hay una alta tasa de municipios sin información.<sup>6</sup> De este modo, en cada uno de los cuadros y gráficas de esta segunda parte se indica claramente cuál es la base muestral que se considera para el análisis, incluyendo a las 16 delegaciones del Distrito Federal y a los municipios que se rigen por usos y costumbres. Para el caso de las tipologías municipales combinamos igualmente las categorías “urbanos grandes” y “urbanos medianos”. Es así que para la segunda sección se identifican 345 municipios metropolitanos, 31 urbanos medianos, 256 municipios urbanos pequeños, 930 mixtos y 894 municipios rurales. El criterio de regionalización es el mismo que en el primer apartado.

Finalmente, es necesario reconocer las limitaciones de la Encuesta 2009, tanto por la trayectoria accidentada que ha seguido este tipo de ejercicios, como por la falta de continuidad entre el levantamiento de los datos, así como por la baja comparabilidad entre los datos recopilados en cada instrumento. No obstante, las encuestas son documentos clave para ayudarnos a construir, al menos de modo muy general, un diagnóstico sobre el estado que guarda el gobierno y la administración pública municipal en el país. Nos permiten ver que sin duda ha habido avances; sin embargo, resulta urgente impulsar un conjunto de reformas que le permitan al ámbito municipal remontar las adversidades que hoy lo colocan en un escenario de alta fragilidad institucional.

## **Estructura y funciones del gobierno municipal**

Más allá de las reformas de 1983, fueron las reformas constitucionales de 1999 al artículo 115 las que elevaron al municipio de una entidad administrativa a una institución de gobierno. Sin embargo, la estructura y el modelo jurídico del ayuntamiento mexicano han permanecido sin modificaciones de fondo. Los ayuntamien-

<sup>6</sup> Consideramos sin información las respuestas “no aplica”, “no sabe” y “no disponible”. Como se verá más adelante, algunas veces se incluyen las dos primeras opciones en gráficas y cuadros, por considerarlas como dato valioso a las diferentes variables sujetas de análisis.

tos son cuerpos colegiados de gobierno que discuten los temas relevantes del municipio con el fin de encontrar soluciones y establecer líneas de acción. Las principales diferencias que acarrearán las reformas de 1999 se encuentran en las funciones y responsabilidades que el municipio ha adquirido.

Una diferencia fundamental entre el municipio como entidad gubernamental es la ampliación de sus facultades tácitas de injerencia en los asuntos públicos. De ser simplemente agencias administrativas encargadas de ofrecer los servicios públicos definidos constitucionalmente, se convirtieron en instancias responsables de precisar los problemas públicos, elegir los mecanismos de acción propicios, definir las políticas públicas y programas gubernamentales necesarios, implementarlos de manera corresponsable con los ciudadanos, así como evaluar el desempeño, los resultados y el impacto de sus acciones, y rendir cuentas. Los retos que enfrentan los gobiernos municipales desde las reformas de 1999 han aumentado en número y complejidad. La diversidad de municipios, la escasa coordinación horizontal entre ellos, la escasa colaboración vertical entre ámbitos de gobierno y la dinámica política, económica y social han generado la aparición, el crecimiento o la redefinición de los problemas públicos. Es amplia la agenda pública que los gobiernos municipales tienen que atender.

En esta sección se presentan algunos aspectos críticos que se discuten sobre la institución municipal en México, así como algunos hallazgos en el análisis realizado a partir de la Encuesta 2009. Respecto al ámbito municipal de gobierno en México, algunos de los tópicos principales que se han discutido en el plano académico y de las reformas políticas pueden clasificarse en cinco rubros: 1) duración del mandato y reelección, 2) mecanismos de elección del cabildo, 3) integración y representación del cabildo, 4) funciones y desempeño del cabildo y 5) el papel de las autoridades auxiliares. Con base en los temas en torno a la integración, la estructura y el desempeño del ayuntamiento como órgano colegiado de gobierno, la Encuesta 2009 nos permite realizar el diagnóstico y el análisis de las condiciones que imperan en los municipios en México. A continuación se esbozan brevemente cada uno de estos cinco temas, la evidencia empírica proporcionada por la Encuesta 2009 y

algunas implicaciones que pueden identificarse en materia de gobierno municipal en México.

### Duración del mandato y reelección

En el primer tema, el referente a la duración del mandato y la reelección inmediata de los miembros del cabildo, las posturas han sido convergentes. Si bien se percibe la necesidad de contar con mecanismos institucionales que permitan la continuidad de políticas públicas y programas en el ámbito municipal incluso después de terminado el periodo de gobierno, la experiencia histórica y la desconfianza hacia las autoridades electorales (todavía hasta la mitad de la década de 1990) han impedido consolidar una reforma electoral municipal. Principalmente son tres los mecanismos que favorecerían una alta probabilidad de que exista continuidad en el ámbito municipal: la posibilidad de reelección inmediata de las autoridades municipales, la ampliación del periodo de gobierno y la implantación de un sistema de profesionalización del servicio público municipal. De la última se dará cuenta más adelante en el presente capítulo.

En la Encuesta 2000<sup>7</sup> se preguntó explícitamente a los presidentes municipales su apreciación respecto del periodo de gobierno; 46 por ciento de los alcaldes opinó que se debería ampliar, pero evitar que exista la reelección inmediata de autoridades municipales; 33 por ciento consideró necesario mantener las condiciones actuales: periodos de tres años e imposibilidad de reelección inmediata; 10 por ciento de los municipios creyó conveniente mantener el mismo periodo de gobierno pero permitir la reelección inmediata de los miembros del cabildo. Otro 10 por ciento opinó que era necesario ampliar el periodo de gobierno y, adicionalmente, permitir la reelección inmediata (Acedo y Guillén, 2002).

<sup>7</sup> Aunque esta información corresponde a la opinión de los alcaldes de hace 11 años, es la fuente más reciente para conocer su perspectiva respecto a la ampliación del periodo de gobierno y la reelección inmediata de autoridades municipales. Cabe igualmente mencionar que uno de los primeros puntos en que los tres partidos mayoritarios (PRI, PAN, PRD) se pusieron de acuerdo en el año 2010 en torno a la propuesta de reforma política del presidente Calderón fue el rechazo a la reelección de autoridades municipales para el periodo inmediato.

Como lo muestran estas cifras, los alcaldes, hace poco más de diez años, se encontraban todavía renuentes ante la posibilidad de la reelección inmediata de autoridades municipales. Sin embargo, no descartaban la necesidad de ampliar el periodo de gobierno. Para contar en México con reelección de autoridades municipales sería necesario modificar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>8</sup> mientras que para cambiar el periodo de gobierno, las modificaciones deben realizarse en las constituciones de cada entidad federativa. El periodo de gobierno municipal no está definido constitucionalmente, por lo que es facultad de las legislaturas locales definir el periodo que mejor se adecue a las condiciones políticas y sociales de su demarcación territorial (Acedo, 2000; Iglom, 2004). Dada la heterogeneidad municipal, no es imprescindible que todos los municipios mexicanos tengan el mismo periodo de gobierno. Sin embargo, hasta el momento de este análisis sólo dos entidades federativas de la república mexicana tienen periodos de gobierno municipal de cuatro años: Coahuila y Michoacán (Inafed, 2009).

Por su parte, el tema de la reelección de las autoridades ha sido controversial. En algunos casos, el ámbito local ha representado formas de control autoritarias, ejercicio caciquil del poder y marcadas asimetrías entre la élite municipal y los ciudadanos, como diversos estudios lo muestran (Merino, 1994; Vázquez, 2010); por eso, se ve en la posibilidad de reelección municipal un riesgo de fortalecimiento de cacicazgos y élites locales. Más allá de ese argumento, otro de los principales obstáculos para implementar la reelección municipal es el hecho de que los partidos políticos dominantes han asumido la rotación trienal de autoridades locales

<sup>8</sup> El párrafo segundo del inciso I del artículo 115 de la Carta Magna establece que: “Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.”

como uno de los principales motores de la militancia, por lo cual la reelección es vista con recelo.

La reelección de las autoridades, en cualquier nivel de gobierno, implica el establecimiento de un sistema democrático maduro, no sólo de instituciones electorales, sino el reconocimiento de actores públicos y privados que privilegian los canales institucionales de debate, concertación y acción para la solución de problemas públicos. Implica también el fortalecimiento de una ciudadanía responsable con el gobierno, empoderada en los asuntos públicos, informada y crítica, y capaz de sancionar efectivamente con el voto los buenos o malos gobiernos.

Así, la elección y la reelección de autoridades dejarían de estar vinculadas con el uso asimétrico de los instrumentos estatales del poder, la exclusión en el ejercicio de los derechos políticos, y el manejo clientelar y corporativo de los electores. La posibilidad de reelección, en un contexto democrático donde existe una ciudadanía empoderada, permitiría reconocer o sancionar (por medio del sufragio electoral) el desempeño de las autoridades gubernamentales. Asimismo, se podrían generar mayores incentivos para la rendición de cuentas de los gobernantes hacia los gobernados. Sin embargo, son necesarios los contrapesos que impidan la concentración de poder y el desvío de los recursos públicos (Acedo y Guillén, 2002).

### Mecanismos de elección del cabildo

Respecto al segundo tema —los mecanismos de elección del cabildo—, la discusión se ha centrado principalmente en las modalidades de elección de las autoridades, las candidaturas independientes, la creación de partidos políticos municipales y la elección de las autoridades municipales en municipios indígenas por la modalidad de usos y costumbres. En relación con las modalidades de elección de las autoridades, se ha señalado la necesidad de generar una mayor pluralidad, representación territorial y contrapesos al interior del cabildo. Una primera propuesta fue la elección de regidores por distrito uninominal. Es decir, a semejanza de lo que sucede con los distritos uninominales para las integraciones de los órganos legislativos federales y estatales, el municipio se podría

segmentar electoralmente para fomentar la representación en el cabildo de los diversos fraccionamientos, colonias, pueblos y rancherías municipales. Esta propuesta se plantea para lidiar con la sobrerrepresentación política y concentración de recursos y servicios públicos en la cabecera municipal. Si bien es una propuesta que podría ser probada en algunos municipios, no cabe duda de que se trata de una iniciativa compleja y costosa, aunque viable.

Un mecanismo de elección que podría generar contrapesos al interior del ayuntamiento es la elección por separado del presidente municipal y el síndico. El único caso en México donde se lleva a cabo esta modalidad es el estado de Chihuahua, donde las campañas electorales de los síndicos se realizan de manera diferenciada de la de los demás candidatos que integran el ayuntamiento. Además, la elección del síndico se realiza en una boleta distinta a la del presidente municipal y regidores.<sup>9</sup> Así, la responsabilidad de generar pesos y contrapesos dentro del ayuntamiento es de los ciudadanos, por medio de su voto en los comicios electorales. Otro mecanismo que permitiría contar con un síndico de una fuerza política distinta a la del presidente municipal es el nombramiento del síndico por parte del cabildo. Este mecanismo fue utilizado en Jalisco (Acedo, 2000) y continúa siéndolo en Querétaro (Pérez, 2008). Cuando se elige la planilla del ayuntamiento, el único cargo que se diferencia de los regidores es el de presidente municipal. Al asumir el cargo y en la primera sesión de cabildo, entre los representantes electos, se define quién asumirá el cargo de síndico. Sin embargo, este modelo generaría contrapesos en contextos donde la distribución del total de los regidores se hiciera por el principio de representación proporcional.

La creación de partidos políticos municipales y las candidaturas independientes o ciudadanas son dos temas adicionales que se han

<sup>9</sup> En específico, la Ley Electoral del Estado de Chihuahua señala en el numeral 7 del artículo 133 lo siguiente:

Para la elección de síndico, se observará el procedimiento siguiente:

a) Deberán llevar sus campañas diferenciadas de los demás candidatos a integrar el ayuntamiento;

b) La elección del síndico se hará en boleta diferente a la de los demás miembros del ayuntamiento.



discutido como parte de los mecanismos de elección. Por una parte, se reconoce la necesidad de contar con organizaciones políticas que permitan la descentralización de la agenda de discusión. La agenda de los partidos políticos nacionales no se centra en prioridades regionales o locales; más bien es amplia y abarca los problemas y necesidades del país. La representación ciudadana en el municipio y sus intereses particulares y colectivos se encuentran sujetos a la permeabilidad de las agendas políticas de los partidos que compiten en las justas electorales. Sin embargo, la agenda dominante de éstos es nacional, no local (Iglom, 2004). Por su parte, la existencia de partidos políticos estatales en algunos casos tampoco alcanza para descentralizar la discusión de las prioridades en las entidades federativas más allá de las capitales de los estados. La necesidad de contar con partidos políticos a nivel municipal privilegiaría la incorporación de nuevos actores públicos, ideas y propuestas particulares para las necesidades de demarcaciones territoriales más concretas, como los municipios. Sin embargo, los mecanismos para su registro, distribución de recursos públicos para su funcionamiento, control y rendición de cuentas podrían generar mayores estructuras y cargas administrativas en los institutos electorales estatales, más allá de que no se ve cómo los partidos dominantes estarían dispuestos a aprobar reformas que hicieran esto posible.

Por su parte, las candidaturas independientes o ciudadanas se han planteado como el mecanismo necesario en una democracia para diversificar los canales de acceso a los cargos de elección popular. Un sistema electoral, en democracias representativas, basado exclusivamente en partidos políticos genera como una condición necesaria para el acceso a cargos públicos la presencia de estas organizaciones partidistas; así, el acceso está condicionado y, en casos extremos, monopolizado por los partidos políticos. Si bien en la agenda nacional se ha debatido la posibilidad de contar con candidatos ciudadanos en las justas electorales, el ámbito municipal representaría el escenario donde podría tener mayor viabilidad y sentido. Sin embargo, el contexto de presencia de grupos criminales en la vida nacional genera muchas reservas a esta alternativa. Ante la posibilidad de que grupos criminales puedan financiar

campañas electorales o proponer a sus propios candidatos, la propuesta de candidaturas ciudadanas no ha mostrado viabilidad en la composición actual del sistema electoral mexicano. Cabe mencionar, sin embargo, que en varios países del mundo las elecciones de concejales y alcaldes por ley deben ser ciudadanas y está prohibida la participación de partidos políticos. Esto con la idea de que el nivel local de gobierno debe por principio pertenecer a los intereses ciudadanos y no quedar sujeto a la agenda de los partidos políticos que tienen su propia agenda regional y nacional.

### Integración y representatividad del cabildo

El tercer tema es el relativo a la composición del cabildo, su pluralidad y representatividad. El primer asunto que se discute es el equilibrio necesario para evitar tanto la sub como la sobrerrepresentación de las autoridades municipales. Es necesario que las leyes orgánicas y los códigos electorales estatales privilegien la equidad entre los votos ciudadanos y los cargos de representación. Para mostrar estos desequilibrios en el caso de Guanajuato, Ramírez y Zamora (2008) comparan los ayuntamientos de esta entidad federativa del Bajío con el número de concejales de las municipalidades españolas, donde la cantidad de representantes está siempre vinculada con el tamaño de la población, cosa que en varias entidades federativas del país no es el caso.

El análisis de los resultados electorales de los municipios, si bien muestra una pluralización partidista en la última década y media, no muestra que se haya logrado avanzar más allá del reparto de espacios entre los tres partidos políticos dominantes. Se podría esperar que en el nivel local de gobierno la pluralización sea mayor y la diversidad partidista más natural; sin embargo, es claro que los tres partidos grandes dominan contundentemente el escenario electoral. El cuadro I.2 muestra el desarrollo histórico de la presencia de los partidos políticos en el total de los municipios mexicanos, de 1995 a 2009. En estos 14 años, la presencia de municipios gobernados por el PRI ha disminuido considerablemente, pasando de 84 por ciento en 1995 a 46 por ciento en 2009. El PAN, en 1995 presidía 6 por ciento de los municipios mexicanos; en 2002 esta cifra correspondía a 15 por ciento y en 2009 superó

**CUADRO I.2. Afiliación del presidente municipal (1995-2009)**

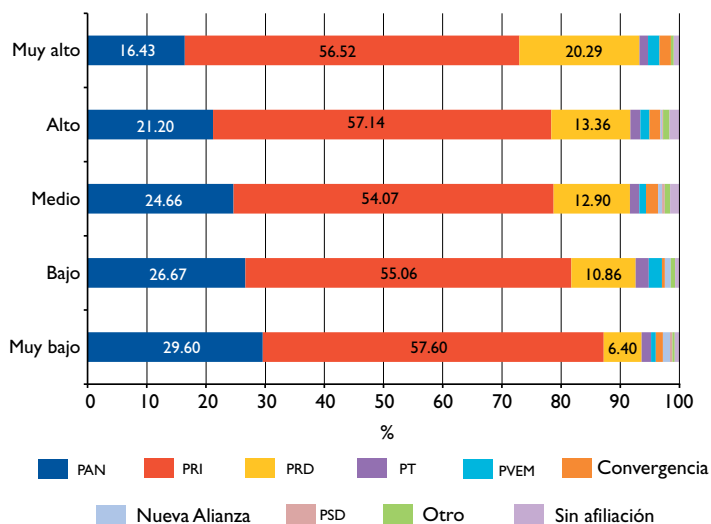
	<b>PRI (%)</b>	<b>PAN (%)</b>	<b>PRD (%)</b>	<b>Otro (%)</b>	<b>Usos y costumbres (%)</b>
1995	84	6	5	5	
2002	47	15	8	12	17
2009	46	20	11	6	17

*Fuente:* Elaboración propia con base en las encuestas 1995, 2002 y 2009. *Nota:* N = 2 395 municipios con información en 1995; N = 2 427 municipios con información en 2002; N = 2 391 municipios con información en 2009.

19 por ciento. El PRD gobernaba 5 por ciento de los municipios en 1995, 8 por ciento en 2002 y 11 por ciento en 2009. Como ya se mencionaba, este avance no ha garantizado la pluralización ni equidad creciente, más bien permitió la consolidación del modelo tripartido que gobierna más de 70 por ciento de los municipios mexicanos. La presencia de otras fuerzas políticas en el ámbito municipal tuvo un crecimiento de 1995 a 2002; sin embargo, a partir de ese año disminuyó, representando en 2009 tan sólo 6 por ciento. Por su parte, los municipios gobernados por usos y costumbres reconocidos constitucionalmente se han mantenido en 17, lo que representa 17 por ciento del total.

La Encuesta 2009 permite identificar la afiliación política de los presidentes municipales. Al revisar los datos por regiones, se identifica que el PRI tiene mayor presencia en las regiones noreste y golfo, donde gobierna alrededor de 70 por ciento de los municipios. La mayor presencia del PAN se observa en el noroeste y la península, donde preside cerca de 40 por ciento de los ayuntamientos. El PRD tiene mayor presencia de gobierno en los municipios del sur y el occidente, donde representa 25 y 36 por ciento, respectivamente, del total. Una tendencia interesante se aprecia al indagar en los municipios por grado de marginación. Como se muestra en la gráfica I.1, a menor grado de marginación en los municipios, la probabilidad de que el PAN gobierne aumenta. El PAN gobierna casi 30 por ciento de los municipios con muy bajos

### GRÁFICA I.I. Afiliación del presidente municipal (por grado de marginación)



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta 2009. Nota: N = 1 955 municipios con información.

niveles de marginación, mientras que sólo gobierna 16 por ciento de los municipios con muy alto nivel de marginación, lo que genera una brecha de 14 puntos porcentuales entre los municipios donde tiene mayor presencia y aquellos donde tiene una presencia menor. El PRI mantiene una presencia casi homogénea en los municipios mexicanos sin importar su grado de marginación, que va de los 54 a los 57 puntos porcentuales. Por su parte, el PRD tiene mayor presencia conforme el municipio tiene mayores niveles de marginación. Así, en los municipios de muy baja y baja marginación preside 6 y 11 por ciento, respectivamente. Mientras que en los municipios de alto y muy alto nivel de marginación gobierna 13 y 20 por ciento, respectivamente. A mayor grado de marginación existe mayor presencia de otras fuerzas políticas —más allá de los tres partidos prioritarios a nivel nacional—, que decrece en los municipios de muy alto nivel de marginación.

Otro de los temas dentro de la agenda de discusión dentro del tema de la pluralidad municipal es la representación proporcional en comicios electorales. El principio de representación proporcio-

nal en la integración de los ayuntamientos fue uno de los cambios establecidos con las reformas políticas de 1977, en aquellas municipalidades que contaran con más de 300 mil habitantes. Como parte de las reformas de 1983, este principio se estableció en todos los municipios mexicanos (Acedo, 2000). El principio de representación proporcional se ha materializado en la integración del cabildo en dos modelos. Por un lado, con un sistema de representación proporcional mixto o con cláusula de gobernabilidad, en el que se asigna por lo menos la mitad de las sindicaturas y regidurías a los candidatos de la planilla del presidente municipal. El resto de las regidurías y sindicatura (en su caso) se dividen con base en la votación obtenida entre el resto de las fuerzas políticas. Este sistema le permite al presidente municipal contar con al menos la mayoría relativa en el cabildo (Acedo, 2000; Villasana, 2005; Pérez, 2008).<sup>10</sup>

Por otro lado, también existe un sistema de representación proporcional pura, en el que el total de regidurías es dividido de acuerdo con la votación obtenida. Los municipios que han implantado este sistema se encuentran en los estados de Durango, Guanajuato, Guerrero, Morelos, Tlaxcala y Veracruz. Sin embargo, en Durango y Guerrero persiste la cláusula de gobernabilidad que otorga la mayoría de las regidurías a los partidos que obtienen la mayoría de votos. En Guanajuato, Morelos, Tlaxcala y Veracruz se contemplan fórmulas de asignación que favorecen una mayor pluralidad partidista y amplían la probabilidad de que un partido político distinto al del presidente municipal tenga mayoría en el ayuntamiento. Asimismo, en cinco estados de la república existe la posibilidad de que una de las sindicaturas sea ocupada por un partido político opositor al del presidente municipal, las entidades que contemplan la figura de síndicos elegidos por representación proporcional son Campeche, Coahuila, Estado de México e Hidalgo, mientras que en Querétaro se elige de entre los regidores (Acedo, 2000; Pérez, 2008). La ausencia del principio de representación

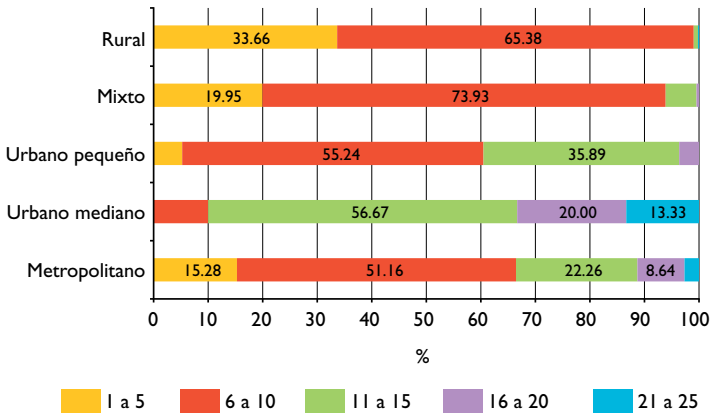
<sup>10</sup> Los 25 estados que cuentan con este sistema son: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Chiapas, Coahuila, Colima, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Sinaloa, Sonora, Yucatán y Zacatecas.

proporcional en la integración del cabildo, además de reducir la pluralidad, “inhibe el funcionamiento del ayuntamiento como órgano colegiado, ya que el partido que gana la presidencia municipal puede tomar unilateralmente todo tipo de decisiones sin la necesidad [de] construir consensos con el resto de las fuerzas políticas representadas en el cabildo” (Acedo, 2000: 6).

