

GESTIÓN PLURAL Y ATENCIÓN CIUDADANA EN CABILDOS MUNICIPALES DE SINALOA. LOS CASOS DE CULIACÁN, NAVOLATO Y BADIRAGUATO.

Mercedes Verdugo López*
verdugol@uas.uasnet.mx
verdugomercedes@hotmail.com

INTRODUCCIÓN

Uno de los principales retos de México en el nuevo siglo es democratizar la forma de gobierno incorporando la participación de la ciudadanía en los procesos de decisión y gestión local (Ziccardi, 2004). Si bien los instrumentos de la democracia directa son casi inexistentes en los sistemas políticos municipales, esa expectativa puede verse favorecida por un modelo de representación política plural que de respuesta a las demandas de las sociedades locales, en ese sentido, la composición y funcionamiento de los ayuntamientos asume importancia primordial para configurar gobiernos con perfil democrático.

Los cabildos mexicanos tienen naturaleza política y administrativa.¹ Desde el punto de vista formal, son cuerpos reglamentarios, deliberativos y de control político local para la toma de decisiones colegiadas. En la mayoría de los casos su integración es partidista, factor que condiciona, si no es que determina, dichas tareas. Desempeñan funciones de gestión, supervisión y vigilancia de los recursos y programas que ejecuta el gobierno municipal a través del aparato administrativo. Dentro de su marco de competencias está el atender las demandas que la ciudadanía plantea a los ayuntamientos y que se inscriben en el marco de los intereses públicos.

Se ha consignado que 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

* Profesora investigadora de la Facultad de Estudios Internacionales y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Sinaloa y coordinadora del Observatorio Urbano de Sinaloa.

¹ Según Tonatiuh Guillén (2000:140), el gobierno municipal desempeña tareas político-técnicas. Las primeras corresponden a la representación y acumulación de poder, mientras que las segundas hacen referencia a las condiciones para operar la relación sociedad-territorio.

ayuntamientos (Encuesta Indesol, 2002).² Teóricamente, los miembros del cabildo son portadores de los intereses de la sociedad local que habita en un municipio determinado, así, la representación dentro de este órgano de gobierno plantea el problema de su pluralidad y de su proporcionalidad, así como del perfil partidista de los regidores.

Desde la introducción de la representación proporcional en 1983 que complementa al sistema de elección por planilla, en Sinaloa se han integrado cabildos plurales que si bien han otorgado contenido social a sus tareas deliberativas, su estructura, organización y mecanismos de dictamen, limitan la representación de la ciudadanía en ese órgano de gobierno. Su funcionamiento no es autónomo a la presidencia municipal ni a los intereses partidistas, por lo que continúan siendo cuerpos protocolarios con cláusula de gobernabilidad —vía planilla-concejo— que gestiona de manera selectiva las demandas locales.

Contrario a la expectativa de democratización de los ayuntamientos sinaloenses, la introducción del “síndico procurador”³ ha fortalecido el monopolio partidista de los cabildos. El artículo 6 de la *Ley Estatal Electoral* reformada en 2001, dispone que:

Los Ayuntamientos se integran con un Presidente Municipal, un Síndico Procurador y con el número de Regidores que fije la Ley.

La elección de Regidores por el sistema de mayoría relativa se hará por planilla, dentro de la cual se integrará al Síndico Procurador, que encabezará la candidatura a Presidente Municipal.

La elección de Regidores por el principio de representación proporcional, se hará mediante listas municipales votadas en sus respectivas jurisdicciones.

Por cada Síndico Procurador y cada uno de los Regidores propietarios se elegirán un suplente.⁴

² Documento base.

³ La figura del “síndico” fue introducida con carácter imperativo por la reforma al artículo 115 constitucional el 23 de diciembre de 1999. Con el fin de incorporarla al régimen estatal, en Sinaloa se reformaron los artículos 14, 15, 43, 50, 110, 112, 114, 115, 117, 132, 144 y 146 de la *Constitución Política* local, lo cual se hizo mediante Decreto Número 536 aprobado el 22 de marzo de 2001, recogido por la *Ley de Gobierno Municipal del Estado de Sinaloa* y aprobada mediante Decreto Número 716 el 31 de octubre de 2001, donde se plasmó la figura del “síndico procurador”. En esta entidad se presentó un caso especial para la creación del “síndico” en virtud de que ya existe la figura pero con atribuciones diferentes por ello y para no romper con una tradición de la preexistencia se le otorgó el adjetivo de “procurador”. El síndico preexistente es un delegado administrativo del presidente municipal que tiene a su cargo la jefatura política en las sindicaturas; su función es la de administrar en nombre del Ayuntamiento a la población de dicha división territorial.

⁴ La inclusión del “síndico procurador” en las planillas contendientes por la presidencia municipal se efectuó por primera vez en los comicios de noviembre de 2004 para renovar los 18 ayuntamientos del estado.

El sistema de elección del síndico procurador en los municipios de esta entidad garantiza que la planilla triunfadora en los comicios municipales integre a un miembro más de su partido al cuerpo edilicio, de esta forma, es de esperarse que el bloque de regidores por representación proporcional sumen un voto en contrario, situación de por sí afectada en la medida que las elecciones competidas favorecen la sobrerrepresentación de la planilla en perjuicio de la primera minoría (Verdugo, 2006), más aún cuando el porcentaje requerido para obtener una asignación edilicia por los partidos es apenas el 2% de la votación total.⁵

Dado que esta composición en los cabildos sinaloenses es nueva, los actuales ayuntamientos están poniendo a prueba el alcance representativo de estos cuerpos de gobierno, su desempeño y el papel de sus integrantes, incluidos los síndicos procuradores.

Evaluar el desempeño político y técnico de estos cuerpos edilicios es una tarea ya iniciada por la autora de este ensayo.⁶ El objetivo es determinar si su agenda de trabajo, la naturaleza de los asuntos tratados, el nivel técnico de los debates y los mecanismos de funcionamiento y de dictamen son de interés ciudadano. En esta ocasión se presentan los casos de los cabildos de Culiacán, Navolato y Badiraguato. La selección se determinó en función de que cada uno tiene una composición numérica y partidista diferente, además de su historia de alternancia⁷ y las diferenciadas facultades otorgadas por los ayuntamientos a la recién implementada figura del síndico procurador.

El supuesto a trabajar es que en Sinaloa, no obstante su modernización técnica, los cabildos continúan siendo ineficientes en el cumplimiento de sus tareas básicas. Una investigación previa (Verdugo, 2007) mostró que la expectativa democrática de la alternancia no prospera bajo el actual orden institucional del sistema político municipal, el reto es recomponer su diseño y revestirlo de competencias para el cumplimiento de sus funciones en un marco de autonomía interna, pero sobre todo, concentrar estas capacidades en beneficio de la sociedad local.

