
VI. Participación ciudadana y gestión pública en los municipios mexicanos: un proceso estancado

Ana Díaz Aldret y Ángeles Ortiz Espinoza*

Introducción

El debate sobre la democracia local y sobre la incorporación de la participación ciudadana en la gestión tiene lugar en un contexto de profundos cambios políticos, sociales, económicos y culturales. Tanto en las democracias más funcionales y de vieja tradición como en las nacientes o en plena consolidación, el ámbito municipal se ha venido transformando en los últimos tiempos: la agenda local ha dejado de ser exclusivamente operativa y ejecutora para abrirse a nuevos temas que obligan a los gobiernos municipales a asumir un carácter más estratégico. En México, el nivel municipal de gobierno ha visto ampliada la agenda de la acción pública específicamente para abarcar temas de desarrollo económico y también por la implementación de programas de lucha contra la pobreza y promoción del bienestar social. Por otra parte, el crecimiento de elecciones competitivas en los años ochenta —y los procesos de alternancia a los que dio lugar— confluyó en el tiempo con la apertura de espacios para la participación de actores no gubernamentales en la acción pública. La gestión municipal también se ha complejizado, pues en los municipios es donde se enfrentan de manera más cruda las manifestaciones de nuevas y profundas rupturas sociales, así como las reivindicaciones —cada vez más acuciantes y

* Las autoras agradecen los comentarios de Leticia Santín del Río y Medardo Tapia a la versión preliminar de este texto.

conectadas con la vida cotidiana— de la ciudadanía, aunque habría que decir que todos estos cambios suceden en un contexto de déficits históricos en la prestación de servicios y de falta de consolidación de estructuras de gestión estables y profesionales.

Si bien durante mucho tiempo fue inconcebible pensar lo político fuera del Estado y de sus instituciones y a la participación más allá de la representación como principio de agregación de las preferencias individuales, en la actualidad se requieren y justifican cada vez más la participación, la concertación y la deliberación en la elaboración y la aplicación de las políticas públicas, de modo que en las dos últimas décadas el mundo ha visto surgir y desarrollarse un muy variado conjunto de estrategias y mecanismos para incorporar la participación ciudadana en el ámbito local de gobierno. Esto significa que, aunque los gobiernos municipales operan en el marco y bajo la lógica de la democracia representativa, emergen experiencias innovadoras de participación ciudadana en la toma de decisiones locales. Como ya se ha dicho muchas veces, el municipio es un espacio privilegiado para este tipo de dinámica, debido a la proximidad natural que existe entre gobierno y sociedad.

La Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009 (en adelante Encuesta 2009), que aquí analizamos, recoge información sobre aspectos clave del funcionamiento de los gobiernos municipales en México y arroja datos significativos sobre la manera en la que enfrentan algunos de sus principales retos y desafíos. En este contexto, quizás uno de los retos más significativos que afronta cualquier gobierno radica en el dilema que supone compartir espacios de poder con la ciudadanía. Ahora bien, antes de iniciar, vale la pena aclarar que el tema central de este capítulo discurre exclusivamente sobre la participación ciudadana institucionalizada, es decir, aquella que tiene lugar a través de las vías gubernamentales contempladas en el orden constitucional vigente.

Algunas notas sobre participación ciudadana en la gestión local

Mucho se ha escrito acerca de la participación ciudadana y de la necesidad y los beneficios que supone incorporarla a la gestión

(Ziccardi, 2002; Canto, 2010). Evidentemente, cuando nos referimos a la participación en estos términos estamos haciendo alusión a la que trasciende el ámbito electoral, es decir, a aquella que se presenta precisamente entre elecciones y que tiene la intención de influir en la toma de decisiones sobre asuntos de interés público. La necesidad y utilidad de incorporar a la participación en la gestión pública es en muchos sentidos un debate superado; hoy en día, de lo que se trata es de valorar la calidad de la oferta participativa que hacen los gobiernos a la ciudadanía, de discurrir cuál o cuáles son las mejores formas de incorporar la participación y de dimensionar la medida en la que los ciudadanos realmente participan una vez que los gobiernos les brindan oportunidades para hacerlo. De modo que existe prácticamente un consenso en torno a la idea de que participación y buen gobierno van de la mano (Bazdresch, 2003) y lo que sigue discutiéndose es hasta dónde debe incorporarse, de qué manera y en qué temas.

Así, por un lado se reconoce que la participación es necesaria para asegurar la legitimidad que se alimenta del compromiso de ciudadanos informados que se sienten incluidos y respetados en sus derechos; por otro, que es útil para mejorar la eficiencia de las políticas públicas al dotar a los tomadores de decisiones de la información que permite un mejor diseño de las políticas y una más eficaz aplicación de los recursos. Como sea, la participación de los ciudadanos en la gestión pública ha ido cobrando una importancia progresiva: para algunos puede ser una moda, un guión obligado y políticamente *correcto*; para otros, una auténtica vocación; para algunos más, un instrumento útil para la gobernanza en tiempos de creciente complejidad e incertidumbre. Ahora bien, las diferentes maneras de entenderla y vivirla se expresan tanto en sus fundamentos teóricos como en sus traducciones prácticas. Pero, ¿de qué estamos hablando cuando hablamos de participación? En general, podemos referirnos a la participación ciudadana como todas aquellas prácticas políticas y sociales a través de las cuales la ciudadanía pretende incidir sobre alguna dimensión de aquello que es público (Parés, 2009b).

El debate abierto en torno a la incorporación de la participación ciudadana en la gestión se sitúa fundamentalmente en la atri-

bución, o no, de un horizonte normativo a la participación, y de este hecho se derivan dos posturas principales: una desde la *democracia participativa* y otra de carácter más *gerencial*. En ambas, se parte del supuesto de que la democracia representativa por sí sola es incapaz de proveer la representación y la atención necesarias a la diversidad de demandas de la sociedad y por ello es necesaria la implicación de los ciudadanos en las actividades del gobierno. De modo que, en principio, la participación surge para subsanar algunos de los fallos y limitaciones del sistema representativo complementándolo —no eliminándolo, ni sustituyéndolo— con elementos de democracia directa. Ahora bien, desde la perspectiva de la democracia participativa (Parés, 2009a; Canto, 2010) incorporar una lógica participativa a la gestión supone necesariamente una transformación de las relaciones entre gobernantes y ciudadanos que deriva de que estos últimos dejan de ser vistos como simples receptores de políticas públicas; es decir, dejan de ser clientes —usuarios— y pasan a ser vistos propiamente como ciudadanos —miembros de una comunidad política—. De manera complementaria, la participación educa a los ciudadanos para que piensen en lo público y actúen cooperativamente; al final, la participación redundará en una mayor confianza institucional. Es decir, desde esta perspectiva, se resaltan los fundamentos éticos y pedagógicos de la participación ciudadana: el respeto a los derechos y el fomento de una ciudadanía cívica y, en consecuencia, se asume que el involucramiento de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas es siempre deseable, y cuanto más intenso y más abarcador sea, mejor.

En contraste y desde una perspectiva de corte más gerencial, se considera un error fusionar y confundir criterios empíricos para clasificar las distintas formas y alcances de la participación con valoraciones de carácter normativo. La participación ciudadana no es un fin en sí mismo, es una herramienta que ayuda a cubrir déficits en la gestión, y por lo tanto el alcance que tenga (intensidad), el número y las características de las personas a las que se involucre (extensión), y la calidad en la que se incorpore a la ciudadanía —como usuarios o como miembros de una comunidad— no son aspectos que deban seguir un patrón ideal predefinido, sino que dependen del tipo de problema que se pretenda paliar por medio

de la participación —de legitimidad, de justicia o de eficiencia— (Fung, 2006).

De estas dos perspectivas tan distintas, se desprende otro conjunto de contrastes. Por ejemplo, por lo que respecta a la intensidad de la participación, la perspectiva de la democracia participativa considera que para poder hablar realmente de participación, las prácticas desarrolladas por los actores no sólo deben pretender incidir, sino que deben tener la capacidad para hacerlo. Ahora bien, para definir si el involucramiento ciudadano influye o no, se tipifican los diversos niveles del proceso de política pública y se clasifican con base en los límites que se establecen a la acción de la ciudadanía: información, comunicación, consulta, debate y decisión.¹ De modo que, en estricto sentido y siempre desde esta perspectiva, se puede hablar de participación cuando las prácticas se sitúan en la lógica de la consulta, el debate y la decisión; la información y la comunicación serían precondiciones para la participación pero no supondrían prácticas participativas pues, por sí mismas, no pueden incidir en la toma de decisiones (Parés, 2009a). Por otra parte, desde una perspectiva gerencial, la intensidad de la participación ciudadana puede ir desde la más simple, en la que el ciudadano es un mero espectador, hasta la más intensa, cuando los ciudadanos ejercen directamente el poder. Ninguna posibilidad en el *continuum* que se establece es mejor que otra y, de hecho, lo menos común es que el empoderamiento de los ciudadanos sea máximo; en general se llega, cuando más, a una suerte de acuerdo de corresponsabilidad con las autoridades (Fung, 2006).

A la intensidad se suman consideraciones sobre los efectos de la participación: desde la perspectiva de la democracia participativa, para que la participación sea democrática debe incorporarse en un esquema vinculatorio que obligue a los diferentes niveles de gobierno a incluir sus resultados; en contraste, la perspectiva gerencial sostiene que la participación debe llegar sólo hasta donde se requiere que llegue. Finalmente, y por lo que toca a los actores de

¹ La información supone una participación pasiva porque se limita a la transmisión de información del gobierno a la ciudadanía; la comunicación supone una participación activa en la medida en la que la información transita en las dos direcciones: también del ciudadano al gobierno.

la participación, otra dimensión del debate se sitúa en la extensión de la misma; desde la perspectiva de la democracia participativa, los diversos mecanismos para incorporar a la ciudadanía deben brindar posibilidades a las formas de organización autónomas de la sociedad, tanto a nivel vecinal como sectorial, y debe ampliarse la representación de los diversos sectores sociales, mientras que desde la perspectiva gerencial se debe incorporar sólo a aquellos que contribuyan a alcanzar los fines que se persiguen al incorporar la participación.

El horizonte normativo de la participación ciudadana ha sido resumido en los siguientes términos: la oferta de oportunidades de participación debe ser *inclusiva*, es decir, todos los involucrados en una decisión deben poder imprimir su visión y expresar sus intereses; *deliberativa*, porque el objetivo debe ser la generación de consensos en torno a decisiones de calidad; *equitativa*, porque se busca distribuir los bienes públicos de tal forma que sean accesibles a todos los ciudadanos; *efectiva*, porque los objetivos y recursos necesarios para alcanzarlos se formulan y disponen de acuerdo con las decisiones convenidas participativamente, y *transparente*, porque la rendición de cuentas debe ser fundamental (Ziccardi, 2002). Ahora bien, ¿por qué los gobernantes deciden ceder espacios de poder?, ¿por qué unos lo hacen más que otros? Desde la perspectiva gerencial, se sostiene que la participación ciudadana se incorpora a la gestión para tratar de subsanar algún tipo de deficiencia en la administración o en el gobierno —de información, de legitimidad, de competencias técnicas, etc.—, es decir, se involucra a la ciudadanía siempre desde una lógica de complementación y sólo hasta donde haga falta hacerlo para cubrir las áreas de incompetencia; en cambio, desde la perspectiva de la democracia participativa, además de las consideraciones estratégicas, suelen entrar también en juego aspectos ideológicos y de sensibilización política (Font y Blanco, 2004).

A manera de resumen podemos decir que, aunque existen diferentes opiniones sobre los niveles que debe alcanzar la participación ciudadana, existe un consenso mínimo sobre los beneficios que ésta puede traer al funcionamiento del gobierno: permite a los ciudadanos exigir resultados a los gobernantes, que se resuelvan

problemas que no son captados por las instituciones y procesos tradicionales pero que los ciudadanos perciben como serios, y también permite a los gobernantes corregir algún tipo de insuficiencia. Ahora bien, cuando se trata de la participación como política pública, es decir, cuando se trata de diseñar, implementar e institucionalizar una oferta participativa, con base en los debates antes expuestos, existe un conjunto de dimensiones en el marco de las cuales se puede plantear la oferta de instrumentos y mecanismos de participación que los gobiernos hacen a la ciudadanía:

- Quién participa y con qué formato (extensión de la participación).
- Cómo se hace la participación (qué técnicas y metodologías se usan).
- Cuáles son las consecuencias de la participación (intensidad de la participación en función de sus resultados o sus *outputs*; también se puede formular como los límites que se establecen a la participación).

En estas tres dimensiones coinciden ambas perspectivas; sin embargo, desde la perspectiva de la democracia participativa y especialmente en países en los que se viven grandes condiciones de desigualdad, o en los que la participación no sólo es una herramienta para la gobernabilidad sino también una vía para la democratización, o bien cuando por razones estructurales los gobiernos municipales son altamente ineficientes, además de estos tres criterios también se considera necesario evaluar la calidad de la participación. Para ello, a las tres dimensiones anteriores se suman otras dos:

- Iniciativa o liderazgo de la propuesta participativa.
- Ámbitos o temas en los que se incorpora la participación (qué tanta relevancia tienen para mejorar realmente la calidad de vida de los ciudadanos).

Para concluir, es posible observar que, en general, en los países iberoamericanos el proceso de institucionalización de la participación ha seguido ciertas etapas en los diferentes contextos: en un

CUADRO VI.1. Mecanismos de participación ciudadana según su extensión e intensidad

		Extensión		
		Restringida (asociativa/ informativa)	Mixta	Amplia (ciudadanía)
Deliberación	Limitada	<ul style="list-style-type: none"> • Comisión de participación • Normatividad de participación • Consejos consultivos • Consejos ciudadanos • Coplademun 	<ul style="list-style-type: none"> • Internet • Defensoría del ciudadano 	<ul style="list-style-type: none"> • Referéndum
	Intensa		<ul style="list-style-type: none"> • Foros temáticos • Planes estratégicos • Agenda Local 21 • Presupuestos participativos 	<ul style="list-style-type: none"> • Consejos deliberativos • Núcleos de intervención participativa • Jurados ciudadanos • Encuestas deliberativas

Fuente: Adaptación para el caso mexicano de la propuesta de Navarro, Cuesta y Font (2009).

principio, se desarrollan reglamentos y normas de participación, así como mecanismos e instancias para mejorar la vinculación con la ciudadanía y para canalizar más eficientemente las propuestas y demandas. Estos propósitos se traducen en la creación de consejos consultivos (territoriales y sectoriales) de base asociativa y orientados desde un enfoque gerencial de la administración pública que resulta eficiente para subsanar los déficits históricos en la prestación de servicios y en la provisión de infraestructura. En un segundo momento, se da una progresiva ampliación de la agenda municipal con la consecuente creación de nuevos mecanismos de participación hacia temas de desarrollo económico local (planes estratégicos), protección ambiental (agendas locales), transparencia (defensorías del ciudadano), etc. Finalmente, en un tercer momento de la institucionalización, las estrategias y ofertas de oportunidades de participación avanzan en una lógica de profundización democrática en donde se ensayan instrumentos más extensivos, más representativos y más directos (presupuestos participativos, encuestas deliberativas, jurados ciudadanos, etcétera).

Como ya se mencionó, la oferta participativa que hacen los gobiernos a los ciudadanos, es decir, el conjunto de instrumentos, instancias y herramientas disponibles para la ciudadanía puede clasificarse con base en diversas categorías. Aquí retomamos y adaptamos para México la propuesta hecha por Navarro, Cuesta y Font (2009), misma que se resume en el cuadro VI.1.²

Análisis de la Encuesta 2009 en materia de participación ciudadana

El cuestionario de la Encuesta 2009 recaba información diversa sobre la infraestructura existente en los municipios mexicanos para fomentar e institucionalizar la participación ciudadana, sobre las maneras en las que ésta se da y sobre las principales oportunidades de participación que ofrecen los gobiernos municipales. Es posible realizar un acercamiento al compromiso y a la vitalidad participativa que muestran municipios no sólo a partir del módulo que específicamente se dedica al tema de participación ciudadana en el cuestionario, sino también a través de los resultados de un conjunto de reactivos que están directamente relacionados con el tema y que se incluyen en otros módulos. En total, para el análisis que a continuación se desarrolla se empleó la información correspondiente a 34 preguntas que se especifican en los anexos de este capítulo. La muestra total a partir de la cual se trabajó incluye 2 397 municipios, que corresponden a 97 por ciento del total de las observaciones, y que son los que presentan información. Sin embargo, es preciso aclarar dos cosas: la primera es que a lo largo del cuestionario aplican diversos filtros que se traducen en submuestras con un tamaño (N) variable, mismas que se especifican, cuando así corresponde, a lo largo del documento. La segunda es que 2 397 municipios respondieron el módulo de participación ciudadana, independientemente de que los gobiernos municipales cuenten, o no, con unidad de participación ciudadana; en los casos

² Se adaptó para México considerando los mecanismos existentes en nuestro país y se conservaron aquellos surgidos en otros países aunque aún no existan experiencias equivalentes o sean poco frecuentes en el nuestro.

en los que no existe unidad de participación ciudadana dentro de la estructura organizativa del gobierno municipal, no se aclara qué cargo ocupa la persona que respondió el módulo.

