



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SINALOA  
FACULTAD DE ESTUDIOS INTERNACIONALES Y POLÍTICAS PÚBLICAS  
OBSERVATORIO URBANO DE SINALOA

## **METODOLOGÍA PARA LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE CABILDOS MEXICANOS**

**PROYECTO: COMPETITIVIDAD DEL SISTEMA POLÍTICO MUNICIPAL**  
**APARTADO: GESTIÓN INSTITUCIONAL Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA DEL CABILDO**

### **RESPONSABLE**

Dra. Mercedes Verdugo López  
Directora del OUS

### **PRESENTACIÓN**

Entre los objetivos básicos del Observatorio Urbano de Sinaloa (OUS),<sup>1</sup> está la evaluación del “buen gobierno local” y de las políticas públicas de orden urbano que fomentan la participación ciudadana, la calidad de los servicios públicos y el desarrollo local. Uno de los principales ejes de análisis es evaluar la capacidad institucional y la competitividad del sistema político municipal para promover esos indicadores.

Este propósito ha cumplido varias metas, entre ellas, se ha evaluado el desempeño de los dieciocho cabildos municipales de la entidad.<sup>2</sup> La metodología creada permitió realizar una valoración cualitativa en esos órganos de gobierno, considerando los principales ejes temáticos de la democratización en ayuntamientos urbanos en el proceso ampliado de reforma del Estado mexicano.

---

<sup>1</sup> Para conocer sobre objetivos generales, programa de trabajo, proyectos de investigación y responsables, en el OUS, ver: [www.interpol.uasnet.mx](http://www.interpol.uasnet.mx).

<sup>2</sup> Proyecto Profapi 2008-2009: “Representación política y participación ciudadana en gobiernos locales de Sinaloa (2002-2009)”.

El proyecto del Observatorio busca mantener actualizada la metodología y las líneas de investigación que va dictando la agenda urbana. Entre sus tareas están la formación de recursos humanos en Políticas Públicas, la promoción de estudios urbanos y municipales, la búsqueda de los mecanismos institucionales y de gobernanza para identificar y abordar la problemática de las ciudades. Además, promueve la creación de redes de asesoría y colaboración con el orden público y con otros centros de investigación tanto del país como del extranjero, con la finalidad básica de incidir en el diseño de políticas públicas para la competitividad y el desarrollo local en el ámbito regional-global.

La metodología que a continuación se presenta, parte de una sólida base teórica para evaluar la capacidad institucional de los ayuntamientos, considerando los siguientes rubros: Alternancia y partido en el gobierno; cobertura de la representación política y atención a las demandas ciudadanas; transparencia y rendición de cuentas; profesionalización de funciones; modernización, innovación y uso de TIC como herramientas para fomentar la gobernanza y la competitividad.

## Cabildo y representación política en los gobiernos locales

En el orden municipal, la edificación de instituciones democráticas que garanticen gobernabilidad pasa necesariamente por la revisión y discusión de la forma en que actualmente se procesa la representación política en los ayuntamientos. Teóricamente, los intereses de la sociedad local que habita en un municipio determinado se encuentran representados por los miembros que ocupan un cargo en la estructura política del cabildo.

Para los fines de la investigación que desarrollamos, se consideran las tareas del cabildo y de los partidos que lo integran, acciones encaminadas a la representación de intereses de grupos locales. La representación dentro de ese órgano de gobierno plantea el problema de su pluralidad y de su proporcionalidad, así como del perfil de los regidores y, en su caso, de los síndicos.<sup>3</sup> Esto hace indispensable reconocer el marco institucional (estructura, organización y régimen legal), el desempeño de los representantes y de los partidos (planilla<sup>4</sup> y regidores de oposición), la calidad del debate y tratamiento técnico de los asuntos por los regidores y por las comisiones, así como la modalidad de los dictámenes (por mayoría relativa, mayoría absoluta o unanimidad).