⁵ En los cabildos sinaloenses se asigna la primera regiduría con el porcentaje mínimo de 2% del total de votos emitidos en comicios municipales (*Ley Estatal Electoral*, artículo 13).

⁶ A este proyecto de investigación precede un estudio sobre los procesos de democratización del gobierno municipal en México, el cual toma como estudio de caso Culiacán (Verdugo, 2007). Actualmente se trabaja con un grupo de tesis de la licenciatura en Políticas Públicas de la UAS en el estudio de los 18 ayuntamientos de la entidad.

⁷ El gobierno de Culiacán sólo ha experimentado un período de alternancia (1996-1998) encabezado por el PAN; Navolato ha tenido experimentado varios procesos de cambio político de orden bipartidista entre el PAN y PRI, mientras que Badiraguato sólo ha tenido gobiernos representados por el PRI.

La metodología aplicada fue implementada a través del procesamiento de datos *Nudist-N-Vivo*.⁸ La fuente de información fueron las actas de sesiones de 2005 y 2006 de los tres cabildos. De Culiacán se han analizado 31 actas correspondientes al año 2005.⁹ Para Navolato se han revisado 64 actas y de Badiraguato han sido 59 (48 ordinarias y 11 extraordinarias), en ambos casos para el período 2005-2006. A continuación se presentan los resultados del estudio realizado en los tres cabildos.

1.- DESEMPEÑO DEL CABILDO DE CULIACÁN 2005-2007

Tras los comicios del 14 de noviembre de 2004,¹⁰ el Ayuntamiento de Culiacán quedó integrado por la planilla del Partido Revolucionario Institucional (PRI): presidente municipal, 11 regidores de mayoría y el síndico procurador; a ellos se sumaron 6 regidores de representación proporcional de filiación panista y uno por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) (*Memoria CEE, 2005*).

De acuerdo con la revisión realizada, el cuerpo edilicio de este municipio que alberga a la capital del estado, funciona con la lógica tradicional de consigna partidista y de régimen presidencialista. Entre los asuntos más tratados destacan los que se muestran en la Tabla 1 y Gráfico 1.

Tabla 1.- Asuntos más tratados por Cabildo de Culiacán.

ASUNTOS MAS TRATADOS 2005	%
Consejos ciudadanos	5
Demasías	7
Dictámenes técnicos	43
Elección síndicos, comisarios	8
Fraccionamientos privados	35
Jubilaciones	8

⁸ La metodología elaborada para la evaluación del desempeño de Cabildo se encuentra publicada en: Verdugo (2007: 239-242).

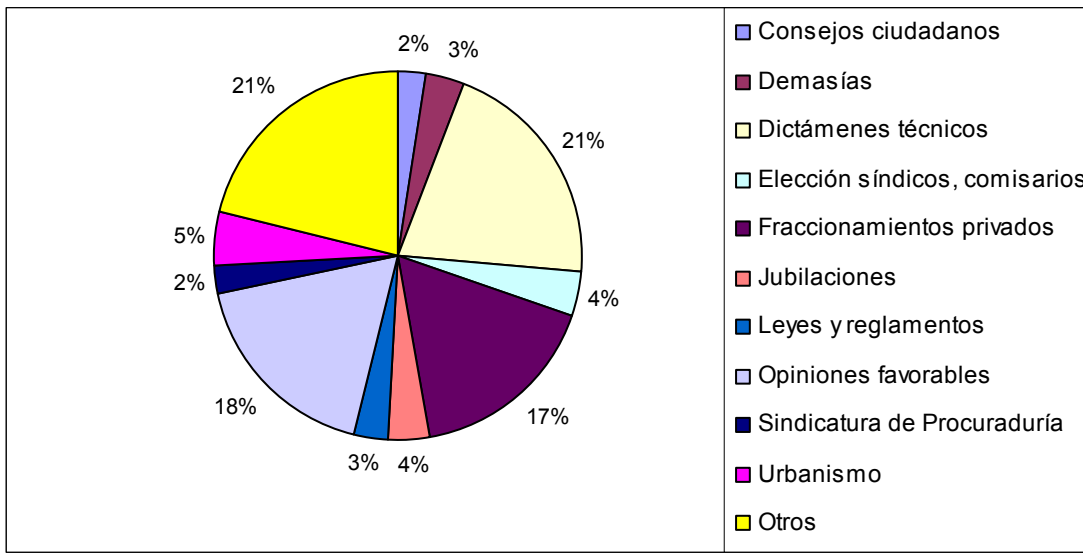
⁹ A diferencia de Navolato y Badiraguato, el gobierno de Culiacán no ha publicado en línea las Actas de Cabildo 2005-2007, por lo que su revisión ha sido de los documentos físicos y ello ha retrasado la concentración de datos.

¹⁰ En este proceso, uno de los más competidos en la historia electoral de Sinaloa, el candidato del PRI ganó la gubernatura con 46.86% contra 45.61% del candidato panista. Para diputados de mayoría relativa, los priistas obtuvieron 18 diputaciones, mientras que los de Acción Nacional 4. Por primera ocasión, para elección de los ayuntamientos se integró a la planilla de candidato a presidente municipal y regidores de mayoría relativa a la figura del síndico procurador. El PRI ganó en los municipios de El Fuerte, Angostura, Salvador Alvarado, Mocerito, Badiraguato, Cosalá, Elota, Escuinapa, Ahome, Guasave y Culiacán, mientras el PAN en Choix, Sinaloa, Navolato, Concordia, Rosario y Mazatlán. En San Ignacio obtuvo el triunfo la coalición PAN/PRD.

Leyes y reglamentos	6
Opiniones favorables	37
Sindicatura de Procuraduría	5
Urbanismo	10
Otros ¹¹	44

Fuente: Elaboración propia con base en Actas de Cabildo, 2005.

Gráfico 1.- Porcentaje de asuntos más tratados por Cabildo Culiacán, 2005.



Fuente: Elaboración propia con base en Tabla 1.