Para el análisis de la información se utilizaron tres categorías: región, grado de marginación y tipo de municipio. Para la primera categoría se empleó la regionalización propuesta por Ziccardi (2002) para el análisis de la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional, quedando los 2 397 municipios distribuidos de la siguiente manera: región centro, 553 municipios; golfo, 174; noroeste, 90; noroeste, 120; norte, 259; occidente, 305; península (de Yucatán), 127; y, por último, la región sur con 769 municipios. Por lo que se refiere al grado de marginación, empleamos los índices de marginación publicados en 2005 por el Consejo Nacional de Población (Conapo); la muestra se distribuye en 355 municipios con muy alta marginación; 865 con alta; 486 con media; 420 con baja y 271 con muy baja marginación. En cuanto al tipo de municipio, se usó la tipología propuesta por el Inafed-Cedemun,³ misma que caracteriza a los municipios como metropolitanos; urbanos grandes,⁴ urbanos medianos, urbanos pequeños, mixtos y rurales. Los 2 397 municipios se distribuyen como 330 metropolitanos, dos urbanos grandes, 28 urbanos medianos, 248 urbanos pequeños, 904 mixtos y 885 rurales. Aunque se incluyeron en los análisis estadísticos, por su poca representatividad, los dos municipios urbanos grandes no se muestran en los cuadros y gráficas para que resulte más clara la lectura de los datos y tendencias.

En algunos casos fue posible comparar la información arrojada por la Encuesta 2009, con información disponible de encuestas anteriores: Encuesta Perfil de los Municipios en México 1995, realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en coordinación con el Centro Nacional de Desarrollo Municipal (Cedemun); la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000, realizada por el INEGI y el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) de la Secretaría de Desarrollo Social (Se-

³ Esta tipología está basada en Unikel, Ruiz y Garza (1976).

⁴ Esta categoría no se incluyó en el presente trabajo, debido al mínimo número de muestras, pues sólo hay dos municipios en el país que se consideran de este tipo.

desol); la Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social 2002, coordinada por el INEGI, el Indesol, la Sedesol y el Conapo, y la Encuesta Nacional de Presidentes Municipales 2004, realizada por la Sedesol. Cuando se emplean los datos de estas encuestas, la fuente se cita como Encuesta (año correspondiente).

Sistemas estables de participación y capacidades institucionales

En esta sección presentamos los resultados de las variables correspondientes a los recursos y capacidades institucionales orientados a la incorporación de la participación ciudadana en los gobiernos municipales en México. El objetivo es dimensionar la infraestructura y los recursos con los que cuentan para impulsar, gestionar e institucionalizar la participación.

No todo individuo o colectivo puede transformarse automáticamente en un “actor de política pública”; para que los ciudadanos puedan involucrarse en los asuntos de interés público no basta con que tengan la voluntad de hacerlo, también deben existir condiciones favorables para su implicación. En principio, para poder participar activa y autónomamente en el proceso de formación de una política pública, además de motivaciones —intereses o ideologías—, los ciudadanos requieren información y acceso a los espacios de decisión. Por su parte, para facilitar a los ciudadanos el acceso a las políticas y decisiones de interés público, es decir, para poder generar oportunidades de participación, los gobiernos municipales requieren disponer de recursos de distinto tipo. De fundamental importancia es la infraestructura con la que cuentan las administraciones municipales para organizar y regir la participación en su territorio. La estructura estable de participación se compone del marco regulador y de órganos y espacios institucionales a través de los cuales se puede materializar la participación de la ciudadanía de manera más o menos estable e independiente de las coyunturas y de diseños *ad hoc* que pueden ser muy favorables para atender problemáticas concretas en un marco temporal predefinido y limitado, pero que dependen justamente de las circunstancias o de la voluntad de los gobernantes. La estructura estable de participación se refiere a las instituciones y espacios que contribuyen a garantizar que ésta se traduzca en una práctica cotidiana

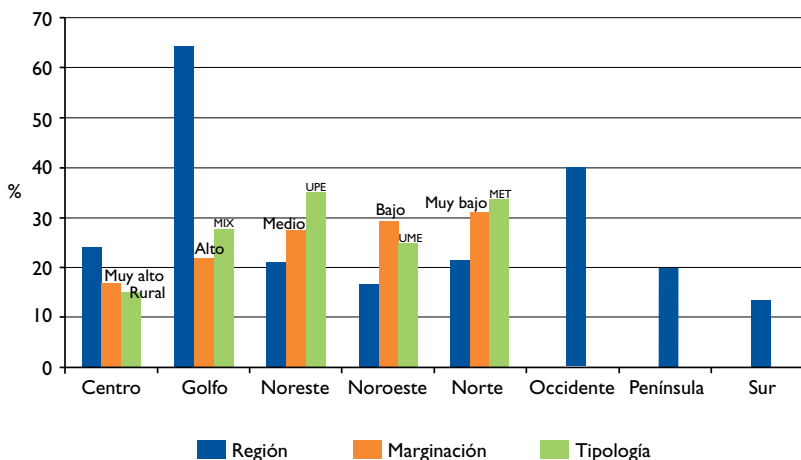
(Parés y Resende, 2009: 78-81). Además de una estructura estable para gestionar la participación, los gobiernos cuentan con recursos diversos —humanos, materiales, tecnológicos.

En este sentido, el ritmo y la amplitud de la democratización de los espacios locales están en buena medida determinados por las potencialidades institucionales y administrativas de cada municipio; la medida en la que la participación ciudadana logra erigirse en un componente importante de la gestión municipal y se incorpora tomando en cuenta las especificidades de cada municipio depende en gran parte de dichas capacidades institucionales. Las instituciones condicionan los resultados, contenidos y alcances específicos de la participación. En México hay estudios que muestran que diferencias grandes en el diseño organizacional se traducen también en diferentes niveles de desempeño y en distintos resultados de las políticas públicas (Cabrero *et al.*, 1997). Las diferentes capacidades institucionales configuran contextos participativos muy distintos en el escenario municipal mexicano. Las diferencias en materia de recursos, niveles de formalización institucional, antigüedad y trayectoria. La Encuesta 2009 brinda información acerca de recursos institucionales con los que se cuenta en algunos municipios en relación con la participación ciudadana: *a)* espacios institucionales y *b)* existencia y actualización de un marco normativo; *c)* recursos humanos, y recursos materiales y tecnológicos: *d)* inmuebles, *e)* computadoras y *f)* servicios Web.

Espacios institucionales para la participación ciudadana

Una de las condiciones básicas para que en los municipios se asuma una postura institucional de apoyo a la participación ciudadana es la existencia de una comisión para este efecto al interior del ayuntamiento. Las comisiones tienen un carácter gubernamental, enriquecen el desempeño institucional de los regidores y constituyen un medio para asegurar la eficacia y eficiencia de los trabajos que el ayuntamiento promueve en los diferentes ramos de la administración municipal. En este sentido, y puesto que los ayuntamientos determinan las comisiones de acuerdo con lo que consideran las necesidades del municipio, la existencia de una comisión de participación ciudadana constituye un indicador de la relevan-

GRÁFICA VI.1. Integración de comisiones de participación en el ayuntamiento según región, grado de marginación y tipo del municipio



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta 2009. N = 2 397.

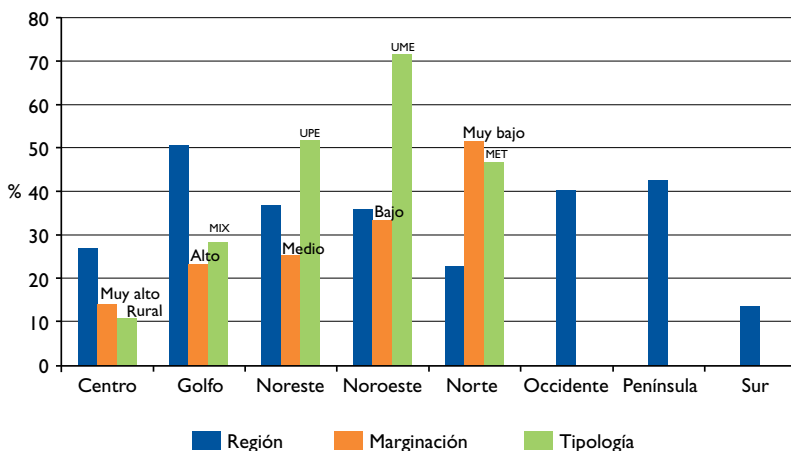
cia que se concede al tema desde el gobierno, e informa sobre la disponibilidad de una infraestructura en los municipios para la ejecución de tareas de diagnóstico, análisis, propuesta y vigilancia del cumplimiento de los programas de la administración municipal que incorporan la participación ciudadana. En última instancia, la existencia de comisiones de participación en los ayuntamientos es un indicativo de la apertura de espacios que cumplen una función importante como canales de comunicación, sin que de ello se puedan derivar conclusiones del alcance real que puedan tener ni tampoco de la calidad de sus planes de trabajo, pues ambas cuestiones dependen del compromiso de gestión y representación que asuman sus regidores miembros. En este sentido, en términos exclusivamente de la disponibilidad de espacios institucionales, los resultados de la Encuesta 2009 arrojan que en apenas una cuarta parte (25 por ciento) de los municipios mexicanos los ayuntamientos han integrado comisiones de participación. La propensión a integrar este tipo de comisiones se concentra mayoritariamente en los municipios de la región del golfo (64 por ciento) y en segundo lugar, en el occidente (40 por ciento). La integración de comisiones

de participación tiende a ser menor en el sur y noroeste (14 y 17 por ciento, respectivamente); en los municipios rurales (15 por ciento) y en los que tienen un alto (22 por ciento) y muy alto grado de marginación (17 por ciento). Por lo que respecta al tamaño del municipio, hay una tendencia a que la integración de comisiones de participación aumente conforme crece el tamaño del municipio.

Otro elemento determinante de la estructura estable de participación está definido por la existencia de estructuras organizativas dentro de la administración municipal destinadas específicamente a fortalecer, institucionalizar, traducir en la práctica y ejecutar efectivamente el compromiso institucional en favor de incorporar la participación ciudadana. La valoración de la participación ciudadana como medio para mejorar la efectividad de la gestión y para contribuir al desarrollo de prácticas ciudadanas es muy reciente; a muchos todavía les resulta difícil aceptar que la ciudadanía intervenga en la formulación e implementación de las políticas públicas municipales. De cualquier manera, la apuesta por llevar a cabo una gestión participativa implica no sólo cambiar la forma de relación que el gobierno establece con la ciudadanía, también supone un ajuste de las estructuras, los procesos y los recursos organizacionales.

Partiendo del supuesto de que la estructura de la administración municipal guarda correspondencia con los propósitos institucionales y que se adecua a los objetivos y actividades definidas, una manera de aproximarnos a valorar la mayor o menor propensión de los gobiernos municipales en México para llevar a cabo una gestión participativa consiste en dimensionar qué tanto se han puesto en escena nuevas estructuras en el marco de la administración municipal para potenciar y facilitar la incorporación de la participación ciudadana a la gestión. Como sucede con las comisiones de participación en los ayuntamientos, se comprueba que en apenas poco más de la cuarta parte de los municipios (27 por ciento) la administración municipal cuenta con una unidad de participación ciudadana. Estos municipios tienden a concentrarse en las regiones centro y península (51 y 43 por ciento, respectivamente); en los municipios urbanos medianos (71 por ciento) y en los que tienen un muy bajo nivel de marginación (52 por ciento).

GRÁFICA VI.2. Creación de unidades de participación según región, grado de marginación y tipo del municipio



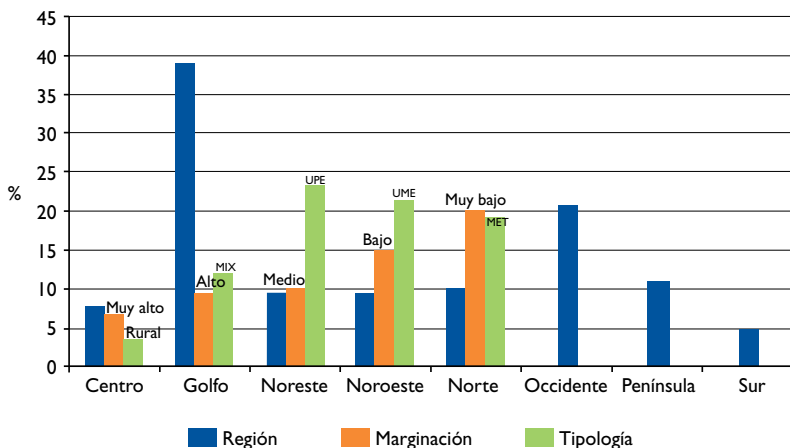
Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta 2009. N = 2 397.

Como se puede apreciar en la gráfica VI.2, la creación de unidades de participación es proporcionalmente mayor en los municipios urbanos: la relación de municipios que cuentan con unidad tiende a crecer conforme aumenta el tamaño, aunque en el caso de los municipios metropolitanos dicha proporción cae a poco menos de la mitad (47 por ciento). En contraste, es en los municipios rurales y en los mixtos en donde se crean en menor grado unidades de participación ciudadana como parte de la estructura organizativa de la administración municipal.

Ahora bien, la mayor propensión a tener tanto comisión como unidad de participación se concentra en la región golfo (39 por ciento), entre los municipios con muy bajo grado de marginación y urbanos pequeños (23 por ciento) (gráfica VI.3).

La importancia de contar con un marco regulatorio de la participación ciudadana no nada más es funcional; en principio, revela la voluntad política de dejar de interpretarla como una concesión del poder y de reconocerla como un derecho ciudadano. Ahora bien, en la medida en que las leyes y los reglamentos de participación ciudadana establecen y norman las formas, sujetos de participación, modalidades e instrumentos que debe adoptar, represen-

GRÁFICA VI.3. Disponibilidad tanto de comisión de participación en el ayuntamiento como de unidad de participación según región, grado de marginación y tipo de municipio

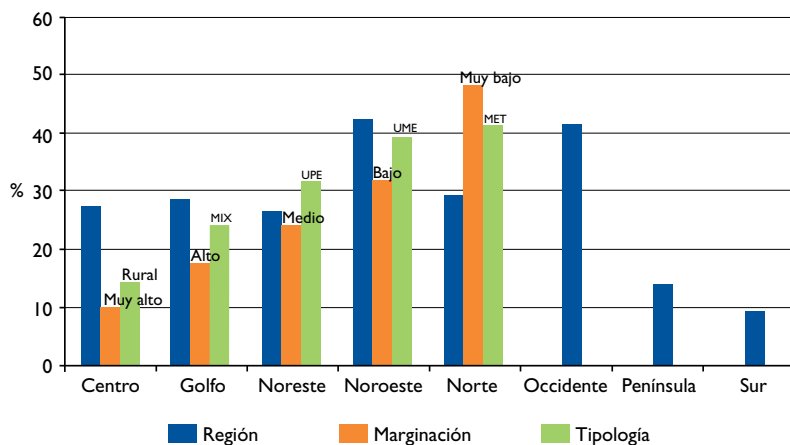


Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta 2009. N = 2 397.

tan un factor decisivo para la viabilidad, eficacia, representatividad y alcances que la participación puede tener, y suponen una diferencia importante entre avances y retrocesos en un proceso de democratización.

Aceptando el hecho de que la existencia de un marco regulatorio para la participación ciudadana es en sí mismo un avance, cabe mencionar que muchas veces los diversos reglamentos y leyes pueden reforzar esquemas de relación corporativos y excluyentes que no permiten ampliar ni la participación, ni la representación ciudadanas. En México, diversos estudios concluyen que los marcos normativos existentes resultan insuficientes para alentar la participación y darle un cauce normal en la vida democrática: los instrumentos reconocidos son pobres y, aunque se consideran instrumentos democráticos —como el referéndum—, éstos no se reglamentan; por otro lado, no se otorga a las diversas formas de participación un carácter vinculante o bien se concede un amplio grado de discrecionalidad a las autoridades para aceptar o rechazar los resultados de la participación. Reconociendo estas limitaciones, debemos dar cuenta de la medida en la que se ha extendido la práctica de

GRÁFICA VI.4. Normatividad de participación ciudadana según región, grado de marginación y tipo del municipio



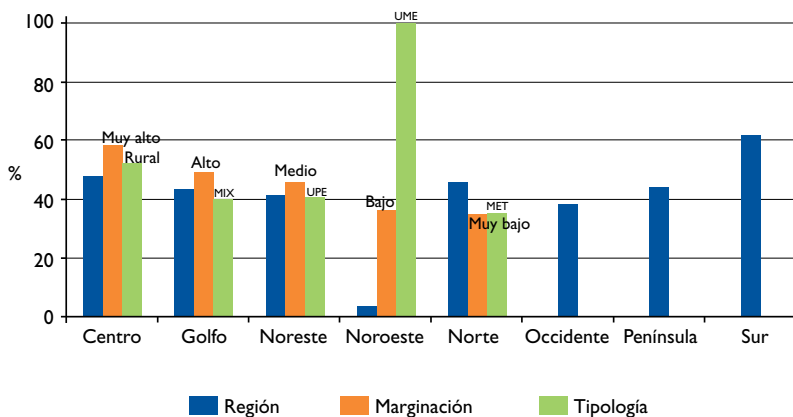
Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta 2009. N = 2 397.

crear y actualizar los marcos regulatorios para la participación ciudadana en los municipios mexicanos.