En relación con el número de síndicos que integran los ayuntamientos, 92 por ciento de los municipios cuenta solamente con un síndico procurador, 8 por ciento de los municipios tiene dos síndicos, y sólo 0.71 por ciento cuenta con tres síndicos.<sup>11</sup> La presencia de más de un síndico en los municipios mexicanos, como se mencionó líneas arriba, responde a la necesidad de ampliar la pluralidad y la representación de las distintas fuerzas políticas en el cabildo. Por lo tanto, cuando existen dos síndicos, el primero es asignado por mayoría relativa (el de la planilla ganadora) y un segundo síndico para la primera minoría electoral. En los casos en que existen tres, los primeros dos son asignados por el principio de mayoría relativa y el tercero por medio de representación proporcional a la primera minoría.

Para designar el número de regidores, el tamaño de la población es uno de los criterios utilizados, aunque no representa una tendencia consistente. De esta manera, como lo señala la gráfica I.2, en los municipios rurales, 34 por ciento tiene entre uno y cinco regidores, mientras que 65 por ciento tiene máximo diez; 20 por ciento de los municipios mixtos tiene máximo cinco regidores, 74 por ciento tiene de seis a diez regidores, mientras que alrededor de 6 por ciento tiene más de 11. Para los municipios urbanos pequeños, los que tienen diez regidores o menos representan 60 por ciento, mientras que 36 por ciento tiene de 11 a 15. De los municipios urbanos medianos, 57 por ciento de los ayuntamientos tiene entre 11 y 15 regidores, mientras que 20 por ciento tiene de 16 a 20, y 13 por ciento, de 20 a 25. Finalmente, en municipios me-

<sup>11</sup> Cabe mencionar que en el municipio de Cosalá, Sinaloa (con clave municipal 25005), se mencionan cuatro síndicos, lo cual seguramente es un error en la captura de la información, debido a que los municipios de Sinaloa sólo pueden tener un síndico electo por mayoría relativa mediante planilla cerrada (Pérez, 2008). Por lo tanto, este municipio fue contabilizado en el subgrupo que cuenta con un solo regidor.

**GRÁFICA I.2. Número de regidores (por tipo de municipio)**

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta 2009. Nota: N = 1 963 municipios con información.

tropolitanos vuelve a ser significativa la composición del ayuntamiento: entre uno y cinco regidores (15 por ciento); los municipios que tienen entre seis y diez regidores suman 51 por ciento; aquellos que tienen entre 11 y 15 componen 22 por ciento, y un poco más de 10 por ciento cuenta con más de 15 regidores.

El cuadro I.3 presenta la evolución histórica del número de miembros del cabildo (presidentes municipales, síndicos y regidores) por cada mil habitantes. A lo largo de estos 14 años, al analizar las cifras agregadas a nivel nacional se observa que el número de miembros del ayuntamiento ha aumentado de manera consistente. Sin embargo, en los municipios metropolitanos, urbanos medianos, pequeños y en los mixtos, la relación de los miembros del cabildo respecto a la población aumentó de 1995 a 2002, pero disminuyó de 2002 a 2009. Por su parte, la relación entre representantes y representados ha aumentado en los municipios rurales, es decir, cada vez hay más miembros del cabildo por habitantes en estas municipalidades. Si bien es necesario un análisis exhaustivo de la dinámica demográfica en el país para formular conclusiones en este respecto, intuitivamente podríamos afirmar que el aumento en la proporción en los municipios rurales se debe a los procesos migratorios del campo a las ciudades.

**CUADRO I.3. Miembros del cabildo por cada 1 000 habitantes**

	1995	2002	2009
Metropolitano	0.38	0.43	0.33
Urbano mediano	0.09	0.09	0.07
Urbano pequeño	0.25	0.25	0.24
Mixto	0.74	0.75	0.73
Rural	2.44	2.46	2.64
Nacional	1.05	1.07	1.10

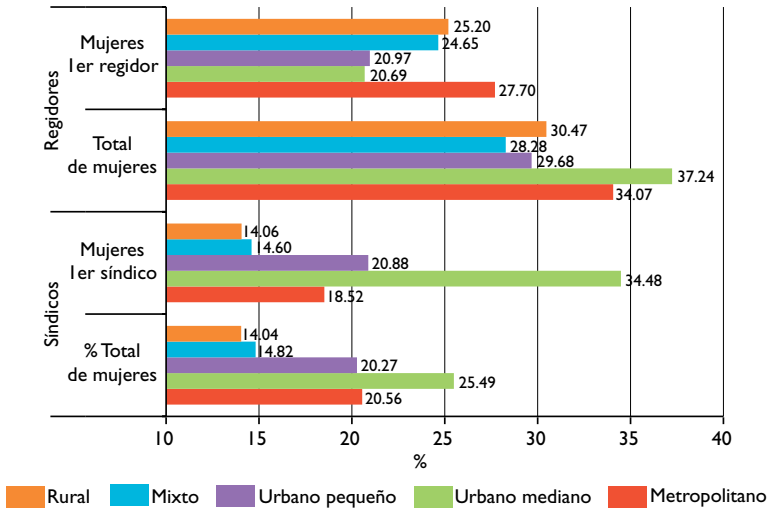
*Fuente:* Elaboración propia con base en las encuestas 1995, 2002 y 2009. *Nota:* N = 1 997 municipios con información en 1995; N = 2 011 municipios con información en 2002; N = 2 021 municipios con información en 2009.

Como parte del perfil de los síndicos y regidores es necesario destacar dos aspectos que hablan del grado de representatividad en el contexto político mexicano; por un lado, la variable género y, por otro, la edad. A pesar de que el municipio es el ámbito de gobierno más cercano a los ciudadanos, ha representado uno de los espacios de la vida pública al que las mujeres han tenido un menor acceso. No es un caso exclusivo de México. En América Latina, el porcentaje de mujeres que gobiernan una municipalidad es reducido. Los países donde las mujeres gobiernan un mayor número de municipios son Panamá (15 por ciento), Costa Rica (12 por ciento) y Chile (11 por ciento). Los países donde gobiernan un menor número de municipalidades son Guatemala (0.9 por ciento), Ecuador (2 por ciento) y Perú (3 por ciento). En el caso de México, en 2002 se encontraba por debajo de la media en la región, con 3.5 por ciento de los municipios gobernados por mujeres (Aguilar, 2008). El porcentaje de mujeres que gobiernan un municipio ha aumentado apenas un punto porcentual en dos décadas, en 1986 casi 3 por ciento de los municipios eran gobernados por mujeres, mientras que en 2006 esta cifra era de casi 4 por ciento (Vázquez, 2010).

Así, el porcentaje de mujeres que ostentan el cargo de presidenta municipal es uno de los más bajos de América Latina; sin em-



**GRÁFICA I.3. Representación de la mujer (síndicos y regidores, por tipo de municipio)**

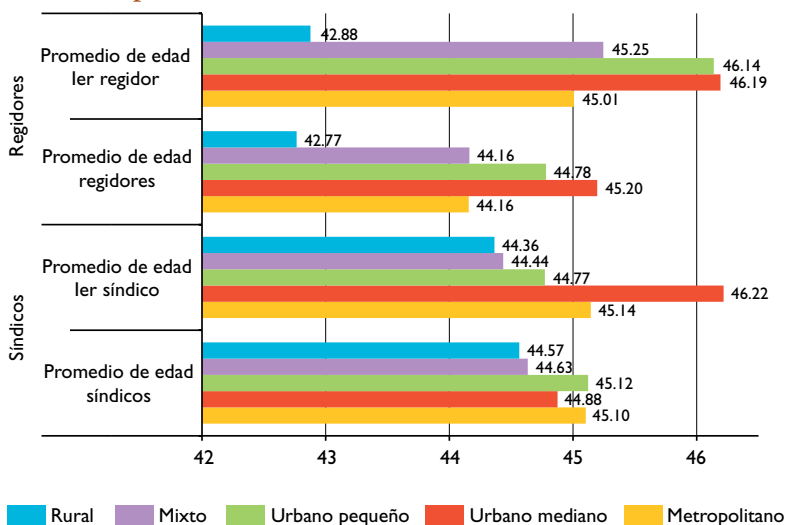


Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta 2009. Nota: N = 1 974 municipios con información.

bargo, en las sindicaturas y regidurías esta proporción es mayor. Algunas medidas, como la legislación en materia de género (cuotas de género) en los códigos y leyes electorales de los estados, poco a poco han hecho obligatoria la incorporación de las mujeres como candidatas a cargos de elección popular. Sin embargo, los partidos políticos en el ámbito municipal no han sido particularmente receptivos a abrir espacios de participación a las mujeres en la esfera directiva de los diferentes institutos políticos (Aguilar, 2008; Vázquez, 2010). De esta manera, del total de regidores en México, 30 por ciento son mujeres, mientras que del total de síndicos sólo 17 por ciento son del sexo femenino.

Además, de la diferencia significativa entre el número de regidoras y de síndicas, como muestra la gráfica I.3, los porcentajes se reducen al comparar el promedio de las mujeres que ocupan el cargo de primer síndico o primer regidor. En el caso de los regidores, el porcentaje de mujeres que ocupan el cargo de primera regidora es menor al porcentaje del total de mujeres que ostentan el cargo de regidora. La mayor diferencia ocurre en los municipios

**GRÁFICA I.4. Promedio de edad (síndicos y regidores, por tipo de municipio)**



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta 2009. Nota: N = 1 974 municipios con información.

urbanos medianos, donde la representación pasa de 37 por ciento de regidoras a 21 por ciento de mujeres en la primera regiduría. En el caso de las sindicaturas, en los municipios metropolitanos y mixtos el porcentaje de mujeres que ocupan la primera sindicatura es menor al total de mujeres que ocupan el cargo. En el caso de los municipios urbanos medianos, pequeños y rurales se observa la situación contraria, y el porcentaje de mujeres que ocupan el cargo de primera regidora es mayor.

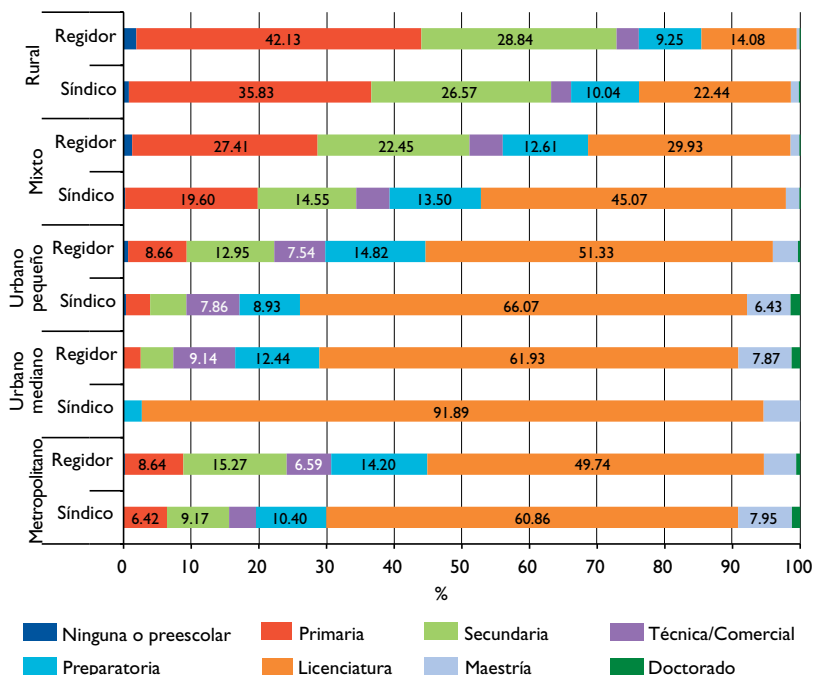
Otro aspecto importante es el referente a la edad de los síndicos y regidores. De acuerdo con los distintos documentos estatutarios de los partidos políticos con representación nacional, un joven es un hombre o una mujer que tiene entre 18 y 35 años de edad. Siguiendo este criterio, la representación de los jóvenes también es limitada dentro de los ayuntamientos. Como muestra la gráfica I.4, el promedio de años es mayor para los síndicos que para los regidores (con excepción de los municipios urbanos medianos). Sin embargo, cuando comparamos la edad del primer síndico y del primer regidor con la del total de síndicos y regidores, encon-

tramos una situación interesante. En todos los municipios, el primer regidor tiene un promedio de edad mayor que el promedio de todos los regidores. Cabe mencionar que el primer regidor, en general, es el miembro del ayuntamiento que tiene mayor responsabilidad y atribuciones políticas (después del presidente municipal). También, y aunque no sea una regla general, el miembro del cabildo que es electo presidente sustituto o interino, en ausencia del presidente municipal constitucional, es el primer regidor.

Finalmente, para agotar los datos que la Encuesta 2009 nos otorga respecto a los síndicos y regidores, es necesario examinar su nivel de escolaridad y el último empleo que tuvieron antes de recibir la responsabilidad del cargo por elección popular. En lo referente a la escolaridad de los miembros del cabildo, consistentemente en todos los municipios, los síndicos tienen mayores niveles de instrucción formal en relación con los regidores. En el caso de los síndicos, como se muestra en la gráfica I.5, principalmente en los municipios urbanos y metropolitanos su nivel académico es alto. En los municipios metropolitanos, 70 por ciento de los síndicos tiene por lo menos estudios de licenciatura (61 por ciento de licenciatura, 8 por ciento de maestría y 1 por ciento de doctorado). En los municipios urbanos medianos, 97 por ciento tiene estudios de licenciatura o superior, mientras que en los urbanos pequeños desciende a 74 por ciento del total. En los municipios mixtos, 47 por ciento de los síndicos tiene nivel escolar de licenciatura o superior, mientras que 20 por ciento sólo tiene estudios de primaria, 15 por ciento de secundaria y 13 por ciento de preparatoria. El caso más dramático lo representan los municipios rurales, donde sólo poco más de 24 por ciento de los síndicos cuenta con estudios de licenciatura o superiores. En los municipios rurales, 36 por ciento de los síndicos tiene estudios solamente de primaria, 27 por ciento de secundaria y 10 por ciento de preparatoria.

En relación con los regidores, en los municipios metropolitanos 55 por ciento tiene estudios de licenciatura o superiores, en los urbanos medianos esta cifra crece a 71 por ciento, pero en los urbanos pequeños vuelve a descender a 55 por ciento; en los municipios mixtos la cifra baja a 31 por ciento y en los rurales, a 15 por ciento. Casi 73 por ciento de los regidores de los municipios rura-

**GRÁFICA I.5.** Escolaridad de regidores y síndicos (por tipo de municipio)

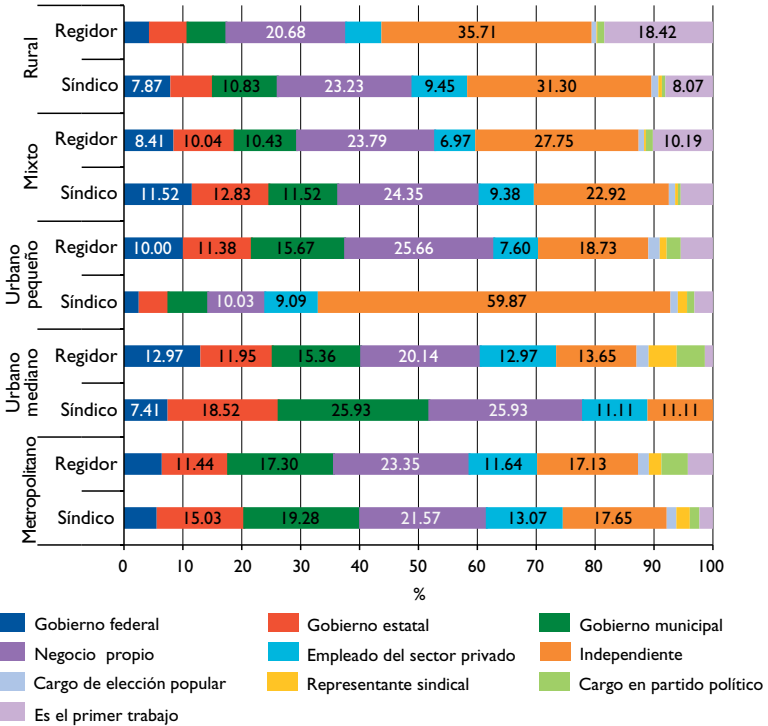


Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta 2009. Nota: N = 1 974 municipios con información.

les tiene por educación los niveles básicos de instrucción formal (primaria y secundaria) o ninguna, mientras que en los municipios mixtos esa cifra alcanza 51 por ciento, se reduce a 22 por ciento en los urbanos pequeños, a 7 por ciento en los urbanos medianos y en los metropolitanos, donde alcanza 24 por ciento (gráfica I.5).

Respecto al último empleo de los síndicos y regidores, las categorías definidas por la encuesta fueron empleos en el gobierno federal, gobierno estatal, gobierno municipal, negocio propio, empleado del sector privado, independiente, cargo de elección popular, representante sindical, cargo en partido político, es primer trabajo y no sabe. En el caso del último empleo de los regidores, en los municipios rurales 36 por ciento tenía un empleo de manera independiente, mientras que 21 por ciento tenía un negocio propio y para 18 por ciento representaba el primer em-

**GRÁFICA I.6. Último empleo de regidores y síndicos (por tipo de municipio)**



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta 2009. Nota: N = 1 974 municipios con información.

pleo. En los municipios mixtos, 28 por ciento tenía un trabajo independiente y 24 por ciento tenía un negocio propio. En los municipios urbanos pequeños, la proporción de regidores que tenían un negocio propio alcanzaba 26 por ciento. En los municipios urbanos medianos los regidores que tenían un negocio propio representaban 20 por ciento. En el caso de los municipios metropolitanos, 23 por ciento tenía un negocio propio. En el caso de los síndicos, en los municipios rurales, mixtos y urbanos pequeños la actividad principal era el trabajo independiente. Mientras que en el caso de los municipios urbanos medianos y metropolitanos las actividades principales en la que se desempeñaban los síndicos eran los negocios propios y el gobierno municipal (gráfica I.6).

### Funciones y desempeño del cabildo

El cuarto tema se refiere a las funciones y el desempeño del cabildo. En este ámbito son dos las ideas principales que han permeado la agenda de discusión municipal. En primer lugar, se reconoce el cambio en la naturaleza del municipio como órgano de gobierno y el cambio en las responsabilidades que los miembros del ayuntamiento deben tener para cumplir con las encomiendas asignadas. Por ello, la lógica del trabajo de las comisiones debe cambiar. En la mayoría de los municipios, las responsabilidades de las comisiones se limitan a la gestión ante instancias estatales o federales para obtener recursos o servicios en el municipio. Para esto, pueden crearse comisiones unipersonales que cumplen con esta misión. Las comisiones deben constituirse como grupos de trabajo donde se discutan y propongan iniciativas que otorguen alternativas de solución para los problemas y necesidades más sentidas del municipio. Las comisiones deben ser instancias que permitan la participación de expertos, un espacio donde se viertan ideas y opiniones de la ciudadanía, aunque algunos estudios han mostrado claramente los límites de este tipo de trabajo en los municipios mexicanos (Cabrero y Gil, 2010).