Para identificar las prácticas “democratizadoras” en el funcionamiento y cobertura política de los cabildos mexicanos, se debe partir de la premisa de que con su actual diseño, la “planilla-concejo” configura un “monopolio de representación política, bajo el exclusivo control de los partidos y eventualmente de organizaciones como las asociaciones políticas, definidas ambas desde el escenario estatal. Esta situación no sería un problema si los partidos fueran

---

<sup>3</sup> Los síndicos en Sinaloa tiene una función diferente a los síndicos que contemplan las leyes orgánicas municipales de otros estados. De acuerdo a la reforma constitucional de 2001 al artículo 115, los municipios sinaloenses integraron la figura del “síndico procurador” en las elecciones locales de 2004 (Verdugo, 2009<sup>a</sup>).

<sup>4</sup> De acuerdo a la configuración de los ayuntamientos sinaloenses, los síndicos procuradores forman parte de la planilla.

permeables a la sociedad municipal, lo que difícilmente sucede. Esta especie de monopolio para acceder y ejercer el poder que ostentan los partidos, ha complicado el asunto de la representación en este orden. Principalmente, porque en la mayoría de los casos el reconocimiento formal de los partidos implica el cumplimiento de ciertos trámites y requisitos poco accesibles desde la perspectiva de la sociedad municipal (*Memoria IGLOM*, 2000: 488).

## Cabildo, pluripartidismo y cláusula de gobernabilidad

Uno de los aspectos que integra el cabildo moderno es su composición plural. Dicha condición fue derivada de la reforma política de 1977 que introdujo el sistema de representación proporcional en el legislativo de la nación; precepto aplicado a todo el plano municipal en 1983. Anterior a esta disposición, los cabildos eran estructuras monopartidistas, en los cuales la transformación de la planilla en “concejo municipal” era automática y, por lo tanto, su presencia en la vida política local era poco significativa.

En el marco de la apertura de los legislativos locales y federal —en los cuales es viable la composición mayoritaria de partidos de oposición a los gobiernos—, la cláusula de gobernabilidad en el cabildo municipal se traduce como una “anomalía” para la democracia, ya que representa un atavismo de orden tradicional y centralista que lo reduce a ser un cuerpo subordinado al ejecutivo municipal para formalizar sus iniciativas, en lugar de constituirse como órgano colegiado, diseñado para el debate y la construcción de acuerdos políticos.

## Del cabildo tradicional al cabildo modernizante

La modernización e innovación de las instituciones municipales representan procesos detonadores de la democratización de las mismas. La introducción de sitios Web y las llamadas tecnologías de segunda generación, ha marcado una cada vez mayor dicotomía entre la tradición y la modernidad; no obstante, como elemento único, resultan insuficientes para determinar prácticas de apertura. Aquí entendemos por cabildo tradicional, aquel que contiene los rasgos del autoritarismo que caracterizó por más de siete décadas al sistema político mexicano (presidencialismo, partidización, centralización de las decisiones y escasa o nula representación social). Las tendencias modernizadoras, por tanto, se asocian con la transformación de ese modelo: la descentralización municipal, la modernización tecnológica del aparato político-administrativo, la rendición de cuentas (*accountability*) y la ampliación de la propia representación ciudadana en el cabildo.

La nueva generación de TIC, opera como una presión para la modernización técnica de los ayuntamientos y como herramienta para el fomento a la transparencia, prestación de servicios públicos de calidad, atención ciudadana, tramitación y gestoría, así como para la implementación de sistemas interactivos gobierno-ciudadanía (usuarios) de la Web 2.0. Ahora, la expectativa se dirige hacia el desarrollo de las competencias sociales en el uso de dichas herramientas (Verdugo, 2009b).

En forma sintética, a continuación se enlistan los principales rasgos que hemos de identificar en la etapa de evaluación:

Rasgos del cabildo tradicional

- a) Presidencialismo municipal.
- b) Sistema de “planilla-concejo”.
- c) Cabildo cerrado.
- d) Nulo o incipiente manejo de las TIC.

Rasgos del cabildo modernizante

- a) Gestión colegiada.
- b) Cabildo abierto y participación ciudadana.
- c) Rendición de cuentas (*Accountability*).
- d) Implementación de plataformas interactivas con la ciudadanía y actores sociales.

La siguiente tabla muestra los principales indicadores para evaluar el desempeño de cabildos mexicanos, su resistencia o disposición al cambio democratizador.

Tabla 1. Proceso de cambio democratizador del gobierno municipal mexicano.