De los resultados de la Encuesta 2009 se desprende que sólo 24 por ciento de los municipios cuenta con alguna disposición normativa para la participación ciudadana y que en apenas 43 por ciento de esos 571 municipios que disponen de algún tipo de normatividad ésta había sido actualizada en los tres años anteriores al levantamiento de la Encuesta. Un análisis más detallado nos muestra la importancia de la institucionalización de la participación ciudadana en la estructura de la administración municipal, pues se corrobora que la proporción de municipios que cuentan con un marco regulatorio crece hasta 33 por ciento cuando se analiza a estos municipios por separado. La existencia de una unidad de participación en la administración municipal también favorece que la normatividad esté actualizada: en 55 por ciento de los municipios que cuentan con unidad administrativa para la participación dentro de la estructura del gobierno, la normatividad tenía menos de tres años de haber sido actualizada.

Por otra parte, la mayor propensión a contar con normatividad para participación ciudadana se concentra en los municipios con

GRÁFICA VI.5. Actualización de la normatividad de participación ciudadana según región, grado de marginación y tipo del municipio



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta 2009. N = 571 municipios que declararon contar con normatividad de participación ciudadana.

bajo (32 por ciento) y muy bajo (48 por ciento) nivel de marginación; en el noroeste (43 por ciento) y en el occidente (42 por ciento), y hay una tendencia muy definida a contar con normatividad conforme crece el tamaño del municipio.

Hacia finales de la década de 1990 un buen número de municipios elaboraron reglamentos de participación ciudadana. En 41 por ciento de los casos de los municipios que cuentan con normatividad (es decir, en 233 municipios), ésta data de 1999 y no ha sido actualizada desde entonces. La actualización de la normatividad muestra una relación directa con el grado de marginación, es decir, a mayor grado de marginación, mayor proporción de municipios que cuentan con normatividad actualizada. El análisis por región muestra una mayor proporción de normatividad actualizada en los municipios del sur (62 por ciento), y por tamaño de municipio la totalidad de los urbanos medianos y poco más de la mitad de los rurales (52 por ciento) cuentan con normatividad actualizada.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) se consolidó y profundizó durante la década de 1980, abriendo ámbitos a la participación ciudadana que anteriormente se encontraban

cerrados a la intervención de especialistas y expertos. A partir de entonces, se fueron delineando los principales mecanismos de participación para la planeación, sustentados en la idea de recoger las aspiraciones y demandas de la sociedad como una parte sustantiva de la formulación de los planes y programas de desarrollo. El SNPD se sostiene en instancias de planeación y coordinación que en el caso de los municipios son los Comités de Planeación de Desarrollo Municipal (Coplademun). La principal función del Coplademun consiste en reunir a autoridades municipales y ciudadanos para formular los planes de desarrollo municipal y los planes operativos anuales. El ayuntamiento invita a los ciudadanos de todas las comunidades, colonias y barrios a presentar sus propuestas de obra en el Coplademun; en teoría, éstas se analizan y priorizan para acordar sobre las obras que son viables y para las que existe presupuesto suficiente por medio de un proceso en el que participan representantes de los potenciales beneficiarios de los proyectos, altos funcionarios del gobierno municipal, representantes de diversas agencias gubernamentales cuya presencia sea significativa para el desarrollo de los proyectos y otros representantes de las organizaciones civiles de la sociedad. Ahora bien, a pesar de que el Coplademun forma parte del SNPD establecido por ley desde 1983, llama la atención el hecho de que no está formalizado en una buena parte de los municipios mexicanos. De acuerdo con los resultados de la Encuesta 2009, en más de la tercera parte de ellos (37 por ciento) el Coplademun no está formalmente instalado y en casi la mitad (48 por ciento) no sesionó durante 2008, es decir, no funciona regularmente.

En general, el grado de marginación discrimina menos que la región la formalización del Coplademun. Como se puede apreciar en el cuadro VI.2, en las regiones península (76 por ciento), norte (75 por ciento) y centro (76 por ciento) es en las que hay una mayor proporción de Coplademun instalados —en alrededor de las tres cuartas partes de los municipios de cada una de ellas—. Por otra parte, aunque la proporción de los Coplademun que funcionan regularmente es menor en estos tres casos, en el norte y en la península se mantiene la más alta concentración de municipios en los que el Coplademun sesionó en el año anterior al levantamiento

CUADRO VI.2. Variables de formalización del Coplademun en los municipios según región, grado de marginación y tamaño (porcentaje)

	Coplademun formalmente instalado	El Coplademun sesionó	Coplademun en operación	No sé
Región				
Centro	76	51	51	10
Golfo	45	47	31	14
Noreste	43	41	32	14
Noroeste	58	50	46	20
Norte	75	67	55	8
Occidente	65	53	42	10
Península	76	73	53	7
Sur	57	46	39	10
Grado de marginación				
Muy alto	61	48	43	12
Alto	64	54	47	8
Medio	64	52	40	10
Bajo	66	54	45	12
Muy bajo	58	47	45	19
Tipología tradicional				
Rurales	58	51	43	10
Mixtos	67	53	45	9
Urbanos pequeños	70	52	46	10
Urbanos medianos	64	61	54	21
Metropolitanos	61	49	45	16

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta 2009. N = 2 397.

de la encuesta, mientras que en la región centro el porcentaje de municipios que funciona regularmente cae a la mitad. Ahora bien, al hacer el análisis según el tipo de municipio, tenemos que la instalación formal del Coplademun se concentra mayormente en los municipios urbanos pequeños y el funcionamiento regular en los urbanos medianos. Se observa un comportamiento claramente diferenciado entre los diferentes tipos de municipios sin que se presente una tendencia clara (véase el cuadro VI.2).

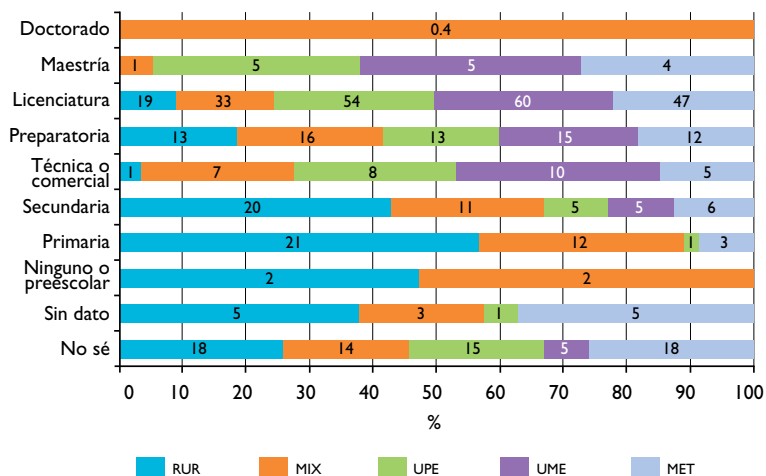
*Recursos humanos, materiales y tecnológicos
para la participación ciudadana*

Como ha sido planteado en diversos estudios, el análisis de la distribución del personal y de los recursos entre las diferentes áreas de la administración municipal nos permite un acercamiento a la importancia que cada unidad tiene en el sistema organizacional como un todo (Mintzberg, 1997). Por otro lado, la disponibilidad y calidad de los recursos disponibles contribuyen a definir la capacidad de los gobiernos para impulsar, institucionalizar y dar cauce a la participación ciudadana.

Un aspecto crítico de las administraciones públicas suele ser el de los recursos humanos: sus conocimientos, capacidades y habilidades. En este sentido, Cabrero *et al.* (1997) han mostrado cómo, por no existir un servicio civil de carrera, los diferenciales en capacidades y formación educativa del personal explican en algún grado las diferencias que existen en el desempeño de los gobiernos municipales. A continuación analizamos el perfil de los responsables del área de participación ciudadana en las administraciones municipales, con base en su formación, experiencia laboral previa y tipo de contratación.

En relación con el primer aspecto, se observa que, en promedio, una mayor proporción de los titulares de participación ciudadana cuenta con estudios de Licenciatura (48 por ciento), en segundo lugar tienen educación preparatoria (17 por ciento) y casi en la misma proporción sólo cuentan con secundaria y primaria (12 y 11 por ciento respectivamente). El nivel de formación de los responsables de la participación ciudadana es menor que el de las áreas más importantes del ayuntamiento —salvo en el caso de se-

GRÁFICA VI.6. Escolaridad de los titulares de participación ciudadana por tipo de municipio

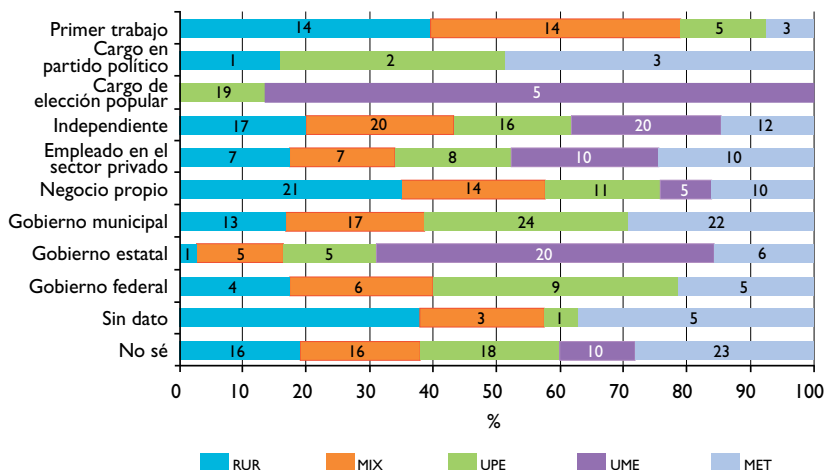


Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta 2009. N = 651 municipios que cuentan con unidad de participación ciudadana en la estructura de la administración pública municipal.

guridad pública— si se considera que 56 por ciento de los responsables del área de finanzas y 55 por ciento de los secretarios del ayuntamiento cuentan con estudios de licenciatura. Por su parte, al aislar el tipo de los municipios, se observa que en los municipios urbanos se concentran el mayor porcentaje de titulares de participación ciudadana con niveles de educación superior y, en contraste, los funcionarios con menor nivel de educación formal se concentran en los municipios rurales.

Por lo que se refiere a la experiencia previa, el empleo anterior más recurrente es en el gobierno municipal (24 por ciento); en total, 38 por ciento tiene experiencia de trabajo en gobierno (7 por ciento en el nivel estatal y 7 por ciento en el federal). En segundo lugar, 21 por ciento de los responsables de participación ciudadana habían trabajado de manera independiente, seguidos de 17 por ciento que laboraba en un negocio propio. En contraste, los empleos menos mencionados son los cargos de elección popular (0.4 por ciento) y en partidos políticos (2 por ciento). La mayor propensión a que los secretarios y directores de participación ciudadana-

GRÁFICA VI.7. Último empleo de los secretarios o directores de participación ciudadana según tipo de municipio



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta 2009. N = 651 municipios que cuentan con unidad de participación ciudadana en la estructura de la administración pública municipal.

na tengan experiencia de trabajo en el gobierno municipal es en los municipios urbanos pequeños (24 por ciento) y en los metropolitanos (22 por ciento). En conclusión, casi una cuarta parte de los responsables de participación ciudadana tienen experiencia de trabajo en gobierno municipal; sin embargo, los datos de la Encuesta 2009 no permiten saber si esa experiencia se desarrolló en áreas que permitieran desarrollar una sensibilización hacia la relación con los ciudadanos y hacia la participación. En contraste, casi la mitad (48 por ciento) de los titulares de participación ciudadana había estado empleada en el sector privado.

Por tipo de contratación, sólo una tercera parte (33 por ciento) de los titulares de las unidades de participación ciudadana, ahí donde las hay, son personal de base; la mayor proporción (40 por ciento) son de confianza, y lo que sí destaca es que este tipo de unidades tienen, en términos proporcionales, más titulares contratados como eventuales (22 por ciento), en comparación con la Secretaría del Ayuntamiento (11 por ciento), la unidad de Servicios (19 por ciento), la de Finanzas (12 por ciento) y la de Se-

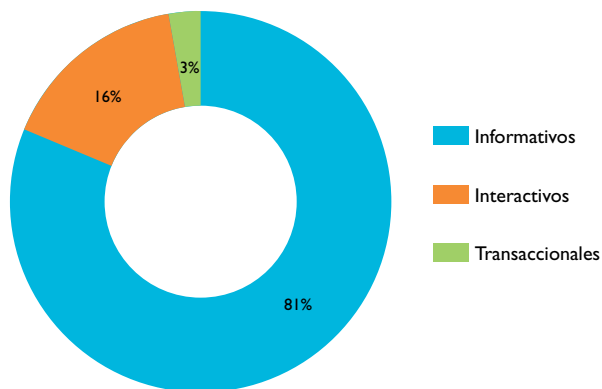
guridad Pública (9 por ciento). Cabe la hipótesis de que la insuficiencia de plazas ya establecidas en estas áreas de participación ciudadana lleva a que se recurra más a plazas eventuales.

La Encuesta 2009 permite valorar otro elemento del acondicionamiento administrativo del gobierno municipal en torno a la participación: la medida en la que las administraciones municipales han incorporado tecnologías de información para facilitar la comunicación con la ciudadanía. El cambio tecnológico en las administraciones municipales suele empezar con la incorporación de nuevos equipamientos (en este caso equipos de cómputo) pero tiene una dimensión más sustantiva que supone la utilización de la tecnología para incursionar en nuevos campos de intervención (Tecco, 2002). En este sentido, la extensión del uso institucional y consciente de Internet para la prestación de servicios en línea puede ser el primer paso de la adopción de un modelo de “administración electrónica” de la administración municipal a partir del cual se avance hacia un mejor aprovechamiento de las posibilidades que brinda la tecnología, y derive en la utilización creativa para la prestación de servicios y para mejorar o transformar tanto la relación con el ciudadano como la participación en general.

El proceso de institucionalización de la administración electrónica supone diferentes estadios de integración interna y externa y suele analizarse a partir de la calidad y las características de la oferta de información y los servicios en línea provistos por el gobierno municipal. Las diversas fases del proceso se detallan en el siguiente capítulo;⁵ aquí mencionaremos brevemente que la más simple es la de “información”, luego la de “interacción” y la más compleja caracterizada es la de “transacción”. Aunque hay fases más avanzadas, éstas no suelen estar caracterizadas con tanta claridad, aunque precisamente se refieren a servicios que permiten la participación electrónica de los ciudadanos en la gestión: votación electrónica, realización de consultas públicas, y servicios de gestión de quejas y sugerencias, entre otras (Rodríguez, 2006).

⁵ El capítulo VII de este volumen contiene un análisis más profundo sobre la disponibilidad y el uso de tecnologías de información en los municipios mexicanos.

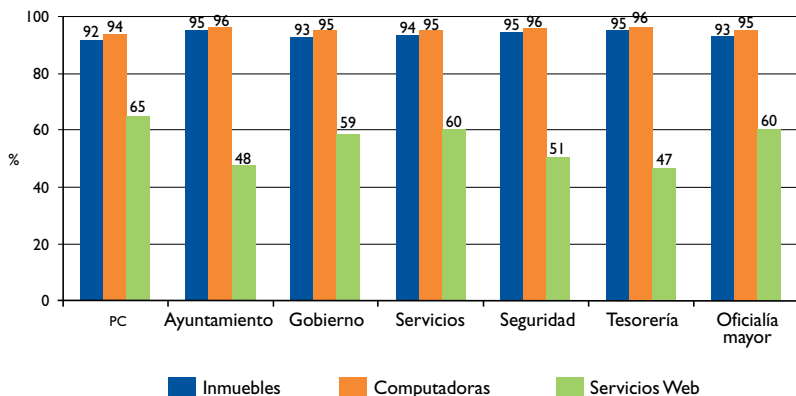
GRÁFICA VI.8. Tipo de servicios Web que prestan los municipios que cuentan con unidad de participación ciudadana



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta 2009. N = 378 servicios Web declarados por el oficial mayor u homólogo de aquellos municipios que cuentan con unidad de participación ciudadana. *Nota:* En 320 municipios se dio información sobre el tipo de servicios Web que proporcionaban las unidades de participación ciudadana; sin embargo, como se puede proporcionar más de un tipo de servicio, la N es de 378.