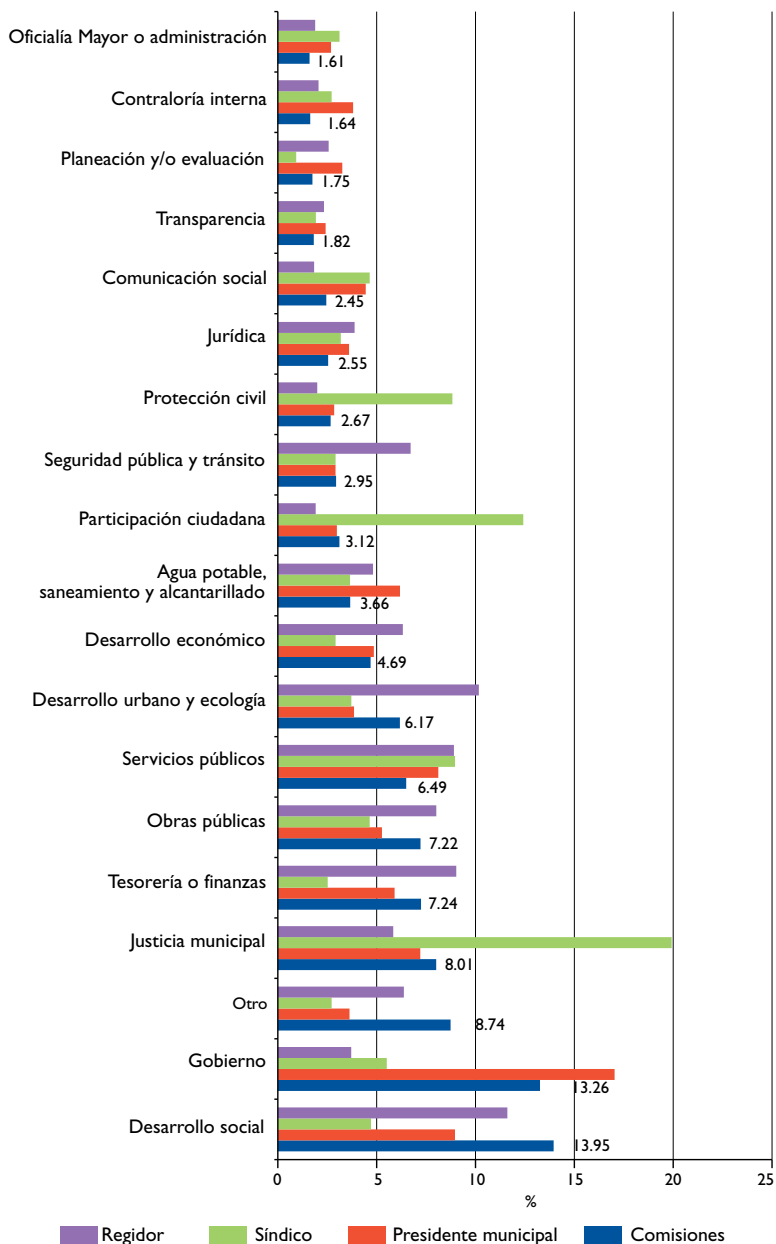
En segundo lugar, y vinculada con la idea previa, se encuentra el papel de la ciudadanía en el funcionamiento del trabajo de las comisiones y del cabildo. Aunque el capítulo 6 del presente volumen profundiza en las implicaciones de la participación ciudadana en la gestión pública municipal, en este apartado es importante destacar que la sociedad civil está influyendo de forma más notoria en el quehacer público de los municipios. Particularmente, en el funcionamiento de los ayuntamientos, los ciudadanos han comenzado a tener mayor intercambio con sus representantes a partir de las sesiones abiertas de cabildo. En éstas pueden discutirse problemas particulares de alguna comunidad o temas generales que atañen al municipio entero, pero la comunicación de las demandas y necesidades más sentidas, las propuestas e iniciativas sociales para resolver los problemas públicos y la participación comunitaria en la implementación de las políticas públicas municipales han influido en sedimentar y fortalecer la incipiente democracia mexicana.

Así, después de analizar la composición del cabildo, es necesario caracterizar la forma en la que funciona. La gráfica I.7 muestra el porcentaje de comisiones en el total de los municipios del país. Los temas prioritarios, a los que se dedican mayores recursos y mayor atención al interior de los ayuntamientos, son el desarrollo social (14 por ciento), gobierno (13 por ciento) y otros (9 por ciento). Los temas que representan el menor número de comisiones en los ayuntamientos son: oficialía mayor o administración, contraloría interna, planeación y/o evaluación y transparencia; ninguno de los cuatro casos rebasa 2 por ciento de las comisiones totales. Es necesario destacar los miembros del ayuntamiento que presiden las comisiones. Así, por ejemplo, del total de comisiones que encabezan los presidentes municipales, 17 por ciento es en materia de gobierno; 9 por ciento, en desarrollo social, y 8 por ciento, en servicios públicos. Las comisiones que con menor frecuencia son presididas por el alcalde son las de transparencia, oficialía mayor o administración, protección civil, seguridad pública y participación ciudadana; cada una representa menos de 3 por ciento del total de comisiones presididas.

Las comisiones que con mayor frecuencia son presididas por los síndicos son la de justicia municipal (20 por ciento), participación ciudadana (12 por ciento), servicios públicos (9 por ciento) y protección civil (9 por ciento). Donde tienen una presencia menor (con menos de 2 por ciento del total de comisiones presididas) es en las de planeación o evaluación, y transparencia. Finalmente, del total de comisiones presididas por los regidores, 12 por ciento es en materia de desarrollo social, 10 por ciento en desarrollo urbano y ecología, y 9 por ciento en tesorería o finanzas. Las comisiones de comunicación social, oficialía mayor o administración, participación ciudadana y protección civil representan menos de 2 por ciento del total de comisiones presididas por los regidores (gráfica I.7).

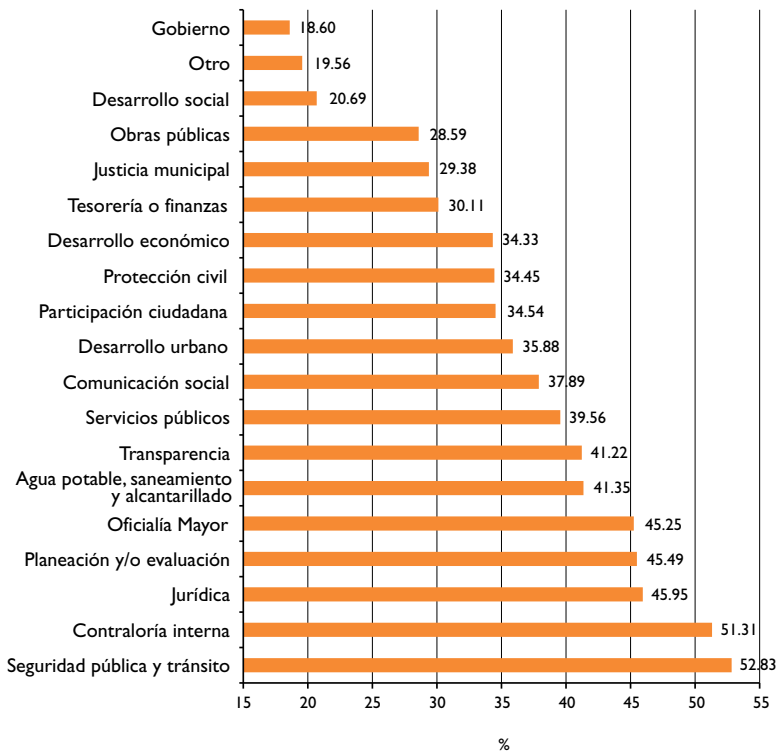
Un dato que muestra el grado de planificación o improvisación que existe en el trabajo de las comisiones constituidas en los municipios es el de los programas de trabajo con los que cuentan las comisiones. La gráfica I.8 muestra que, sólo en los temas de seguridad pública y tránsito y en el de contraloría interna, más de la mitad de

## GRÁFICA I.7. Temas y presidencia de comisiones (nacional)



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta 2009. Nota: N = 1 974 municipios con información.



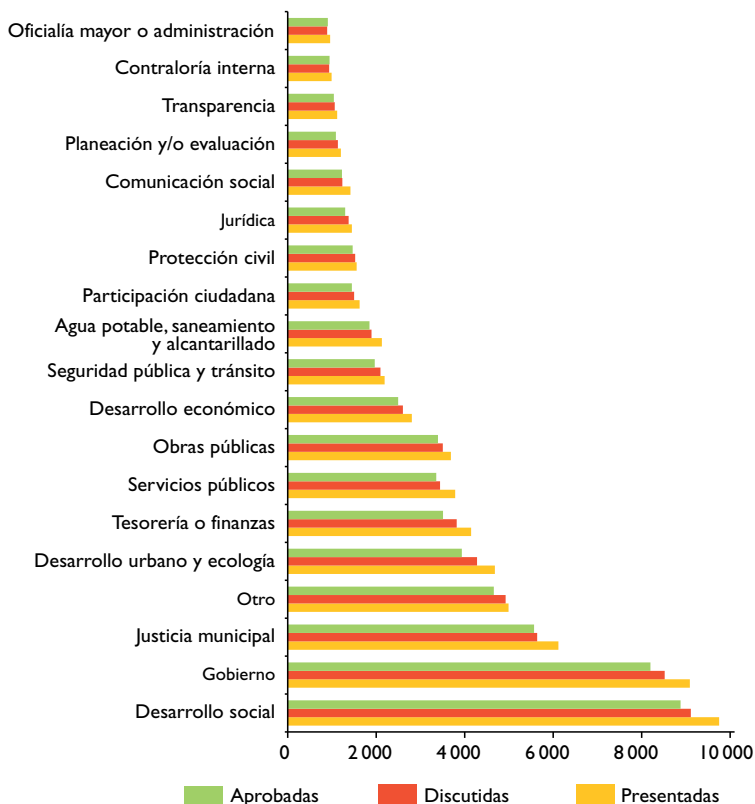
**GRÁFICA I.8. Comisiones con programa de trabajo (nacional)**

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta 2009. Nota: N = 1 974 municipios con información.

las comisiones contaban con un programa de trabajo. Mientras que en temas como gobierno, otros y desarrollo social, menos de 21 por ciento de las comisiones contaban con un programa de trabajo.

Por lo general, el número de comisiones se corresponde de manera aproximada con el número de iniciativas que efectivamente son presentadas en el cabildo, aunque puede haber ligeras variaciones. Como se observa al comparar las gráficas I.7 y I.9, el mayor número de iniciativas presentadas se corresponde con los dos primeros temas que tienen el mayor número de comisiones; asimismo, los temas de oficialía mayor y contraloría interna se corresponden con las comisiones menos numerosas. Otro indicador que es posible analizar para conocer la manera en la que funcionan los ayuntamientos es el porcentaje de iniciativas que son aprobadas y

### GRÁFICA I.9. Iniciativas presentadas, discutidas y aprobadas (nacional)



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta 2009. Nota: N = 1 974 municipios con información.

discutidas, respecto al total de iniciativas presentadas. Los temas que tienen el índice más alto de iniciativas aprobadas respecto al total de iniciativas presentadas son: contraloría interna (95 por ciento), oficialía mayor o administración (95 por ciento), protección civil (94 por ciento) y transparencia (93 por ciento). Esto puede deberse a que son los temas con el menor número de comisiones y un bajo nivel de iniciativas presentadas, por lo que la eficiencia y la efectividad en su discusión y aprobación provienen de las menores cargas de trabajo, y también puede deberse a que se trata de temas que podrían no generar polémica ni división en el cabildo. Al analizar la cantidad de iniciativas presentadas, también

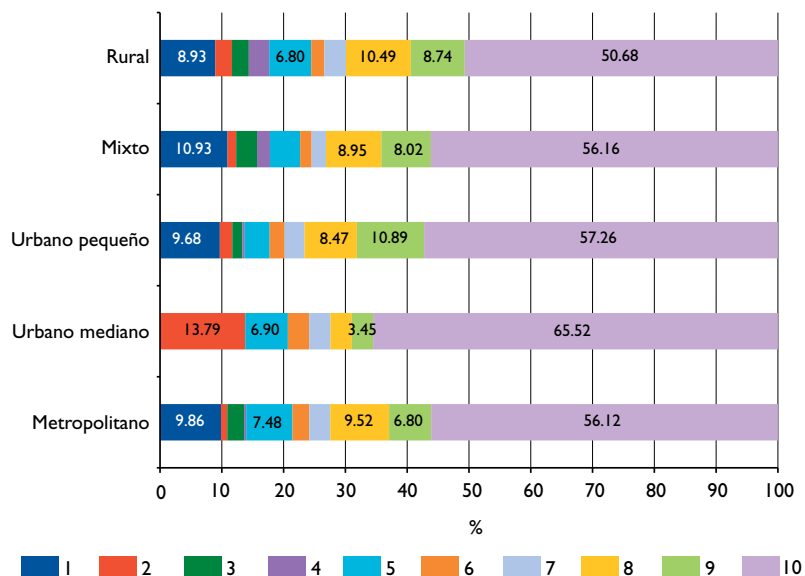
podría decirse que resultan ser temas no prioritarios en la agenda de los gobiernos municipales.

Por su parte, los temas que tienen un menor porcentaje de iniciativas aprobadas son desarrollo urbano y ecología (84 por ciento) y tesorería o finanzas (84 por ciento). Se puede entender, debido a que son temas que recogen un mayor número de iniciativas y que pueden representar posturas divergentes entre los distintos miembros del cabildo o fracciones políticas. Así, para un mismo tema podrían existir diversas propuestas de solución, reflejando la complejidad de los temas y el interés del ayuntamiento en su solución (gráfica I.9).

Un último dato en materia de gobierno municipal lo otorga la siguiente pregunta realizada a presidentes municipales: “Suponga que un programa federal se descentraliza a nivel municipal, por favor dígame: ¿qué tan dispuesto se encuentra usted a administrar a nivel municipal el programa, si eso implica también obligaciones sobre financiamiento del programa con impuestos locales (por ejemplo, predial) y de rendición de cuentas (publicar padrones, ser sujetos de auditorías, etc.)?” Las posibles respuestas van de 1 a 10, siendo 1 que el presidente municipal no estaría dispuesto a administrar el programa a nivel municipal (por las obligaciones que conlleva) y 10 significa que está dispuesto a administrarlo asumiendo toda la responsabilidad que implica.

Como lo muestra la gráfica I.10, salvo en el caso de los municipios rurales, más de la mitad de los presidentes municipales en este caso hipotético contestaron que se encontraban dispuestos a administrar el programa en caso de ser descentralizado. Si sumamos las respuestas que van del 6 al 10 (las cinco respuestas con mayor propensión a asumir la responsabilidad de la descentralización), en los municipios metropolitanos y urbanos medianos se alcanza 79 por ciento; en los urbanos pequeños, 82 por ciento; en los mixtos, 77 por ciento, y en los rurales, 76 por ciento. Aunque no existe una tendencia definida, es posible apreciar que, mientras más capacidades institucionales tenga un gobierno municipal, mayor disponibilidad tendrá de recibir mayores responsabilidades y recursos. En la tercera parte del presente capítulo se abordarán los tópicos de capacidades institucionales relacionadas con la gestión pública municipal en México.

**GRÁFICA I.10. Disponibilidad para descentralizar**



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta 2009. Nota: N = 1 974 municipios con información.

### El papel de las autoridades auxiliares

El quinto y último tema es el referente al papel de las autoridades auxiliares del municipio. Hasta hace algunos años, todavía se realizaban reformas para establecer de manera precisa dentro de los ordenamientos normativos estatales y municipales las funciones, atribuciones y responsabilidades de las autoridades municipales electas y designadas, como presidente, síndicos, regidores, secretario del ayuntamiento, contralor y directores (Ramírez y Zamora, 2008). Sin embargo, poco se ha avanzado en la definición del papel de las autoridades auxiliares en los municipios. Su importancia radica en la necesidad de descentralizar la atención municipal de la cabecera. Por ello, en distintas localidades de los municipios se asienta una autoridad auxiliar (con pocos o nulos recursos y atribuciones), que permite un primer acercamiento del poder público a los ciudadanos, principalmente en aquellas comunidades alejadas de la cabecera municipal o de difícil acceso.

Las autoridades auxiliares son diversas; pueden estar compuestas por individuos que ostentan cargos como delegado, comisario o

presidente municipal auxiliar. Las autoridades auxiliares también pueden tomar la forma de comités encargados de fomentar y coordinar la participación de la comunidad para realizar gestiones, discutir problemas o efectuar acciones. Sus denominaciones pueden ser consejos de colaboración, consejos de participación ciudadana, comités de acción ciudadana, entre otros. Asimismo, existe la figura de jueces auxiliares o jueces de paz en las localidades, quienes realizan funciones de conciliación y mediación entre particulares en controversias de carácter, principalmente, civil y familiar. La principal deficiencia de estos jueces es que no cuentan, en la mayoría de los casos, con conocimientos sólidos en materia jurídica, limitando sus competencias y generando resoluciones basadas en el sentido común y los usos y costumbres. Además de los debates respecto a las atribuciones de las autoridades auxiliares se encuentra el referente a sus mecanismos de elección. Aunque se han diseñado como entidades ciudadanas, la elección de las autoridades auxiliares involucra la participación de partidos políticos que buscan obtener mayores posiciones en el municipio, aun a costa de la pluralidad.

Finalmente, y aunque no es materia de ninguno de los análisis realizados en el presente volumen,<sup>12</sup> es necesario reconocer que el ámbito judicial de gobierno ha tenido poca presencia en la esfera municipal. Si bien existen jueces auxiliares, de paz o conciliadores en las cabeceras municipales y en algunas comunidades en México, el papel que deben desempeñar los juzgados y tribunales debe ser mayor. Como señala Yanome (2005), es necesario fortalecer las facultades y capacidades jurisdiccionales de los municipios; por ejemplo, instaurando tribunales contenciosos administrativos municipales. Sin embargo, para estos temas, la Encuesta 2009 desafortunadamente no es exhaustiva.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Si bien en el capítulo IV del presente volumen se consideran algunas preguntas de la sección III, “Justicia Municipal”, de la Encuesta 2009, éstas se relacionan con la participación de los jueces calificadoros u homólogos en la iniciación de procesos y sanciones, elementos con mayor énfasis en el tema de seguridad municipal.

<sup>13</sup> La sección III de la Encuesta 2009 comprende únicamente cinco preguntas.

## **Estructura y funciones de la administración pública municipal**

Es claro que el privilegio de lo local es precisamente su concentración en lo concreto, en el ambiente inmediato, en soluciones cuyo éxito radica justamente en su precisión y eficacia (Guillén, 2007). Pero también es necesario reconocer que los indicadores de desarrollo o rezago de los espacios locales se relacionan íntimamente con la manera en que sus gobiernos son capaces de transformar las demandas, administrar sus recursos y proveer acciones públicas concretas que busquen dar solución a las necesidades locales. Por ello, las capacidades institucionales y organizacionales con las que cuentan las autoridades públicas son fundamentales para dar sentido a la acción, y para encauzar —dentro de un marco democrático— los distintos intereses y perspectivas ciudadanas (Hirst, 2000; Stoker, 2000; Cabrero, 2005).

Durante las últimas décadas son frecuentes los ejemplos de gobiernos municipales en el mundo que se han embarcado en procesos de modernización administrativa. La implementación de nuevas tecnologías, la provisión indirecta y terciarizada de los servicios públicos, el involucramiento de las organizaciones sociales y comunitarias para la ejecución de la obra pública municipal, entre otros, son elementos de avance que han generado los gobiernos locales.<sup>14</sup> Para dar sentido a los avances que en materia administrativa han registrado algunos municipios, es importante reconocer en primera instancia cuáles han sido sus activos estructurales y funcionales que han permitido un mejor desempeño de la administración pública local.

En la actualidad los aparatos administrativos de los gobiernos municipales mexicanos se caracterizan por la coexistencia de modelos tradicionales de la administración pública que han permanecido con el mismo perfil desde hace varias décadas, con modelos más modernos y abiertos a la pluralidad y a desplegar rasgos inno-

<sup>14</sup> La evidencia sobre el avance en materia de modernización administrativa e innovación gubernamental en municipalidades de varios países se desarrolla en los trabajos de Reichard (2003), Wollmann (2004), Cabrero (2008) y Hartley *et al.* (2002).

vadores con la incorporación de instrumentos técnicos más cercanos a la llamada gerencia pública y a la interacción con los usuarios de los servicios locales (Cabrero, 2005).

A este respecto, este tercer apartado del capítulo presenta un análisis sobre el ámbito administrativo y las capacidades institucionales de los gobiernos municipales del país. Para ello, nuestro marco de análisis se divide en dos dimensiones, la estructural y la funcional. Desde la primera nos interesa observar: 1) el diseño de las estructuras organizacionales; 2) la preparación profesional de los funcionarios públicos, y 3) el marco reglamentario de la función pública local. En un segundo plano, queremos indagar sobre 1) la eficiencia de la gestión municipal y 2) las relaciones intergubernamentales y la colaboración horizontal, principalmente en materia de prestación de servicios (aunque este aspecto se revisará en detalle en el capítulo 3). Debe destacarse que para el caso de algunas tareas específicas a cargo de los gobiernos municipales que igualmente corresponderían a esta fase funcional —tales como seguridad pública, transparencia y rendición de cuentas, finanzas públicas, acceso y uso de tecnologías de la información y la comunicación (TIC), gobierno electrónico, participación ciudadana, así como prestación de servicios públicos— los siguientes capítulos abordan más profusamente estos tópicos.

### Los municipios y sus estructuras organizacionales ¿quiénes y cómo se conforman las cajas negras de la administración municipal?

Para esta segunda sección del capítulo cabe recordar que la muestra que utilizamos es variable según la pregunta a la que se haga referencia. A diferencia de la primera sección, aquí sí hemos incluido a las 16 delegaciones del Distrito Federal y a los municipios que en la Encuesta 2009 asentaron regirse por sistemas de usos y costumbres. Esto se debe a que, si bien no es posible considerarlos como modelos de gobierno similares a los municipios, sí presentan rasgos de su estructura y funciones administrativas que nos permiten compararlos. De este modo, en cada uno de los cuadros y gráficas de esta tercera parte se indica claramente cuál es la base muestral que se considera para el análisis.

### *El tamaño de las burocracias municipales*

El primer aspecto que queremos resaltar es quiénes conforman los gobiernos municipales en México y de qué tamaño son las burocracias municipales. Este rubro es importante, puesto que, dada la amplitud de tareas asignadas a los municipios —infraestructura básica, medio ambiente, desarrollo urbano, política social, vivienda, esparcimiento, seguridad pública, justicia, etc.—, es común observar el constante dilema de la falta de recursos necesarios para dar solución a la problemática municipal; en este caso, aunque los gobiernos reciban nuevas funciones, no es extraño observar que dichas tareas se sigan ejecutando con las estructuras y los sistemas tradicionalmente utilizados.

Al revisar información de encuestas anteriores,<sup>15</sup> observamos que de 1995 a 2009 la tendencia ha sido creciente, y para 2009 se registró un total de 623 629 servidores públicos municipales, lo que representa cerca de seis servidores por cada mil habitantes, tomando en consideración la población total del país.<sup>16</sup> En la gráfica I.11 se ilustra que, en términos absolutos, son los municipios metropolitanos y urbanos pequeños los que registran para todos los años de referencia un mayor número de empleados públicos, aunque, ciertamente, esto se correlaciona con el tamaño poblacional de las categorías de municipios que utilizamos.

