

Foro Nacional  
Diálogos por  
el Municipio



**POLICY BRIEF**

México, noviembre de 2020.

Responsable de la edición: Fondo de Lucha por la Democracia, A.C.

Coordinación editorial: Samantha Ríos

Formación y composición: Silvia Patricia Mendoza Chapulín

Este documento ha sido posible gracias al apoyo del Proyecto para el Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil (PRO-FOSC), implementado por la *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GIZ GmbH* (Cooperación Alemana al Desarrollo Sustentable en México), la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) y la Dirección General de Vinculación con Organizaciones de la Sociedad Civil (DGVOSC) de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). Su contenido es responsabilidad de los autores y no refleja necesariamente el punto de vista de las mencionadas instituciones.

<https://www.giz.de/en/worldwide/79673.html>

REDISEÑAR EL MUNICIPIO,  
UNA CLAVE PARA EL DESARROLLO  
LOCAL EN MÉXICO  
UNA PROPUESTA MULTIACTOR

Foro Nacional  
Diálogos por  
el Municipio



**RELACIONES EXTERIORES**  
SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES

**AMEXCID**  
AGENCIA MEXICANA DE COOPERACIÓN  
INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

# REDISEÑAR EL MUNICIPIO, UNA CLAVE PARA EL DESARROLLO LOCAL EN MÉXICO

## UNA PROPUESTA MULTIACTOR

### RESUMEN

Las propuestas de este documento surgen del Foro Nacional Diálogos por el Municipio. Perspectivas para el desarrollo frente al COVID-19, realizado durante el mes de agosto del año 2020. Un elemento fundamental en el análisis realizado es precisamente la crisis sanitaria que ha visibilizado las ya de por sí profundas relaciones de desigualdad en México y el mundo. La pobreza y la marginación, las violencias particularmente en contra de las mujeres, así como las muestras de un desgaste profundo del modelo económico predominante, son las condiciones que enmarcan las siguientes reflexiones.

Durante el foro se evidenció la necesidad de rediseñar conceptual, jurídica y administrativamente al municipio para dar mayor solidez a sus estructuras de gobierno, facilitando así el cumplimiento de las obligaciones del Estado mexicano respecto de los derechos humanos de la población y los acuerdos internacionales como la Agenda 2030. El nuevo diseño del municipio deberá realizarse dentro de un modelo de desarrollo integral, sustentable y democrático, que permita que la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones sea vinculante y basada en la construcción de consensos estratégicos.

## ANTECEDENTES

El modelo del municipio mexicano ha sufrido pocos cambios desde la conquista, hace 500 años. A diferencia de España, donde el modelo municipal ha evolucionado y se ha democratizado, en nuestro país aún conserva el autoritarismo y el verticalismo originarios.

La corrupción, los cacicazgos locales, la improvisación de los aparatos administrativos, la falta de profesionalismo de personas funcionarias públicas y el que las autoridades se ajusten a tiempos políticos más que estratégicos de largo plazo, han deteriorado enormemente las capacidades de la gran mayoría de los ayuntamientos municipales para promover el desarrollo local.

En los ayuntamientos prevalece el poder omnímodo del presidente municipal y el Cabildo no cumple sus funciones como órgano de legislación y de control de la burocracia administrativa.

Otra dimensión relevante es que la gran diversidad de municipios en el país, no se refleja en el marco jurídico vigente. Por ejemplo, la Constitución no reconoce a los Concejos Municipales de los municipios indígenas.

Particularmente, en los últimos 25 años las finanzas de los ayuntamientos se han vuelto más frágiles vulnerando la autonomía municipal al reducir la posibilidad de que las autoridades municipales puedan ejercer sus potestades constitucionales, incrementando así, su dependencia a los recursos provistos por la Federación; al mismo tiempo, para tratar de realizar proyectos que el desarrollo local demanda los ayuntamientos han tenido que endeudarse.

Se identifica un déficit en el funcionamiento de los espacios de participación ciudadana, lo cual dificulta el ejercicio del derecho que tienen todas las personas para participar en asuntos políticos y se refleja en un distanciamiento entre el gobierno municipal y la población.

Adicional a los elementos ya identificados, se resalta el contexto actual de la pandemia por COVID-19, que pone al descubierto las grandes debilidades de los ayuntamientos municipales en materia de garantizar el derecho a la salud de la población.

A pesar de la complejidad de este contexto, se identifica la oportunidad de reconstruir y rediseñar al municipio, de fortalecer su capacidad de gestionar los problemas públicos, hacerlo más eficiente, garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos y cumplir plenamente con el mandato del Artículo 115º constitucional.