De los municipios cuya administración municipal incluye unidad de participación ciudadana, 94 por ciento cuenta con equipo de cómputo para el desarrollo de las funciones de la unidad. Ahora bien, la integración de tecnologías en el interior de la administración municipal para el fomento y la gestión de la participación es más limitada, pues apenas dos terceras partes de ellos (65 por ciento, 423 municipios) disponen de servicios Web; de éstos, sólo 49 por ciento de los informantes (es decir, 320 municipios) especificó qué tipo de servicio se brinda. Como se puede observar en la gráfica VI.8, una gran mayoría de los servicios Web que se prestan son de carácter informativo. La proporción no varía mucho respecto a las que presentan las actividades más importantes del ayuntamiento, salvo porque el área de finanzas (o tesorería) presta proporcionalmente más servicios transaccionales (8 por ciento) y menos informativos (17 por ciento). De los datos anteriores se deriva que el proceso de institucionalización de la administración electrónica de la participación ciudadana es muy incipiente: 18 por ciento de municipios que conforman la muestra cuenta con servicios Web y

GRÁFICA VI.9. Disponibilidad de inmuebles, computadoras y servicios Web por área de la administración pública



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta 2009. N (PC) = 651; N (Ayuntamiento) = 2 344; N (gobierno) = 1 112; N (servicios) = 2 054, N (tesorería) = 2 347, N (Oficialía Mayor) = 1 215. Nota: En este caso, el tamaño (N) de las submuestras depende del número de municipios que cuentan con unidades administrativas correspondientes a las diversas áreas consideradas.

unidad de participación ciudadana dentro de la administración, y apenas en 19 por ciento de ellos (72 municipios en total) se ha avanzado más allá de los servicios informativos.⁶

Por último, es pertinente señalar que, en términos proporcionales, no hay diferencias significativas entre los recursos materiales de los que disponen las unidades de participación ciudadana en relación con otras áreas de la administración pública municipal, tal y como puede observarse en la gráfica VI.9. Es decir, aunque la proporción de municipios que cuentan con unidad de participación ciudadana (27 por ciento) es baja, de acuerdo con las respuestas del oficial mayor u homólogo en cada municipio, ahí donde hay unidad de participación ciudadana no parece haber diferencia en el acceso que tienen los responsables de la unidad a inmuebles y equipo respecto de otras áreas de la administración y, de hecho, disponen en mayor proporción que la Secretaría del Ayuntamiento y las áreas de seguridad y finanzas de servicios Web.

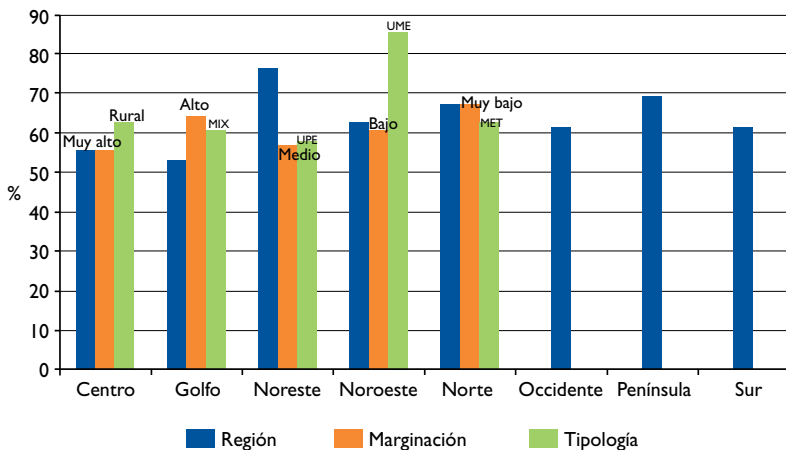
⁶ En el capítulo VII de este volumen se presenta un análisis a mayor profundidad sobre las capacidades de gobierno digital en los municipios del país.

Actitudes y percepciones de los responsables institucionales en torno a la participación ciudadana

Las razones por las que los responsables políticos y funcionarios de los gobiernos municipales deciden abrir espacios a la participación ciudadana han sido poco estudiadas. En principio, lo que la realidad muestra es que algunos gobiernos locales optan por modelos de gestión más participativos, crean mecanismos innovadores y se muestran más dispuestos a compartir el poder con la ciudadanía (Ziccardi, 1995; Cabrero, 1995), mientras que otros —quizá la mayoría— se limitan a ofrecer los mecanismos y fórmulas contemplados por ley, y algunos más no abren ningún canal para que la ciudadanía se involucre en la gestión. Es probable que algunas características de la vida política y social de los municipios, como el nivel de competitividad electoral o la presencia de una fuerte y vigorosa red de asociaciones sociales, influyan en el hecho de que los gobernantes se abran o no a la participación; algunos estudios de caso apuntan en esa dirección. Otra explicación sostiene que el impulso de procesos participativos en el espacio local depende en buena medida de que algún miembro particular del equipo de gobierno esté especialmente sensibilizado con la participación (Font y Blanco, 2004). En esta sección se analizan los datos que la Encuesta 2009 aporta sobre las actitudes y percepciones que los responsables del área de participación ciudadana manifiestan sobre ella, como una forma de acercarnos a la centralidad que la participación puede adquirir en la gestión.

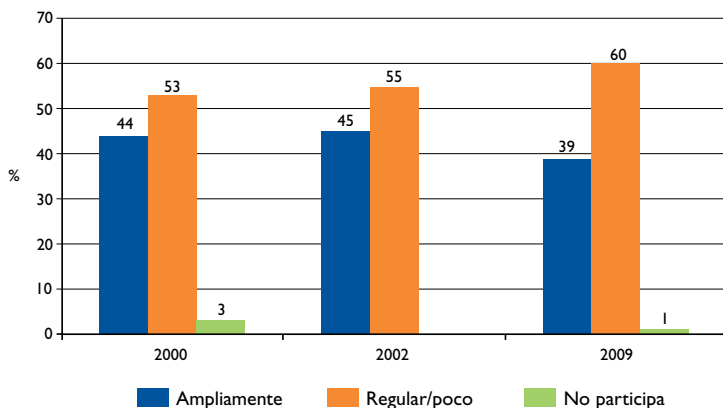
En principio, la mayoría de los funcionarios responsables de participación ciudadana (62 por ciento) considera que ésta facilita las actividades del ayuntamiento. La cifra es prácticamente igual a la registrada por la Encuesta (2002) en donde 65 por ciento de los alcaldes mostraba una actitud favorable hacia los efectos de la participación. En general, el grado de marginación no discrimina la actitud favorable de los funcionarios respecto a los efectos de la participación; donde se comprueban diferencias significativas es en el tipo de municipio y en la región: la propensión a que los funcionarios opinen que la participación facilita las actividades del

GRÁFICA VI.10. Propensión a que el titular de la unidad de participación ciudadana tenga una opinión positiva acerca del impacto de la participación en las actividades del ayuntamiento según región, grado de marginación y tipo de municipio



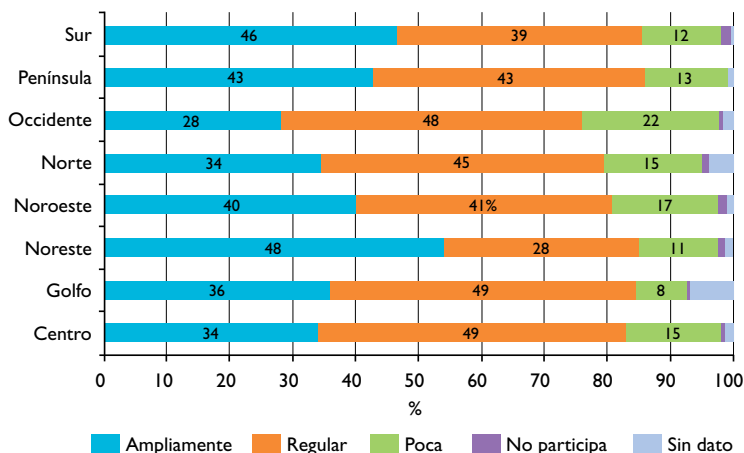
Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta 2009. N = 2 397.

GRÁFICA VI.11. Evolución de la percepción del grado en el que participa la población (2000, 2002 y 2009)



Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas 2000, 2002 y 2009. N (2000) = 2 427; N (2002) = 2 429; N (2009) = 2 397.

GRÁFICA VI.12. Percepción del titular de participación ciudadana en relación con el grado en el que participa la población según región



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta 2009. N = 2 397.

ayuntamiento es mayor en los municipios urbanos medianos (86 por ciento) y del noreste del país (77 por ciento).

Se observa una tendencia a la baja en la percepción de la medida en la que participa la población al comparar los datos disponibles (2000, 2002 y 2009): en los años 2000 y 2002, 44 y 45 por ciento, respectivamente, de los presidentes consideraban que la población participaba *ampliamente*, mientras que para el año 2009 esa misma consideración desciende a 39 por ciento (gráfica VI.11).

A pesar de la tendencia a la baja en la percepción de que los ciudadanos participan ampliamente, los datos arrojados por la Encuesta 2009 muestran que apenas 15.5 por ciento de los funcionarios responsables de la participación ciudadana en los municipios considera que los ciudadanos participan poco, o bien que no participan en absoluto. En términos generales, el grado de marginación y el tipo de municipio discriminan poco esta opinión; en la región occidente es más alta la propensión a considerar que la ciudadanía participa poco (22 por ciento).

En la pregunta que se formula a los secretarios o directores de participación ciudadana acerca de su opinión en torno a los efectos

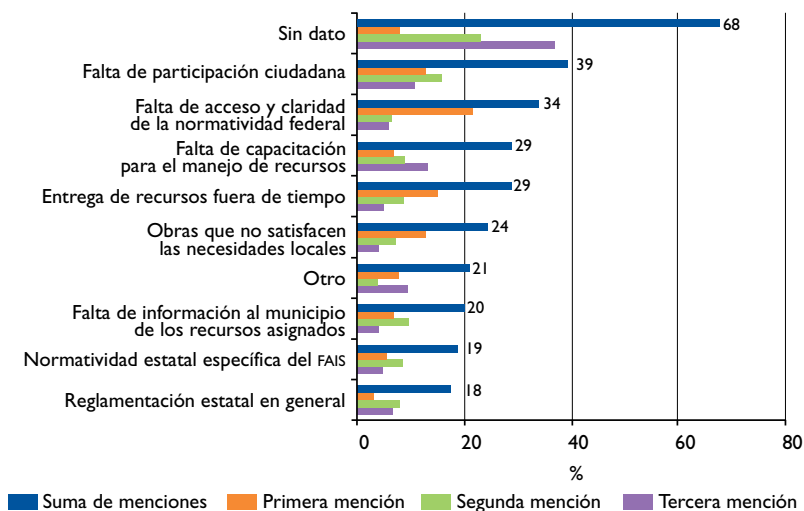
de la participación sobre el desarrollo de las actividades del ayuntamiento, el significado de los conceptos “favorecer” o “dificultar” es demasiado subjetivo. Las respuestas a preguntas abstractas tienden a simplificar y generalizar puntos de vista complejos; las actitudes no son fijas, suelen más bien someterse a procesos de comprobación y, por lo tanto, son en cierta medida flexibles. Así, la percepción en torno a los efectos de la participación se matiza cuando la pregunta se plantea de modo más concreto, específico y se vincula a la experiencia personal del informante. En la Encuesta 2009 se indagan las percepciones sobre la participación en el marco del funcionamiento de las experiencias de asociación intermunicipal y de la aplicación de los Fondos para la Infraestructura Social Municipal (FISM).

De los municipios, 37 por ciento (900 en total) manifestó haber tenido experiencia de asociación con otros municipios o con el estado para prestar algún servicio público o realizar alguna función de su competencia durante 2008. En esos casos, sólo 19 por ciento de los presidentes municipales consideró que la participación representó un problema para la experiencia de asociación. En contraste, 43 por ciento de los presidentes de los municipios con experiencia de asociación mencionó el estímulo a la participación ciudadana como uno de los efectos positivos de la misma (la proporción crece a 47 por ciento si la administración municipal cuenta con unidad de participación).

A pesar de que la opinión que recibe mayor apoyo entre los responsables de la participación ciudadana en los municipios es que la población participa en un grado “regular” (44 por ciento), cuando se pregunta a los tesoreros o responsables de las finanzas municipales por los principales problemas que enfrentan en la operación de los recursos del FISM, la falta de participación ciudadana es mencionada sólo por 13 por ciento de ellos en la primera mención, por 15 por ciento en la segunda y por 10 por ciento en la tercera.

Esto significa que poco más de la tercera parte (38 por ciento) de los responsables de las áreas de finanzas considera a la participación como uno de los principales problemas que el municipio enfrenta en la operación de los fondos. Si bien esta proporción es

GRÁFICA VI.13. Percepción de los secretarios de Finanzas respecto a los principales problemas de operación del FISM*



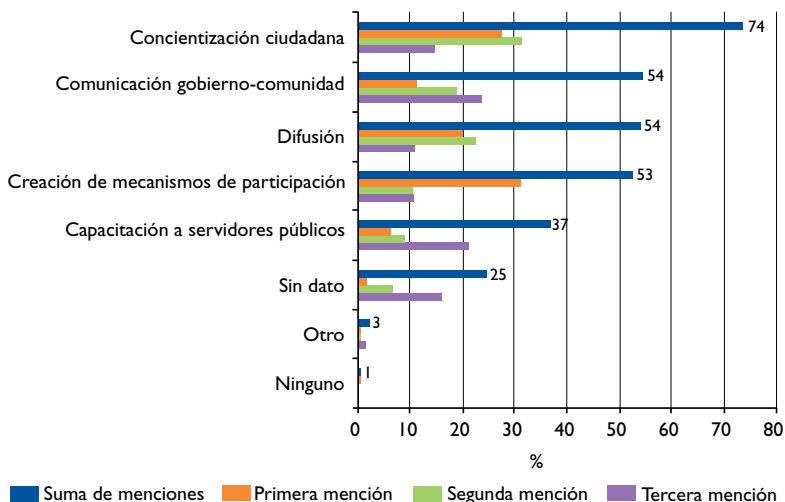
Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta 2009. N = 2 397. *El porcentaje de la opción “sin dato” se eleva considerablemente al hacer la suma de menciones, debido a que en un alto porcentaje de los municipios los informantes sólo responden a la primera mención y no a las siguientes. Esto ocurre en todos los casos donde las preguntas se formulan de esta manera.

importante, no es mayoritaria y, tomando en cuenta que la participación es un elemento central en la operación del FISM, resulta significativo el hecho de que no sea extensamente considerada como un problema principal.⁷

Ahora bien, al preguntar a los funcionarios responsables del área de participación ciudadana por los temas que consideran necesarios para mejorarla, cabe destacar que el aspecto que recibe mayor apoyo en la primera y segunda menciones es la “concientización ciudadana” (28 y 31 por ciento, respectivamente); en la

⁷ A través del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) se transfieren recursos directamente de la federación a los municipios para que los gobiernos locales prioricen obras y los montos por asignar, de un abanico de posibilidades definidas por el gobierno federal: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, electricidad rural y de colonias pobres, caminos rurales, urbanización municipal, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, infraestructura productiva rural y mejoramiento de la vivienda.

GRÁFICA VI.14. Percepción del titular de la unidad de participación ciudadana en torno a los temas necesarios para mejorar la participación



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta 2009. N = 2 397.

tercera mención destaca la “comunicación gobierno-comunidad” como la opción que recibe mayor porcentaje de respuestas (24 por ciento), mientras que la preferencia por la “concientización ciudadana” ocupa el segundo lugar, con 15 por ciento. La forma en la que está planteada la pregunta no permite discernir el sentido en que se presenta la falla de comunicación (de la ciudadanía al gobierno, del gobierno a la ciudadanía, o en ambos). Cuando se analizan las respuestas sumadas (primera, segunda y tercera menciones), notamos que prácticamente tres cuartas partes de los funcionarios (74 por ciento) considera que la “concientización ciudadana” es un aspecto necesario para mejorar la participación; poco más de la mitad considera la “difusión” (54 por ciento), la “comunicación gobierno-comunidad” (54 por ciento) y “la creación de mecanismos de participación” (53 por ciento) como asuntos que es necesario atender. En contraste, la “capacitación a servidores públicos” reunió apenas 37 por ciento de las menciones.

En general, se comprueba que la mayoría de los responsables del área de participación ciudadana —ahí donde ésta forma parte

de la estructura de la administración municipal— manifiesta una actitud favorable hacia la misma; de cualquier manera, llama la atención que casi cuatro de cada diez titulares (38 por ciento) considere que “la participación dificulta las actividades que realiza el ayuntamiento”. Este dato podría estar reflejando que esta área ha surgido más por necesidad que por convicción en algunos municipios, hecho que se ve reflejado en la contratación de personas que no tienen la formación, las capacidades o la sensibilidad necesarias para encabezar, impulsar y fortalecer la participación, así como para contribuir a su institucionalización. Ahora bien, cuando se indaga de manera más precisa qué tanto la participación constituye un problema para la aplicación del FISM o en las experiencias de asociación intermunicipal, las percepciones de los funcionarios directamente responsables de esas áreas tienden a dividirse más o menos en la misma proporción: una quinta parte (19 por ciento) de los presidentes municipales consideró que la participación fue un problema para la asociación intermunicipal y la participación fue mencionada por 38 por ciento de los secretarios de finanzas como uno de los problemas principales para la operación del FISM. Por otro lado, los responsables institucionales de la participación ciudadana tienden a atribuir, de manera absolutamente mayoritaria, los problemas de ésta a la falta de concientización ciudadana.