Esta gestión se ha caracterizado por sistematizar el trabajo institucional de las comisiones lo cual es visible por el elevado número de dictámenes técnicos presentados en el período. De acuerdo a la información recabada, el trabajo se concentró principalmente en las siguientes áreas: Comisión de Urbanismo, Ecología y Obras Públicas, con el 30% de los dictámenes técnicos presentados al pleno del Cabildo, seguida por Comisiones Unidas de Hacienda y Urbanismo, Ecología y Obras Públicas con 17%, Comisión de Gobernación con 16%, Comisión de Hacienda y Comisiones Unidas de Gobernación y Urbanismo, Ecología y Obras Públicas, cada una con el 9%; Comisión de Trabajo y Previsión Social: 4.5%, Comisiones Unidas de Gobernación, Hacienda y Urbanismo, Ecología y Obras Públicas: 3.5%; Comisión de Concertación Política, Comisión de Acción Social y Cultural y Comisiones Unidas de Hacienda, Rastros, Mercados y Centrales de Abasto, cada una con

¹¹ Otros: Adquisiciones, bibliotecas, centros de apuestas, comités de desarrollo, comodatos, COMUN, concesiones, créditos, donaciones, expropiaciones, fideicomisos, indemnizaciones, institucionales de Cabildo, JAPAC, mercados, mérito ciudadano, paramunicipales, permisos presidente municipal, presupuesto, residuos sólidos, venta de bienes municipales.

3%; las Comisiones Unidas de Gobernación y Acción Social así como la de Hacienda y Acción Social con 1% del total de estudios técnicos presentados.

Los principales asuntos de interés por el Cabildo fueron los permisos de construcción de fraccionamientos residenciales y de venta y distribución de bebidas alcohólicas (opiniones favorables). En general, los temas sobre urbanismo, consejos vecinales y de desarrollo, así como los de orden institucional ocuparon un lugar secundario en la agenda edilicia. Es de resaltar que los servicios públicos, como tarea sustantiva constitucionalmente asignada al municipio, ha sido tema delegado casi totalmente a la responsabilidad del gabinete administrativo, con lo cual el cuerpo de regidores se aparta de los canales de vinculación ciudadana y atiende selectivamente las demandas de sectores de la sociedad local.

En general, los asuntos se aprobaron por mayoría y unanimidad, los escasos debates fueron en torno a temas políticos como los resultados de la consulta para la elección de autoridades submunicipales —síndicos y comisarios, cuya organización está asignada a la Comisión de Gobernación del Cabildo—, no obstante, los resultados fueron aceptados por el pleno en sesión del 11 de mayo de 2005 (*Acta 13*). El desempeño de la mayoría de los regidores prueba que asumen el cargo sin los conocimientos suficientes sobre las tareas a realizar y de las bases formales de operación de este cuerpo de gobierno. Durante el primer año de gestión, sólo en dos ocasiones un regidor de la oposición planteó la necesidad de reconducir institucionalmente las tareas de este órgano, como fue el caso de uno de los ediles panistas que propuso:

(...) que la venta de demasías pase por la Comisión de Hacienda ya que el artículo 28 de la *Ley de Gobierno Municipal del Estado de Sinaloa*, en la Fracción VI, una de las funciones en materia de Hacienda y por consiguiente a tratar por la Comisión de Hacienda respectiva, es administrar los bienes del municipio (...) (*Acta 12*, 28 de abril 2005).

De igual forma, durante la presentación del *Plan Municipal de Desarrollo*, el mismo regidor de oposición planteó se reformara el rubro de asignación de programas en beneficio de las sindicaturas del municipio, por lo cual planteó los siguientes argumentos normativos:

Sabemos que existe un reglamento de Coordinación Hacendaria Municipal, el cual no ha sido derogado ni abrogado en ningún momento, está en vigor desde 1996, (...) y es donde se refleja efectivamente el federalismo aplicado a los municipios, este reglamento señala

(...) que todos los recursos se deben de destinar a las Sindicaturas los que en ellas se generen de igual manera un porcentaje de las participaciones estatales y de las participaciones federales y el 100% del impuesto predial rústico y del predial urbano recaudado, (...) este Reglamento no se está aplicando actualmente, las Sindicaturas, las Comisarías necesitan recursos, lo mismo que le pedimos nosotros al gobierno estatal, (...) debimos haberlo iniciado desde el día primero la aplicación de este Reglamento. (*Acta 16*, 27 de junio de 2005).

En este Ayuntamiento, el síndico procurador ha sido una figura acotada. La encargada hubo de solicitar se le otorgaran facultades “(...) por mandato de esta Asamblea” para la realización de algunas funciones de orden laboral interno, sometiéndola a consideración del Pleno que acordó:

Se aprueba por unanimidad de votos, la solicitud de la (...) síndico procurador, relativa a que se le otorgue poder especial para actos de administración en materia laboral, con facultades expresas para formular y absolver posiciones a nombre del H. Ayuntamiento de Culiacán, así como facultades expresas para delegar a favor de terceros dichas atribuciones. (*Acta 15*, 16 de junio de 2005).

2.- DESEMPEÑO DEL CABILDO DE NAVOLATO 2005-2007

El actual Ayuntamiento de Navolato está presidido por el Partido Acción Nacional (PAN). El Cabildo municipal se compone por 10 miembros de planilla (presidente municipal, 8 ediles de mayoría y el síndico procurador) y 5 regidores de representación proporcional, todos integrantes del Revolucionario Institucional (*Memoria CEE*, 2005). Atendiendo su historia electoral, este municipio se caracteriza por un claro bipartidismo con muy poca o nula presencia de otros partidos. De alta proyección turística local, Navolato presenta una situación intergubernamental particular. Los convenios firmados reflejan que mantiene relaciones cercanas al gobierno federal pero escasos lazos con el gobierno del estado y con el Ayuntamiento de Culiacán, municipio con el cual colinda.

Desde que entró en funciones, este Cabildo se dispuso a revocar licitaciones aprobadas por el anterior gobierno del PRI, entre ellas aprobó desconocer el contenido del contrato con la empresa ALTYA, S.A. de C.V, concesionaria del servicio de recolección de basura, con el Ayuntamiento priísta que lo precedió (*Acta 4*, 28 de enero de 2005). Otro acuerdo fue revocar todos los permisos de venta de alcoholes otorgados por el gobierno del

estado y por el anterior Cabildo. En ese sentido, a propuesta del síndico procurador, se asentó en Acta que:

(...) se condicione a que cualquier establecimiento que reciba quejas ciudadanas sobre su funcionamiento y operatividad, este mismo Cabildo analice, gestione y tramite la posibilidad de revocación de la licencia y que queden sujetas a revisión todas aquellas (...) que hayan sido aprobadas directamente por el gobierno del estado, en todo caso reinicien el procedimiento que es de aprobación del Ayuntamiento como opinión favorable para su inicio, no para su revalidación (*Acta 8*, 28 de febrero de 2005).