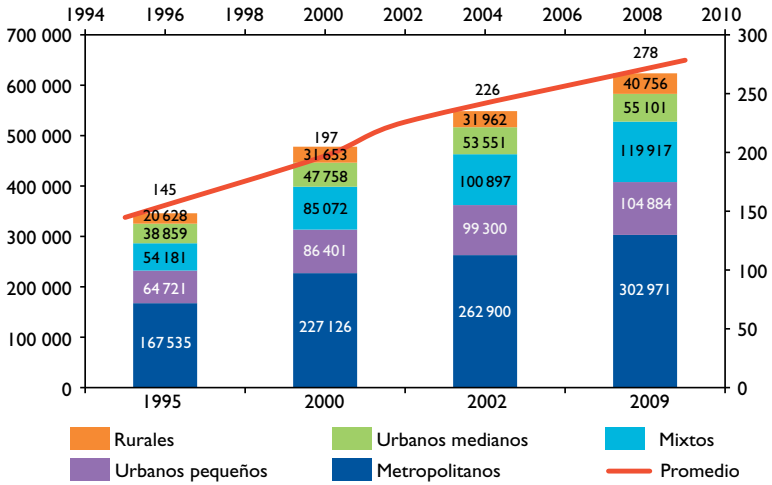
Un análisis más preciso nos obliga a revisar los datos en términos relativos, es decir, a saber cuántos servidores hay en relación con el tamaño de la población en cada municipio. Los resultados arrojan que el número de empleados municipales por cada mil habitantes se ha incrementado (gráfica I.12), partiendo de un rango de 4-9 por cada mil habitantes para el primer año de referencia, a 8-20 servidores públicos municipales por cada mil habitantes para 2009. Esto significa que, en promedio, los municipios

<sup>15</sup> Nos referimos a las encuestas ya mencionadas: Segob-INEGI (1995), Perfil de los Municipios en México; Indesol e INEGI (2000), Encuesta sobre Desarrollo Municipal, y Sedesol, INEGI, Indesol y Conapo (2002), Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social.

<sup>16</sup> Los datos del Censo 2010 reportan un total de 112 336 538 habitantes en toda la república mexicana.

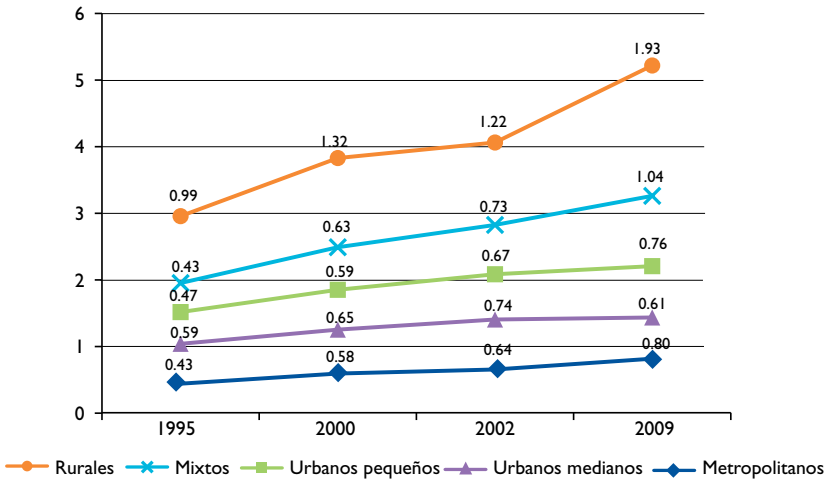


**GRÁFICA I.11. Evolución del número de servidores públicos municipales según tipo de municipio (años seleccionados)**



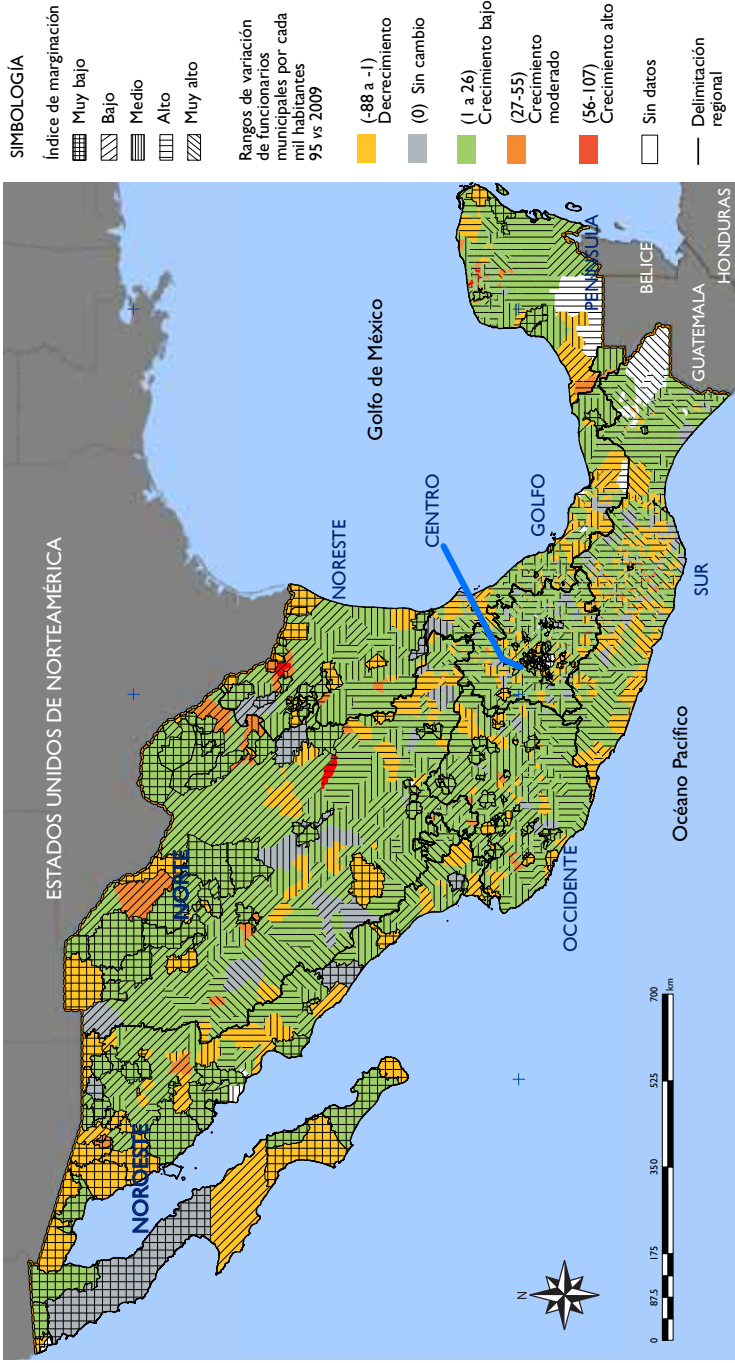
Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas municipales 1995, 2000, 2002 y 2009. Nota: N = 2 392 municipios con información desde 1995. El promedio se refiere al número de servidores públicos municipales por municipio a nivel nacional, considerando todas las categorías de municipios y los 2 392 municipios de la muestra.

**GRÁFICA I.12. Evolución del número de servidores públicos municipales según tipo de municipio (años seleccionados, porcentaje de servidores respecto del total de la población)**



Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas municipales 1995, 2000, 2002 y 2009. Nota: N = 2 392 municipios con información desde 1995.

**MAPA I.I.** Crecimiento de servidores públicos municipales por cada 1000 habitantes (comparativo 1995 y 2009) e índice de marginación por municipio



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta 2009.

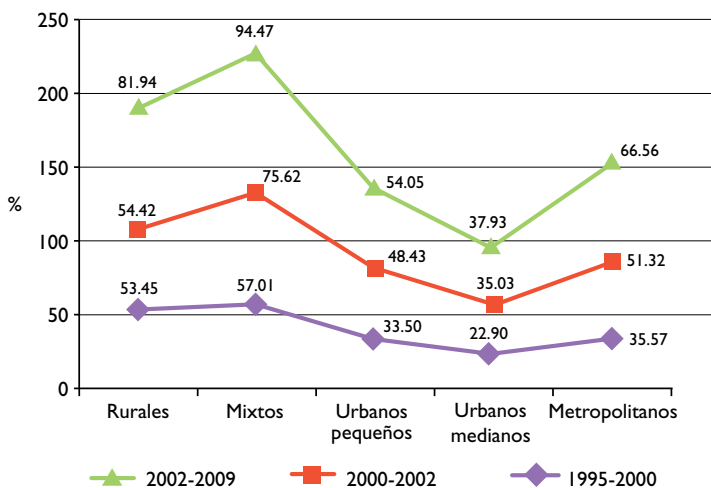
han ampliado en 100 por ciento su planta de empleados públicos en los últimos quince años.

En la gráfica I.13 se registra que, proporcionalmente, en los municipios rurales y mixtos hay más servidores públicos respecto del total de la población municipal. En contraste, al revisar de manera particular cada uno de los 2 392 municipios —de los que tenemos información—, se identifica que en algunos casos ha habido un decrecimiento, siendo la disminución hasta de 88 servidores públicos menos por cada mil habitantes, como el caso de Chapala, Jalisco; mientras que, por otro lado, se identifican crecimientos significativos, como el caso de Tepakán en Yucatán, donde se registra una variación de 107 servidores más por cada mil habitantes (I.1). En el mapa I.1 se observa que no hay un patrón claro de crecimiento de los empleados municipales, si acaso el mayor número de municipios con crecimiento moderado (27-55 servidores) y alto (57-107 servidores) se ubican primordialmente en las regiones noroeste, norte y noreste, mientras que el crecimiento bajo (1-26 servidores) es generalizado en todas las regiones del país y no se corresponde con algún nivel de marginación en particular.

Finalmente, al observar las variaciones porcentuales entre los tres cortes en el tiempo con los que contamos (1995-2000, 2000-2002 y 2002-2009), se obtiene que el número de servidores públicos municipales ha aumentado de forma sistemática, sin guardar una relación constante con el tamaño de la población de los municipios. Esto se comprueba al ver que no sólo los municipios pequeños —mixtos y rurales— tienen una gran variación, sino que también se registra un amplio porcentaje de crecimiento para el caso de los municipios metropolitanos.

Así, una primera observación con estos datos es que el tamaño de las estructuras administrativas municipales ha mostrado un claro incremento en los últimos quince años, por lo que hoy contamos con más empleados públicos para cada mil habitantes. Cabe señalar en este sentido que las administraciones municipales mexicanas mostraban claros rezagos de personal suficiente en décadas pasadas para atender las crecientes necesidades de atención de servicios a la población, por lo que el flujo de recursos fiscales por medio de participaciones y aportaciones federales ha permitido

**GRÁFICA I.13.** Variación porcentual del número de servidores públicos municipales por tipo de municipio (periodos seleccionados)

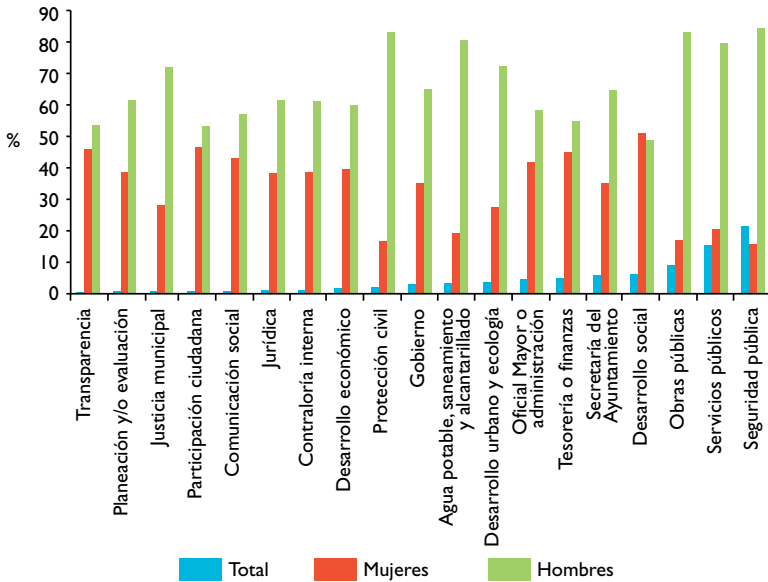


Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas municipales 1995, 2000, 2002 y 2009. Nota: N = 2 392 municipios con información desde 1995.

liberar recursos propios de las haciendas municipales que se han canalizado a la ampliación de las plantillas de personal y al fortalecimiento del capital humano. Por otra parte, se ha podido observar que parte de la expansión de las plantillas de personal se registra en buena medida en personal adscrito a las áreas de seguridad pública, que mostraba rezagos importantes.

La gráfica I.14 ilustra este aspecto y permite ver la distribución del total de servidores públicos según área temática. Es claro que uno de cada cinco servidores públicos en los municipios del país desempeña funciones vinculadas a cuestiones de seguridad pública, seguidos de los operadores de servicios públicos y, en tercer lugar, los empleados públicos municipales que ejecutan obras públicas. En el otro extremo, las funciones de participación ciudadana, justicia municipal, planeación o evaluación, y transparencia apenas figuran con algunos servidores públicos encargados de desempeñar labores en estos temas. Finalmente, en la gráfica se observa que sólo para el caso de las labores de desarrollo social se registran más mujeres desempeñando tareas dentro del ayuntamiento;

**GRÁFICA I.14. Distribución de servidores públicos según función y sexo, 2009**

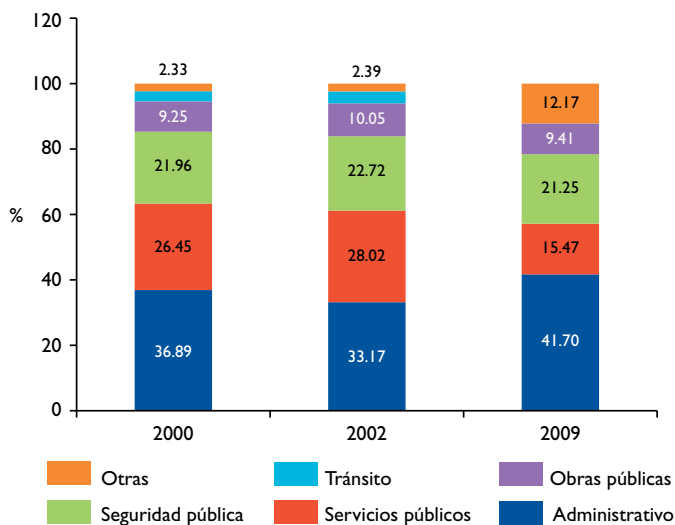


Fuente: Elaboración propia con base en las Encuesta 2009. Nota: N = 2 396 municipios con información.

mientras que en promedio para todas las categorías se identifica 34 por ciento de mujeres y 66 por ciento de hombres, lo que refleja amplias disparidades en el desempeño de labores públicas a cargo de las mujeres en relación con los hombres, lo que muestra que las administraciones municipales tienen las mismas tendencias que el conjunto del país en cuanto a oportunidades y condiciones laborales inequitativas. Al igual que las presidencias municipales y las comisiones de los ayuntamientos, la administración pública está controlada básicamente por hombres.

Para saber en qué áreas se ha observado mayor presencia de servidores públicos utilizamos los datos de las encuestas de 2000, 2002 y la Encuesta 2009. Fue difícil obtener el mismo detalle por área temática para las encuestas anteriores, por lo que en la gráfica I.15 se agregó a los servidores según si desempeñaron cargos administrativos, del área de servicios públicos, seguridad pública, obras públicas, tránsito, así como de otras áreas. Como se observa

**GRÁFICA I.15.** Distribución del personal municipal según tipo de funciones (comparativo 2000, 2002 y 2009)



Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas municipales 2000, 2002 y 2009. Nota: N2000 = 2 427; N2002 = 2 429; N2009 = 2 396. En 2009 no se incluyó la categoría "Tránsito".

en la gráfica, la distribución se ha mantenido similar desde 2000 hasta 2009; las variaciones se registran en el área de servicios públicos, que disminuyó de 27 por ciento de servidores a 16 por ciento; en contraste, se identifica el incremento en el personal administrativo (de 37 a 42 por ciento); así como el crecimiento de nuevas funciones, ya que para 2000 y 2002 estas otras áreas se conformaban por 2 por ciento de los empleados públicos, y para 2009 este porcentaje aumentó a 13 por ciento. En el caso de seguridad pública, el porcentaje se ha mantenido constante con alrededor de 20 por ciento de los servidores públicos desempeñando este tipo de tareas; aunque este porcentaje es menor que el relativo al ámbito administrativo, al desagregar las funciones (como se muestra en la gráfica I.14), la función de seguridad pública representa el área que más empleados públicos concentra en 2009.

Si bien el crecimiento del personal municipal se puede entender como una extensión en el tipo de funciones y, más concretamente, la responsabilidad directa en las áreas de seguridad pública

en control de los gobiernos municipales, es claro que también en cierta medida se puede estar presentando un fenómeno de crecimiento inercial de burocracias locales. Este fenómeno propio de organizaciones gubernamentales que ven incrementar las demandas de la población de forma acelerada y que además amplían su agenda de acción pública, como sucedió en su momento en la administración federal y en las administraciones estatales, es sin duda un riesgo potencial para la eficiencia del gasto municipal.<sup>17</sup> Sin embargo, se requerirá mantener una observación sobre este fenómeno por medio de encuestas futuras para ir interpretando los aspectos positivos y negativos asociados al crecimiento. Por el momento, con estos datos generales es difícil ir más allá.

#### *Formación, experiencia y funciones de los servidores públicos municipales*

El crecimiento de los funcionarios *per se* no permite mostrar qué características tienen las estructuras administrativas de los gobiernos locales, por lo que es preciso indagar acerca de algunas condiciones cualitativas de quiénes componen dichas estructuras. En este sentido, analizamos en primera instancia el perfil de los presidentes municipales según su formación y experiencia laboral previa, y en segundo lugar revisamos estas mismas características para los titulares de las unidades administrativas, es decir, para los funcionarios de más alto nivel de la administración.<sup>18</sup>

En cuanto al primer aspecto se observa que, en promedio, el grado de educación en el que se concentra el mayor número de presidentes municipales es la licenciatura (38 por ciento), seguido del nivel primaria (24 por ciento) y secundaria (15 por ciento) (cuadro I.4). Por su parte, al categorizar a los municipios según su tamaño poblacional, se observa que los municipios que concentran el mayor porcentaje de presidentes con niveles de educación

<sup>17</sup> Para complementar este análisis, véase la información correspondiente al tema de finanzas públicas que se desarrolla en el capítulo II de esta publicación.

<sup>18</sup> Nos referimos a funcionarios municipales cuando ocupan algún cargo como titulares de área dentro del ayuntamiento y utilizamos el término servidores públicos cuando aludimos a operadores, técnicos y el resto de los empleados de la administración municipal.

**CUADRO I.4.** Nivel de escolaridad de los presidentes municipales por tipo de municipio (porcentaje)

Tipo de municipio	Ningún estudio o preescolar	Primaria	Secundaria	Técnico comercial	Preparatoria	Licenciatura	Maestría	Doctorado	No sabe	Total
Metropolitanos	0.3	4	9	3	9	58	14	1	0.6	14
Urbanos medianos	—	—	3	—	7	77	10	—	3	1
Urbanos pequeños	—	3	6	0.8	12	65	11	0.8	1	10
Mixtos	1	31	17	3	13	30	3	0.3	0.1	37
Rurales	1	31	17	3	13	30	3	0.3	0.1	37
Total	0.8	24	15	3	12	38	5	0.5	0.3	100

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta 2009. Nota: N = 2 375 municipios con información.

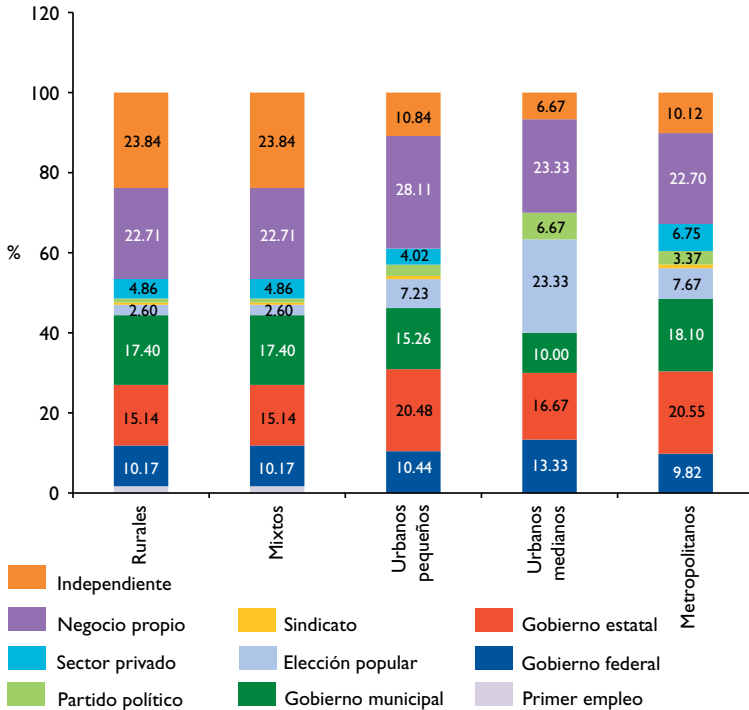
superior son los municipios urbanos medianos, seguidos de los urbanos pequeños y de los metropolitanos, mientras que en el otro extremo, los municipios con mayor concentración de funcionarios en niveles elementales de educación son los rurales y mixtos. Finalmente, los municipios metropolitanos registran los porcentajes más altos de alcaldes con niveles de maestría y doctorado.

Esta observación corrobora una vez más que en las municipalidades más pequeñas en términos de población los niveles de educación son más precarios, mientras que en los municipios densamente poblados hay mayores niveles de preparación educativa de los alcaldes. Esta conclusión se corresponde con las variables estructurales de cada categoría de municipio; además, si se comparan estos resultados con los datos recuperados de la encuesta a presidentes municipales 2004, no se observan grandes diferencias.

Por lo que se refiere a la experiencia previa, la gráfica I.16 permite observar la distribución de cada tipo de municipio, según el empleo anterior de los presidentes municipales. El empleo previo



**GRÁFICA I.16. Empleo anterior de los presidentes municipales por tipo de municipio**



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta 2009. Nota: N = 2 375 municipios con información.

más recurrente —de modo transversal en todas las categorías municipales y con porcentajes que oscilan entre 30 y 52 por ciento— es la iniciativa privada; destacando el negocio propio con el mayor porcentaje.<sup>19</sup> En contraparte, los empleos menos mencionados son los relacionados con los partidos políticos, sindicatos o primer empleo. Por último, sigue siendo muy bajo el nivel de experiencia de los presidentes municipales dentro de algún gobierno local,<sup>20</sup> y aunque en los municipios metropolitanos se registra el mayor por-

<sup>19</sup> Nos referimos a la suma de las opciones de negocio propio, empleado del sector privado e independiente, correspondientes a la pregunta 43 de la Encuesta 2009.