Se observa una tendencia a la baja en la apreciación que los mismos funcionarios hacen del grado en el que los ciudadanos participan, respecto a los resultados de encuestas anteriores. Sin embargo, que los ciudadanos participen menos no se ha traducido en que participen “poco” o “nada”, más bien los responsables de la participación tienden a considerar que el nivel de involucramiento de la ciudadanía es simplemente “regular”.

Características de la participación ciudadana en los municipios mexicanos

Según se señalaba en la introducción de este capítulo, en la actualidad se ha superado la discusión respecto a la necesidad de impulsar prácticas participativas, y lo que se busca describir y explicar es el tipo de participación que se impulsa y las características que co-

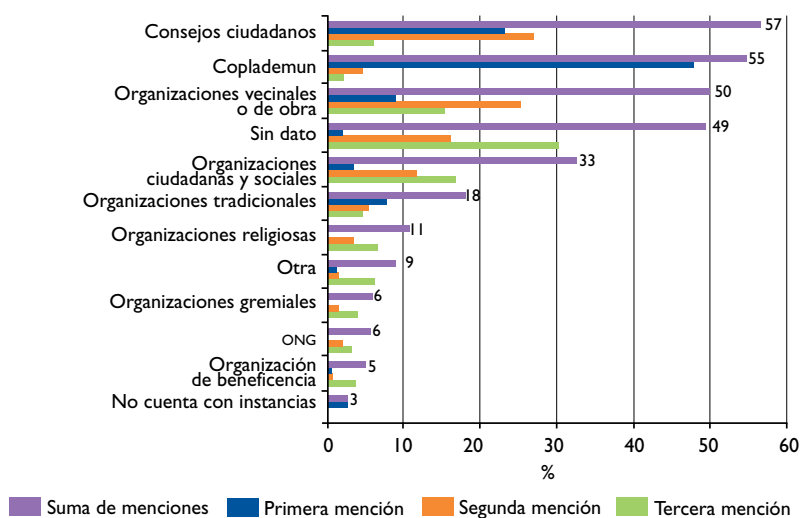
bra el compromiso abstracto con la participación ciudadana cuando se traduce en la práctica. Como ya se dijo, las características de la participación se refieren a dos aspectos: por un lado, al diseño institucional de la oferta participativa que plantean los municipios a los ciudadanos y, por otro, a la calidad de la misma. En este apartado se examina la información que aporta la Encuesta 2009 en relación con las formas e instancias de participación que se están utilizando y los alcances que tienen los mecanismos empleados.

Instancias que promueven y coordinan la participación

La iniciativa o liderazgo de la participación ciudadana condiciona en buena medida el desarrollo del proceso. Por una parte, los procesos participativos eficaces y de calidad requieren que exista un compromiso y un liderazgo sólidos para gozar de legitimidad; es común que en sociedades en las que existen bajos índices de confianza institucional e interpersonal —como es el caso de México— se pongan en duda las motivaciones del actor que impulsa el proceso participativo. Por otro lado, la ciudadanía tiende a involucrarse más y más comprometidamente en la medida en la que la participación responde a sus demandas, necesidades o voluntad. Además, cuando las iniciativas se presentan *desde arriba*, existe la posibilidad de que la motivación sea el control, más que el impulso de la participación. Normalmente el examen de la iniciativa y liderazgo de las acciones participativas se lleva a cabo a través del análisis de casos; para acercarnos a este tema a partir de información agregada como la que disponemos, es preciso explorar el carácter y la lógica (instrumentos y mecanismos) de las principales instancias que llevan a cabo la participación ciudadana en los municipios.

Casi la mitad (48 por ciento) de los responsables del área de participación ciudadana señala al Coplademun como la principal instancia de participación, en la primera mención. En segundo lugar se ubican los consejos ciudadanos, con 23 por ciento de las primeras menciones, seguidos por las organizaciones vecinales o de obra, con 9 por ciento y por las organizaciones tradicionales (como el tequio), con 8 por ciento. Cuando se considera el total de menciones (la suma de las tres oportunidades de respuesta), el mayor consenso lo obtienen los consejos ciudadanos (57 por

GRÁFICA VI.15. Principales instancias que llevan a cabo la participación



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta 2009. N = 2 397.

cientos), el Coplademun (55 por ciento) y las organizaciones vecinales o de obra (50 por ciento). En contraste, las organizaciones ciudadanas o sociales fueron mencionadas como una de las tres principales instancias de participación por un 33 por ciento de los secretaríos o directores de participación ciudadana (gráfica VI.15). Con base en estos datos se puede decir que las instancias de participación más usuales en los municipios mexicanos suponen una iniciativa y una coordinación desde el gobierno, pues se trata de instancias creadas *desde arriba* en el marco del SNPD o que son inducidas como requisito para participar de los beneficios de diversos programas sociales, o para que las demandas sean canalizadas a través de las instancias reconocidas, como es el caso de las asociaciones de vecinos.

La gráfica VI.16 revela la evolución que ha tenido la iniciativa de la participación a partir de las características de las principales instancias adoptadas y del examen de la proporción de respuestas registrada para cada una de ellas en los cinco cortes en el tiempo

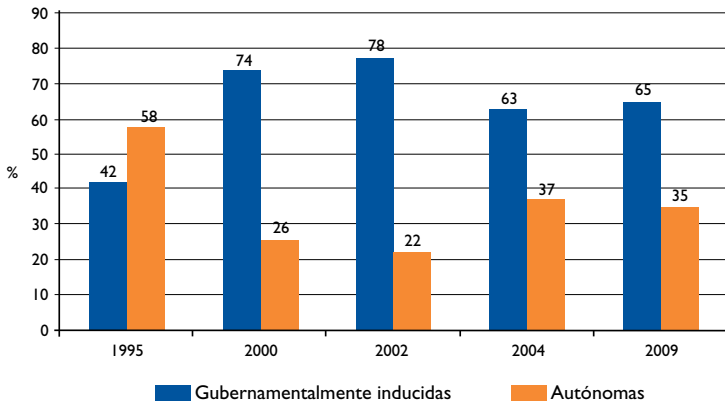
con los que contamos (1995, 2000, 2002, 2004 y 2009).⁸ Con base en la información disponible tenemos lo siguiente: *a*) a partir del año 2000 la participación inducida desde el gobierno supera con mucho a la participación que se plantea desde la sociedad; *b*) las instancias de participación autónoma alcanzan su máxima presencia (58 por ciento) en 1995, a partir de 2000 ésta cae a 30 por ciento en promedio, presentando sus niveles más bajos en 2000 y 2002; *c*) en el 2009 no se aprecian cambios muy significativos respecto al registro anterior en 2004.

Una de las posibles explicaciones de la caída de la participación autónoma entre 1995 y el año 2000 podría encontrarse en la creación del ramo 33 (FISM) en 1998. Entre 1995 y 1998, los actores locales ejercieron presión para que se reconociera al nivel municipal una mayor autonomía en la gestión de fondos destinados a la provisión de infraestructura básica. Para ello se creó el Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM), que permitía la transferencia directa de recursos federales al municipio. En principio, el cambio abría espacios de oportunidad a los actores locales, puesto que en sus reglas de operación el FISM contempla la inclusión de la ciudadanía representada a través de consejos u otro tipo de organizaciones en el Coplademun; en los hechos, las relaciones gobierno-sociedad no se modificaron sustantivamente, el proceso de reanimación de la vida pública en los municipios se estancó y la dinámica participativa de finales de los noventa pudo haber sido subsumida por las instancias creadas desde el gobierno para dar cauce a los procesos de descentralización y de planeación del desarrollo local.

Cuando el predominio de las iniciativas que se plantean desde arriba es tan arrollador, se abre la puerta a que imperen también las instancias de participación controlada o a que, en el mejor de los

⁸Las opciones de respuesta variaron en las diferentes versiones de la encuesta, pero para efectos del análisis se consideraron dos categorías, gubernamentalmente inducidas y autónomas, y fueron agrupadas en consecuencia de la siguiente manera: en 1995 los consejos ciudadanos, las organizaciones vecinales y los comités de solidaridad se tomaron como inducidos por el gobierno; faena, tequio, fajina, organizaciones civiles, religiosas, ciudadanas y otras, como autónomas. Para 2000, 2002, 2004 y 2009, las gubernamentalmente inducidas engloban al Coplademun, los consejos ciudadanos y las organizaciones vecinales. Por su parte, las autónomas encierran a las organizaciones comunitarias o tradicionales, las civiles, religiosas, ciudadanas y otras.

GRÁFICA VI.16. Evolución de la iniciativa de la participación ciudadana (1995, 2000, 2002, 2004 y 2009)



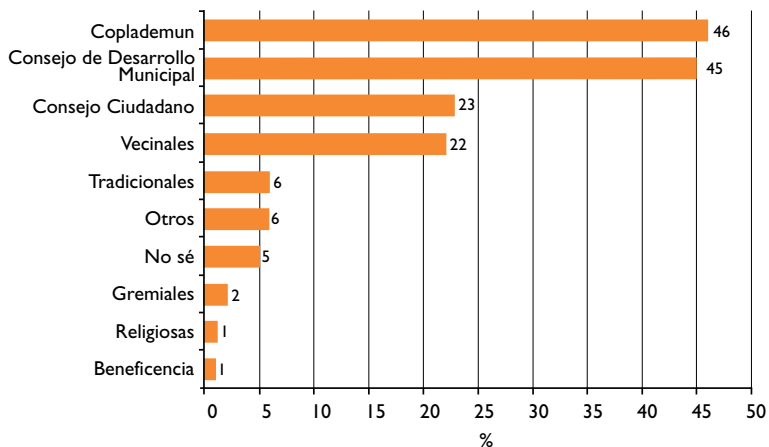
Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas 1995, 2000, 2002, 2004 y 2009. N (1995) = 2 395; N (2000) = 2 427; N (2002) = 2 429; N (2004) = 2 056; N (2009) = 2 397.

casos, prevalezca una relación de dependencia de los ciudadanos frente al gobierno. Con base en datos examinados, es posible plantear que en nuestro país la participación ciudadana se encuentra casi siempre subsumida a la acción de los programas gubernamentales y que, en consecuencia, en muchos casos la organización de los ciudadanos es *inducida*, es decir, surge como requisito para que las necesidades más básicas sean atendidas a través de los programas sociales o bien para que se canalicen los problemas de servicios urbanos deficientes o con escasa cobertura.

Instancias que participan

Al examinar la oferta de oportunidades de participación es importante analizar quién participa en los procesos, es decir, quiénes son los actores involucrados, a quiénes se dirigen los procesos participativos, a cuánta gente llegan o cuál es el grado de diversidad de los participantes. Ahora bien, a partir de la información recabada por la Encuesta 2009 no es posible valorar todos los aspectos mencionados. Sin embargo, un punto de partida útil proviene del análisis precedente: las principales instancias de participación en los municipios mexicanos son de base asociativa, es decir, los ciudadanos

GRÁFICA VI.17. Instancias mediante las cuales participa la ciudadanía en la definición de las obras y acciones que se realizan con recursos del FISM



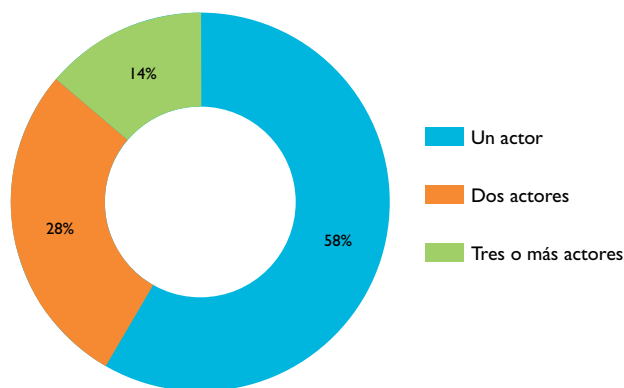
Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta 2009. N = 2 397.

participan a través de representantes en diversas instancias de consulta o deliberación.

Ahora bien, para profundizar un poco en el tema, contamos con la información que provee la Encuesta 2009 al indagar sobre las instancias que participan en la selección de acciones en las que se empleará el recurso del FISM. De acuerdo con sus reglas de operación, los ayuntamientos son los encargados de canalizar los recursos provenientes del FISM hacia las comunidades en condiciones de pobreza extrema y rezago social. Para tal efecto, la Ley de Coordinación Fiscal señala expresamente que una de las obligaciones del municipio consiste en promover la participación de las comunidades beneficiarias en el destino, la aplicación y la vigilancia del recurso. Por lo tanto, el ayuntamiento debe invitar a los ciudadanos de todas las comunidades, colonias y barrios a presentar sus propuestas de obra de infraestructura básica en el Coplademun, que es la instancia en la que se decide el gasto del FISM.

En teoría, el Coplademun debe contar entre sus miembros a representantes de todas las comunidades; sin embargo, en los hechos, la composición de los consejos de desarrollo municipal —que ope-

GRÁFICA VI.18. Complejidad de la participación en la definición de las obras y acciones que se realizan con recursos del FISM



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta 2009. N = 2397.

ran en el marco del Coplademun— varía mucho entre los casos y, por otra parte, como ya se vio, los Coplademun no siempre se formalizan. No obstante, al margen de la calidad de la representación en los Coplademun otro criterio analítico es la *complejidad* de la participación; es decir, el número de instancias involucradas en la acción pública (Cabrero y Díaz Aldret, 2011). Para caracterizar a la participación en los municipios según este criterio, se utiliza el número de instancias que se involucran en la definición de las obras y acciones que se realizan con recursos del FISM como una variable *proxy*—en el entendido de que algunas de esas instancias (Coplademun, consejos de desarrollo municipal, consejos ciudadanos) pueden reunir en su seno a diversos actores—.⁹ Así, tenemos que en la mayoría de los casos (58 por ciento) la operación del FISM involucra a una sola instancia—según los resultados, la mayor parte de las veces se trata del Coplademun o del Consejo de Desarrollo Municipal—, mientras que en poco más de la cuarta parte de los casos (28 por ciento) se involucran dos instancias. Es decir, en casi nueve de cada diez oportunidades la participación

⁹ Las instancias incluidas en la Encuesta 2009 para la definición y aprobación de los proyectos financiados con el FISM son: Ayuntamiento, Coplademun, Consejo de Desarrollo Municipal, consejos ciudadanos, consultores externos, instituciones estatales, instituciones federales, otras y ninguna.

presenta un grado bajo de complejidad, si se considera que la definición y aprobación de los proyectos financiados a través del FISM involucra sólo a una o dos instancias.

Además de señalar que en la mayor parte de las oportunidades de participación que plantea la operación del FISM la participación presenta un bajo grado de complejidad (sólo en 14 por ciento de los casos se registra la participación de tres o más instancias), a manera de conclusión podemos agregar que si bien los Consejos de Desarrollo funcionan en el marco del Coplademun, la relación tiende a ser inversa: ahí donde el Coplademun participa en la operación del FISM, la presencia de los consejos de desarrollo tiende a ser menor y viceversa. En términos generales, la participación de los consejos ciudadanos es menor (18 por ciento en promedio), pero son un mecanismo más empleado en el noreste (29 por ciento) y en el noroeste (24 por ciento).

Por otra parte, la menor complejidad (una sola instancia) es más común en la región del golfo (69 por ciento) y en el centro del país (65 por ciento); la mayor propensión a una mayor complejidad se presenta en la región de la península de Yucatán: en 42 por ciento de las oportunidades participan dos instancias y en 28 por ciento de ellas, tres o más. El grado de marginación no discrimina el grado de complejidad y, respecto al tipo de municipio, se tiene que el mayor grado de complejidad tiende a concentrarse en los municipios urbanos medios.

Además de la complejidad, en el mapa VI.1 se muestra también la autonomía/dependencia de las instancias empleadas y el hecho de que la mayor presencia de instancias autónomas de participación se presenta en la región sur del país.