De esta forma, se revocaron 55 licencias de alcoholes (*Acta 10*, 28 de febrero de 2005). A partir de entonces procedieron las licencias u “opiniones favorables” convirtiéndose en uno de los asuntos más tratados por el Cabildo navolatense.

El Ayuntamiento municipal también ha tenido varios enfrentamientos con el gobierno del estado, entre ellos, la disputa por la Sindicatura Villa Benito Juárez¹² cuyo edificio fue tomado tras disputada elección de síndico, acto del cual fue acusado un diputado priísta de entrometerse en el proceso, incluso la planilla-concejo propuso:

(...) analizar una posible denuncia penal de agravantes que pueda sufrir este municipio o cualquier ciudadano de la sindicatura de Villa Benito Juárez o de Navolato, como agresor moral o física como consecuencia de esta agitación política (*Acta 12*, 5 de abril de 2005).

Tras este suceso el síndico procurador retiró su propuesta conciliadora de que el Cabildo recibiera en forma extemporánea los documentos de los cuatro candidatos a síndicos de Villa Benito Juárez y se dialogara con ellos. La propuesta fue rechazada por 10 votos contra 4 y una abstención (*Ibid*).

Como se ve en la Tabla 2, los asuntos tratados por este órgano muestran que gestiona un mayor número de tópicos ciudadanos que el Cabildo de Culiacán, no obstante, su principal interés lo concentran las licitaciones para venta de alcoholes y tortillerías, seguido por dictámenes técnicos para expedición de permisos de construcción de fraccionamientos y residenciales campestres. El rubro “otros” integra numerosos temas correspondientes a las tareas y servicios que el municipio debe prestar a la comunidad, no obstante, generalmente fueron abordados en el apartado de la orden del día “asuntos generales”, es decir, no se han integrado en forma sistemática a la agenda de trabajo del

¹² La Sindicatura de Villa Juárez, Navolato, es una de las más disputadas por los partidos ya que cuenta con cerca de 30 mil habitantes, sin embargo, en épocas de inmigración de jornaleros se tiene una población que se acerca a los 100 mil individuos (Declaración del síndico de Villa Juárez, febrero de 2007).

Cabildo y son generalmente referidos de manera aislada por los ediles, principalmente de oposición. En asuntos generales se siguen tratando temas importantes como licencias de alcoholes, destitución de funcionarios y discusión sobre presidentes de comité de vecinos, seguridad y recursos para la Dirección de Seguridad Pública.

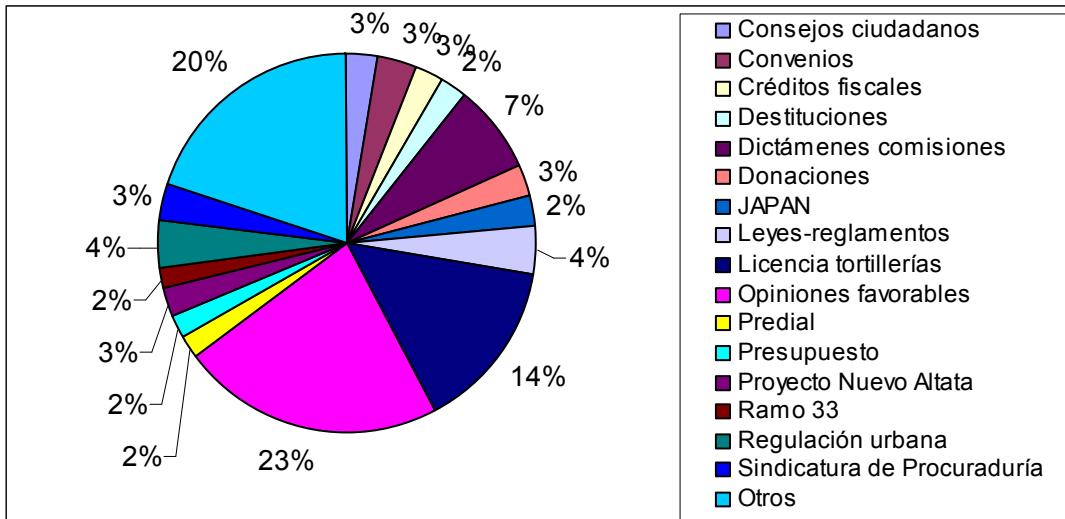
Tabla 2.- Asuntos más tratados Cabildo de Navolato.

ASUNTOS MAS TRATADOS 2005-2006	%
Consejos ciudadanos	9
Convenios	10
Créditos fiscales	8
Destituciones	7
Dictámenes comisiones	23
Donaciones	9
JAPAN	7
Leyes-reglamentos	13
Licencia tortillerías	45
Opiniones favorables	70
Predial	6
Presupuesto	6
Proyecto Nuevo Altata	8
Ramo 33	5
Regulación urbana	13
Sindicatura de Procuraduría	10
Otros ¹³	62
Total	324

Fuente: Elaboración propia con base en Actas de Cabildo de Navolato 2005-2006.

¹³ Adquisición de bienes, ambulante, antena telefonía celular, apoyo a consejo ciudadana, a regidores, Asociación Mexicana de Ayuntamientos (AMAAC), aseo, limpia y basura, becas, comparecencias, asuntos sindicales, contabilidad municipal, comparecencias, demanda de rendición de cuentas, demandas, demasías, derechos del Ayuntamiento, derechos humanos, derechos laborales, elecciones submunicipales, taller municipal, permisos del presidente y regidores, proyectos de inversión privada, relleno sanitario, sanciones, sesión privada, turismo.

Gráfico 2.- Porcentajes de asuntos más tratados en Cabildo de Navolato 2005-2006.



Fuente: Elaboración propia con base en Tabla 2.

En esta administración, las comparecencias¹⁴ han sido muy escasas, en cambio, la participación del síndico procurador es muy frecuente, por lo general conduce los debates y ejerce ampliamente las facultades legales que le fueron conferidas por el Cabildo desde inicios de la gestión, acto protocolizado desde la segunda sesión de este órgano durante la cual se revocaron los poderes generales judiciales para pleitos y cobranzas otorgados por el Ayuntamiento de Navolato a particulares y se delegaron a la sindicatura de procuración, además de otorgarle competencias para nombrar a procuradores judiciales en el ámbito municipal (*Acta 2*, 14 de enero de 2005). En esta misma sesión y haciendo uso de sus nuevas funciones, el representante legal propuso la sustitución del síndico municipal de “Juan Aldama”.