<sup>20</sup> Según datos de la Encuesta 2004 el porcentaje de presidentes con cargos previos en los ayuntamientos se registró entre 9 y 26 por ciento para todas las categorías poblacionales. Véase Cabrero y Zabaleta (2010).

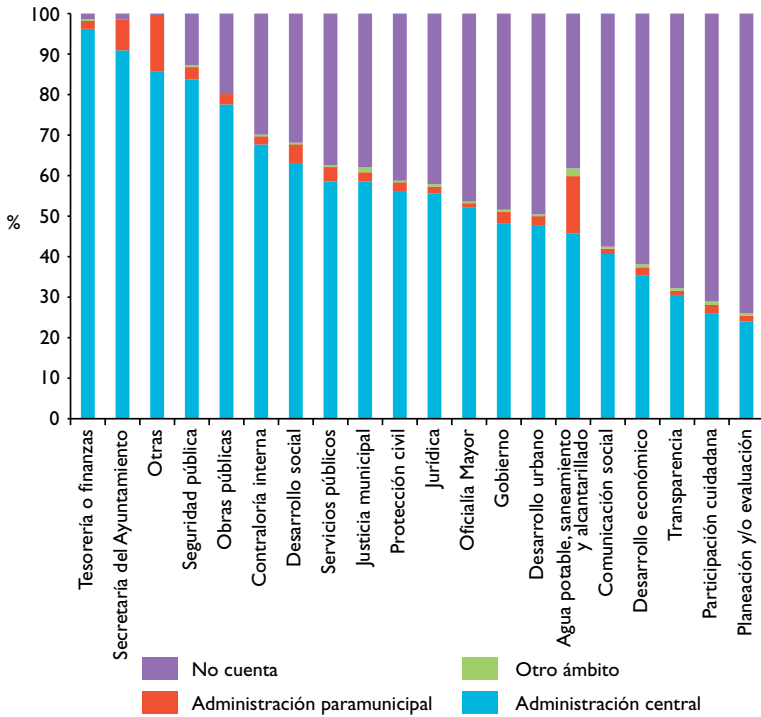
centaje de presidentes municipales con experiencia en este ámbito, los alcaldes en esta situación no rebasan 20 por ciento en ninguna de las categorías poblacionales. Así, una primera observación de esta sección apunta a que los titulares de los ejecutivos municipales cuentan con escasa experiencia en el desempeño de actividades gubernamentales. En contraposición, cerca de 50 por ciento de los presidentes municipales, sin importar el tipo de municipio, tiene un empleo previo en el sector privado.

Para caracterizar el perfil de los titulares de unidades administrativas, según su grado de escolaridad y su experiencia previa, revisamos primero cuáles son las funciones más recurrentes en los municipios del país. Para ello consideramos el cuestionamiento que se hizo a los secretarios de administración, directores generales de administración u oficiales mayores sobre el total de unidades administrativas que existen en su gobierno, sus funciones y a qué ámbito pertenecen. Los resultados se resumen en la gráfica I.17.

Como se observa, el porcentaje más alto de presencia de unidades administrativas corresponde a las áreas de finanzas, secretaría del ayuntamiento, seguridad pública, obras públicas y contraloría interna. En el otro extremo, el menor porcentaje de unidades administrativas, tanto del ámbito central como del paramunicipal, corresponde a las áreas de transparencia, participación ciudadana, y planeación o evaluación, lo que nos permite adelantar cuáles son las prioridades administrativas de los gobiernos municipales y el déficit en temas cruciales como la planeación y/o evaluación de programas. Otro dato interesante, y que es de esperarse, es que el mayor porcentaje de unidades del ámbito paramunicipal (14 por ciento) corresponde a las áreas de agua potable, saneamiento y alcantarillado, esto por la presencia de organismos operadores de agua desconcentrados del gobierno central municipal o incluso pertenecientes a otro nivel de gobierno.<sup>21</sup>

Así, tomando en cuenta las cinco principales funciones que ejercen los gobiernos municipales, se decidió revisar los niveles de escolaridad de los titulares de dichas áreas. En la gráfica I.18 se

<sup>21</sup> Para un mayor detalle de la distribución y prestación del servicio de agua potable, véase el capítulo III de este libro.

**GRÁFICA I.17.** Porcentaje de unidades administrativas por tipo de función

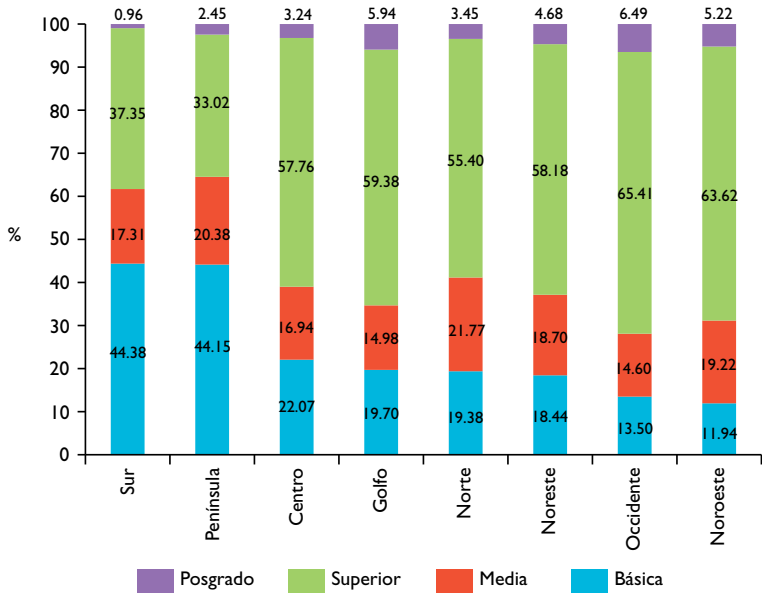
Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta 2009. Nota: N = 2 396 municipios con información.

aprecia la distribución de niveles de educación por regiones del país. Los titulares con menor preparación se ubican en las regiones sur y península, donde el mayor porcentaje de funcionarios cuenta únicamente con educación básica y media. En el resto de las regiones los niveles superiores de educación ocupan el mayor porcentaje, que oscila entre 55 y 65 por ciento. Por último, la región occidente es la que relativamente presenta más casos de funcionarios con niveles de posgrado (maestría y doctorado) (6.5 por ciento), seguida del golfo y el noroeste.

Otro ejercicio que nos permite observar los niveles de escolaridad es la integración de los titulares de todas las unidades que componen los ayuntamientos del país. De este modo, se utilizó la pregunta sobre los años de estudio de cada titular de área y los re-



**GRÁFICA I.18.** Porcentaje de funcionarios según niveles de educación y región del país

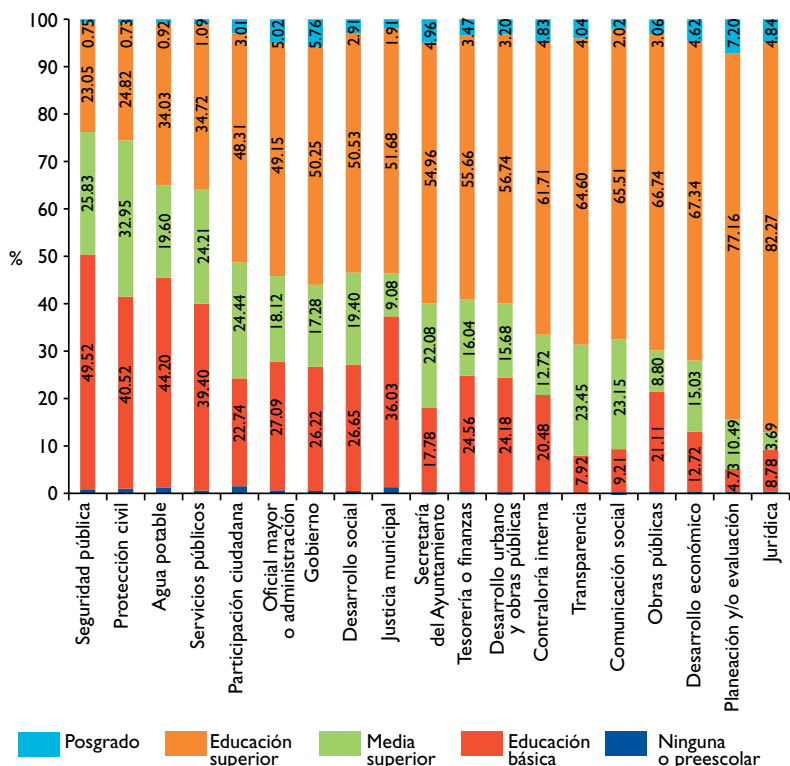


Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta 2009. Nota: N = 2 396 municipios con información. Se agruparon los datos de titulares de las unidades administrativas de finanzas, secretaría del ayuntamiento, seguridad pública, obras públicas y contraloría interna.

sultados promedio no son muy halagadores. El mapa I.2 muestra que la categoría más alta corresponde a diez años de estudio —en promedio por todos los titulares de área de cada municipio—, lo que ubicaría a los funcionarios en el primer año de preparatoria. El único municipio que alcanza los diez años de estudio es la Delegación Cuajimalpa de Morelos, en el Distrito Federal. Por su parte, el segundo nivel más alto de educación —que se puede recuperar con estos datos— es la educación secundaria; las regiones con más municipios en esta condición son occidente, noroeste y norte. Sin embargo, la categoría más generalizada en toda la república mexicana es la que conforma un rango entre cuatro y seis años de estudio, lo que significa que, en promedio, los titulares de área de los municipios mexicanos tienen un nivel de educación primaria.

Ciertamente, éste es un análisis a nivel agregado, puesto que, como se advierte en la gráfica anterior (I.18), hay registro de fun-

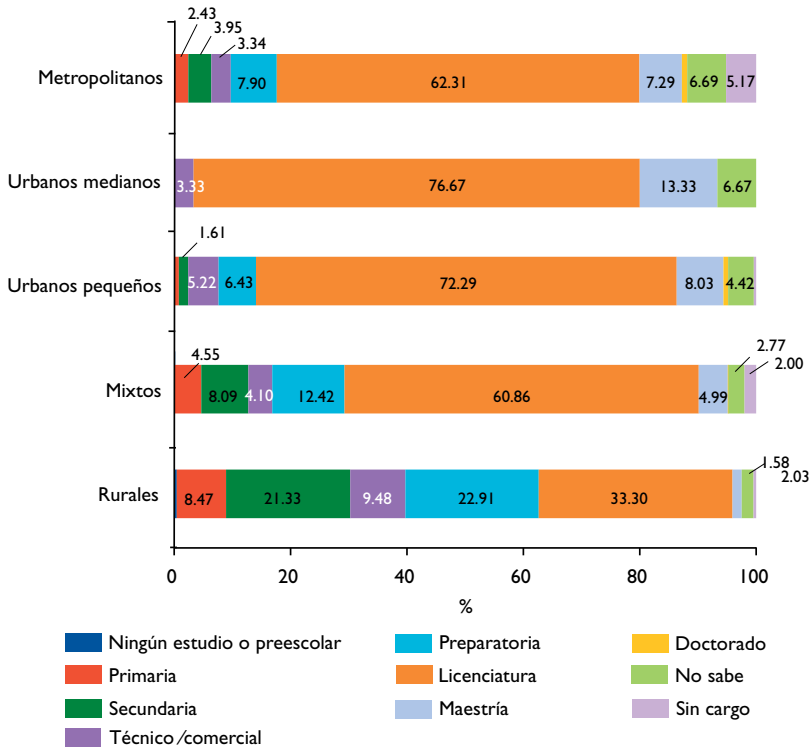
**GRÁFICA I.19** Distribución de funcionarios según grado académico (por función)



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta 2009. Nota: N = 2 396 municipios con información. Educación básica: primaria y secundaria; educación media: técnica comercial y preparatoria; educación superior: licenciatura, y posgrado: maestría y doctorado.

cionarios municipales con niveles de maestría y doctorado. Por ello, para acercarnos con mayor precisión a la preparación de los funcionarios en las áreas administrativas, se llevó a cabo el análisis desagregando los niveles educativos de todos los titulares de área (gráfica I.19). Como se observa en la gráfica, las áreas con funcionarios más preparados —con mayor porcentaje de educación superior— son obras públicas, desarrollo económico, planeación o evaluación, y jurídica; salvo el caso de obras públicas, el resto de las funciones se caracteriza por tener un bajo número de servidores

**GRÁFICA I.20.** Porcentaje de secretarios del ayuntamiento según nivel de escolaridad



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta 2009. Nota: N = 2 396 municipios con información. La función de secretaría del ayuntamiento está presente en 97.56 por ciento de los municipios que contestaron.

públicos y baja presencia de unidades administrativas. En el otro extremo, las funciones de seguridad pública, protección civil, agua potable, servicios públicos y protección ciudadana presentan una mayor concentración de funcionarios con educación básica y media únicamente. El caso de seguridad y el de servicios públicos son contrastantes, pues se trata de áreas con un gran número de empleados, pero son dirigidas —en promedio— por funcionarios públicos con menor preparación académica.

Finalmente, en la gráfica I.19 se observa que las áreas con mayor porcentaje de funcionarios con niveles de posgrado (maestría y

doctorado) son planeación o evaluación, gobierno, y oficial mayor o Administración.

Para identificar las diferencias del grado de estudios según criterios poblacionales, la gráfica I.20 resume, a modo de ejemplo, la condición de los secretarios del ayuntamiento de todo el país por tipo de municipio. Se observa que los municipios con mayor porcentaje de funcionarios con niveles de educación media son los municipios rurales; mientras que en el resto de las categorías poblacionales, los secretarios se concentran entre 50 y 78 por ciento en niveles de educación superior. Finalmente, los municipios con mayor porcentaje de secretarios del ayuntamiento con grado de maestría son los urbanos medianos. Al igual que en el caso de los presidentes municipales, conforme se avanza en el tamaño del municipio, se registran mayores niveles de preparación.

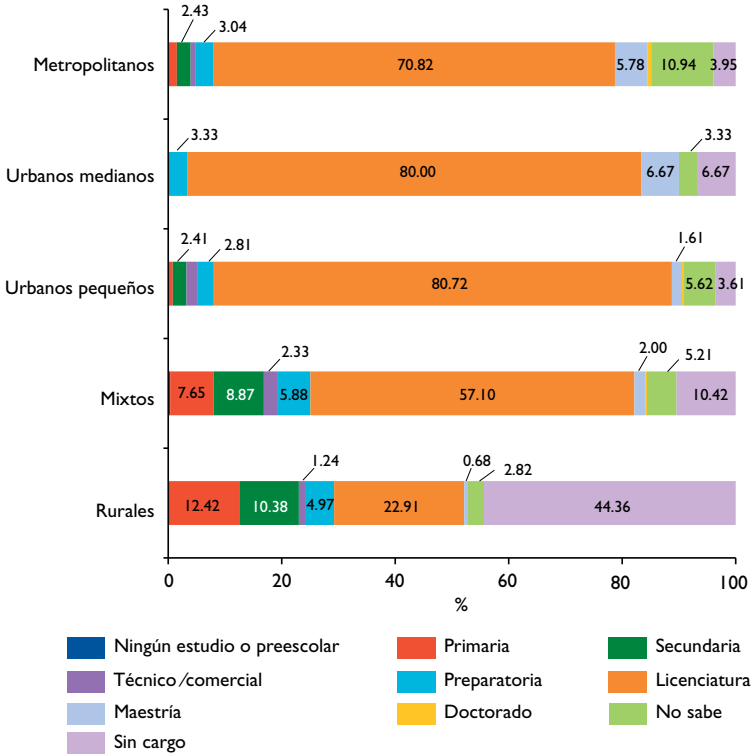
Para el caso de los titulares de obras públicas, rubro que representa la quinta función más importante, por debajo de seguridad pública,<sup>22</sup> y registrada en cerca de 72 por ciento de los municipios, observamos en principio que los municipios que tienden a carecer de unidades encargadas de esta función son los municipios rurales (45 por ciento, aproximadamente). Esto permite dar cuenta de la incapacidad estructural que tienen estos municipios para la satisfacción de necesidades de infraestructura. Así también, la gráfica I.21 destaca que los municipios con mayor preparación educativa de sus titulares de obra pública son los urbanos pequeños y medianos, donde alrededor de 80 por ciento de los titulares tiene estudios de licenciatura. Finalmente, los municipios con mayor porcentaje de funcionarios de obra pública con grado de maestría son los municipios urbanos medianos y metropolitanos, resultados similares al caso de los secretarios del ayuntamiento.

Por lo que corresponde a la experiencia previa, utilizamos nuevamente el cargo de secretario del ayuntamiento y de obras públicas como un medidor del tipo de empleo anterior con el que cuentan los funcionarios municipales. Tal como se muestra en el cuadro

<sup>22</sup> Para conocer el perfil de los titulares de tesorería y finanzas, servicios públicos, seguridad pública, transparencia, participación y gobierno electrónico, véanse en este volumen los capítulos específicos de estas funciones.



**GRÁFICA I.21. Porcentaje de titulares de obra pública según nivel de escolaridad**



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta 2009. Notas: N = 2 396 municipios con información. La función de obras públicas está presente en 78 por ciento de los municipios que contestaron.

I.4, en promedio, alrededor de 40 por ciento de los secretarios del ayuntamiento de los municipios proviene de la iniciativa privada y en segundo lugar, pero con un bajo porcentaje (17 por ciento), el empleo anterior más reportado es el gobierno municipal. Según el tipo de municipio, se identifica un mayor porcentaje de funcionarios provenientes de la iniciativa privada en los municipios rurales (45 por ciento) y el menor porcentaje en municipios urbanos medianos (33 por ciento). Por su parte, la experiencia previa en gobiernos municipales se concentra en mayor medida en los municipios urbanos pequeños y medianos (en promedio 21 por ciento para ambas categorías). Finalmente, en los municipios mixtos y urbanos

### CUADRO I.5. Empleo anterior de los secretarios del ayuntamiento (porcentaje)

Tipo de municipio	Gobierno federal	Gobierno estatal	Gobierno municipal	Iniciativa privada	Cargo de elección popular	Representación sindical	Cargo en partido político	Es primer trabajo	No aplica	Total
Metropolitanos	7	18	18	34	2	0.90	3	2	15	14
Urbanos medianos	13	13	20	33	—	—	7	—	14	1
Urbanos pequeños	13	19	22	34	0.80	0.40	0.80	1	9	10
Mixtos	15	16	15	40	1	0.40	2	4	7	37
Rurales	7	11	17	45	0.40	0.20	0.56	16	2	37
Total	11	15	17	40	0.90	0.40	1	8	6	100

*Fuente:* Elaboración propia con base en la Encuesta 2009. *Notas:* N = 2 396 municipios con información. La función de secretaría del ayuntamiento está presente en 97.56 por ciento de los municipios que contestaron. “No aplica” se refiere a los municipios que no cuentan con el cargo de secretarios del ayuntamiento.

pequeños los secretarios del ayuntamiento han tenido mayor experiencia en el gobierno federal y el gobierno estatal, respectivamente.

El análisis para el caso de los responsables de obra pública es similar al caso anterior, en promedio cerca de 40 por ciento de los titulares de área tiene un empleo previo en el sector privado, seguido de 20 por ciento de los titulares con experiencia en gobiernos municipales. Al revisar los datos por tipo de municipio identificamos que aquellos que concentran relativamente más titulares con empleos privados son los municipios urbanos pequeños con 47 por ciento, los municipios metropolitanos concentran mayor porcentaje de titulares con experiencia en gobiernos locales (27 por ciento), seguidos de los urbanos medianos en gobiernos estatales

**CUADRO I.6.** Empleo anterior de los titulares de obras públicas (porcentaje)

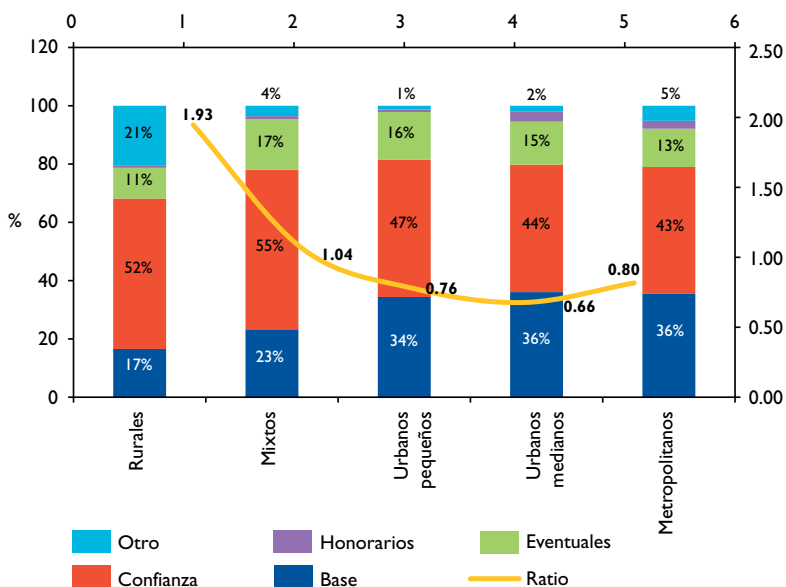
Tipo de municipio	Gobierno federal	Gobierno estatal	Gobierno municipal	Iniciativa privada	Cargo de elección popular	Representación sindical	Cargo en partido político	Es primer trabajo	No aplica	Total
Metropolitanos	3	10	26	40	0.30	—	1	1	18	14
Urbanos medianos	—	17	13	47	—	—	—	—	23	1
Urbanos pequeños	3	8	25	47	0.40	—	—	1	15	10
Mixtos	4	6	22	45	0.40	0.20	1	3	18	38
Rurales	2	3	14	30	0.10	—	0.30	2	47	37
Total	3	6	20	39	0.30	0.08	0.70	2	28	100

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta 2009. Notas: N = 2 396 municipios con información. La función de secretaría del ayuntamiento está presente en 97.56 por ciento de los municipios que contestaron. “No aplica” se refiere a los municipios que no cuentan con el cargo de obras públicas.

(18 por ciento) y municipios mixtos con funcionarios experimentados en el gobierno federal (4 por ciento).