Fases de la participación

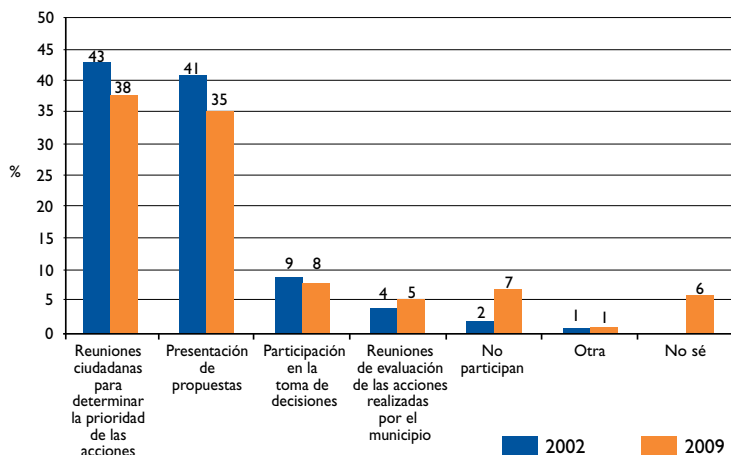
Al igual que se explicó en el apartado anterior, la forma en la que se operan los recursos provenientes del FISM en los municipios nos sirve para valorar la fase del proceso de actuación pública sobre el que se proyecta la experiencia participativa. El análisis es útil para examinar, a partir de un mecanismo —que por otro lado es bastante representativo de la lógica con la que operan los diversos instrumentos diseñados *desde arriba* para incluir a la participación

CUADROVI.3. Intensidad de la participación en la definición de las obras y acciones que se realizan con recursos del FISM, según región, grado de marginación y tipo de municipio (porcentajes)

	Presentación de propuestas	Reuniones ciudadanas	Participación en la toma de decisiones	Reuniones de evaluación	Otra	No participa	No sé	Sin dato
Región								
Centro	33	36	8	6	1	8	6	1
Golfo	36	38	7	6	2	2	4	5
Noreste	37	34	3	10	—	10	4	1
Noroeste	37	28	8	6	1	8	13	1
Norte	41	37	4	4	1	6	7	—
Occidente	35	39	5	6	2	6	6	1
Península	41	29	8	9	—	11	2	1
Sur	34	43	11	3	1	6	1	—
Grado de marginación								
Muy alto	38	39	10	3	1	6	3	—
Alto	35	40	9	4	1	7	2	1
Medio	34	39	6	6	1	7	6	1
Bajo	38	33	6	5	2	7	7	1
Muy bajo	33	35	6	8	1	7	8	1
Tipología								
Rurales	34	40	10	4	1	7	3	—
Mixtos	37	37	7	5	1	7	5	1
Urbanos pequeños	38	40	4	6	2	5	4	—
Urbanos medianos	46	32	4	—	4	7	7	—
Metropolitanos	32	35	10	7	1	5	7	2

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta 2009. N = 2 397.

GRÁFICA VI.19. Evolución de la intensidad de la participación en la definición de las obras y acciones que se realizan con recursos del FISM (2002 y 2009)



Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas 2002 y 2009. N (2002) = 2 429; N (2009) = 2 397.

ciudadana en México—, la intensidad participativa y el potencial de influencia real que tienen los ciudadanos sobre las políticas públicas a partir de este tipo de mecanismos.

Así tenemos que en 35 por ciento de las oportunidades de participación que plantea el FISM los ciudadanos únicamente presentan propuestas y en 38 por ciento de las ocasiones contribuyen a definir la prioridad de las acciones. En contraste, sólo en 8 por ciento de las oportunidades participan en la toma de decisiones y en 5 por ciento de ellas forman parte de los procesos de evaluación de las acciones llevadas a cabo con los recursos del FISM. Como es posible apreciar en el cuadro VI.3, en la península de Yucatán la participación en la fase de evaluación llega a 9 por ciento de los casos y en el noroeste a 10 por ciento. De manera paradójica, es en estas mismas regiones en donde la participación tiende a detenerse en mayor proporción en las fases de presentación de propuestas, de definición de las prioridades y, peor aún, donde se señala en mayor grado que la población no participa en absoluto. La tendencia a que la participación se quede en la fase de presentación de propuestas se concentra en mayor proporción en los municipios urbanos medianos.

Por otra parte, al comparar la evolución de la intensidad de la participación entre los años 2002 y 2009, según la información de la que se dispone, es posible comprobar que en general se aprecia una ligera caída en la participación en las diversas fases de la operación de los fondos del FISM, dato que podría estar indicando un agotamiento de la capacidad de convocatoria de este tipo de mecanismos, aunque sería necesario seguir observando el comportamiento de estos indicadores en el futuro para poder asegurar si, en efecto, se trata de una tendencia sostenible en el tiempo.

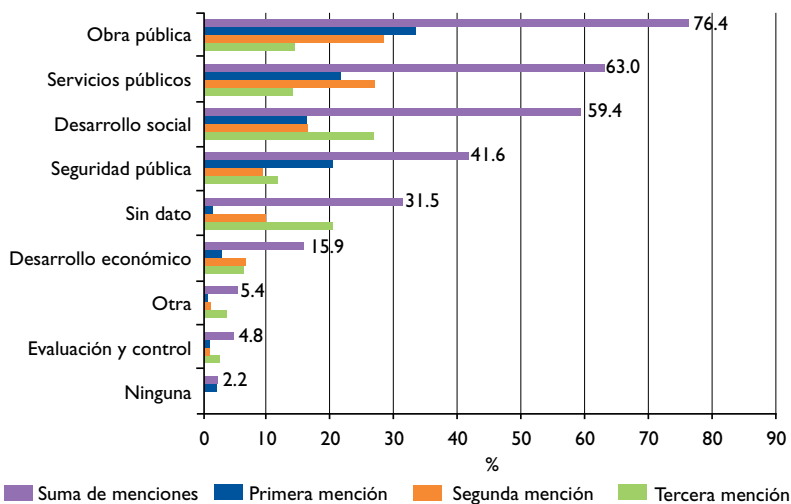
A manera de resumen, en el mapa VI.2 es posible observar cómo se distribuyen en el territorio nacional los municipios que cuentan con unidad de participación ciudadana y la profundidad que alcanza la participación. En el primer caso, las zonas rayadas se concentran principalmente en el norte, el occidente, el sur y la península de Yucatán, mientras que en lo que hace a la profundidad de la participación no se aprecia tan claramente un patrón regional. Predominan los tonos amarillos y naranjas que representan una participación en las fases de información y consulta, mientras que los tonos verdes que representan la participación en las fases de toma de decisiones y de evaluación aparecen dispersos y en mucha menor cantidad.

Ámbitos (temas) en los que se participa

Se considera que existe disposición a aceptar o promover la participación ciudadana cuando existen mecanismos de consulta y control de las decisiones públicas. Como se ha podido apreciar, por la manera en la que está diseñada la Encuesta 2009, queda claro que la participación ciudadana se incentiva sobre todo en el marco de la operación de programas sociales y en la gestión de fondos provenientes del FISM, aunque con las limitaciones ya expuestas en los apartados anteriores (baja intensidad y baja complejidad).

Ahora bien, al preguntar a los funcionarios responsables del área de participación ciudadana por las principales actividades en las que participa la ciudadanía, la que recibe mayor apoyo en la primera y segunda menciones es “obra pública” (33.5 y 28.5 por ciento, respectivamente); en la tercera mención destaca el rubro de “desarrollo social” como la opción que recibe mayor porcentaje de respuestas (27 por ciento). Cuando se analizan las respuestas su-

GRÁFICA VI.20. Principales actividades realizadas por el ayuntamiento en las que suele participar más la ciudadanía

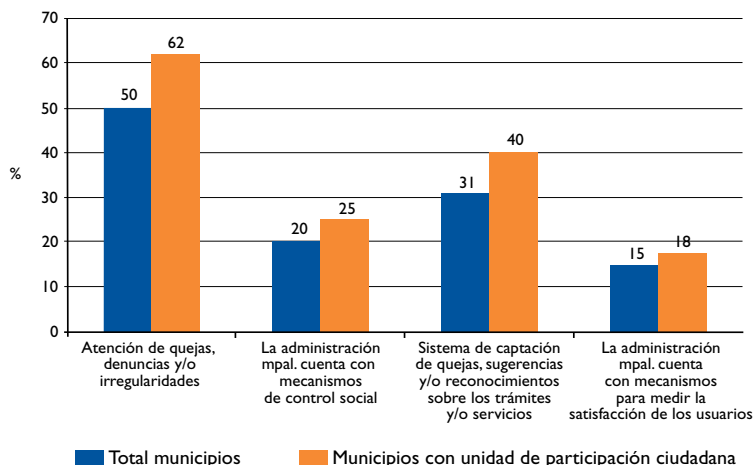


Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta 2009. N = 2 397.

madas (primera, segunda y tercera menciones), se tiene que poco más de tres cuartas partes de los funcionarios (76 por ciento) considera que la actividad en la que se involucra más la ciudadanía es, efectivamente, la “obra pública”; 63 por ciento responde que los “servicios públicos”; el “desarrollo social” es la tercera actividad que convoca la participación de la ciudadanía (59 por ciento), seguida del área de “seguridad pública”, que fue mencionada por 42 por ciento de los funcionarios. Como puede verse, se confirma que las actividades en las que se involucra la ciudadanía son aquellas para las que los programas sociales y de infraestructura tienen prevista la participación. En contraste, el “desarrollo económico” y la “evaluación y control” concitan el involucramiento ciudadano sólo en 16 y 5 por ciento de los municipios, respectivamente.

La Encuesta 2009 también aporta información sobre la existencia de elementos que incluyen la participación ciudadana en las funciones de control interno y de planeación y evaluación. En la gráfica VI.21 se muestra el porcentaje de municipios que cuenta con mecanismos de control interno (atención de quejas, denuncias o irregularidades, y mecanismos de control social) y con meca-

GRÁFICA VI.21. Mecanismos de participación para el ejercicio de las funciones de control interno y planeación según disponibilidad de unidad de participación ciudadana



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta 2009. N (total de municipios) = 2 397; N (municipios con unidad de participación ciudadana) = 651.

nismos para la función de planeación y evaluación (sistema de captación de quejas, sugerencias o reconocimientos sobre los trámites o servicios, y mecanismos para medir la satisfacción de los usuarios). En ella se puede observar que la mayoría de los municipios cuenta con mecanismos de atención de quejas o irregularidades y que, en menor grado, disponen de mecanismos de control social y de mecanismos para medir la satisfacción de los usuarios. Lo que resulta notable en este caso es constatar cómo la propensión a tener este conjunto de mecanismos y herramientas es mayor si se aísla a los municipios que cuentan dentro de la estructura de sus administraciones con una unidad de participación ciudadana. Es decir, existe una relación entre institucionalización de la participación y adopción de mejores sistemas de planeación y control.

Mecanismos

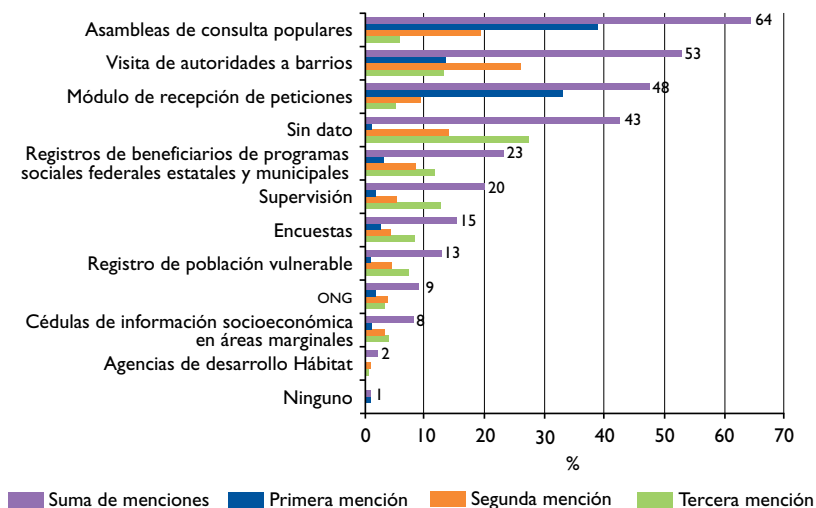
En un contexto de descentralización y de democratización política se despiertan expectativas hacia el surgimiento de espacios en donde la participación ciudadana se pueda expresar con mayor pleni-

tud y también hacia el fortalecimiento de municipios eficientes en la prestación de servicios y capaces de mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos. Como se vio en el apartado correspondiente a las capacidades institucionales, se esperaba que la revitalización del ámbito local tuviera repercusiones en la organización y en la gestión de las administraciones municipales, pero también en su relación con los ciudadanos. Una primera fase de la redefinición de las formas de gobernar y gestionar los municipios consiste en el desarrollo de mecanismos para mejorar la capacidad de respuesta a las demandas de la ciudadanía y para mejorar las vías de comunicación del gobierno con la sociedad. En este sentido, la Encuesta 2009 no aporta información acerca de los canales de comunicación empleados por los gobiernos municipales para informar al ciudadano (teléfonos de información, boletines informativos, medios de comunicación, etc.), disponemos únicamente de datos de los principales mecanismos de comunicación en la dirección de los ciudadanos al gobierno.

El mecanismo para conocer las necesidades de la población más recurrente como primera mención son las “asambleas de consultas populares” (39 por ciento), los “módulos de recepción de peticiones” son empleados como mecanismo principal en una tercera parte de los municipios (33 por ciento) y, en menor grado pero en el tercer lugar de las primeras menciones, se tiene la “recolección de demandas en visitas de autoridades a barrios y colonias” (14 por ciento). Cuando se analiza el total de menciones en todas las oportunidades (primera, segunda y tercera mención), notamos que el mayor consenso lo obtienen las asambleas de consultas populares¹⁰ (mencionadas como uno de los principales mecanismos para conocer las necesidades de la población en una amplia mayoría de los municipios [64 por ciento]), la recolección de demandas en visitas de autoridades a barrios y colonias (53 por ciento) y los módulos de recepción de peticiones (48 por ciento).

¹⁰ Las asambleas de consulta pública pueden organizarse en virtud de las decisiones particulares que los gobernantes tomen sobre diversos temas o a petición de la ciudadanía. Son espacios de participación en los que cualquier persona interesada puede expresar su opinión y también hacer sus peticiones. Sin embargo, no queda clara la medida en la que dicho mecanismo crea obligaciones y genera responsabilidades para las autoridades.

GRÁFICA VI.22. Principales mecanismos para conocer las necesidades de la población



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta 2009. N = 2 397.

Hay que señalar que los mecanismos más empleados no son de los que aspiran a ser representativos del tejido social, ni de los que buscan apoyar el desarrollo de las capacidades organizativas de la población; en todos los casos se trata de mecanismos en los que los ciudadanos manifiestan —individual o colectivamente— de manera fragmentada sus necesidades, en modalidades que reproducen las relaciones institucionales directas entre el gobierno y la población: en el caso de las asambleas de consultas populares o en la recolección de peticiones, las demandas se plantean de manera directa al presidente municipal o a sus representantes. Este tipo de esquemas puede contribuir a la reproducción de relaciones poco transparentes, verticales y personalistas en las que los ciudadanos son peticionarios y los gobernantes dispensadores de favores. Las relaciones de este tipo propician a su vez que la inversión pública se dirija conforme al libre arbitrio de los funcionarios del gobierno, o bien con base en la fuerza de los liderazgos comunitarios (Fedozzi, 1999).

En contraste, y según se muestra en la gráfica VI.22, los mecanismos de corte más programático o técnico como las cédulas de

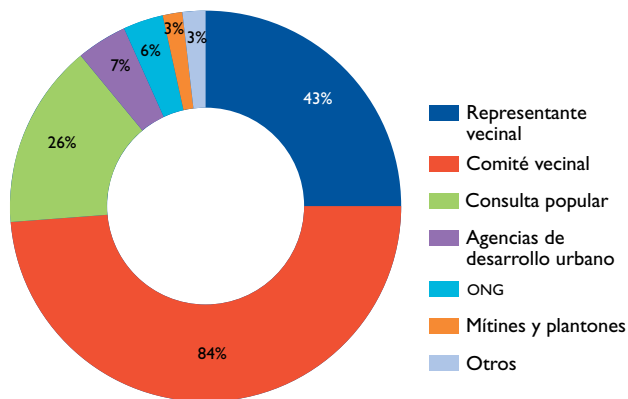
información socioeconómica, las agencias de desarrollo o los registros de beneficiarios de los programas sociales se emplean en mucho menor medida. Lo mismo sucede con el único mecanismo que aparece en las opciones de respuesta que podría abonar a la organización social: las consultas a organizaciones no gubernamentales.

Aunque ya vimos que las principales instancias de participación en los municipios son diversos tipos de consejos, de base asociativa y que en muchos casos se forman para poder acceder a los beneficios de los programas sociales o para poder tomar parte en la definición del gasto del FISM, la Encuesta 2009 provee también información acerca de las formas de organización empleadas por los ciudadanos para hacer llegar sus demandas en el marco de la operación del programa Hábitat en particular.¹¹

Desde la perspectiva de los responsables del área de desarrollo social en las administraciones municipales, las principales formas de organización empleadas para demandar la satisfacción a sus necesidades en los municipios que participan en el programa Hábitat son los comités vecinales (84 por ciento), a través de los representantes vecinales (43 por ciento) y en las consultas populares (26 por ciento). Cabe señalar que, por estar circunscrita a la operación del Programa Hábitat, esta pregunta hace referencia a la población de zonas que enfrentan condiciones de marginación y pobreza en municipios urbanos. Los resultados no sorprenden si se considera que los comités vecinales —y por ende, sus representantes— pueden funcionar también como comités Hábitat y son, además de un requisito para la operación del programa, las principales instancias de representación ante el Coplademun. Los vecinos de las colonias populares han aprendido a participar a través de las instancias promovidas desde el gobierno con el propósito de canalizar la demanda de atención a sus problemas de servicios o de infraestructura. Otros canales como las agencias de desarrollo urbano o las organizaciones no gubernamentales son empleadas en mucho menor grado (7 y 6 por ciento, respectivamente). Final-

¹¹ Los municipios que participan en el Programa Hábitat son 320, y representan 13.4 por ciento del total de municipios que presentan información de participación ciudadana en la Encuesta 2009.