Igualmente, su presencia ha pesado significativamente en temas presupuestarios destacando las transferencias de recursos a la Junta de Agua Potable y Alcantarillado de Navolato (JAPAN), cuyo gerente general es hermano del síndico procurador. En sesión de 26 de mayo de 2005, este funcionario cabildeó facultades extraordinarias para la gerencia de la Junta e instruyó al Secretario del Ayuntamiento incluir en el acta “(...) precisar que se

¹⁴ El director de Asuntos Jurídicos, el gerente de la Junta de Agua Potable de Navolato (JAPAN), el director de Obras Públicas, el funcionario de Oficialía Mayor y el síndico de La Palma comparecieron en una ocasión durante el período 2005-2006, mientras que el secretario del Sindicato de Trabajadores al Servicio del Ayuntamiento de Navolato (STASAN) se hizo presente en dos ocasiones.

transfiere facultad para que la JAPAN ejerza las obras”; agregó que era urgente se reuniera el subcomité para definir la lista de obras de ese año e hizo la siguiente observación:

(...) JAPAN será el responsable de la ejecución de la obra ya sea con personal y equipo del Ayuntamiento o contratar una empresa”.

Y propuso junto a regidores de planilla

(...) que sea JAPAN quien proponga al Subcomité de Desarrollo de las obras y costos y el que lo apruebe sea el Subcomité (*Acta 19*, 28 de junio de 2005).

En cuanto a los consejos ciudadanos se presentó división como el caso de apoyo económico mensual a otorgarse al Consejo Ciudadano de Seguridad Pública el cual fue aprobado por 8 votos contra 7.

El Cabildo se caracterizó por autorizar sin mayor discusión asuntos tan importantes como el proyecto urbanístico de Nuevo Altata,¹⁵ problemas derivados del decreto expropiatorio 383 otorgado a favor de la Sección XV del Sindicato Azucarero de la República Mexicana (*Acta 22*, 11 de julio de 2005) y la venta del terreno que ocupa el Centro para la Ejecución de las Consecuencias Jurídicas del Delito de Navolato (CEDJUDE) al consorcio COPPEL, sin haber resuelto vía convenio intergubernamental la reubicación de reclusos y la construcción de la nueva cárcel municipal (*Acta 58*, 13 de noviembre de 2006).

3.- DESEMPEÑO DEL CABILDO DE BADIRAGUATO 2005-2007

Badiraguato, es uno de los municipios más pobres de la entidad. Nunca ha experimentado alternancia y en 2004 tuvo la composición más plural en la historia del Cabildo. La planilla ganadora (presidente municipal, síndico procurador y 6 regidores de mayoría) pertenece al PRI. Por el sistema de representación proporcional tiene un edil por cada uno de los siguientes partidos: PAN, PRD, Partido Verde Ecologista (PVEM) y Partido Barzonista Sinaloense (PBS)¹⁶ (*Memoria CEE*, 2005).

¹⁵ El Proyecto turístico y residencial “Nuevo Altata” ha sido objeto de conflicto de competencias administrativas y tributarias entre los tres órdenes de gobierno. Ver *Acta 28*, de 31 de octubre de 2005.

¹⁶ El PBS perdió su registro condicional en las elecciones de 2004. El regidor por este partido se declaró independiente y su desempeño se ha disciplinado a las propuestas de planilla.

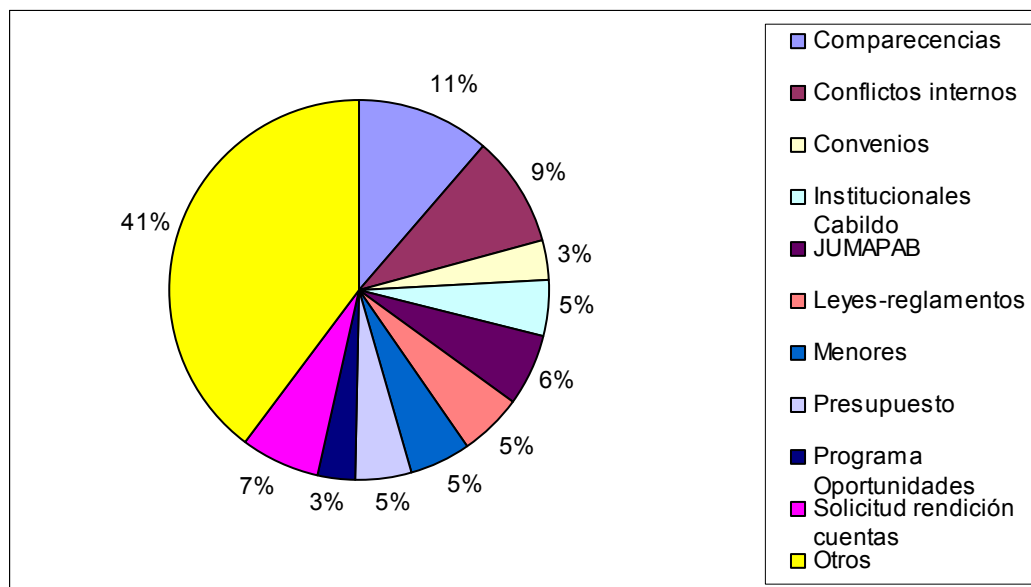
Las principales demandas de los ciudadanos de este municipio enclavado en la zona serrana de la entidad, son la construcción y rehabilitación de caminos de penetración y la creación de empleos.¹⁷ La siguiente tabla muestra que tales demandas sociales no han sido suficientemente atendidas por el cuerpo edilicio.

Tabla 3.- Asuntos más tratados por Cabildo de Badiraguato.

ASUNTOS MÁS TRATADOS 2005-2006	%
Comparecencias	17
Conflictos internos	14
Convenios	5
Institucionales Cabildo	7
JUMAPAB	9
Leyes-reglamentos	8
Menores	8
Presupuesto	8
Programa Oportunidades	5
Solicitud rendición cuentas	10
Otros ¹⁸	58

Fuente: Elaboración propia con base en Actas de Cabildo de Badiraguato 2005-2006.

Gráfico 3.- Porcentaje de asuntos más tratados por Cabildo de Badiraguato 2005-2006.



Fuente: Elaboración propia con base en Tabla 3.

¹⁷ Tales demandas fueron reconocidas por el presidente municipal (*Acta 2*, 28 de enero de 2005) y confirmadas por la consulta realizada por la tesista Guadalupe López en ese municipio.