La información de la Encuesta 2009 no permite conocer la especialización de los estudios superiores de los funcionarios públicos o las áreas de experiencia previa en los gobiernos locales, dato que permitiría hacer inferencias más precisas sobre la pertinencia de los cargos públicos ocupados, así como los niveles profesionales dentro de las estructuras administrativas. En contraste, sí se puede conocer el tipo de contratación de los servidores públicos, lo que de modo exploratorio permite conocer los elementos con los que cuentan los ayuntamientos para dar estabilidad y continuidad a las políticas locales desde sus plantillas de recursos humanos.

**GRÁFICA I.22. Esquema contractual de los servidores públicos municipales**



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta 2009. Notas: N = 2 401 municipios con información. El ratio corresponde al porcentaje de funcionarios respecto al total de la población, los municipios más pequeños tienen relativamente entre 10 y 19 funcionarios por cada mil habitantes.

A este respecto, la gráfica I.22 resume la distribución del tipo de esquema contractual desde el cual desempeñan sus funciones los servidores públicos municipales. Es claro que los esquemas de contratación son ocupados en su mayoría por empleados de confianza, que en promedio representan 47 por ciento del total, seguidos de 31 por ciento en promedio de servidores públicos de base. Al analizar los datos por tipo de municipio se observa una ligera tendencia a ampliar los elementos de base conforme aumenta el tamaño del municipio. Así, mientras los municipios rurales y mixtos tienen bajos porcentajes de este tipo de empleados (17 y 23 por ciento, respectivamente), en los municipios urbanos pequeños, medianos y metropolitanos este porcentaje es en promedio de 35 por ciento. Sin embargo, estos niveles son aún muy bajos para conformar estructuras estables y que en algún momento puedan servir como punto de arranque para un esquema de profesionalización.

Estos datos nos permiten corroborar que el servicio público en los municipios sigue una tendencia de alta volatilidad e inestabilidad, pues los funcionarios y servidores municipales responden a los intereses de las autoridades que los contratan temporalmente, condición que contrasta con la ausencia de cuerpos profesionales de carrera. Como se ha detallado en otros momentos, anualmente alrededor de 60 mil funcionarios municipales rotan de sus puestos como consecuencia de los cambios en los ayuntamientos del país.<sup>23</sup>

Sin lugar a dudas la profesionalización resulta un elemento crucial para la generación de experiencias valiosas y de largo alcance al interior de las organizaciones públicas locales, que permita mejorar la calidad de la gestión diaria y le otorgue continuidad a las políticas (García del Castillo y Rivera, 2003; Merino, 2006). La tendencia hacia la urbanización de los territorios y la creciente presión por una mayor cobertura de infraestructura y mejores servicios públicos obligan hoy en día a los funcionarios y servidores públicos municipales —responsables de la prestación de estos servicios— a ser más profesionales, a mantenerse actualizados y a contar con sofisticadas herramientas y técnicas de gestión. Desafortunadamente, los datos arrojan amplias diferencias entre los esquemas contractuales, las capacidades profesionales y la formación educativa de los funcionarios locales en México, lo que de algún modo explica la brecha de desarrollo entre municipios de similares condiciones e inmersos en contextos parecidos.

Con los datos anteriormente mostrados podemos llegar a tres conclusiones. En primer lugar, los gobiernos municipales en México se integran con funcionarios y servidores públicos medianamente preparados, el nivel de educación se corresponde con el tamaño del municipio; es decir, en municipios más pequeños —rurales y mixtos— se registran niveles de educación más ele-

<sup>23</sup> Cabe recordar que, según datos de la Encuesta a Presidentes Municipales de 2004, se registraba un promedio de antigüedad para los titulares de área de entre 1.7 y 4.4 años en el puesto, lo que refuerza el argumento de la inestabilidad en las estructuras administrativas, así como el corto alcance y la falta de continuidad de los proyectos municipales. Desafortunadamente, la información sobre antigüedad en el puesto no se recuperó en la Encuesta 2009.

mental. Así también las zonas del país más rezagadas en esta materia son el sur y la península. Finalmente, pese a que en algunos casos se registran funcionarios o titulares de área con niveles de posgrado, el promedio de años de estudio —considerando a todos los titulares de área de un gobierno municipal— no rebasa los diez años en ningún municipio del país. Las áreas administrativas con mayor número de empleados no necesariamente son las más preparadas y, en cambio, la mejor preparación se registra en las áreas con menor presencia de unidades administrativas y con menos porcentaje de servidores públicos.

La segunda conclusión es que, si bien los gobiernos municipales en México aumentan el número de unidades administrativas conforme se vuelven más complejas las tareas locales, esto no implica una mayor eficiencia en la gestión, pues siguen enfrentando dilemas estructurales como la baja preparación de sus funcionarios públicos y la poca experiencia en el ámbito gubernamental local (menos de 20 por ciento, considerando todos los municipios) y, al igual que los presidentes municipales, los empleos anteriores de los titulares de área en su mayoría se ubican en la iniciativa privada.

Finalmente, la alta rotación en los puestos de los funcionarios públicos, que en la mayor parte de los municipios obedece a esquemas de contratación por confianza, es un síntoma de la inestabilidad de los gobiernos locales que resulta una fuerte restricción para la continuidad de proyectos municipales de largo plazo. Los datos con los que hoy contamos refuerzan la tendencia marcada hace 15 años en términos de desarrollo profesional de los funcionarios y servidores públicos municipales: esquemas de contratación tan flexibles y una escasa base profesional que terminan por propiciar inestabilidad e improvisación en las tareas del gobierno local.

### *El marco reglamentario de los gobiernos municipales*

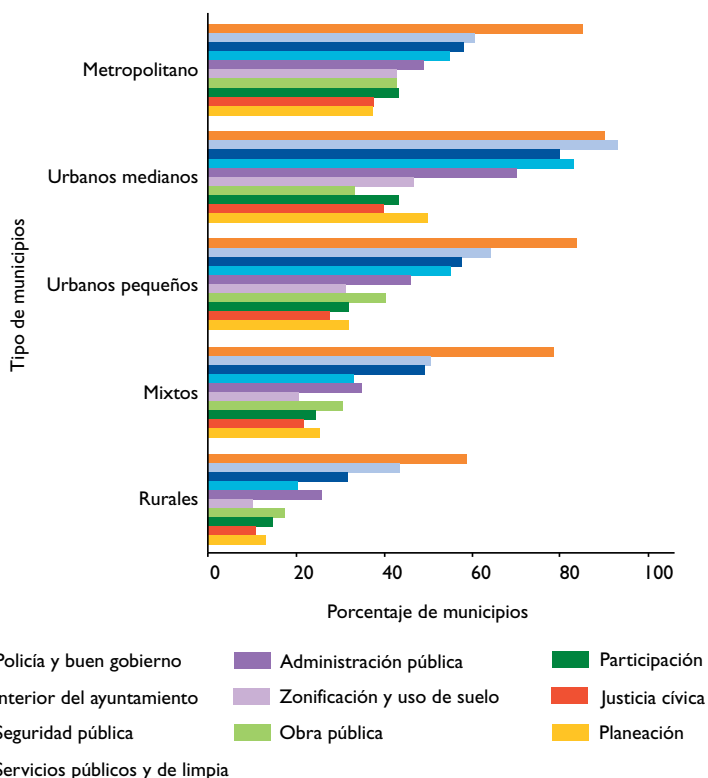
Por último, el tercer aspecto que nos puede ayudar a definir desde un enfoque estructural a los municipios es su marco reglamentario. Precisamente, entre todas las facultades con las que cuenta el gobierno municipal, una de las más significativas —y que le otorga

el calificativo de gobierno según el artículo 115 constitucional— es su capacidad normativa dentro de su ámbito jurisdiccional. Se esperaría que a poco más de una década de las reformas que han dotado de mayor autonomía a los ayuntamientos y al estar inmersos en una configuración de partido dominante, las funciones legislativas del cabildo se reflejaran en la actualización y la generación permanente de disposiciones normativas.

No obstante, la gráfica I.23 pone en evidencia el claro rezago en las funciones reglamentarias de los ayuntamientos del país. En esta gráfica se ilustran algunas temáticas representativas sobre las que los gobiernos municipales pueden establecer normatividad; se observa que en promedio —para todas las clasificaciones municipales— el mayor porcentaje de municipios con disposiciones normativas se registra en los temas de policía y buen gobierno, interior del ayuntamiento y seguridad pública, los cuales, efectivamente, son elementales para el funcionamiento de los ayuntamientos. En contraparte, los temas de participación, justicia cívica y planeación se presentan en un bajo porcentaje de municipios. Estos datos empatan, para el caso de planeación y participación, con la baja presencia de unidades administrativas con este tipo de funciones; lo que termina por confirmar la escasa atención que hay en estas materias dentro de los gobiernos municipales en México. Destaca también el rezago en términos de obra pública, zonificación y uso de suelo, aspectos críticos para el desarrollo de infraestructura, ordenamiento territorial y mejoramiento urbano. El porcentaje de municipios con este tipo de normatividad es ciertamente muy bajo, en ninguna de las categorías rebasa 47 por ciento, lo que implica un amplio rezago reglamentario en estas áreas de la gestión municipal.

Por otra parte, los datos por tipo de municipio reflejan que los municipios urbanos medianos registran entre 40 y 90 por ciento para todos los tópicos aquí listados. También es posible observar una tendencia decreciente conforme se disminuye el tamaño del municipio, es decir, los municipios urbanos medianos y metropolitanos presentan menores déficits en términos de reglamentación, de 40 a 90 por ciento de municipios que cuentan con reglamentos en diferentes materias; mientras que los municipios más pequeños

**GRÁFICA I.23. Porcentaje de municipios con disposiciones normativas (temáticas seleccionadas)**



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta 2009. Nota: N = 2 398 municipios con información.

presentan mayores carencias, de los cuales no más de 60 por ciento cuenta con disposiciones normativas.<sup>24</sup>

No obstante, conocer la existencia de la reglamentación local es sólo un primer paso para saber cuál es el marco desde el que se rigen los ayuntamientos en el país y la base institucional con la que gestionan trámites, servicios, inversión de obra pública, proyectos urbanos, programas sociales, contabilidad gubernamental, etcétera.

<sup>24</sup> Con la Encuesta 2009 sólo podemos hacer un análisis general acerca de las disposiciones normativas. Sería interesante recuperar datos sobre los tipos de normatividad, es decir, diferenciar entre bandos, iniciativas, reglamentos y convenios municipales.



Gracias a los datos recopilados en la Encuesta 2009 podemos saber incluso la actualización de este tipo de disposiciones. El cuadro I.7 muestra los 20 municipios con mayor rezago reglamentario en el país, abarcando disposiciones cuyo último año de actualización se registra en 1946, como es el caso de los servicios de limpia y sanidad en el municipio de Tonalá en Jalisco, hasta el reglamento de obra pública municipal del municipio de Ahome en Sinaloa, que se actualizó por última vez en 1985.

La evidencia es ciertamente preocupante, pues nos lleva a inferir que los gobiernos locales en México no cuentan siquiera con marcos institucionales *ad hoc* con las condiciones actuales en las que deben gobernar. Es claro que el marco normativo *per se* no modifica en automático las rutinas organizacionales, ni la manera de generar y operar los programas y proyectos municipales —precisamente

**CUADRO I.7.** Disposiciones normativas más antiguas en los municipios de México

Temática	Último año de actualización	Municipio	Entidad federativa
1 Servicio público de limpia y sanidad	1947	Tonalá	Jalisco
2 Mercados y comercios	1951	Iztapalapa	Distrito Federal
3 Industria y prestación de servicios privados	1954	Chihuahua	Chihuahua
4 Reglamento interior	1955	San Andrés Huayapam	Oaxaca
5 -----	1960	Sta. Ma. Yolotepec	Oaxaca
6 Rastro municipal	1962	Tulancingo de Bravo	Hidalgo
7 Servicio público de cementerios	1975	Mexicali	Baja California
8 Espectáculos y diversiones públicas	1976	Tijuana	Baja California
9 Bando de policía	1977	Felipe Carrillo Puerto	Quintana Roo
10 Seguridad pública	1980	Texistepec	Veracruz

### CUADRO I.7. Disposiciones normativas más antiguas en los municipios de México (continuación)

Temática	Último año de actualización	Municipio	Entidad federativa
11 Expendio de bebidas alcohólicas	1980	José Ma. Morelos	Quintana Roo
12 Servicio de alumbrado municipal	1980	Zapopan	Jalisco
13 Tránsito, vialidad y transporte	1981	León	Guanajuato
14 Salud pública	1981	Ocampo	Chihuahua
15 Justicia cívica municipal	1982	Venustiano Carranza	Distrito Federal
16 Administración pública municipal	1983	Jala	Nayarit
17 Catastro municipal	1983	Pachuca de Soto	Hidalgo
18 Bomberos	1985	Lerma	México
19 Protección civil	1985	Lerma	México
20 Reglamento de obra pública municipal	1985	Ahome	Sinaloa

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta 2009.

más adelante revisaremos algunos rasgos sobre la funcionalidad de los gobiernos locales—; sin embargo, la situación contraria —carecer de dicho marco de normas y pautas— complica la función administrativa municipal. La gestión local actualmente se ubica como una esfera que no puede permanecer ajena a la innovación (Guillén, 2007), menos aún frente a los dilemas que las dinámicas urbanizadoras y globales traen crecientemente consigo. Por ello, cuestiones como imagen urbana, obra pública, recolección de residuos sólidos, tránsito, seguridad pública local, dominio, ordenamiento territorial y catastro, gobierno electrónico, transparencia y participación son sólo algunos de los temas que merecen repensarse y discutirse, de modo que exista un mínimo respaldo jurídico a nivel local.

La conclusión de esta sección apunta a que no sólo hay carencias en cuanto a la existencia de disposiciones normativas en los municipios del país —relegando temáticas como las de obra pública, uso de suelo, planeación, participación, justicia cívica—, sino que además en aquellos ámbitos donde el accionar gubernamental está debidamente normado, hay un alto nivel de rezago en la actualización de los instrumentos normativos. Esto nos lleva igualmente a calificar, como se advierte en la primera parte del capítulo, el bajo rendimiento y estancamiento de las dinámicas reglamentarias al interior del cabildo.

### La dinámica de los gobiernos municipales: ¿cómo funcionan las *cajas negras* de la administración municipal?

En esta última parte mostraremos algunos datos que nos permitirían dar cuenta de la manera en que funcionan las unidades administrativas de los gobiernos municipales. *A priori* reconocemos que por las particularidades de la Encuesta 2009 y la trayectoria que han seguido este tipo de ejercicios, la información que podemos recuperar es ciertamente restrictiva en términos de los resultados acerca del desempeño de los gobiernos municipales, sobre todo si queremos obtener evidencia de las relaciones organizacionales dentro de los gobiernos. Aun así, consideramos que es posible observar algunos rasgos de la dinámica y la funcionalidad de los gobiernos municipales en algunos temas.

#### *Eficiencia en la gestión municipal*

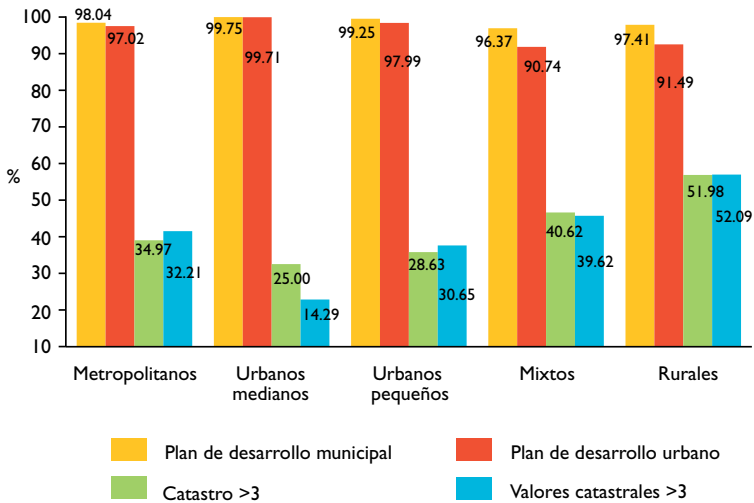
El avance en términos de innovación en el ámbito de los gobiernos locales ha sido una manifestación de respuesta a los cambios externos sucedidos en los últimos treinta años, tanto por los procesos de descentralización, como por las crisis de los Estados nacionales que delegaron a los niveles locales la responsabilidad de ciertas áreas de gobierno (Cabreró, 1998). Ese nuevo entorno trajo como resultado positivo el incentivo para que los gobiernos locales multiplicaran esfuerzos con la finalidad de mejorar sus capacidades de gestión; situación que se vio traducida en una necesidad urgente de innovar las prácticas administrativas tradicionales de tal forma que se hicieran más eficientes.

Detrás de estos esfuerzos de innovación,<sup>25</sup> indudablemente hay algo más que el solo ímpetu de los gobiernos; complementario a este impulso innovador hay diversos factores que inciden en el fortalecimiento institucional. Parte del repertorio de capacidades institucionales puede medirse —y hemos dado cuenta de ello en la sección anterior— a través del tamaño de las burocracias, la formación de los servidores públicos y funcionarios municipales, así como de las temáticas que priorizan los gobiernos locales, según el número de unidades administrativas y el respaldo normativo que les asignen. Pero esto es únicamente la primera parte de la explicación; hay que revisar cómo la conjunción de estos elementos deriva en ciertos resultados del quehacer gubernamental.

En primer lugar, hemos seleccionado algunos indicadores que permiten medir de modo aproximado la gestión municipal. Así, en la gráfica I.24 hemos integrado la existencia de los planes municipales de desarrollo, que precisamente es una de las obligaciones a las que tienen que sujetarse los gobiernos municipales; el diseño de un plan de desarrollo urbano, así como la actualización del catastro y de los valores catastrales.

En cuanto a los planes de desarrollo municipal y de desarrollo urbano, identificamos que no hay graves carencias, los municipios mixtos y rurales son los que relativamente presentan menos municipios con ambos instrumentos de planeación. Por otro lado, en lo que se refiere a la actualización de los valores catastrales y al sistema de catastro —herramientas fundamentales para la captación de ingresos propios como el impuesto predial—, observamos que los niveles de retraso se ubican, en promedio, por debajo de 50 por ciento de los municipios que no han actualizado ambos mecanismos en los últimos tres años. El mayor porcentaje con municipios en esta condición nuevamente se ubica en los municipios mixtos y rurales (40 y 50 por ciento, respectivamente) y llama la atención

<sup>25</sup> Las experiencias de innovación en gobiernos locales han sido ampliamente documentadas, en particular como resultado de la organización de certámenes que reconocen prácticas exitosas en países. Vale la pena destacar el caso del Premio Gobierno y Gestión Local en México, que a lo largo de diez años ha sido receptor de más de 4 mil programas municipales en los que se da cuenta de los esfuerzos de innovación en el país. Al respecto, véase: [www.premiomunicipal.org.mx](http://www.premiomunicipal.org.mx).

**GRÁFICA I.24. Indicadores de gestión municipal**

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta 2009. Nota: N = 2 386 municipios con información.

que en tercer lugar se registren los municipios metropolitanos con un déficit de 33 por ciento para ambas categorías.

Evidentemente, un análisis más completo nos obliga a revisar otros indicadores de desempeño y resultados de los gobiernos locales; por ejemplo, de sus programas operativos anuales, índices de satisfacción ciudadana, mecanismos de seguimiento, etc. Para acercarnos a dichos indicadores utilizamos la variable en la que se cuestiona a los funcionarios municipales sobre los elementos con los que cuenta la administración pública municipal para el ejercicio de la función de planeación o evaluación.<sup>26</sup> Los resultados se resumen en el cuadro I.8.

Como ya se había advertido en la sección sobre el tamaño de las burocracias municipales, el rezago en materia de planeación en los municipios es evidente, sólo uno de cada cuatro municipios cuenta con una unidad administrativa encargada de estas funciones. De los

<sup>26</sup> Esta sección de la encuesta fue respondida por los secretarios de administración, directores generales de administración u oficiales mayores, según el municipio.

### CUADRO I.8. Elementos de planeación o evaluación por tipo de municipio: indicadores y seguimiento (porcentaje)

Elementos de planeación o evaluación	Metropo- litanos	Urbanos medianos	Urbanos pequeños	Mixtos	Rurales	Total
Misión, visión objetivos o metas de la administra- ción pública muni- cipal definidos	74	73	78	70	72	72
Programa estratégico u operativo de la administración municipal	64	77	69	58	46	56
Indicadores de gestión o resultados	44	63	49	34	25	34
Panel de control y seguimiento de objetivos	38	57	41	30	23	30
Total	15	1	11	38	35	100

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta 2009. Nota: N = 1 567 municipios con información.

municipios que reportaron información en materia de planeación y/o evaluación (cerca de 64 por ciento de los 2 456 municipios del país), observamos que en general hay un alto porcentaje en cuanto a la definición de la misión, visión, objetivos o metas de la administración pública municipal (72 por ciento en promedio) —elementos plasmados en los planes municipales de desarrollo—. Sin embargo, cuando se cuestiona a los funcionarios públicos sobre el establecimiento de programas operativos o estratégicos, la definición de indicadores de gestión o la implementación de paneles de seguimiento de objetivos, los porcentajes registrados tienden a disminuir (56, 35 y 30 por ciento en promedio, respectivamente).

Al hacer un análisis por tipo de municipios, se identifica que los urbanos medianos y pequeños registran porcentajes más altos

en cuanto al diseño de programas estratégicos (77 y 69 por ciento, respectivamente); el porcentaje más alto en la definición de indicadores de resultados se concentra en los municipios urbanos medianos (63 por ciento), y lo mismo sucede en el caso de la instrumentación de paneles de control y seguimiento de objetivos, donde 57 por ciento de los municipios medianos se encuentra en esta condición.

En el otro extremo, y consistentemente con los análisis que se han realizado a lo largo de este capítulo, es evidente que el rezago en estas categorías es mayor en los municipios mixtos y rurales, pues en lo que se refiere a los programas estratégicos y operativos apenas alcanzan 57 y 45 por ciento, respectivamente, y en términos de indicadores estos porcentajes oscilan entre 25 por ciento para los municipios rurales y 34 por ciento para el caso de los mixtos.