## PROPUESTAS SOBRE LA TRANSFORMACIÓN DEL MUNICIPIO EN MÉXICO

En el Foro se ofrecieron diversas propuestas para profundizar en el análisis de los municipios en México y su necesaria transformación en tres grandes rubros: a) desarrollo local sostenible para la inclusión, la equidad, la pacificación y la cohesión social, b) establecimiento de mecanismos vinculantes de participación ciudadana y c) rediseño del municipio para democratizar a los ayuntamientos.

### a. Desarrollo local sostenible para la inclusión

#### Consideraciones generales

El municipio es el orden de gobierno más natural y cercano a las comunidades y a las personas y, en consecuencia, el espacio clave y más importante para transitar hacia sociedades sostenibles que promuevan y faciliten el desarrollo, basado en las miradas locales. Es necesario que las autoridades locales cumplan con su obligación de prestar servicios básicos de forma universal y equitativa que den cumplimiento al marco de derechos humanos, que incentiven la inversión local y preserven el medio ambiente y los ecosistemas, sin comprometer la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras.

Reconociendo la diversidad existente en los diferentes municipios del país y en un nuevo escenario económico marcado por “las nuevas tecnologías de inteligencia artificial y automatización de la cuarta revolución industrial, se exige una reacción hacia otras formas de economía centradas en la capacidad redistributiva y el arraigo en el territorio”<sup>1</sup>, se considera relevante que los municipios “tomen en sus manos la economía a partir de los saberes locales en diálogo con las emergencias tecnológicas apropiadas y genuinamente apropiables”<sup>2</sup>. Es importante que los territorios cuenten con condiciones para promover y concretar iniciativas de economía circular, que consiste en reemplazar, cada vez que se pueda, bienes por servicios; impulsar la economía social, basada en el equilibrio entre el capital y el trabajo; fomentar la agroecología, el ecoturismo y la agregación de valor a los productos agropecuarios y tradicionales, así como todas aquellas iniciativas que detonen la economía local.

<sup>1</sup> Sánchez Díaz de Rivera. Explorando juntos alternativas para la buena vida municipal. Foro Nacional Diálogos por el Municipio.

<sup>2</sup> Idem

Mediante nuevos modelos de coordinación entre gobiernos municipales y la ciudadanía es posible garantizar procesos participativos, transparentes y con una visión de largo plazo que trascienda los periodos temporales actuales de tres años, que limitan el seguimiento y el alcance de resultados; se podrá asegurar la prestación de servicios públicos de calidad y se podrán establecer estrategias de construcción de paz y resignificación del tejido social.

En cuanto a las ciudades y centros urbanos, deben ser zonas inclusivas. Para lograrlo, los gobiernos municipales deben adoptar políticas que promuevan el acceso a la vivienda adecuada y el derecho a la ciudad, que promueve la idea de “ciudades para todas las personas” y el diseño universal, que modernicen el acceso en áreas urbanas con movilidad mejorada, abran espacios públicos seguros y establezcan programas de inclusión social que engloben a las minorías y acojan a quienes recién llegan a ellas.

Es relevante que la planeación del desarrollo retome la ventana temporal de la Agenda 2030 como hoja de ruta y referente municipal, con un enfoque territorial que considere las capacidades y las prioridades específicas de las diferentes poblaciones, permitiendo así, enfrentar diversos retos del desarrollo como la crisis sanitaria por COVID-19.

## Propuestas concretas

### ► Sobre la gestión del territorio

1. Fortalecer al municipio, ampliando conocimientos y capacidades en materia de ordenamiento ecológico territorial con políticas de desarrollo sustentable con visiones integrales e intersectoriales basadas en los principios de interdependencia y progresividad de los derechos humanos.
2. Integrar al territorio el análisis geográfico –basado en investigaciones cualitativas y participativas– para el monitoreo de cambios territoriales e intercambio de experiencias como insumo para la toma de decisiones.
3. Devolver la importancia a la planeación y fomentar la gestión social incluyente, resiliente y sostenible del territorio.
4. Asegurar que la justicia de género sea el frente y centro de la planeación territorial. Respecto de la respuesta y acciones de recuperación ante la pandemia de COVID-19, se debe garantizar que ninguna mujer o niña se queden en desventaja por esta situación.
5. Impulsar el derecho a la ciudad, a través de criterios de habitabilidad: servicios, espacios públicos, movilidad, seguridad. Asegurar la vivienda como la primera línea de defensa en la propagación de los contagios de la COVID-19.