¹⁸ Administrativos, asuntos estatales, basura, becas, catastro, comercio ambulante, comités de participación ciudadana, crédito municipal, Cruz Roja, denuncias de corrupción, despidos, DIF, ecología, elecciones submunicipales, gestión y participación social, informes síndico procurador, licitación de obras, microregiones Sedesol, nombramientos, nomenclaturas, opiniones favorables, predial, programa de obras, quejas de vecinos, Ramo 33, relleno sanitario, salud, servicios públicos, sindicaturas, vivienda-Fonden.

El Cabildo de Badiraguato tiene funcionamiento tradicional, de perfil presidencialista. Aquí, la sindicatura de procuración sólo ha venido a incrementar numéricamente la planilla-concejo. Desde su instalación, este cuerpo de gobierno distribuyó las comisiones entre los regidores de planilla, situación que suscitó la inconformidad del edil perredista, quién exigió que la Comisión de Hacienda fuera presidida por un regidor de la oposición, propuesta que fue negada en votación de 7 en contra y 4 a favor (*Acta 1*, sesión extraordinaria, 1 de enero de 2005). Igual oposición presentó la propuesta del presidente municipal en el sentido de designar como responsable del programa Oportunidades en Badiraguato al coordinador de síndicos, mismo que depende de la Secretaría del Ayuntamiento (*Acta 2*, 28 de enero y *Acta 3*, 11 de febrero de 2005).

Los asuntos son evacuados generalmente por consigna del presidente municipal y a propuesta de funcionarios del gabinete, quienes recurren frecuentemente a la comparecencia¹⁹ para exponer argumentos técnico-administrativos que sustentan las propuestas de gobierno. De manera escasa se han abordado los temas de servicios públicos como agua, drenaje, alcantarillado, alumbrado público, mercados, panteones y predial. En asuntos generales se tocan rubros tan importantes como regulación urbana y catastro municipal, basura, residuos tóxicos, descacharrización, seguridad y predial.

Aunque en la Tabla 3 se registra el tema de la Junta de Agua Potable y Alcantarillado de Badiraguato (JUMAPAB) como uno de los asuntos más tratados en el Cabildo, las comparecencias de la gerente de esta paramunicipal han sido generalmente para solicitar créditos, eliminar contribuciones,²⁰ para obtener apoyos financieros y para el pago de aguinaldos. (*Acta 10*, 27 de mayo, *Acta 20*, 31 de octubre y *Acta 25*, 15 de diciembre de 2005; *Acta 28*, 24 de febrero, *Acta 30*, 30 de marzo y *Acta 48*, 12 de diciembre de 2006). En un par de ocasiones se trató la instalación de tomas de agua domiciliarias y del rechazo ciudadano por esa medida.

¹⁹ Durante las sesiones realizadas durante 2005 y 2006, comparecieron: Dirección de Planeación y Desarrollo (2), Tesorería Municipal (2), Coordinación de Sindicaturas y Comisarias (1), Dirección de Obras Públicas (1), Dirección de Servicios Públicos Municipales (3), JUMAPAB (3), Oficialía Mayor (3), Dirección de Promoción y Acción Social (3), Dirección de Seguridad Pública Municipal y Tránsito (1).

²⁰ Con base en Decreto publicado el 17 de noviembre de 2004 por el *Diario Oficial de la Federación* que exime de contribuciones y accesorios en materia de derechos por el uso y aprovechamiento de bienes de dominio público de la nación como cuerpos receptores de las descargas residuales.

En el rubro presupuestario y de rendición de cuentas, las reuniones no tuvieron carácter informativo, sino fundamentalmente para modificar la asignación correspondiente a participaciones federales de Fortalecimiento Municipal (Ramo 33, Fondo IV) (*Acta 5*, 11 de marzo de 2005). Cabe señalar que el Cabildo no tiene relación con los comités de desarrollo para la formulación de los programas de obras públicas como quedó asentado en sesión de 4 de marzo de 2005 con la comparecencia de los directores de Obras Públicas y de Planeación y Desarrollo que plantearon la propuesta de inversión del Ramo 33 del Fondo III (Infraestructura), la cual afirmaron, “ya fue aprobada por el subcomité de desarrollo municipal de obras” (COPLAM) (*Acta 4*, 28 de enero de 2005).

Los miembros del Cabildo tampoco toman parte en la atención y participación ciudadana, el vínculo del gobierno con la sociedad local es a través del gabinete y de los programas sociales como muestran las comparecencias del director de Planeación y Desarrollo del Municipio, quien ante el pleno planteó que a través de Oportunidades de Badiraguato se había constituido el Subcomité de Desarrollo Social 2005-2007, para dar seguimiento al Programa Ramo 33 del Fondo de Infraestructura Social, también que se había instalado el COPLAM (Comité de Planeación Municipal) con el apoyo de la sociedad civil, con el propósito de que ayuden a integrar el Comité Municipal de Desarrollo. Se constituyó igualmente el Consejo de Desarrollo Social Sustentable para dar seguimiento a los recursos que destina la federación y el estado para proyectos productivos a través de SAGARPA, además de informar sobre la integración de 39 comités de participación social para supervisar cada una de las obras (*Acta 9*, 16 de mayo de 2005).

En cuanto al dominio de funciones y competencias del cuerpo de gobierno, se observa un gran rezago institucional como muestra la participación dentro de “asuntos generales” del regidor del PRD durante la sesión de 19 de mayo de 2006, en la cual expone sobre lo aprendido en curso de capacitación electoral realizado en la ciudad de Tijuana, y señala que los miembros del Ayuntamiento estaban incurriendo en delito electoral al traer propaganda en automóviles oficiales. Además señaló que:

Las comisiones son irregulares, (...) ahorita lo vamos a fundamentar, deben ser colegiadas y plurales, en el artículo 46 de la *Ley de Gobierno Municipal* fue reformado por el Decreto 465 publicado en el *Periódico Oficial del Estado de Sinaloa*, No. 15 de fecha 4 de febrero de 2004 que dice: “Las comisiones permanentes o transitorias serán colegiadas y plurales, por lo cual no podrán estar integradas por regidores de un solo partido y tendrán máximo

cinco integrantes y nosotros hemos usado el artículo 45 que dice: Las comisiones transitorias serán designadas por el Ayuntamiento en cualquier tiempo de su ejercicio para el estudio de determinada labor o comisión específica. Siempre hemos tratado las comisiones transitorias y no las comisiones que realmente y legalmente tenemos, las comisiones que aquí se hicieron fue (sic) de acuerdo al artículo 19 del *Reglamento Interior del Ayuntamiento*. Las Comisiones podrán ser unitarias o colegiadas: cuando sean unitarias se destinará un presidente y un suplente, esto ya no existe desde el 4 de febrero de 2004, las comisiones no pueden ser, se tienen que cambiar y el artículo 44 dice: las comisiones permanentes serán desempeñadas por los regidores en el periodo de su ejercicio constitucional y sólo podrán ser removidos por causas graves que calificara el pleno del Ayuntamiento, se está violando la ley, la ley está por encima del Reglamento, tenemos que modificar el *Reglamento interior del Ayuntamiento* y en las comisiones tenemos que hacer una nueva revaloración, me gustaría señor presidente que usted tomara cartas en el asunto y que esto quede claro (*Acta 33*, 19 de mayo 2006).