Otra información que puede recuperarse en materia de planeación y/o evaluación según la Encuesta 2009 es la que se refiere a los trámites, quejas, satisfacción de usuarios y monitoreo de programas sociales (cuadro I.9). Nuevamente los municipios urbanos medianos destacan por tener un mayor porcentaje de municipios que cuentan con estas herramientas de gestión. En contraste, los municipios rurales apenas registran en promedio uno de cada cinco municipios con sistemas de captación de quejas, satisfacción de ciudadanos y seguimiento de programas sociales.

A partir de lo anterior podemos llegar a tres conclusiones. La primera es que el nivel de gestión, medido por la existencia de instrumentos de planeación municipal y urbana permite inferir que los gobiernos locales están atendiendo en un porcentaje alto (90 por ciento) el requisito de contar con un instrumento rector de la planeación del gobierno municipal tanto por la Ley General de Planeación, como por las diversas legislaciones estatales en materia de desarrollo urbano. Al menos formalmente se cuenta con el instrumento, aunque, como se verá enseguida, las derivaciones del plan son limitadas.

En segundo lugar, al revisar la actualización de herramientas tecnológicas, como son los sistemas municipales de catastro y los propios valores catastrales, podemos adelantar un poco sobre la baja propensión de los gobiernos locales a acceder y utilizar tec-

**CUADRO 1.9.** Elementos de planeación o evaluación por tipo de municipio: trámites, quejas y satisfacción de usuarios (porcentaje)

Elementos de planeación o evaluación	Metropo- litanos	Urbanos medianos	Urbanos pequeños	Mixtos	Rurales	Total
Manual o estándares de calidad para la atención de trámites	30	43	27	21	16	22
Sistema de captación de quejas o sugerencias	44	63	50	40	22	36
Sistema de información ejecutiva para la planeación y el seguimiento de los programas sociales	34	43	41	30	23	30
Mecanismos para medir la satisfacción de los usuarios	21	40	19	17	15	17
Total	15	1	11.04	38	35	100

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta 2009. Nota: N = 1 567 municipios con información.

nología para el desempeño de su gestión.<sup>27</sup> En este caso, si en términos generales se registra un amplio rezago —más de 50 por ciento de los municipios no cuenta con la actualización de estos instrumentos—, las condiciones se agudizan conforme disminuye el tamaño de los municipios, lo que explica parte de las restricciones que enfrentan los gobiernos municipales para incrementar sus recursos propios.

Finalmente, cuando se desagregan el tipo de instrumentos de planeación, evaluación y seguimiento de las acciones gubernamentales, la evidencia es que pese a que en los municipios urbanos

<sup>27</sup> Un análisis específico sobre gobierno electrónico, acceso y uso de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en los gobiernos locales se desarrolla en el capítulo VII de este libro.



y metropolitanos hay más disponibilidad de instrumentos para estos efectos, cuando se pregunta por la funcionalidad de los mismos (seguimiento de indicadores, tableros de control, evaluaciones de la gestión, sistemas de captación de quejas, etc.), los casos registrados en términos proporcionales son bajos. Ciertamente, los municipios que se encuentran en condiciones de retraso representan un porcentaje muy elevado (casi 70 por ciento en promedio respecto a la totalidad de la geografía nacional<sup>28</sup>), lo que nos permite afirmar que la gestión municipal en el país, en términos generales, sigue manteniendo el calificativo de precaria e ineficiente.

### *Articulación de relaciones intergubernamentales y esquemas de colaboración horizontal*

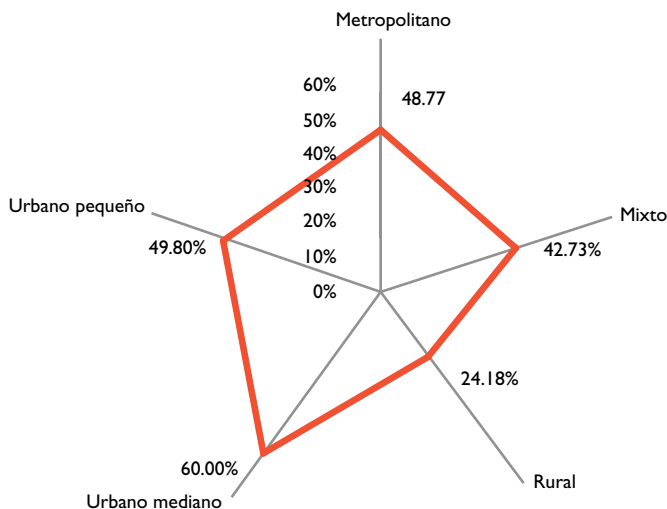
Si la gestión interna es un indicador del desempeño de los gobiernos, hoy en día su interrelación con otros agentes también es fundamental para entender su funcionalidad. Apuntábamos al inicio que las dinámicas de urbanización y el contexto de complejidad en el que se mueven hoy los gobiernos locales son factores que los obligan a mantenerse relacionados con otros actores. El incremento de necesidades compartidas entre diferentes territorialidades —entiéndase, por ejemplo, entre diferentes municipios que conforman grandes ciudades— ha obligado a las autoridades locales a buscar espacios de colaboración que traspasan sus fronteras administrativas y jurisdiccionales. Los nuevos esquemas de planeación urbana a nivel internacional implican la presencia de más de una unidad política y, en contraste, suponen la conformación de áreas metropolitanas o regiones (Choi y Brower, 2006).

Este tipo de ejercicios de planeación urbana *comprehensiva*<sup>29</sup> involucra un amplio conjunto de estructuras organizacionales, ya

<sup>28</sup> Este porcentaje se obtiene al considerar que alrededor de la mitad de los municipios que contestaron esta sección cuenta con las herramientas arriba señaladas, lo que en estricto sentido representa sólo 32 por ciento del total de 2 456 municipios.

<sup>29</sup> Se refiere al documento o documentos que orientan a los gobiernos locales a transformar las condiciones actuales en un futuro desarrollo físico, social y económico de sus regiones. Incluye la preparación de un diseño único de desarrollo del uso del suelo; también considera actividades relacionadas con condiciones ambientales, cambios demográficos y cambios socioeconómicos. Este tipo de planeación requiere sobre todo, la evaluación y revisión recurrente en ciertos periodos de tiempo (Choi y Brower, 2006).

### GRÁFICA I.25. Nivel de asociación municipal según tipo de municipio



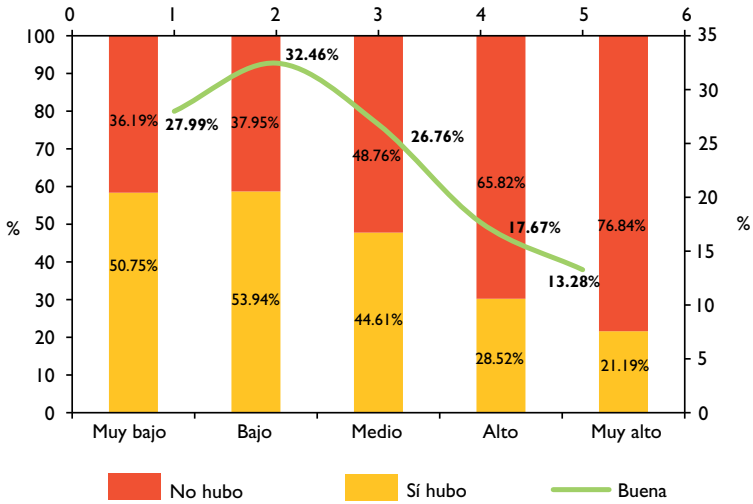
Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta 2009. Nota: N = 2 391 municipios con información.

que coloca el acento en un enfoque multisectorial de las políticas; comprende temas como el uso de suelo, vivienda, infraestructura pública, servicios, protección ambiental, desarrollo urbano, desarrollo económico, transporte, esparcimiento, etcétera. Para el caso de México, el rubro en el que puede encontrarse mayor dinámica de colaboración entre los gobiernos municipales es en materia de prestación de servicios públicos, al menos es la información de la que más se tiene avance hasta el momento.<sup>30</sup> Los datos que mostramos a continuación nos permiten dar cuenta de la manera en que se están relacionando los ayuntamientos para la provisión de bienes y servicios dentro de sus jurisdicciones.

La gráfica I.25 refleja los niveles de asociación municipal para la ejecución de acciones o prestación de bienes y servicios municipales. Del total de municipios que reportaron información, únicamente un grupo de 900 indicó que se ha asociado, es decir, 37 por

<sup>30</sup> Un análisis más profundo sobre los esquemas de prestación de servicios públicos se puede consultar en el capítulo III de este volumen.

**GRÁFICA I.26.** Nivel de asociación municipal y calificación de la asociación según grado de marginación

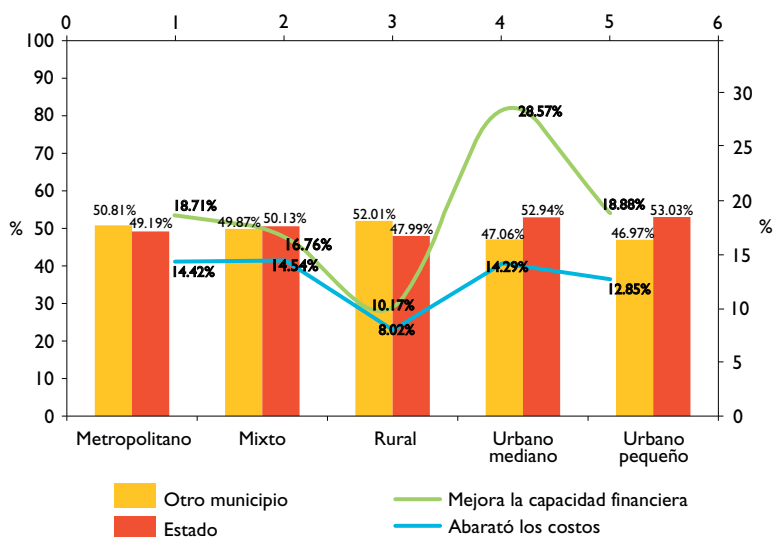


Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta 2009. Notas: N = 2 391 municipios con información. Sólo 900 municipios manifestaron haberse asociado para la prestación de servicios públicos o la ejecución de alguna función municipal.

ciento de los municipios que reportaron información. Como se detalla en la gráfica, los municipios que proporcionalmente se han asociado más son los municipios urbanos medianos, seguidos de los urbanos pequeños. Los porcentajes más bajos de nueva cuenta los registran los municipios rurales y mixtos, donde no se rebasa 45 por ciento de asociación municipal.

Al revisar la tendencia de asociación municipal por grado de marginación, observamos que son los municipios con mayores rezagos estructurales en materia de servicios públicos y de infraestructura básica los que permanecen en un mayor aislamiento, y en cambio aquellos municipios que cuentan con mayores activos en vivienda, infraestructura y educación favorecen esquemas de asociación municipal. Asimismo, mientras el grado de marginación es más bajo la asociación municipal se percibe *buena* en un mayor número de municipios, aunque también cabe especificar que esta calificación no se rebasa en más de 35 por ciento de los municipios encuestados.

**GRÁFICA I.27** Nivel de asociación municipal con otros municipios y con el gobierno estatal

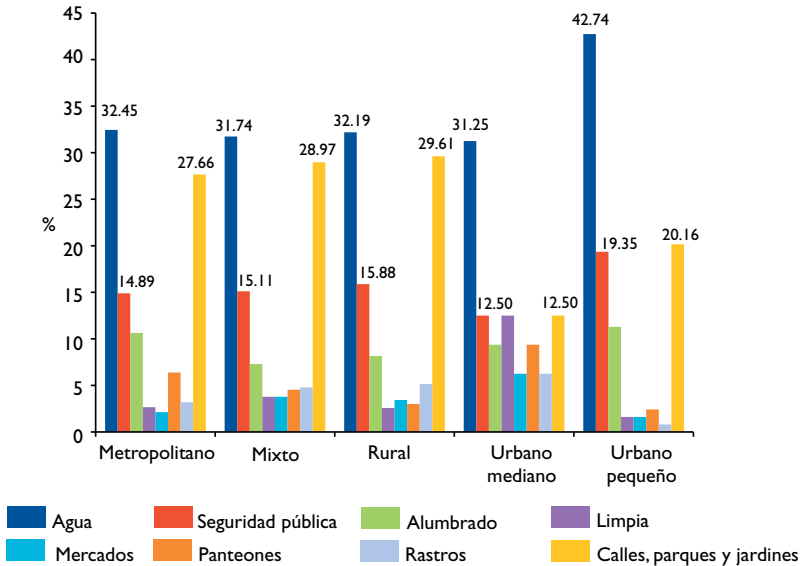


Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta 2009. Nota: N = 2 391 municipios con información. Sólo 900 municipios manifestaron haberse asociado para la prestación de servicios públicos o la ejecución de alguna función municipal.

La gráfica I.27 incluye la prestación de servicios como agua, alumbrado, limpia, mercados, panteones, rastros, calles, parques y jardines, y finalmente seguridad pública, ya sea en asociación con otros municipios como con el gobierno estatal. Como se ilustra, la distribución entre la asociación municipal y estatal es relativamente equilibrada. Los municipios que han registrado un porcentaje mayor con los gobiernos estatales han sido los urbanos medianos y pequeños. De manera paralela, son precisamente las categorías de municipios urbanos (medianos y pequeños) donde los titulares de las áreas de servicios públicos consideran en un mayor porcentaje que la asociación con otros gobiernos mejora la capacidad financiera de los municipios y, a su vez, abarata los costos de prestación de los servicios.

Por último, la gráfica I.28 muestra que de entre todos los servicios que se prestan dentro de alguna asociación municipal, la provisión del agua, la construcción de calles, parques y jardines, así

### GRÁFICA I.28. Prestación de los servicios públicos en esquemas de asociación con otros municipios



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta 2009. Nota: N = 2 391 municipios con información. En la categoría de urbano-grande sólo contestó un municipio y reportó haberse asociado con otro municipio en el rubro de agua potable. Sólo 900 municipios manifestaron haberse asociado para la prestación de servicios públicos o la ejecución de alguna función municipal.

como la implementación de estrategias de seguridad pública, son los servicios que en promedio se otorgan con mayor frecuencia de manera articulada, en este caso únicamente entre municipios.

En conclusión, los niveles de asociacionismo municipal en México son incipientes, únicamente un tercio de los gobiernos locales mantiene redes de colaboración entre municipios o con el gobierno estatal. Asimismo, la asociación se presenta en rubros tradicionales como son la prestación de servicios básicos o la construcción de calles, pero aún no se escala a otros temas más complejos y ambiciosos de relaciones intergubernamentales. Al igual que en el tema de la preparación de los funcionarios, el desempeño de las municipalidades se corresponde con el tamaño de los municipios, esto es que aquellos más pequeños y en condiciones de mayor rezago son los que presentan mayores obstáculos para funcionar en una dinámica interorganizacional.

Finalmente, cabe mencionar que la labor de los gobiernos no sólo es desempeñarse como gestores de las políticas. Como hemos advertido, crecientemente hay más campos de acción y tareas en las que se requiere la intervención de los gobiernos locales. Para ello, la tendencia a nivel internacional es que los gobiernos locales no sólo sean capaces de administrar eficientemente sus recursos, sino que sean capaces de articular en torno a sí mismos acciones de otros agentes de la sociedad. Así, un último análisis correspondería al grado que alcanza la participación ciudadana en los municipios mexicanos, dicho análisis se presenta en detalle en el capítulo VI de este libro.

## **Reflexiones finales**

Del análisis que se presenta en este capítulo queda claro que los gobiernos municipales y sus administraciones son espacios institucionalmente frágiles que muestran rezagos importantes en las capacidades de gobierno y gestión de las políticas públicas. La evidencia apunta a la urgente necesidad de avanzar hacia un nuevo diseño institucional del ámbito municipal. Son muchos los costos como país, como sociedad, como sistema económico y como sistema político que se generan a partir de un escenario de gobiernos locales débiles.

En el ámbito del gobierno municipal, destaca que si bien un partido político (PRI) sigue teniendo una presencia dominante en el escenario municipal, paulatinamente disminuye su presencia electoral en los municipios. En algunas regiones del país su presencia ha disminuido de manera considerable. La competencia electoral por los cargos municipales, cada vez más fuerte, ha originado una mayor pluralidad política y social en la integración de cabildos y en el aumento de la representación de la mujer en sindicaturas y regidurías, no así en el cargo de presidente municipal. El perfil académico de las autoridades electas también es un aspecto destacable. Existe un mayor grado académico en los síndicos que en los regidores. Asimismo, se vincula un mayor grado de urbanización con un mejor nivel de educación formal de los integrantes del cabildo.

Los temas más relevantes en la integración de comisiones y presentación de iniciativas en los ayuntamientos son aquellos que tienen un impacto con la ciudadanía, es decir, acciones que van hacia fuera de la organización. Por ejemplo, obras públicas, gobierno, desarrollo social, servicios públicos, desarrollo económico, seguridad pública y tránsito, entre otros. Los temas de la gestión municipal (las acciones que van hacia adentro de la organización) son los menos recurridos en la integración de comisiones y presentación de iniciativas, a excepción de tesorería o finanzas, que se encuentra dentro de los temas prioritarios. Así, contraloría interna, comunicación social, planeación y/o evaluación, transparencia y oficialía mayor o administración son temas no prioritarios en la agenda de los gobiernos municipales. Todavía persiste un amplio grado de improvisación en el trabajo de las comisiones, al no contar con un programa de trabajo. Y es posible detectar el interés de los alcaldes por tener mayores responsabilidades, atribuciones y recursos para gobernar.

En general, los niveles de experiencia y profesionalización de los presidentes municipales, síndicos, regidores y responsables de áreas críticas de la administración municipal son claramente insuficientes. Si bien el problema tiende a ser de menor gravedad en los municipios urbanos, de ninguna manera se podría pensar que la situación actual es satisfactoria. Como ya se ha mencionado, la vida del gobierno y la administración municipal —debido al perfil de los gobernantes y funcionarios de alto nivel— tiende a ser un universo de improvisación y experimentación constante de la gestión pública. Este fenómeno es una consecuencia directa del diseño de los cortos periodos municipales de gobierno sin posibilidad de reelección inmediata. Los motores básicos de cualquier sistema democrático que se refieren al reconocimiento o sanción de buenos o malos gobiernos por parte del electorado se fracturan para el caso del nivel municipal en México.

La muy alta rotación de cuadros de la administración municipal dificulta enormemente la tarea de un gobierno municipal que tenga visión de largo plazo y tome decisiones hoy en función del futuro. Las ciudades, que por su naturaleza requieren una visión de largo aliento que oriente la creación de la infraestructura necesaria

y de un proyecto integral de desarrollo paradójicamente no pueden incorporar una perspectiva amplia. En el actual diseño institucional deben ver sólo problemas inmediatos, sin capacidad de coordinación amplia con otros niveles de gobierno, con otros gobiernos municipales, o con el sector privado o social. La coordinación metropolitana en la prestación de servicios urbanos, por ejemplo, no tiene una perspectiva interesante en nuestro país; pese a que en la mayor parte de las ciudades del mundo es un factor estratégico para el desarrollo, en México prevalecen los esquemas tradicionales de prestación de servicios y como consecuencia de ello la obsolescencia en los sistemas técnicos, la ausencia de esquemas funcionales de gobernanza, y la inexistencia de redes de políticas públicas para el desarrollo local y urbano.

Es cierto que en muchos casos el nivel municipal de gobierno también nos enseña una capacidad innovadora que genera éxitos en la gestión local y nuevas prácticas en la relación gobierno-ciudadanos, así se ha registrado en estudios y certámenes que convocan a gobiernos municipales del país;<sup>31</sup> sin embargo, estas excepciones difícilmente sobreviven al periodo trienal de gobierno y rara vez logran modificar rasgos del diseño básico de la institución municipal. Se trata claramente de experiencias atípicas en el quehacer de los gobiernos municipales. Se requiere, por lo tanto, hacer modificaciones de fondo a las estructuras de la institución municipal, cambiar los incentivos de los actores, y modificar las prácticas y las rutinas de la vida municipal. Sobre todos estos aspectos se discutirá en más detalle en el apartado de conclusiones de este libro.

## Bibliografía

- Acedo, B. M. 2000. *Representación política y sistemas electorales municipales: Agenda para la reforma municipal*. Cuadernos de Debate, México: Centro de Estudios para la Reforma del Estado.
- Acedo, B. M. y Guillén L. 2002. "Municipios: reelección inmediata y

<sup>31</sup> Véanse las diversas publicaciones y la base de datos de experiencias municipales que se han generado a partir del Premio Gobierno y Gestión Local que el CIDE, en asociación con otras instituciones académicas, convoca desde el año 2001.



- 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.
- Aguilar Márquez, I. 2008. “Acceso al cabildo: el rol de la legislación en materia de género”, en *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, vol. 1, núm. 2, pp. 131-150.
- Bazdresch, M. y F. Díaz (coords). 2007. *El gobierno local del futuro: Nuevo diseño del municipio*. México: Iglom-FF.
- Cabrero, E. 1995. *La nueva gestión municipal en México*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- \_\_\_\_\_. 1998. *Las políticas descentralizadoras en México 1983-1993. Logros y desencantos*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- \_\_\_\_\_. 2005. *Acción pública y desarrollo local*, México: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_. 2008. “La innovación local en América Latina. Los avances y los retos”, en E. Cabrero y A. Carrera (coords.), *Innovación Local en América Latina*. México: CIDE-Liason Group-Observatorio Latinoamericano de la Innovación Pública Local, pp. 18-29.
- Cabrero, E. y C. Gil. 2010. “La agenda de políticas públicas en ciudades mexicanas durante el siglo xx ¿cien años de soledad municipal?”, en *Estudios demográficos y urbanos*, vol. 25, núm. 1. México: El Colegio de México.
- Cabrero, E. y D. Zabaleta. 2010. “Gobierno y gestión pública en ciudades mexicanas: Los desafíos institucionales en los municipios urbanos”, en E. Cabrero (coord.), *Ciudades mexicanas: Desafíos en concierto*. México: FCE-Conaculta, en prensa.
- Choi, S. O. y R. S. Brower. 2006. “When Practice Matters More than Government Plans. A Network Analysis of Local Emergency Management”, en *Administration and Society*, vol. 37, núm. 6, pp. 651-678.
- Culebro, J. E. 2000. “Cambio estructural”, en D. Arellano, E. Cabrero y A. del Castillo (coords.), *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*. México: Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- Fenammm. 2009. *Agenda municipalista de la Fenamm para la Fenamm para la LXI Legislatura*. México: Federación Nacional de Municipios de México A. C.