MODELO TRADICIONAL	PROCESOS DEMOCRATIZADORES	MODELO MODERNIZANTE
CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONALES		CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONALES
<p>Ayuntamiento de “bajo perfil”.                      Presidencialismo municipal.                      Centralización de decisiones.                      Cabildo centralizado:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Monopolio político del partido gobernante.</li> <li>• Regidores de “planilla”.</li> <li>• Cabildo cerrado, no procesa demandas ciudadanas.</li> <li>• Perfil no social de los asuntos tramitados.</li> <li>• Cabildo desplazado por el gabinete administrativo en la toma de decisiones.</li> <li>• No rendición de</li> </ul>	<p>CAMBIOS EN EL SUPRASISTEMA POLÍTICO:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Transición del sistema político mexicano.</li> <li>• Reformas constitucionales municipales.</li> <li>• Reformas al régimen fiscal federal.</li> <li>• Transformación de las relaciones intergubernamentales (descentralización de competencias).</li> </ul>	<p>Ayuntamiento “proactivo”.                      Gobierno con perfil colegiado.                      Toma de decisiones plurales.                      Cabildo, órgano de representación política:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Integración pluripartidista.</li> <li>• Regidores “electos”.</li> <li>• Órgano de gobierno y de control político local.</li> <li>• Toma de decisiones con base en consensos y procesamiento técnico de los asuntos tratados.</li> <li>• Cabildo abierto, procesador de las demandas ciudadanas.</li> <li>• Gestor y supervisor de la gestión local.</li> </ul>

<p>cuentas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bajo desempeño administrativo de las comisiones que lo integran.</li> <li>• Carece de plataforma Web 2.0</li> </ul> <p>Aparato administrativo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nula o baja innovación organizacional y técnica.</li> <li>• Nulo o bajo aprovechamiento de las TIC.</li> <li>• Funcionarios sustituyen al cabildo en la toma de decisiones.</li> <li>• Ineficiente procesador de las demandas ciudadanas.</li> <li>• Baja o nula participación ciudadana.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apertura globalizadora</li> </ul> <p>CAMBIOS EN EL SISTEMA POLÍTICO LOCAL (APERTURA INTERNA):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Autonomía local.</li> <li>• Competencia electoral.</li> <li>• Alternancia.</li> <li>• Organización y participación ciudadana.</li> <li>• Estructuración de las demandas ciudadanas.</li> <li>• Modernización e innovación política y administrativa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rendición de cuentas.</li> <li>• Eficiente funcionamiento de las comisiones.</li> <li>• Aprovechamiento de las TIC para fomentar la gobernanza local. Plataforma Web 2.0.</li> </ul> <p>Aparato administrativo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Innovación organizacional y técnica.</li> <li>• Aprovechamientos de las TIC.</li> <li>• Gabinete eficiente en la solución de demandas ciudadanas.</li> <li>• Responsable frente a cabildo.</li> <li>• Rendición de cuentas.</li> <li>• Promueve la institucionalización de la participación ciudadana.</li> </ul>
---	---	---

Fuente: Elaboración propia (Verdugo, 2007:19).

## Pasos metodológicos para la evaluación de desempeño de cabildos

Una vez integrado el marco teórico e histórico del “buen gobierno local”, que exige un eficiente desempeño de cabildo, se identifican los procesos, los actores y los indicadores de la democratización de los gobiernos municipales.<sup>5</sup>

El siguiente paso es la construcción de la muestra representativa de cabildos de gobierno sin alternancia y cabildos de gobiernos de alternancia.<sup>6</sup>

### a) Integración de base de datos, codificación y procesamiento de indicadores

Como primer paso, se realiza el trabajo de archivo correspondiente a la revisión, organización y estudio de las Actas de Cabildo<sup>7</sup> en el período a estudiar. En esta

<sup>5</sup> Leer: Verdugo, 2007.

<sup>6</sup> Para el caso de Sinaloa, se evaluaron los 18 cabildos municipales a partir de la reforma constitucional de 2004 que introdujo la figura del síndico.

<sup>7</sup> El trabajo de archivo sigue siendo relevante, dado que las páginas oficiales de los ayuntamientos por *Internet*, generalmente publican los acuerdos, sin presentar los contenidos de los asuntos tratados, de los debates, de la calidad del manejo de los asuntos y de la modalidad del dictamen.

etapa se aplica *software* de análisis cualitativo “Nudist-N-Vivo” (opera en cualquier versión actualizada).