GRÁFICA VI.23. Forma de organización de la sociedad para demandar la satisfacción de sus necesidades

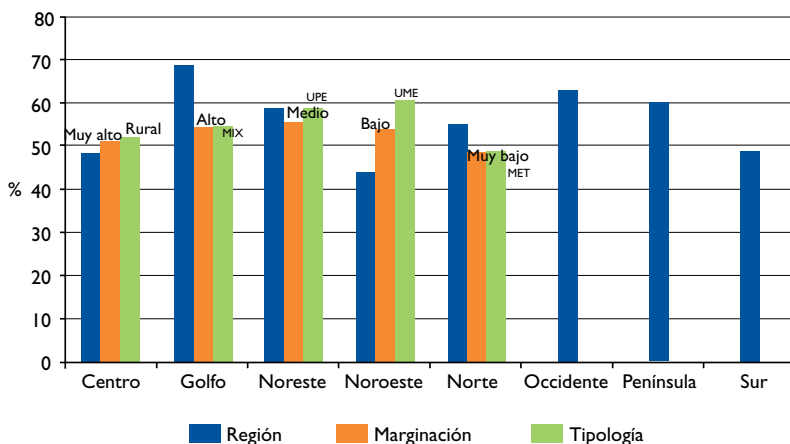


Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta 2009. N = 320 municipios en los que aplica el programa Hábitat.

mente, las opciones de participación no institucional como los mítines y plantones son las menos utilizadas (3 por ciento).

Ahora bien, además de los mecanismos de base asociativa son los más comunes, como se ha podido apreciar a partir de la información presentada en este apartado, es evidente que también se emplean mecanismos de democracia directa, tales como las asambleas de consultas populares, aunque no sea posible derivar de la información disponible si de ellas emana algún tipo de obligación por parte de la autoridad. Otro mecanismo de democracia directa que se explora en la encuesta es el cabildo abierto. La participación ciudadana en sesiones de cabildo ha sido tradicionalmente respaldada por varios académicos como una contribución importante a la consolidación democrática (Putnam, 1993). Esta participación, sin embargo, se mantiene en niveles más bien bajos especialmente en el contexto latinoamericano (Seligson y Booth, 1976; Seligson y Carrión, 2002). De acuerdo con los datos arrojados por el Barómetro de las Américas 2008, en México 10 por ciento de los ciudadanos participa en este tipo de sesiones en comparación con 17 por ciento que lo hace en República Dominicana, que es el país de la región en el que esta vía de participación está más extendida (Montalvo, 2008).

GRÁFICA VI.24. Sesiones de cabildo abiertas según disponibilidad de unidad de participación ciudadana



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta 2009. N = 2 397.

Con base en la Encuesta 2009 se tiene que 30 por ciento del total de sesiones de cabildo fue abierto en 2008 y que esta modalidad se empleó en ese año en 54 por ciento de los municipios del país. Cuando se analizan las características de los municipios en los que se dieron sesiones abiertas de cabildo en 2008 se tiene que la propensión a realizar este tipo de sesiones se concentra mayoritariamente en los municipios de la región del golfo (69 por ciento) y en segundo lugar, en el occidente (63 por ciento), mientras que la existencia de sesiones abiertas tiende a ser menor en el noroeste (44 por ciento) así como en el centro y en el sur (ambos con 49 por ciento). Por lo que respecta al grado de marginación y al tipo de municipios, son los de marginación media (56 por ciento) y los urbanos medianos (61 por ciento) los que tienden más a las sesiones abiertas, a la vez que los de muy alto grado (51 por ciento) y los metropolitanos (49 por ciento) presentan una menor inclinación a la realización de este tipo de sesiones.

Las sesiones abiertas de cabildo muestran la voluntad de abrir al escrutinio público la dinámica de la deliberación y la construcción de decisiones del gobierno municipal. Por otra parte, es perfectamente entendible que una proporción significativa de las sesiones

no sea abierta, con el fin de avanzar de una manera más eficiente en la agenda de los asuntos a tratar, teniendo en cuenta lo delicado de algunos de ellos. Ahora bien, como se mencionó anteriormente, aunque esta práctica está más extendida en otros países del continente americano, no es mayoritaria en ninguno de ellos (incluido Estados Unidos), y México se encuentra en el lugar 13 de 21 observaciones.

Comentarios finales

A partir de la información aportada por la Encuesta 2009, en este capítulo se ha presentado una visión general sobre la manera en la que los gobiernos municipales en México incorporan la participación ciudadana y, en la medida de lo posible, hemos abordado el análisis de la oferta participativa que se brinda a los ciudadanos desde los municipios, incorporando los principales debates académicos que existen en torno al tema.

Al igual que sucede con numerosos gobiernos locales alrededor del mundo, es claro que la participación ciudadana ha venido formando parte de la gestión local en los municipios del país. Quisiéramos pensar que en México, como en muchos otros países del mundo, los gobiernos locales se transforman poco a poco en “gobiernos de proximidad” que interactúan en lo cotidiano con la ciudadanía para acercar soluciones a necesidades de la población, hacer más legítima la acción pública local y en ocasiones cooperar intensamente en el desarrollo de políticas públicas municipales. Sin embargo, cuando exploramos la institucionalización de la participación la evidencia muestra que esta dinámica es todavía un fenómeno aislado en la realidad nacional: un número significativo —aunque minoritario— de municipios del país ha dado un carácter institucional a las prácticas participativas en la gestión local mientras que, por otro lado, en la mayoría de los casos, la participación ciudadana transita por mecanismos rígidos, en ocasiones limitados y circunscritos a programas gubernamentales que así lo requieren. Todavía se vislumbra un largo trayecto para hacer de los espacios municipales mexicanos los laboratorios de una expresión democrática más avanzada.

La Encuesta 2009 nos muestra el panorama de una participación ciudadana institucionalmente débil: sólo 25 por ciento de los ayuntamientos del país cuenta con una comisión de participación ciudadana como parte de la agenda de funciones del cabildo municipal; únicamente 27 por ciento de las administraciones municipales del país cuenta con una unidad administrativa específica para la gestión de la participación ciudadana y apenas 11 por ciento de los municipios mexicanos tienen ambas instancias establecidas. Por lo que se refiere a la existencia de un marco reglamentario para la participación ciudadana, sólo 24 por ciento de los municipios cuenta con algún tipo de normatividad, aunque en la mitad de estos casos los marcos normativos no se habían actualizado en los tres años anteriores al levantamiento de la Encuesta 2009. Por otra parte, al examinar los datos en relación con órganos estables de participación como el Coplademun —que es una de las principales instancias institucionales a partir de las cuales se incorpora con mayor frecuencia la participación—, los datos no son halagadores: sólo en las regiones norte, centro y península, la proporción de municipios en que el Coplademun opera es alta (más de 70 por ciento), en el resto de las regiones la proporción es baja. Sin embargo, más allá del funcionamiento irregular del Coplademun a lo largo del territorio nacional y sin desconocer la importancia de este mecanismo para procesar las demandas y necesidades de los habitantes de los municipios, es necesario hacer énfasis en que la participación ciudadana no puede descansar exclusivamente —como parece ser el caso en la mayoría— en este tipo de consejos (incluyendo a los consejos de desarrollo local que operan en el marco del Coplademun), pues frecuentemente enfrentan problemas de representatividad. Las instancias de base asociativa e impulsados por los gobiernos suelen ser más bien cerradas, se orientan sólo a los intereses mejor organizados y se caracterizan por la poca capacidad de decisión que se otorga a los participantes; de hecho, una de las principales críticas que se ha hecho al Coplademun es que los participantes que cumplen funciones institucionales mantienen frecuentemente el control del proceso y lo orientan hacia la legitimación de decisiones tomadas en otros ámbitos. A manera de resumen, podemos decir que en lo que a institucionalización de la

participación se refiere, en apenas una escasa cuarta parte de los municipios del país el tema de la participación ciudadana es relevante para la agenda de gobierno. Se observa también que la propensión a institucionalizar la participación crece en la medida en que nos desplazamos hacia municipios urbanos con menores niveles de marginación y que los municipios rurales generan menos iniciativas en este sentido. Proporcionalmente hablando, en regiones como el golfo, la península de Yucatán y el centro del país un mayor número de administraciones municipales se ha interesado por equiparse institucionalmente para integrar la participación ciudadana a la gestión.

El impulso institucional de la participación ciudadana es importante porque, sobre todo en lo referente a la normatividad de la aplicación de los fondos (como el FISM), ésta se integra bajo la idea de focalización y control; es decir, para promover un mayor acercamiento entre el gobierno y la ciudadanía y para orientar los recursos ahí donde se necesitan para lograr un mayor beneficio social. En este sentido, los gobiernos locales requieren introducir mecanismos para lograr esa mayor proximidad con los ciudadanos y que éstos participen de la evaluación y el control de la gestión. Sin embargo, y siempre de acuerdo con los datos arrojados por la Encuesta 2009, se tiene un escenario todavía somero en estos temas: sólo en 5 por ciento de los municipios el involucramiento de la ciudadanía en actividades de evaluación y control aparece como una de las tres principales; únicamente 20 por ciento de los municipios cuenta con mecanismos de control social, y los mecanismos de comunicación con la ciudadanía como parte de las funciones de planeación y evaluación son escasos (31 por ciento de las administraciones municipales cuenta con sistemas de captación de quejas y sugerencias, y 15 por ciento con mecanismos para medir la satisfacción de los usuarios).

Con base en todo lo anterior, podemos hablar de un pequeño grupo de municipios promotores de la participación ciudadana, de una baja institucionalización de la misma y de una calidad irregular de la oferta participativa. Así, cuando encontramos modelos de participación ciudadana en el ámbito municipal, éstos se caracterizan por una baja representatividad ciudadana, por el despliegue

de una dinámica deliberativa muy acotada —más bien se trata de una dinámica consultiva—, por un escaso involucramiento de los ciudadanos en las actividades de evaluación y control, y por una dependencia permanente de las instancias gubernamentales para desencadenar la participación. Estamos, por un lado, frente a un panorama de energía ciudadana todavía incipiente y, por otro, de iniciativas débiles y restrictivas de los gobiernos municipales.

Por otra parte, el instrumento (la Encuesta 2009) no permite conocer la amplitud del abanico de la oferta participativa que se hace desde los gobiernos municipales, pues acota las respuestas a “las (los) tres principales” instancias, actividades, mecanismos, etc. De modo que tampoco es posible captar las innovaciones que pudieran estarse presentando, aunque sea de manera aislada. No obstante, haciendo uso de otras bases de datos existentes podemos afirmar que la incorporación de la participación ciudadana en la gestión municipal es aún una práctica incipiente y en proceso de aprendizaje, según lo muestran las diversas experiencias de gobierno municipal registradas en el certamen Gobierno y Gestión Local promovido por el CIDE, las cuales ofrecen ejemplos de logros muy significativos y alcances poco frecuentes en la profundidad de la participación, pero que son todavía atípicas en el escenario nacional, casi siempre efímeras en su permanencia, y que no logran una verdadera institucionalización y cambio en la cultura de la acción pública local.

El reto que representa ampliar la presencia de los ciudadanos en la gestión municipal está también relacionado con un problema actitudinal. A pesar de que se cuenta con encuestas anteriores sobre gobiernos municipales, existe poca comparabilidad entre ellas (por la falta de consistencia en la manera en la que se han planteado los temas y las preguntas en las diversas versiones); sin embargo, en relación con el tema de la participación ciudadana sí podemos saber que ha crecido la percepción entre los responsables institucionales de la participación ciudadana de que la gente tiende a participar menos ampliamente que en años anteriores y también se comprueba que las instancias y los actores autónomos han disminuido su presencia desde que se inició el proceso de democratización a nivel municipal.

Según los datos de la Encuesta 2009, los mecanismos de participación ciudadana no inducidos por el gobierno son casi inexistentes. Del lado de los responsables institucionales de la participación ciudadana, se tiene que la mayoría valora positivamente esta práctica (más de 60 por ciento), y considera necesaria su ampliación, pero también es cierto que un número importante de ellos (38 por ciento), pese a ser responsables de estas áreas de trabajo, considera la participación un problema en sí mismo y una complicación para llevar a cabo la gestión local. Además, una amplísima mayoría de los funcionarios (tres cuartas partes de ellos) tiende a atribuir el problema de la falta de involucramiento a la concientización ciudadana, poco más de la mitad a la falta de mecanismos para integrarla y sólo 37 por ciento opina que hace falta una mayor capacitación al personal de la administración municipal.

No cabe duda de que falta mucho por aprender en el ámbito municipal mexicano en torno a la participación ciudadana como componente de las prácticas de gobierno y también como estrategia democratizadora. No sólo desde la academia, también desde las experiencias en otros países se sostiene que las gestiones locales que incorporan la participación ciudadana están asociadas a estrategias innovadoras de gobernabilidad democrática; en este sentido, la participación ciudadana ha sido y continúa siendo un criterio ineludible para evaluar a los gobiernos municipales. Será necesario seguir observando este proceso en el futuro y entender si se amplían y multiplican los aprendizajes o si, por el contrario, el diseño institucional de la oferta participativa en los municipios mexicanos se ve condenada a un mayor estancamiento. A diferencia de otros países en los que los mecanismos de participación institucionales han logrado avanzar a niveles más profundos de deliberación y extensión (representatividad), en México el impulso democratizador se detuvo básicamente en una oferta participativa de base asociativa, de carácter consultivo y con importantes problemas de representatividad. Sin negar los avances logrados en la canalización de demandas, es necesario mejorar los mecanismos para lograr mayores niveles de involucramiento de la ciudadanía, para incorporar la participación de manera más activa y en áreas más estratégicas.

Bibliografía

- Bazdresch, M. 2003. “Cambio municipal y participación social”, en Enrique Cabrero Mendoza (coord.), *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*. México: M. A. Porrúa.
- Brugué, Q., M. Amorós y R. Gomà. 1994. “La administración pública y sus clientes: Moda organizativa u opción ideológica”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 1. Madrid: INAP.
- Cabrero, E. 1995. *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*. México: M. A. Porrúa-CIDE.
- Cabrero, E. y A. Díaz Aldret. 2011. “Viejas y nuevas institucionalidades en la acción local en ciudades de México. Un análisis en municipios urbanos de alta marginalidad”, en Seminario Internacional Periferias urbanas y transformación comunitaria, 21 y 22 de febrero. Diálogo México-España. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.
- Cabrero, E. *et al.* 1997. “Claroscuros del nuevo federalismo mexicano: Estrategias en la descentralización federal y capacidades en la gestión local”, en *Gestión y Política Pública*, vol. VI, núm. 2. México: CIDE.
- Canto Chac, Manuel (coord.). 2010. *Participación ciudadana en las políticas públicas*. Biblioteca básica de Administración Pública. México: EAPDF.
- Fedozzi, Luciano. 2010. “El presupuesto participativo de Porto Alegre”, en Manuel Canto Chac (comp.), *Participación ciudadana en las políticas públicas*. Biblioteca Básica de Administración Pública. México: EAPDF.
- Font, Joan e Ismael Blanco. 2004. “¿Qué hay detrás de la oferta de participación?: el rol de los factores instrumentales e ideológicos en los mecanismos españoles de participación”. Ponencia presentada en el Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2-3 de noviembre. Madrid.
- Fung, A. 2006. “Varieties of Participation in Complex Governance”, en *Public Administration Review*, diciembre, número especial, pp. 66-75.