La anterior declaración hecha a mitad del período de gestión del Ayuntamiento prueba el desconocimiento de los miembros del Cabildo sobre el orden reglamentario del mismo, así como la omisión de tareas legales de la sindicatura de procuración. Otro aspecto cuestionable que se ventiló en la misma sesión, fue carácter nepotista con que se integran las planillas y las suplencias a regidurías, tal fue el caso de edil panista que pidió licencia hasta el día 3 de julio para integrarse a la campaña electoral de 2006, solicitando además:

(...) que de aquí se llame a mi suplente que es Ema Idolina Rayos Payán, lo hago porque yo si voy a trabajar en la campaña y hay que pregonar con el ejemplo (*Ibid*).

Lo que no mencionó el edil fue que su suplente es también su esposa, para hacer esa aclaración pidió el uso de la voz un regidor quien opinó sobre los dos puntos tratados con antelación:

(...) con respecto alas comisiones debemos acatar lo que la ley dice y sobre lo de la solicitud del [regidor panista] que menciona que hay que pregonar con el ejemplo me parece muy bien y tu no tienes ningún mortifico porque sabes que la quincena va a seguir quedando en tu casa, tu te vas pero va a quedar tu esposa que es tu suplente, porque así lo ha dicho mucha gente, ellos se ponen de propietarios y ponen de suplente a su esposa, hermano, algún familiar, los felicito también por esa valentía que tienen, pero ojalá que hubiera sido suplente otra persona a ver si ibas a dejar que el sueldo se fuera a otra casa donde no tienen otro ingreso (*Ibid*).

De igual forma, la contienda electoral de 2006 confrontó a los ediles del PAN y del PRI quienes hicieron acusaciones mutuas de corrupción, mismas que, según declararon, no denunciarían a la autoridad correspondiente (*Acta 37*, 7 de julio 2006). Ello prueba la falta de compromiso social y político de los regidores, a la vez del desconocimiento del orden institucional que debe operar en materia electoral.

4.- LA CONTROVERSIAS SOBRE LAS FUNCIONES DEL SÍNDICO PROCURADOR

Hasta ahora, las funciones de los síndicos procuradores no se encuentran prescritas por una ley general estatal, por lo que sus tareas y atribuciones han recaído dentro de la esfera de competencias de los cabildos municipales. La creación de esta figura ha sido tema de crítica tanto por su “invisibilidad gestora” al estar acotados en sus funciones, o por gozar de atribuciones por las que han sido calificados como “presidentitos” en municipios como Navolato y Guasave (Morones, 2006).²¹

Esta inequidad facultativa hizo que los 18 síndicos de Sinaloa acordaran presentar ante el Congreso estatal una iniciativa de reformas a la *Ley de Gobierno Municipal* para precisar sus funciones. La mayoría de ellos se pronunciaron por homologar sus atribuciones legales a las que sustenta esta figura en Navolato, donde preside la Comisión de Hacienda e integra, como vocal, la Comisión de Educación.

Este funcionario advierte que en ese municipio, a diferencia del resto, las atribuciones del síndico procurador sí están establecidas en el *Reglamento de Administración Pública* el cual especifica que el área de Contraloría Interna depende de la sindicatura de procuración y declara:

(...) nosotros la acogimos de la misma forma como se hizo con la defensa jurídica del ayuntamiento que viene en la Ley.

A diferencia de los síndicos procuradores de otros municipios, el de Navolato tiene competencia para intervenir en obras públicas y verificar la cuenta pública y los gastos del municipio.²² En opinión de este funcionario con plenas facultades, la elección de los servidores públicos en el futuro debe darse por separado de los alcaldes y regidores para garantizar la confianza en las funciones de representación de la ciudadanía que tiene establecidas.

²¹ En reportaje titulado “Rebelión de los síndicos procuradores”, *Revista Contralinea Sinaloa*, octubre de 2006.

²² Sus atribuciones llegan a tal grado que ningún cheque superior a 45 mil pesos puede salir del Ayuntamiento de Navolato sin su aprobación.

En contraste, la síndico procurador de Culiacán²³ advierte que en este municipio se tiene una ley que no le permite formar parte de las comisiones del Cabildo. Su postura consiste en que se precise el derecho de los síndicos procuradores a formar parte de las comisiones y presidir la Comisión de Hacienda. En el Cabildo de Badiraguato, el síndico procurador ha solicitado adecuaciones al *Reglamento de Administración Pública* para acordar las funciones de su jurisdicción (*Acta 3*, 11 de febrero de 2005). Sus intervenciones han carecido del dominio técnico de los temas tratados y por disposición del propio cuerpo edilicio no cuenta con facultades para dictaminar los asuntos de representación legal del municipio y tampoco forma parte de ninguna de las comisiones del Cabildo.

Entre los regidores de la oposición del Cabildo de Culiacán, impera la inconformidad sobre las atribuciones de esta figura y en particular del desempeño de la funcionaria de este Ayuntamiento. Un regidor panista de oposición, opina que:

(...) el síndico procurador es una figura acotada, desaprovechada, y motivo de duplicidad de funciones: No podemos ver al síndico procurador como una parte más de la burocracia municipal, hay una duplicidad de funciones, por eso consideramos que la Dirección de Asuntos Jurídicos debe desaparecer, ya que la representación legal del municipio recae en el síndico procurador (Morones, *op. cit.*).

Reconoce que en algunos municipios el síndico procurador preside la Comisión de Hacienda pero no fue el caso de Culiacán, donde los regidores de su propio partido no le reconocieron esas funciones. Por su parte, el regidor perredista opina que:

(...) en la iniciativa que se envíe al Congreso se debe proponer la eliminación de las dependencias que invadan las funciones del síndico procurador ya que existe confusión al respecto y ello trae como consecuencia que [la síndico procurador de Culiacán] esté acotada en sus atribuciones: “Debemos entrar a una discusión profunda sobre cual es la función real del síndico procurador para evitar las invasiones que se dan por parte de otras dependencias (*Ibid*).