- García del Castillo, R. y G. Rivera. 2003. “La profesionalización de los municipios de México. Hacia un diagnóstico propositivo”, en Leticia Santín del Río (coord.), *Perfil y perspectiva de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*. México: Indesol-Inafed-Flasco.
- Guillén L. 2007. “Agenda pública local y programas innovadores”, en T. Guillén, L. González y P. Rojo (coords.), *Gobierno de proximidad. La capacidad y el ingenio de la gestión local mexicana*. México: CIDE-Segob-El Colegio de la Frontera Norte.
- Hartley, J., M. Butler y J. Benington. 2002. “Local Government Modernization. UK and Comparative Analysis from an Organizational Perspective”, en *Public Management Review*, vol. 4, núm. 3, pp. 387-404.
- Hirst, P. 2000. “Democracy and Governance”, en Jon Pierre (ed.), *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*. Nueva York: Oxford University Press, pp. 13-35.
- Iglom. 2004. “Bases para una reforma constitucional en materia municipal” (documento preparado para la Comisión de Fortalecimiento del Federalismo, H. Cámara de Diputados). México: Red de Investigadores en Gobiernos Locales en México.
- Inafed (Instituto para el Federalismo y el Desarrollo Municipal). 2009. “Municipios en cifras. Periodos de gobierno municipal”. Disponible en: [http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC\\_Periodos\\_de\\_gobierno\\_municipal](http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_Periodos_de_gobierno_municipal) [revisado el 1 de marzo de 2011].
- INEGI. 2009. Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009.
- INEGI, Indesol y Sedesol 2000. Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal.
- INEGI, Indesol, Sedesol y Conapo. 2002. Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social.
- INEGI y Centro de Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación. 1995. Encuesta Municipal, Perfil de los Municipios en México.
- Merino, M. 1994. *Gobierno local, poder nacional. La contienda por la formación del Estado mexicano*. México: Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México.
- \_\_\_\_\_. 2006. *La gestión profesional de los municipios en México. Diagnóstico, oportunidades y desafíos*. México: CIDE-Sedesol.

- Pérez D. I. 2008. “Efectos del diseño electoral municipal en la formación y en el ejercicio del poder en México”, en *Gestión y Política Pública*, vol. XVII, núm. 2, pp. 381-423.
- Ramírez, L. R. 2003. “Pluralidad en los gobiernos municipales de Guanajuato”, en *Política y Cultura*, núm. 19, pp. 81-103.
- Ramírez, L. R. y G. Zamora Fernández. 2008. “Reforma institucional de los gobiernos municipales en Guanajuato”, en *Política y Cultura*, núm. 29, pp. 99-123.
- Reichard, C. 2003. “Local Public Management Reforms in Germany”, en *Public Administration*, vol. 81, núm. 2, pp. 345-363.
- Secretaría de Desarrollo Social. 2004. Encuesta Nacional de Presidentes Municipales.
- Stoker, G. 2000. “Urban Political Science and the Challenge of Urban Governance”, en Jon Pierre (ed.), *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press, pp. 91-109.
- Unikel, Luis, C. Ruiz y G. Garza. 1976. *El desarrollo urbano de México*. México: El Colegio de México.
- Vázquez García, V. 2010. “Mujeres y gobiernos municipales en México. Lo que sabemos y lo que falta por saber”, en *Gestión y Política Pública*, vol. XIX, núm. 1, pp. 111-154.
- Villasana Dávila, J. 2005. “Diagnóstico sobre los sistemas electorales municipales en México desde un enfoque de representatividad social y propuesta de elección de regidores por distrito”, en Iglom, *Tercer Congreso de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales en México*. México: Iglom-Fundación Ford, pp. 145-161.
- Wollmann, H. 2004. “Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-function and Single-purpose Organizations”, en *Local Government Studies*, vol. 30, núm. 4, pp. 639-665.
- Yanome Yesaki, M. 2005. “La facultad jurisdiccional de los municipios en México”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, vol. XXXVIII, núm. 114, pp. 1235-1273.
- 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, pp. 43-71.

## Leyes

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2010.

México: CDDHCU (última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de julio de 2010).

Ley Electoral del Estado de Chihuahua. 2009. México: HCEC (última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado el 12 de septiembre de 2009).

## Anexo

### Preguntas de las encuestas municipales utilizadas en este capítulo

- Encuesta Perfil de los Municipios en México, 1995
  - P. 2. Partido político al que pertenece el titular del ayuntamiento  
N = 2 395  
*Opciones de respuesta:* no contestó, PRI, PAN, PRD, PARM, PVEM, PPS, PFCRN, PDM, ninguno, PT, partidos raros, no especificado
  - P. 5. Número de regidores y síndicos que integran el ayuntamiento  
N = 1 997  
*Opciones de respuesta:* número de síndicos, número de regidores, Total
  - P. 17. ¿Cuántos empleados tiene por cada una de las siguientes categorías? N = 2 392  
*Opciones de respuesta:* de base, de confianza, otros, otros2
- Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal, 2000
  - P. 25. ¿Cuántos empleados tiene por cada una de las siguientes categorías? N = 2 427  
*Opciones de respuesta:* mandos superiores, mandos medios, personal administrativo, personal de servicios, personal de obras, personal de seguridad pública, personal de tránsito
- Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social, 2002  
pp\_2000: Partido Político N = 2 427  
*Opciones de respuesta:* PAN, PRI, PRD, PVEM, PT, coaliciones, partidos locales o regionales, otros, ¿usos y costumbres?
  - P. 1. ¿Cuántas personas integran el cabildo? N = 2 011  
*Opciones de respuesta:* presidente municipal hombres, regidores hombres, síndicos hombres, total cabildo hombres, presidente municipal mujeres, regidores mujeres, síndicos mujeres, total cabildo mujeres, total presidentes municipales, total regidores, total síndicos, total cabildo
  - P. 2. ¿Cuántos empleados tiene el ayuntamiento por categoría? N = 2 429

*Opciones de respuesta:* mandos superiores, mandos medios, personal administrativo, personal de servicios, personal de obras, personal de seguridad pública, personal de tránsito

• Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal, 2009

P. 1. ¿Cuál es la afiliación política del presidente municipal? N = 2 391 y N = 1 955

*Opciones de respuesta:* PAN, PRI, PRD, PT, PVEM, Convergencia, Nueva Alianza, PSD, otro, elegido por usos y costumbres, sin afiliación a partido político

P. 2. ¿Cuántos síndicos y regidores tenía el ayuntamiento al cierre del año 2008? N = 1 964 síndicos, N = 1 963 regidores, N = 2 021 miembros del cabildo

*Opciones de respuesta:* síndicos, regidores

P. 3. De acuerdo con la cantidad de síndicos y regidores que registró en la respuesta a la pregunta anterior, complete los datos que se solicitan en la siguiente tabla por cada uno de ellos, tomando como referencia los catálogos que se presentan en la parte inferior para los casos correspondientes N = 1 974

*Sexo:* masculino, femenino

*Último grado de estudios:* ninguno o preescolar, primaria, secundaria, técnica/comercial, preparatoria, licenciatura, maestría, doctorado

*Último empleo:* gobierno federal, gobierno estatal, gobierno municipal, negocio propio, empleado sector privado, independiente, cargo de elección popular, representante sindical, cargo en partido político, es primer trabajo

P. 5. De acuerdo con la cantidad de comisiones que registró en la respuesta a la pregunta anterior, complete los datos que se solicitan en la siguiente tabla, de acuerdo con el tema o asunto al que corresponden, así como los datos y actividades generales de las mismas, tomando en consideración las notas que se incluyen en la parte inferior N = 1 974

*Tema o asunto de las comisiones:* gobierno, servicios públicos, obras públicas, desarrollo urbano y ecología, desarrollo social, desarrollo económico, seguridad pública y tránsito, protección civil, partici-

pación ciudadana, agua potable, saneamiento y alcantarillado, justicia municipal, tesorería o finanzas, jurídica, oficialía mayor o administración., comunicación social, transparencia, contraloría interna, planeación y/o evaluación, otras.

*Cantidad de comisiones*

*La comisión fue presidida por:* presidente municipal, síndico número, regidor número

*¿Cuántas iniciativas fueron:* presentadas por la comisión, discutidas en el cabildo, aprobadas por el cabildo?

*¿La comisión contó con programa de trabajo en 2008?* Sí, No

P. 7. De acuerdo con la cantidad total de instituciones que registró en la respuesta a la pregunta anterior, anote el número de instituciones que tiene la administración pública municipal por cada una de las funciones que se presentan en la lista de la izquierda, de acuerdo con su clasificación administrativa (administración central o administración paramunicipal). En caso de que una institución tenga bajo su responsabilidad el ejercicio de dos o más funciones de las que se encuentran en la lista, se deberá contabilizar en la función que se considere más representativa.

En caso de que la estructura de la administración municipal no cuente con instituciones que ejerzan alguna de las funciones que se mencionan en la lista, deberá marcar con una “X” en el recuadro “No cuenta con instituciones o áreas” que corresponda.

Si la función es ejercida por una institución del ámbito de gobierno estatal o federal, marque con una “X” en el recuadro “Institución de otro ámbito gubernamental” que corresponda. N = 2 396

*Clasificación administrativa:* administración central, paramunicipal, otro ámbito gubernamental.

*Funciones:* Secretaría del ayuntamiento, gobierno u homóloga, servicios públicos u homóloga, obras públicas u homóloga, desarrollo urbano y ecología u homóloga, desarrollo social u homóloga, desarrollo económico u homóloga, seguridad pública y tránsito u homóloga, protección civil u homóloga, participación ciudadana u homóloga, agua potable, saneamiento y alcantarillado u homóloga, justicia municipal u homóloga, tesorería o finanzas u homóloga, jurídica u homóloga, oficialía mayor o admon. u homóloga, comunicación social u homóloga, transparencia u homóloga, con-

traloría interna u homóloga, planeación y/o evaluación u homóloga, otras.

P. 8. De acuerdo con el total de instituciones que tiene la administración pública municipal por función (ver respuesta a la pregunta 7), anote los datos que se piden por cada uno sus titulares. Si en la tabla de la respuesta a la pregunta 7 registró no contar con instituciones para alguna función, en la presente tabla deberá anotar “X” en el recuadro “No aplica” en el número de la función correspondiente. En caso de que haya registrado más de una institución en alguna de las funciones enlistadas, deberá registrar los datos del titular de la institución que tenga asignada la función más importante o representativa. (Anote en los espacios en blanco de cada recuadro el código que corresponda. En caso de no saber la respuesta de algún dato, favor de anotar “NS”) N = 2 396

*Último grado de estudios:* 1 = ninguno o preescolar; 2 = primaria; 3 = secundaria; 4 = técnica/comercial; 5 = preparatoria; 6 = licenciatura; 7 = maestría; 8 = doctorado

*Años de estudio:* 1-13 años

*Empleo anterior:* 01 = gobierno federal; 02 = gobierno estatal; 03 = gobierno municipal; 04 = negocio propio; 05 = sector privado; 06 = independiente; 07 = cargo elección popular; 08 = representación sindical; 09 = cargo en partido político; 10 = es primer trabajo; 05 = empleado sector privado

*Funciones:* Secretaría del ayuntamiento, gobierno u homóloga, servicios públicos u homóloga, obras públicas u homóloga, desarrollo urbano y ecología u homóloga, desarrollo social u homóloga, desarrollo económico u homóloga, seguridad pública y tránsito u homóloga, protección civil u homóloga, participación ciudadana u homóloga, agua potable, saneamiento y alcantarillado u homóloga, justicia municipal u homóloga, tesorería o finanzas u homóloga, jurídica u homóloga, oficialía mayor o admon. u homóloga, comunicación social u homóloga, transparencia u homóloga, contraloría interna u homóloga, planeación y/o evaluación u homóloga, otras.

P. 9. ¿Cuál es la cantidad total de personal que tenía la administración pública municipal al cierre del año 2008? (Anote. Debe contabilizar todos los tipos de contratación). N = 2 396



P. 10. De acuerdo con la cantidad total de personal que registró en la respuesta a la pregunta anterior, y el total de instituciones que tiene la Administración Pública Municipal (ver respuesta a la pregunta 7), anote el personal con el que cuentan para el ejercicio de cada una de las funciones, especificando el tipo de contratación de dicho personal. Si en la tabla de la respuesta a la pregunta 7 registró no contar con instituciones para alguna función, en la presente tabla deberá anotar “X” en el recuadro “No aplica” en el número de la función correspondiente. (En caso de no saber la respuesta de algún dato, favor de anotar “NS”) N = 2401

*Cantidad total de personal por tipo de contratación:* confianza, base o sindicalizado, eventual, honorarios u otro.

*Funciones:* Secretaría del ayuntamiento, gobierno u homóloga, servicios públicos u homóloga, obras públicas u homóloga, desarrollo urbano y ecología u homóloga, desarrollo social u homóloga, desarrollo económico u homóloga, seguridad pública y tránsito u homóloga, protección civil u homóloga, participación ciudadana u homóloga, agua potable, saneamiento y alcantarillado u homóloga, justicia municipal u homóloga, tesorería o finanzas u homóloga, jurídica u homóloga, oficialía mayor o admon. u homóloga, comunicación social u homóloga, transparencia u homóloga, contraloría interna u homóloga, planeación y/o evaluación u homóloga, otras.

P. 15. Circule el(los) código(s) que corresponda(n) a los elementos con los que cuenta la administración pública municipal para el ejercicio de la función de planeación y/o evaluación: (Circule el(los) código(s)) N = 1 567

*Opciones:*

1. Misión, visión, objetivos y/o metas de la administración pública municipal definidos
2. Programa estratégico u operativo de la administración pública municipal
3. Indicadores de gestión y/o resultado definidos
4. Panel de control y seguimiento de objetivos, metas, indicadores y/o resultados
5. Manual y/o estándares de calidad para la atención de trámites y/o servicios al público

6. Sistema de captación de quejas, sugerencias y/o reconocimientos sobre los trámites y/o servicios
7. Sistema de información ejecutivo para la planeación y seguimiento de los programas sociales
8. Mecanismos para medir la satisfacción de los usuarios
9. Otros
10. La administración pública municipal no realiza funciones de planeación y/o evaluación
99. No sé

P. 32. De acuerdo con el siguiente listado de temas, anote la fecha de la última actualización o fecha de publicación si es que ésta no tiene actualizaciones, de las disposiciones normativas generadas por alguna instancia del ayuntamiento del municipio. En caso de que en algún tema que se presenta en el listado no se cuente con disposiciones normativas generadas por alguna instancia del ayuntamiento del municipio, deberá anotar “X” en el recuadro “No hay disposiciones” en el recuadro correspondiente. En caso de contar con más de una disposición normativa en el tema, deberá considerar aquella que sea de mayor jerarquía jurídica para indicar la fecha de la última actualización o publicación, si es que no tiene actualizaciones. (En caso de no saber la respuesta de algún dato, favor de anotar “NS”) N = 2 398

*Opciones de respuesta seleccionadas:* 1 = bando de policía y buen gobierno; 2 = reglamento Interior del ayuntamiento; 3 = administración pública municipal; 4 = seguridad pública; 5 = servicios públicos de limpia y sanidad; 14 = participación ciudadana; 20 = planeación; 25 = justicia cívica

P. 33. En orden de importancia, anote en el recuadro el número de las tres principales prioridades del Plan de Desarrollo Municipal de acuerdo con los temas que se establecen en el catálogo. En caso de que el municipio no cuente con Plan de Desarrollo Municipal o desconozca si lo tiene, seleccione y circule un sólo código para la opción correspondiente. N = 2398

*Opción de respuesta seleccionada:* 4 = El municipio no cuenta con Plan de Desarrollo Municipal

P. 43. Perfil del presidente municipal. Complete los datos que se solicitan en la siguiente tabla, tomando como referencia los catálo-

gos que se presentan en la parte inferior para los casos correspondientes (anote en los espacios en blanco de cada recuadro el código que corresponda. En caso de no saber la respuesta de algún dato, favor de anotar “NS”) N = 2 375

*Último grado de estudios:* 1 = ninguno o preescolar; 2 = primaria; 3 = secundaria; 4 = técnica/comercial; 5 = preparatoria; 6 = licenciatura; 7 = maestría; 8 = doctorado

*Empleo anterior:* 1 = gobierno federal; 2 = gobierno estatal; 3 = gobierno municipal; 4 = negocio propio; 5 = sector privado; 6 = independiente; 7 = cargo elección popular; 8 = representación sindical; 9 = cargo en partido político; 10 = es primer trabajo; 5 = empleado sector privado

P. 57. Suponga que un programa federal se descentraliza a nivel municipal, por favor dígame: ¿Qué tan dispuesto se encuentra usted a administrar a nivel municipal el programa si eso implica también obligaciones sobre financiamiento del programa con impuestos locales (por ejemplo, predial) y de rendición de cuentas (publicar padrones, ser sujetos de auditorías, etc.)? Utilice esta escala, en donde 1 significa que no estaría dispuesto a administrar el programa a nivel municipal, por las obligaciones que conlleva, y 10 significa que definitivamente sí está dispuesto a administrar el programa asumiendo toda la responsabilidad que conlleva, como realizar negociaciones con sindicatos, estar vigilado en el manejo de los recursos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como cumplir con cuestiones de transparencia. N = 1974

*Opciones de respuesta:* 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10

P. 75. ¿El municipio estuvo asociado en 2008 con otros municipios y/o el estado para prestar algún servicio público o realizar alguna función de su competencia? (Circule un solo código) N = 2 391

1 = Sí; 2 = No (Continúe en la pregunta 85); 9 = No sé (Continúe la pregunta 85)

P. 76. De la lista de servicios públicos y/o funciones que se presentan a continuación, seleccione con una “X” aquellos que se prestaron y/o realizaron de manera asociada con otro municipio o el estado, y la forma de prestación de los mismos, según corresponda: N = 2391

*Opciones de respuesta:* 1 = agua potable, drenaje, alcantarillado, tra-

tamiento y disposición de sus aguas residuales; 2 = alumbrado público; 3 = limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; 4 = mercados y centrales de abasto; 5 = panteones; 6 = rastros; 7 = calles, parques y jardines y su equipamiento; 8 = seguridad pública (policía preventiva municipal y tránsito); 9 = Otro

P. 81. De las siguientes afirmaciones sobre su experiencia con la asociación intergubernamental, seleccione aquellas que se acerquen más al resultado alcanzado con las mismas: (Circule el(los) código(s)) N = 2 391

*Opciones de respuesta seleccionadas:* (1) mejoró la capacidad financiera para prestación de servicios y (2) Abarató los costos de la prestación de servicios.

P. 83. En general, ¿cómo califica la experiencia de participar en asociaciones intergubernamentales? (Circule un solo código) N = 2 391 *Opción de respuesta seleccionada:* Buena

P. 92. ¿Cuándo se realizó la última actualización del catastro? (Circule un solo código) N = 2 390

*Opción de respuesta seleccionada:* 4 = Más de tres años

P. 94. ¿Cuándo se realizó la última actualización de los valores catastrales? (Circule un solo código) N = 2 390

*Opción de respuesta seleccionada:* 4 = más de tres años

P. 120. En orden de importancia, anote en el recuadro el número de las tres principales prioridades del Plan de Desarrollo Urbano, de acuerdo con los temas que se establecen en el catálogo. En caso de que el municipio no cuente con Plan de Desarrollo Urbano o desconozca si lo tiene, seleccione y circule un solo código para la opción correspondiente.

N = 2 386. *Opción de respuesta seleccionada:* 4 = El municipio no cuenta con Plan de Desarrollo Urbano Municipal

Enrique Cabrero y David Arellano (coordinadores)

# Los gobiernos municipales a debate

Un análisis de la institución municipal  
a través de la Encuesta INEGI 2009



Primera edición, 2011

Dr. Enrique Cabrero Mendoza  
DIRECTOR GENERAL

Dr. David Arellano Gault  
SECRETARIO ACADÉMICO

Dr. Sergio López Ayllón  
SECRETARIO GENERAL

Dr. Guillermo Cejudo Ramírez  
DIRECTOR DE LA DIVISIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

---

Biblioteca del CIDE – Registro catalogado

Los gobiernos municipales a debate : un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009 / Enrique Cabrero Mendoza y David Arellano Gault, coordinadores – México, D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2011.

1a ed.

524 p.; 23 cm. – (Colección Coyuntura y ensayo)

Gobierno y administración pública municipal: un panorama de fragilidad institucionalizada / David Arellano Gault, Enrique Cabrero Mendoza, María José Montiel Cuatlayol e Israel Aguilar Márquez – Finanzas municipales en México: los problemas a superar y los dilemas a enfrentar / Enrique Cabrero Mendoza e Isela Orihuela Jurado – Servicios públicos en los gobiernos locales: un análisis a través de las encuestas municipales / Rodolfo García del Castillo y Pavel Gómez Granados – Los retos en materia de seguridad pública para la gestión municipal en México / Miguel Quintana Navarrete, Xiao Recio Blanco y Juan Salgado Ibarra – Transparencia gubernamental / Alejandra Ríos Cázares – Participación ciudadana y gestión pública en los municipios mexicanos: un proceso estancado / Ana Díaz Aldret y Ángeles Ortiz Espinoza – Tecnologías de información y comunicación en las administraciones públicas municipales de México / J. Ramón Gil-García y María Gabriela Martínez Tiburcio – ¿Qué agenda para el fortalecimiento de la institución municipal? / David Arellano Gault y Enrique Cabrero Mendoza

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN 978-607-7843-12-2

I. Municipal government – Mexico  
I. Cabrero Mendoza, Enrique. II. Arellano Gault, David

JS2109.G635 2011

---

Fotografía de portada: Carlos Alvarado Bremer

D. R. © 2011, CIDE, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C.  
Carretera México-Toluca 3655, Lomas de Santa Fe, 01210, México, D.F.  
www.cide.edu publicaciones@cide.edu

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra —incluido el diseño tipográfico y de portada—, sea cual fuere el medio, electrónico o mecánico, sin el consentimiento por escrito del editor.

Impreso en México – *Printed in Mexico*