- Mintzberg, H. 1997. “Managing on the Edges”, en *International Journal of Public Sector Management*, vol. 10, núm. 3. Wagon Lane: Birmingham, pp. 131-153.
- Montalvo, D. 2008. “Participación ciudadana en sesiones municipales”, en *Revista de Ciencia Política*, vol. 28, núm. 2. Santiago de Chile, pp. 219 – 227.
- Navarro, C., M. Cuesta y J. Font. 2009. *¿Municipios participativos? Participación política y ciudadana en ciudades medias españolas*. Madrid: CIS.
- Parés, M. (coord.). 2009a. *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel/Generalitat de Catalunya.
- _____. 2009b. “Introducción: participación y evaluación de la participación”, en M. Parés (coord.), *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel/Generalitat de Catalunya.
- Parés, M. y P. Resende. 2009. “Tipos de prácticas y experiencias de participación promovidas por la administración pública: sus límites y radicalidades”, en M. Parés (coord.), *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel/Generalitat de Catalunya, pp. 76-100.
- Putnam, R. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Rodríguez, José Ramón. 2006. “El modelo Barcelona de administración electrónica: adopción e institucionalización”, en *Revista sobre la Sociedad del Conocimiento*, núm. 3, uocpapers. Barcelona. Disponible en: http://www.uoc.edu/uocpapers/3/dt/esp/rodriguez_jr.html; [consultado en marzo de 2011].
- Seligson, M. A. y J. A. Booth. 1976. “Political Participation in Latin America: An Agenda for Research”, en *Latin American Research Review*, vol. 11. Pittsburg: Latin American Studies Association, pp. 95-119.
- Seligson, M. A. y J. Carrión. 2002. “Political Support, Political Skepticism and Political Stability in New Democracies: An Empirical Examination of Mass Support for Coups D’etat in Perú”, en *Comparative Political Studies*, vol. 35, núm. 1, pp. 58-82.
- Tecco, Claudio. 2002. “Innovaciones en la gestión municipal y desarro-

- llo local”, en D. Cravacuore (comp.), *Innovación en la gestión municipal*. Buenos Aires: Federación Argentina de Municipios/Universidad Nacional de Quilmes, pp. 59-80.
- Unikel, Luis, C. Ruiz y G. Garza. 1976. *El desarrollo urbano de México*. México: El Colegio de México.
- Ziccardi, Alicia. 1995. *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*. México: Miguel Ángel Porrúa/IIS-UNAM.
- _____. 2002. “La participación ciudadana en la gestión municipal. Notas a partir de la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional”, en Leticia Santín (coord.), *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*. México: Indesol, pp. 43-71.

Anexo

Preguntas de la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009 utilizadas en este capítulo

P. 5. Cantidad de comisiones del ayuntamiento acordadas en cabildo durante el 2008 para el tema de Participación Ciudadana: presididas por el presidente municipal, presididas por síndicos, presididas por Regidores, iniciativas presentadas, iniciativas discutidas en cabildo, iniciativas aprobadas en cabildo y número de comisiones que contaron con programa de trabajo. N = 2 397

P. 7. Cantidad y tipo de instituciones de la administración pública municipal para la función de Participación Ciudadana: administración central, paramunicipal u otro. N = 2 397

P. 8. Perfil de los titulares de la Unidad de Participación Ciudadana: sexo, edad, grado de estudio, años de estudio, tipo de institución en la que se cursó el último grado de estudios, último empleo y afiliación política. N = 651

P. 10. Personal total por sexo y por tipo de contratación de la Unidad de Participación Ciudadana: confianza, base o sindicalizado, eventual, honorarios u otro. N = 651

P. 14. 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 control interno. N = 2 397

1. Oficinas de control interno en las instituciones de la administración pública municipal
2. Realización de auditorías
3. Esquemas de investigación y/o sanción de servidores públicos
4. Atención de quejas, denuncias y/o irregularidades
5. Análisis y propuesta de mejoras para los procesos de trabajo y servicio de las áreas
6. Mecanismos de control social
7. Otros
8. La administración pública municipal no realiza funciones de control interno
9. No sé

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. N = 2 397

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. 16. En relación con el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (Coplademun) seleccione y circule el(los) código(s) de los elementos con los que cuenta el Municipio. N = 2 397

1. Se encuentra formalmente instalado
2. Los servidores públicos del ayuntamiento participaron en la definición del Plan de Desarrollo Municipal
3. El Comité cuenta con mecanismo de control y/o evaluación del Plan de Desarrollo Municipal
4. Sesionó cuando menos una vez en 2008
5. Actualmente se encuentra en operación
9. No sé

P. 26. Tipo de inmuebles con los que cuenta la Unidad de Participación Ciudadana: propios, rentados y/u otros. N = 651

P. 29. Computadoras con las que cuenta la Unidad de Participación Ciudadana: personales y/o portátiles. N = 651

P. 31. Tipo de servicios a través del sitio Web de la función de Participación Ciudadana: informativos, interactivos, transaccionales. N = 651

P. 32. ¿Hay y de qué fecha data normatividad de Participación Ciudadana? N = 2 397

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. N = 900

1. Mejoró la capacidad financiera para prestación de servicios
2. Propició la rendición de cuentas y transparencia de recursos
3. Abarató los costos de la prestación de servicios
4. Introdujo un nuevo servicio público
5. Amplió la cobertura del servicio
6. Estimuló la participación ciudadana
7. Promovió el desarrollo económico
8. Aumentó los ingresos propios del municipio
9. Mejoró la capacidad institucional del municipio
10. Otro
99. No sé

P. 82. De las siguientes afirmaciones sobre su experiencia con la asociación intergubernamental, seleccione aquellas que señalaron los problemas más característicos con las mismas. N = 900

1. Marcos jurídicos inflexibles
2. Recursos insuficientes
3. Dificultades de aprobación de parte del congreso estatal
4. Deficiencias en la coordinación de acciones
5. Conflictos entre los municipios miembros
6. Capacidad técnica insuficiente
7. Falta de transparencia y rendición de cuentas
8. Falta de participación ciudadana
9. Otro

10. No tuvo problemas

99. No sé

P. 97. ¿Qué instancias participan en la selección de las obras y acciones en que se emplean los recursos del FISM? N = 2 397

1. Ayuntamiento

2. Coplademun

3. Consejo de Desarrollo Municipal

4. Consejo ciudadano

5. Consultores externos

6. Instituciones estatales

7. Instituciones federales

8. Otros

9. Ninguno

99. No sé

P. 98. ¿A través de qué mecanismo participa la ciudadanía en la definición de las obras y acciones que se realizan con recursos del FISM? N = 2 397

1. Coplademun

2. Consejo de Desarrollo Municipal

3. Consejo Ciudadano

4. Organizaciones vecinales y de obra

5. Organización tradicional (tequio)

6. Organizaciones gremiales y clubes de servicios

7. Organizaciones religiosas

8. Organizaciones de beneficencia

9. Otros

99. No sé

P. 104. De los siguientes temas, seleccione tres que considere los principales problemas del municipio en la operación de los recursos del FISM (fondo III, ramo 33), de acuerdo con el catálogo de problemas. N = 2 397

1 = Falta de acceso y claridad de la normatividad federal

2 = Obras que no satisfacen las necesidades locales

- 3 = Falta de información al municipio de los recursos asignados
- 4 = Normatividad estatal específica del FAIS
- 5 = Reglamentación estatal en general
- 6 = Entrega de recursos fuera de tiempo
- 7 = Falta de participación ciudadana
- 8 = Falta de capacitación para el manejo de recursos
- 9 = Otro
- 99 = No sé

P. 121. ¿Cuáles son las principales áreas de atención que tiene cubiertas con los programas que operan en su municipio? N = 2 397

- 1. Agricultura, ganadería y pesca
- 2. Alimentación
- 3. Ciencia y tecnología
- 4. Cultura y recreación
- 5. Deporte
- 6. Derechos y justicia
- 7. Desarrollo empresarial, industrial y comercial
- 8. Sociedad civil organizada
- 9. Desastres naturales
- 10. Educación
- 11. Empleo
- 12. Comunicaciones y transportes
- 13. Equipamiento urbano: drenaje, alcantarillado alumbrado, pavimentación, etc.
- 14. Medio ambiente y recursos naturales
- 15. Migración
- 16. Provisión-equipamiento de vivienda
- 17. Salud
- 18. Seguridad social
- 19. Otras
- 99. No sé

P. 131. ¿Cuenta el municipio con mecanismos de evaluación de sus propios programas sociales? (*Circule un solo código.* N = 2 397)

- 1. Sí
- 2. No
- 99. No sé

P. 132. ¿Con base en qué elementos se llevan a cabo el seguimiento y la evaluación de los programas de desarrollo social del municipio? N = 1 301

1. Verificación de cumplimiento de objetivos y metas
2. Registro de beneficiarios
3. Verificación de aplicación y entrega de recursos
4. Reporte de indicadores de cobertura
5. Encuesta de beneficiarios
6. Foros de participación y evaluación ciudadana
7. Auditorías contables y administrativas
8. Contratación de evaluador externo
9. Reporte a la cuenta pública
10. Otros
99. No sé

P. 145. ¿Cuáles fueron los criterios que predominaron para definir las prioridades del Programa Hábitat en el municipio? N = 320

1. Disponibilidad de recursos
2. Participación ciudadana
3. Sesiones de cabildo
4. Prioridades del gobierno estatal
5. Prioridades del gobierno federal
6. Información estadística
7. Plan Municipal de Desarrollo
8. Otros

P. 146. ¿Cómo se organiza la comunidad para demandar los satisfactores para cubrir sus necesidades? N = 320

1. Por medio de un representante vecinal
2. Por medio de un comité vecinal o grupo de vecinos
3. Participando en consultas populares
4. Participando en las Agencias de Desarrollo Urbano
5. Por medio de una ONG
6. Participando en marchas, mítines, plantones, etc.
7. Otro

P. 149. Anote el número de las cinco acciones más solicitadas por la comunidad al Programa Hábitat, de acuerdo con las acciones que se establecen en el catálogo: N = 320

- 1 = Red de agua potable
- 2 = Red de drenaje y alcantarillado
- 3 = Red de electrificación
- 4 = Alumbrado público
- 5 = Pavimentación
- 6 = Guarniciones y banquetas
- 7 = Construcción y mejoramiento de vialidades
- 8 = Recolección de basura
- 9 = Rellenos sanitarios
- 10 = Plantas de tratamiento
- 11 = Desarrollo de capacidades individuales y comunitarias
- 12 = Obras para prevención o mitigación de riesgos naturales
- 13 = Construcción de jardines vecinales
- 14 = Construcción de canchas deportivas comunitarias
- 15 = Centros de desarrollo comunitario
- 16 = Centro especializado para la atención de víctimas de violencia
- 17 = Refugio para migrantes
- 18 = Módulos interactivos de comunicación (MIC)
- 19 = Módulo para la promoción de programas federales y locales
- 20 = Nomenclatura de calles y señalización
- 21 = Protección, conservación y revitalización de centros históricos
- 22 = Elaboración y actualización de planes de desarrollo de los polígonos
- 23 = Otra

P. 150. Anote el número de las cinco necesidades que requiere atender el municipio en las zonas urbanas marginadas, de acuerdo con las necesidades que se establecen en el catálogo. N = 320

- 1 = Red de agua potable
- 2 = Red de drenaje y alcantarillado
- 3 = Red de electrificación
- 4 = Alumbrado público

- 5 = Pavimentación
- 6 = Guarniciones y banquetas
- 7 = Construcción y mejoramiento de vialidades
- 8 = Recolección de basura
- 9 = Rellenos sanitarios
- 10 = Plantas de tratamiento
- 11 = Desarrollo de capacidades individuales y comunitarias
- 12 = Obras para prevención o mitigación de riesgos naturales
- 13 = Construcción de jardines vecinales
- 14 = Elaboración o actualización de planes y programas municipales de desarrollo urbano y ordenamiento territorial
- 15 = Centros de desarrollo comunitario
- 16 = Centro especializado para la atención de víctimas de violencia
- 17 = Refugio para migrantes
- 18 = Módulos interactivos de comunicación (MIC)
- 19 = Agencia de desarrollo urbano
- 20 = Observatorio urbano local
- 21 = Módulo para la promoción de programas federales y locales
- 22 = Nomenclatura de calles y señalización
- 23 = Protección, conservación y revitalización de centros históricos
- 24 = Construcción de canchas deportivas comunitarias
- 25 = Elaboración y actualización de planes de desarrollo de los polígonos
- 26 = Otra

P. 156. Anote el número de las tres acciones complementarias con las que ha contribuido el municipio en los polígonos, de acuerdo con las acciones que se establecen en el catálogo. N = 320

- 1 = Recursos económicos
- 2 = Red de agua potable
- 3 = Red de drenaje y alcantarillado
- 4 = Red de electrificación
- 5 = Alumbrado público
- 6 = Pavimentación
- 7 = Guarniciones y banquetas
- 8 = Construcción y mejoramiento de vialidades
- 9 = Recolección de basura

- 10 = Rellenos sanitarios
- 11 = Plantas de tratamiento
- 12 = Desarrollo de capacidades individuales y comunitarias
- 13 = Obras para prevención o mitigación de riesgos naturales
- 14 = Reforestación
- 15 = Espacios deportivos
- 16 = Centros de desarrollo comunitario
- 17 = Centro especializado para la atención de víctimas de violencia
- 18 = Refugio para migrantes
- 19 = Módulos interactivos de comunicación (MIC)
- 20 = Agencia de desarrollo urbano
- 21 = Observatorio urbano local
- 22 = Nomenclatura de calles y señalización
- 23 = Apoyos médicos
- 24 = Elaboración o actualización de planes y programas municipales de desarrollo urbano y ordenamiento territorial
- 25 = Combate a drogas y adicciones
- 26 = Ayuda básica, educativa, proyectos
- 27 = Infraestructura de salud
- 28 = Otra

P. 162. Anote el número de los tres principales mecanismos que utiliza el municipio para conocer las necesidades de la población, de acuerdo con los mecanismos que se establecen en el catálogo: N = 2 397

- 1 = Módulos de recepción de peticiones
- 2 = Asambleas de consultas populares
- 3 = Juntas y consultas con ONG
- 4 = Recolección de demandas en visitas de autoridades a barrios y colonias
- 5 = Agencias de desarrollo Hábitat
- 6 = Cédulas de información socioeconómica en áreas marginales
- 7 = Registros de beneficiarios de programas sociales federales, estatales y municipales
- 8 = Registro de población vulnerable
- 9 = A través de encuestas
- 10 = Supervisión

11 = Ninguno

99 = No sé

P. 163. Anote el número de las tres principales instancias que llevan a cabo la participación ciudadana, de acuerdo con el catálogo: N = 2 397

1. Coplademun
2. Consejos ciudadanos
3. Organizaciones vecinales o de obra
4. Organizaciones ciudadanas y/o sociales
5. Organizaciones no gubernamentales (ONG)
6. Organizaciones tradicionales (*u.g.* Tequio)
7. Organizaciones gremiales y clubes de servicios
8. Organizaciones religiosas
9. Organizaciones de beneficencia
10. Otra
11. No se cuenta con instancias que promuevan la participación
99. No sé

P. 164. Anote el número de las tres principales actividades realizadas por el ayuntamiento en las que suele participar más la ciudadanía, de acuerdo con las actividades que se establecen en el catálogo. N = 2 397

1. Seguridad pública
2. Servicios públicos
3. Obra pública
4. Desarrollo económico
5. Desarrollo social
6. Evaluación y control
7. Otra
8. Ninguna
9. No sé

P. 165. Anote cuántas sesiones de cabildo hubo durante 2008. N = 2 397

P. 166. Del total de sesiones de cabildo que hubo durante el año 2008, anote cuántas de éstas fueron abiertas a la población. N = 2 397

P. 167. Anote el número de los tres principales temas que considere necesarios para mejorar la participación ciudadana, de acuerdo con los temas que se establecen en el catálogo. N = 2 397

1. Creación de mecanismos de participación
2. Difusión
3. Concientización ciudadana
4. Comunicación gobierno-comunidad
5. Capacitación a servidores públicos
6. Otro
7. Ninguno
9. No sé

P. 168. En relación con las actividades que realiza el ayuntamiento, ¿en qué medida considera usted que participa la población? N = 2 397

1. Muy amplia participación
2. Amplia participación
3. Regular participación
4. Poca participación
5. No participan
9. No sé

P. 169. ¿La participación ciudadana dificulta o facilita las actividades que realiza el ayuntamiento? N = 2 397

1. Facilita las actividades
2. Algunas veces dificultan las actividades
3. La mayoría de las veces dificultan las actividades
9. No sé

P. 170. La participación de la ciudadanía respecto al Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) es principalmente en: N = 2 397

1. Presentación de propuestas
2. Reuniones ciudadanas para determinar la prioridad de las acciones
3. Participación en la toma de decisiones

4. Reuniones de evaluación de las acciones realizadas por el municipio
5. Otra
6. No participan
9. No sé

P. 171. Anote por cada uno de los siguientes recuadros el número de los tres medios más usuales en los cuales el ayuntamiento da a conocer a sus habitantes los montos, las obras y acciones que se realizan con el FISM del ramo 33, de acuerdo con los medios que se establecen en el catálogo. N = 2

- 1 = Asambleas comunitarias
- 2 = No es factible llevar a cabo la difusión en el municipio
- 3 = Comunicados en periódicos o revistas
- 4 = Reuniones regionales y/o por localidad
- 5 = Reportes impresos por comunidades
- 6 = Periódicos murales en los edificios del municipio y de sus autoridades auxiliares municipales
- 7 = Mensajes por radio
- 8 = Mensajes por televisión
- 9 = Anuncios espectaculares
- 10 = Otra
- 99 = No sé

Enrique Cabrero y David Arellano (coordinadores)

Los gobiernos municipales a debate

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



COYUNTURA
Y ENSAYO


CIDE

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*