6. Revisar, monitorear y evaluar las prácticas inmobiliarias en las políticas públicas de ordenamiento territorial, especialmente en los municipios indígenas, con base en el derecho a la vivienda digna y adecuada, que privilegie la perspectiva de derechos sobre la especulación.
7. Establecer procesos de planeación de largo plazo incluyentes y horizontales, que trasciendan los tiempos electorales.
8. Considerar la relevancia local comunitaria y la apropiación del territorio como elementos indispensables para una adecuada vinculación y armonización entre lo local y las agendas globales (Agenda 2030 y Nueva Agenda Urbana entre otras).
9. Promover sinergias con todos los actores sociales de los municipios para lograr fuerza institucional y establecer nuevos paradigmas de desarrollo.

#### ► Para el desarrollo económico

10. Impulsar formas de economía emergentes centradas en la capacidad redistributiva y en el arraigo al territorio, con una perspectiva de economía circular: desarrollo de biomateriales a partir de residuos locales, aprovechar ciclos del agua y de la energía.
11. Promover la autosuficiencia alimentaria y la agroecología.
12. Fomentar la formación y desarrollo de cooperativas de vivienda, producción, transporte, ecoturismo, etc.
13. Apoyar el desarrollo de cadenas de producción local-regional.
14. Establecer el acceso universal y gratuito a la Internet.
15. Incentivar la reapropiación de los medios de producción y el desarrollo de la manufactura y el trueque digitales.

#### ► Para la cohesión social

16. Promover políticas públicas municipales basadas en la dignidad humana, con perspectiva de derechos y de género, con especial énfasis en poblaciones tales como mujeres, infancias, juventudes y poblaciones indígenas.
17. Avanzar hacia la paz positiva que es la ausencia de violencia desde todos los espacios.
18. Diseñar los planes y programas de gobierno de tal manera que se constituyan en ejercicios permanentes de pedagogía social, para dotar de legitimidad a las instituciones municipales a partir de la confianza plena en las acciones del gobierno.
19. Integrar comités de seguimiento de la Agenda 2030, capacitar a los comités y llevar a cabo sesiones informativas para los tomadores de decisiones y el público en general.

20. Invertir en infraestructura que mejore la calidad de vida de la población y que esté adaptada al contexto local.
21. Establecer programas de apoyo universal para superar el manejo clientelar del presupuesto.

## b. Participación ciudadana vinculante

### Consideraciones generales

Existen dos grandes problemas en el proceso complejo del rediseño del municipio mexicano: la construcción de ciudadanía y la democratización de los ayuntamientos. En el primer caso, debe modificarse la actual relación entre gobernantes y ciudadanía basada en la desconfianza y la subordinación. Las y los ciudadanos son los actores del desarrollo. Siendo ello así, los acuerdos que se tomen en los distintos espacios de participación deben ser vinculantes para los ayuntamientos. Como consecuencia de lo anterior, la fiscalización del manejo de los recursos públicos debe estar en manos de la ciudadanía de cada municipio y dejar de ser facultad absoluta de los Congresos estatales. Habrán de desaparecer las conductas clientelares de los gobernantes y se terminará la simulación de los órganos consultivos que no son atendidos.

### Propuestas concretas

1. Cumplir cabalmente con el marco normativo vigente –particularmente la Ley de Planeación<sup>33</sup>, relacionado con la formulación de los planes de desarrollo local, regional y metropolitano, que garantice que sean procesos deliberativos apegados a derecho.
2. Adecuar el marco jurídico de la participación ciudadana en los municipios para garantizar la realización de procesos deliberativos, y hacer que los acuerdos de las instancias respectivas sean vinculantes.
3. Reconocer en las leyes los usos y costumbres de los municipios indígenas y afromexicanos para la toma de decisiones y el nombramiento de sus autoridades.
4. Impulsar la gobernanza con base en las diferencias como propuesta necesaria para garantizar procesos participativos, transparentes y sostenibles en el tiempo.
5. Promover la educación desde el nivel básico en temas de derechos humanos y cohesión social.
6. Favorecer la participación ciudadana con perspectiva de género.