COMENTARIOS FINALES:

²³ La síndico procurador de Culiacán, tiene una larga trayectoria como funcionaria pública y se le considera persona disciplinada a la figura del actual presidente municipal, incluso por los regidores de su propio partido.

A más de dos décadas que se implementó el sistema de integración plural de los cabildos y tras casi 20 años de historia de alternancia municipal en Sinaloa, ha quedado de manifiesto que prevalecen en aquel órgano los rasgos tradicionales de un modelo centralizado en torno al presidente municipal y bajo la consigna partidista. Hasta ahora, la presencia ciudadana en la estructura de gobierno y en la toma de decisiones se reduce a fórmulas peticionarias y a organizaciones temporales que promueve la política social ejercida por los ayuntamientos.

Durante la actual administración municipal en Culiacán, Navolato y Badiraguato, la gestión de los asuntos ciudadanos ha permanecido bajo el diseño y promoción de los funcionarios del gabinete, excluyendo a los miembros de los cabildos de las tareas creativas de políticas públicas locales, con lo cual se desaprovecha la experiencia comunitaria que algunos regidores han acuñado así como los procesos de consulta que organizan para la elección de autoridades submunicipales.

Como avance, los ayuntamientos han implementado procesos de modernización administrativa, han institucionalizado las tareas dictaminadoras de las comisiones y en el caso de Navolato ha otorgado facultades formales a la sindicatura de procuración con el objeto de que represente legalmente al municipio.

Una puntualización de la situación que prevalece en los tres cabildos puede ser resumida en los siguientes rubros:

- *Racionalidad técnica.* Los ayuntamientos estudiados han implementado mecanismos de modernización administrativa como el gobierno en línea y diversas formas de atención ciudadana que agiliza trámites, prestación de servicios y responsabilidades impositivas de la sociedad local con la autoridad municipal, no obstante, dentro del órgano edilicio permanecen los rezagos políticos propios del modelo tradicional de gobierno.
- *Rezago institucional del Cabildo.* El análisis realizado indica que los mecanismos de integración, estructura y composición interna, funcionamiento y mecanismos de decisión, así como el predominio presidencial y la debilidad política de los regidores limitan marcadamente las posibilidades de representación social en los cabildos de Culiacán, Navolato y Badiraguato, aspecto que se ha reducido al plano

partidista y de gestión de intereses particulares de sectores con presencia económica o política en la localidad.

- *Decisiones por unanimidad pero no colegiadas.* La investigación dibuja un escenario restrictivo para la toma de decisiones colegiadas, porque aunque mayoritariamente los asuntos se han aprobado por unanimidad, o en su defecto operó la mayoría mecánica de planilla, la regla general fue que los regidores de oposición tuvieron escasa participación, omitieron la discusión en torno a los asuntos de interés ciudadano y peor aún, abdicaron de sus tareas deliberativas y por lo tanto de la representación ciudadana. El presente trabajo muestra que la subordinación automática del cabildo a las propuestas del presidente o del síndico procurador —como en el caso de Navolato—, no puede ser sinónimo de procesos de construcción de consensos que tienen como mediación la deliberación y presentación de argumentos.
- *Permanecen como órganos desarticulados de la ciudadanía local.* Hasta ahora, los canales de comunicación del aparato de gobierno municipal y la sociedad local son escasos y se concentran en áreas del gabinete presidencial. Los regidores optan por realizar trabajo de oficina y sólo en condiciones particulares acceden a participar en comisiones de trabajo en comunidades. Las acciones de tinte electoral predominan en esta materia, prevaleciendo los rasgos clientelísticos y de promoción del voto en el funcionamiento del cuerpo edilicio.
- *Evaluación del desempeño institucional del síndico procurador.* Aunque el balance del desempeño de esta figura en los cabildos de la entidad no puede derivar todavía en un diagnóstico acabado, es palpable que la sindicatura de procuración carece de las asignaciones reglamentarias y funcionales en la mayoría de los municipios sinaloenses. Hasta ahora, la modalidad implementada en Sinaloa para la elección de esta figura es la correspondiente a planilla, al lado del candidato a la presidencia municipal y los regidores de mayoría por lo que su introducción fortalece el carácter mayoritario de la planilla-concejo.
- *Reformas a la reglamentación integral del sistema político local.* Derivado del anterior análisis, se fortalece la propuesta municipalista de renovar los fundamentos políticos y organizacionales de los ayuntamientos sinaloenses. Estas medidas

deberán replantear no sólo el diseño e integración de los órganos de gobierno, sino también sus formas de funcionamiento, rendición de cuentas y vinculación ciudadana.

BIBLIOGRAFÍA

CONSEJO ESTATAL ELECTORAL DE SINALOA (CEE) (2005), *Proceso electoral local Sinaloa 2004, Memoria*, Ed. CEE, Culiacán.

GUILLÉN López, Tonatiuh (2000), *Ayuntamientos, pluralidad política en los municipios fronterizos del norte de México*, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana.

INDESOL/INEGI (2002), *Encuesta Nacional sobre Desarrollo Social Institucional Municipal (2000)*, INEGI, INDESOL, México.

MORONES Rivas, Alberto y Guillermo Contreras (2006), “Rebelión de los síndicos procuradores”, en: *Revista Contralinea*, Sinaloa, http://sinaloa.contralinea.com.mx/archivo/2006/octubre/htm/rebelion_sindicoprocuradores.htm

OCAMPO Alcántar, Rigoberto (2006), *Racionalización de la representación política: Análisis de las reformas constitucional y legal en materia electoral en Sinaloa 2006*, Ed. Consejo Estatal Electoral de Sinaloa (CEE), Culiacán.

VERDUGO López, Mercedes (2004), “Ciudadanía y gobierno local, la persistencia del centralismo”, *Ponencia* presentada en la *IV Mesa Internacional del Congreso La Participación Ciudadana como factor estratégico para el desarrollo municipal*, marzo 2004, Mazatlán.

_____ (2006) “Los sistemas de elección de autoridades municipales en Sinaloa. Propuesta para la reforma democrática municipal”, en: *Nuevos paradigmas de investigación en ciencias sociales, Memoria del Quinto Congreso Estatal y Primero Nacional de Investigación en Ciencias Sociales*.

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

ZICCARDI, Alicia (2004) (coord.) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, Memorias 1, IISUNAM, COMECSO, INDESOL, México.

DOCUMENTOS

31 Actas de Cabildo de Culiacán, período 2005,
64 Actas de Cabildo de Navolato, período 2005-2006,

59 Actas de Cabildo de Badiraguato, período 2005-2006.