A través de la aplicación de este método es posible conocer el desempeño de los cabildos, clasificados por la siguiente tipología: gobiernos municipales sin alternancia y con alternancia, con el fin determinar su *perfil tradicional* (presidencial-centralista) o de *tendencia modernizante* (representativo, autónomo y eficiente), es decir, su *tendencia democratizadora*. Para ello se identifica el tipo de asuntos tratados por el presidente municipal, por los regidores de planilla y síndico procurador, así como por los regidores de la oposición. De estos asuntos se determina cuáles corresponden a “demandas ciudadanas” (identificadas en el estudio preliminar). También se identifican los puntos de acuerdo que fueron votados por unanimidad, por mayoría y aquellos que no fueron aprobados, de tal manera que refleje el comportamiento de los representantes, tanto del partido en el gobierno como de los de oposición y su tendencia “centralista”, “partidista” o “autónoma”. Por último, se determina el nivel de manejo técnico con que fueron tratados los asuntos en los cabildos, con la finalidad de rescatar su tendencia a la profesionalización y conocimiento de la problemática municipal.

El diseño para el análisis es el siguiente:

- Base de datos (Actas de Cabildo):
- Clasificación de la información a través de la siguiente codificación:

**PASO UNO:** Se elaboran grupos de análisis “Trees” o “Árboles” y los elementos que los componen de la siguiente manera:

*Tree 1:* Partido en el gobierno integrado por el presidente municipal y miembros de su gabinete, regidores de planilla y síndico procurador, serán identificados con siguiente código de siglas: “PMyG, R, SP”.

*Tree 2:* Partidos que tuvieron representación como oposición en el cabildo, los cuales fueron identificados por “R+Nombre de partido político”.

**PASO DOS:** A cada “Árbol” se le integran los “Asuntos” tratados, reconociendo aquellos que son representativos de las demandas ciudadanas (DC), identificadas en sondeo preliminar.

Tabla 2. Asuntos tratados en cabildo. Clasificados por interés interno (planilla, bloque de oposición)\* y de la ciudadanía\*\*.

ASUNTOS	Código	Asunto de interés planilla	Asunto de interés oposición	Demanda ciudadana
Administrativos.	AD	Sí	Sí	No
Autonomía, descentralización y	ADyM	Sí	Sí	No

municipalización				
Donaciones	D	Sí	Sí	No
Denuncia de corrupción y actos administrativos	DCA	No	Sí	No
Hacienda, presupuesto, deuda y cuenta pública	HPDyCP	No	Sí	No
Impuestos, tarifas y predial	ITyP	No	Sí	Sí
Intergubernamentales	I	Sí	No	No
Internos de cabildo	IC	No	Sí	No
Menores	M	Sí	Sí	No
Nombramiento y destitución de funcionarios	NDF	Sí	Sí	No
Opiniones favorables <sup>8</sup>	OF	Sí	Sí	Sí
Obra pública	OP	Sí	Sí	Sí
Ordenamiento, planeación y desarrollo urbano	OPyDU	No	No	Sí
Organización y asuntos ciudadanos	OyAC	No	No	Sí
Permisos de construcción privada	PCP	Sí	Sí	Sí
Político-electorales	P-E	Sí	Sí	No
Rendición de cuentas	RC	No	Sí	No
Reformas, leyes y reglamentos	RLR	No	No	No
Seguridad	SEG	No	Sí	Sí
Servicios públicos	SVP	No	No	Sí
Solicitud de apoyos y asistencialismo	SAA	No	No	Sí

\*Determinados mediante observación directa y análisis de actas de cabildo.

\*\* Determinados en consulta preliminar a ciudadanos.

Fuente: Elaboración propia.

**PASO TRES:** La calidad del manejo (profesional y técnico) de cada uno de los asuntos es calificado de la siguiente manera:

T: Técnico.

NT: No técnico.

AG: Asunto general.

**PASO CUATRO:** Los conjuntos son integrados en tres grandes casos de acuerdo a su dictamen:

AU: Aprobado por unanimidad.

AVD: Aprobado por votación dividida.