<sup>3</sup> Cámara de Diputados. Ley de Planeación. En línea. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59\\_160218.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf)

7. Promover la formación ciudadana para generar ciudadanía.
8. Aplicar procesos permanentes de evaluación de las políticas públicas municipales para incidir en temas concretos de mejora de la sociedad.
9. Ejercer la transparencia y rendición de cuentas de las acciones de gobierno.
10. Buscar que los representantes de gobierno piensen en las necesidades de la sociedad y den atención a las mismas.
11. Propiciar la coordinación entre actores de gobierno y la sociedad civil.
12. Exigir mecanismos de control en las propuestas de los partidos políticos.

### c. Democratización de los ayuntamientos

#### Consideraciones generales

Para restablecer la autonomía de los municipios y la capacidad del pueblo para autodeterminar su desarrollo, es imperativo rediseñar los gobiernos municipales, para que se dé en éstos plena vigencia a los mecanismos de democracia directa para hacer efectiva la transparencia en la toma de las decisiones que tienen impacto en la calidad de vida de la población.

Se requiere acotar el poder que actualmente detentan los presidentes municipales. Para lograr lo anterior, se deben establecer procesos horizontales, transparentes e incluyentes en el funcionamiento de los Cabildos, como ocurre en los sistemas parlamentarios, además de definir claramente la obligación de los presidentes municipales, regidores y síndicos, de rendir cuentas sobre el manejo de los recursos públicos y de sus decisiones en el ejercicio de sus funciones. La revocación de mandato deberá establecerse en todo el país para que se aplique en los casos de incumplimiento de las leyes y reglamentos. Deberán hacerse más estrictos y más ágiles los medios para sancionar a funcionarias y funcionarios que incumplan y transgredan la ley.

Se deben fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos municipales, principalmente los de los más pequeños y con especial énfasis en los de los municipios indígenas y afromexicanos, con herramientas, condiciones jurídicas y recursos adecuados para la planeación participativa y la implementación de la Agenda 2030.

Es importante fortalecer y sanar las finanzas municipales, para ello los ayuntamientos requieren aumentar la capacidad de recaudación de im-

puestos, además del manejo eficaz, transparente y honesto de los recursos públicos. Las inversiones en infraestructura deben tener como objetivo mejorar la calidad de vida de la población.

Lo anterior permitirá agilizar el logro de las metas y los objetivos de desarrollo sostenible establecidos en la Agenda 2030, articulándose con los planes y programas nacional y estatales.

En especial, se ha de revisar el marco jurídico vigente, para reconocer en la Constitución a los Consejos Municipales de los municipios indígenas, integrados mediante los procedimientos de usos y costumbres.

### Propuestas concretas

1. Acotar el presidencialismo y rediseñar el Cabildo.
2. Reconocer a los concejos municipales de los municipios indígenas.
3. Hacer obligatoria la rendición de cuentas con indicadores de impacto y avance de las acciones de gobierno a partir de presupuestos basados en resultados.
4. Promover la construcción de ciudadanía desde los gobiernos municipales.
5. Establecer sistemas de sanción al incumplimiento de la ley y a la ineficacia en la gestión, incluyendo la revocación de mandato y la incautación de bienes.
6. Desarrollar las capacidades institucionales de los gobiernos municipales para el diagnóstico, la planeación de largo plazo, la gestión de recursos y la formación de profesionales de la administración municipal, basado en una perspectiva de derechos humanos e igualdad de género.
7. Definir las facultades y atribuciones de las representaciones comunitarias (delegaciones, ayudantías municipales, juntas auxiliares, etc.) para favorecer la participación comunitaria en la atención de las necesidades de la gente.
8. Coordinar las acciones de todos los órdenes de gobierno.
9. Profesionalizar a los servidores públicos.

## PASOS SIGUIENTES AL FORO NACIONAL DIÁLOGOS POR EL MUNICIPIO

Para dar seguimiento al foro y hacer que las propuestas plasmadas en este documento se concreten en cambios que beneficien a todas y todos, se considera importante:

- ▶ La articulación de los grupos académicos y de la sociedad civil que trabajan desde diferentes ángulos y buscan lograr que haya mejores gobiernos municipales en México, para iniciar otros diálogos que enriquezcan, críticamente, lo que en el foro se habló y concluyó.
- ▶ Abrir espacios de análisis crítico y propositivo con los ayuntamientos en cada entidad federativa para analizar las consideraciones plasmadas en el documento y revisar cuáles propuestas pueden ser realizadas en lo inmediato y, cuáles requieren reformas legales.
- ▶ Realizar diálogos horizontales sociedad civil-gobiernos-partidos políticos en aquellas entidades en las que se renovarán Congresos y Ayuntamientos, con la finalidad de enriquecer las propuestas contenidas en este documento.