NA: No aprobado.

**PASO CINCO:** Estos temas son calificados de acuerdo al interés que representan:

IS: Interés social.

<sup>8</sup> Este rubro se refiere a los dictámenes aprobados por cabildo, correspondientes a permisos para la venta de bebidas alcohólicas en establecimientos comerciales y restaurantes.

IP: Interés partidista.  
O: Otro.

PASO SEIS: Se reconocen los “Nodos libres” o “Free”:

CFF: Comparecencia de funcionarios federales.  
CFE: Comparecencia de funcionarios estatales.  
CFM: Comparecencia de funcionarios municipales.

## **b) Procesamiento y codificación de la base de datos**

1.- La base de datos será integrada por documentos base, correspondientes a las actas de cada cabildo seleccionado. Esta base de datos se traslada a formato enriquecido *RTF-Word* y es “importada” a programa cualitativo “Nudist-N-Vivo” o a cualquiera de sus versiones.<sup>9</sup>

2.- Cada una de las actas capturadas es analizada y codificada en los nodos del “Coder” de acuerdo al “Asunto” y a su manejo “Técnico, No Técnico o en Asuntos Generales” a través del “arrastre”.

3.- Una vez codificados los documentos base, se procede a “correr búsquedas” y verificar la incidencia que tuvo cada asunto dentro de los debates de los cabildos analizados.

4.- Cada uno de los contenidos de los “Nodos” es estudiado por separado, lo cual permite interpretar el tipo de asunto, el nivel de manejo técnico, el interés que representa y la manera de cómo es debatido y dictaminado por los representantes de los cuerpos edilicios.

5.- La información permite elaborar una descripción completa del desempeño de los cabildos, de sus integrantes y del carácter social de sus decisiones. Así mismo, determinar si la institución representativa contiene mecanismos propicios (formales o no formales) para el procesamiento de las demandas ciudadanas —servicios públicos (alumbrado, agua y drenaje, construcción y mantenimiento de vialidades, recolección de basura y desechos tóxicos y seguridad), tarifas e impuestos, regularización de la propiedad de la vivienda, etcétera—.

6.- Una vez integrados los asuntos, se evalúa el nivel técnico de las deliberaciones de los regidores, los tópicos abordados según su adscripción partidista y las relaciones interpartidistas y administrativas. La información se clasifica electrónicamente y se sintetiza en cuadros estadísticos y gráficas comparativas. Los resultados del análisis y su interpretación correspondiente a la evaluación del desempeño político y administrativo de los cabildos, muestra el carácter representativo de esos órganos de gobierno.

---

<sup>9</sup> La versión más reciente es “N-Vivo 9.0”.



7. Como parte de la evaluación del buen gobierno municipal, se determinará si los gobiernos estudiados introdujeron algún tipo de innovación —ya fuera administrativa, normativa o política—, que incidiera en el mejoramiento de la vida de los ciudadanos. Se revisa y compara la incidencia de las administraciones en el rubro de participación ciudadana.

Este apartado es objeto de un estudio específico sobre el impacto de las TIC utilizadas por los ayuntamientos que fomentan la participación ciudadana en los procesos públicos, de competitividad y desarrollo local.<sup>10</sup>

Con los anteriores elementos se determina el perfil *tradicional* o *modernizante* de los gobiernos estudiados.

## **BIBLIOGRAFÍA**

IGLOM (2000), *Memoria*.

Verdugo López, Mercedes (2007), *Democratización del gobierno municipal. Culiacán, un estudio de caso (1983-2001)*. El Colegio de Sinaloa, Culiacán.

\_\_\_\_\_ (2009<sup>a</sup>), *Cambio político y gobernabilidad en elecciones locales de Sinaloa (1983-2007)*, UAS-UNAM, México.

\_\_\_\_\_ (2009<sup>b</sup>), "Tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) como herramienta para fomentar la participación pública en la gobernanza municipal". *Ponencia VI Congreso IGLOM, 2009, Mazatlán*.

---

<sup>10</sup> Proyecto presentado en el Seminario final de la red URB-AL, denominado "E-PRESUPUESTO: Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) como herramienta para fomentar la participación pública en la gobernanza municipal". Culiacán, Sin. Octubre de 2008.