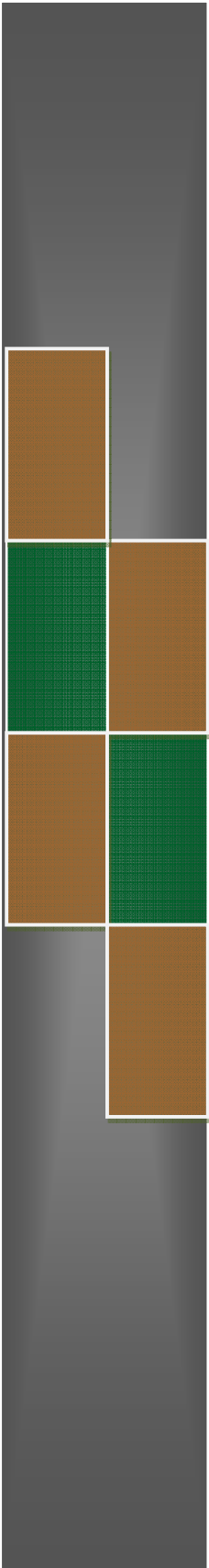

**PROGRAMA INTEGRAL DE
DESARROLLO METROPOLITANO
PIDEM**

**II. ANÁLISIS ESTRATÉGICO DE
LA ZMM**

II.8 Desarrollo Institucional



CONTENIDO

II. CARACTERIZACIÓN DE LA ZONA METROPOLITANA DE MÉRIDA	3
II.8. DESARROLLO INSTITUCIONAL GUBERNAMENTAL Y PARTICIPACIÓN SOCIAL	3
<i>II.8.1. Acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas.</i>	<i>3</i>
II.8.1.1. Acceso a la Información	3
II.8.1.2. Transparencia y Rendición de Cuentas	3
II.8.1.3. Políticas, Instancias y Apoyos para Garantizar el Acceso a la Información	3
<i>II.8.2. Eficiencia gubernamental.....</i>	<i>4</i>
II.8.2.1 Modernización de la administración y gestión municipal	4
II.8.2.2. Fuentes de Financiamiento	12
II.8.2.3. Asignación de Recursos	14
II.8.2.4. Políticas, Instancias y Apoyos para Hacer más Eficiente la Administración Pública Municipal	16
<i>II.8.3. Condiciones del sistema de planeación.....</i>	<i>16</i>
II.8.3.1 Instancias que operan el Sistema de Planeación.....	17
II.8.3.2 Participación social en el proceso de planeación	19

ÍNDICE DE CUADROS

CUADRO 1. YUCATÁN, ZONA METROPOLITANA DE MÉRIDA: CARACTERIZACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS.....	11
CUADRO 2. YUCATÁN, ZONA METROPOLITANA DE MÉRIDA: DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS BRUTOS MUNICIPALES SEGÚN CAPÍTULO, 2006 (%)	14
CUADRO 3. YUCATÁN, ZONA METROPOLITANA DE MÉRIDA: DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS BRUTOS MUNICIPALES SEGÚN CAPÍTULO, 2008 (%)	14
CUADRO 4. YUCATÁN, ZONA METROPOLITANA DE MÉRIDA: DISTRIBUCIÓN DE LOS EGRESOS BRUTOS MUNICIPALES SEGÚN CAPÍTULO, 2006 (%)	15
CUADRO 5. YUCATÁN, ZONA METROPOLITANA DE MÉRIDA: DISTRIBUCIÓN DE LOS EGRESOS BRUTOS MUNICIPALES SEGÚN CAPÍTULO, 2008 (%)	15
CUADRO 6. YUCATÁN, ZONA METROPOLITANA DE MÉRIDA: INVERSIÓN EN PÚBLICA EJERCIDA SEGÚN DESTINO, 2009 (MILES DE PESOS).....	16
CUADRO 7. YUCATÁN, ZONA METROPOLITANA DE MÉRIDA: TRECE PRINCIPALES INDICADORES: RESULTADOS PORCENTUALES POR MUNICIPIO Y ZONA METROPOLITANA	20

II. CARACTERIZACIÓN DE LA ZONA METROPOLITANA DE MÉRIDA

II.8. DESARROLLO INSTITUCIONAL GUBERNAMENTAL Y PARTICIPACIÓN SOCIAL

II.8.1. ACCESO A LA INFORMACIÓN, TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS.

II.8.1.1. ACCESO A LA INFORMACIÓN

En la Zona Metropolitana únicamente el municipio de Mérida se ha incorporado al sistema de portales. El resto de los municipios no cuenta con página de internet; la información referente a ellos se encuentra en la página del Gobierno del Estado así como en la Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México, la cual es de carácter general.

La información contenida en la página www.merida.gob.mx contiene información sobre:

- Datos generales del municipio,
- Información sobre el gobierno municipal,
- Dependencias,
- Normatividad,
- Trámites y servicios,
- Eventos,
- Prensa, y
- Transparencia.

En este portal se encuentra la Unidad Municipal de Acceso a la Información la cual tiene entre sus atribuciones el dar respuesta a las solicitudes de información ya sea a través de internet o de tipo presencial. Las solicitudes, así como las respuestas se encuentran disponibles al público en general.

En los municipios de Conkal, Progreso y Umán se tienen unidades de acceso a la información que proporcionan atención personal en las oficinas del palacio municipal.

II.8.1.2. TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

En el apartado de transparencia del portal de Mérida se cuenta con información completa desde los aspectos generales como el marco jurídico, la estructura orgánica, programas e informes generales, etc., hasta la información detallada de las finanzas municipales.

II.8.1.3. POLÍTICAS, INSTANCIAS Y APOYOS PARA GARANTIZAR EL ACCESO A LA INFORMACIÓN

En el Estado de Yucatán se han establecido las condiciones jurídicas que fundamentan la obligación de rendir cuentas y transparentar el actuar gubernamental, con la promulgación de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Yucatán en el año 2004

(reformada y publicada en el Diario Oficial el 18 de agosto de 2008, que entró en vigor en junio de 2008).

Dicha ley tiene por objeto:¹

- I. Garantizar el derecho de toda persona al acceso a la información pública que generen o se encuentre en posesión de los sujetos obligados señalados en esta Ley;
- II. Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados;
- III. Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados; y
- IV. Garantizar la protección de los datos personales en poder de los sujetos obligados.

También se cuenta con el Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, como un organismo público autónomo, especializado e imparcial, con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado de garantizar el derecho de acceso a la información pública y protección de datos personales.

Para fomentar el acceso a la información y la transparencia a nivel municipal, el gobierno estatal puso a disposición de los municipios un programa de asesoría y desarrollo de portales municipales, que apoya a los ayuntamientos para dar cumplimiento a la Ley de Transparencia.

A través del portal gubernamental de transparencia y acceso a la información <http://www.yucatan.gob.mx/transparencia/index.htm>, se encuentra a disposición de la ciudadanía:

- la información pública obligatoria que establece el artículo 9 de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Yucatán (marco jurídico, estructura orgánica, directorio de servidores públicos, tabulador de dietas, salarios y prestaciones, domicilio y contacto, programas operativos, servicios, trámites y derechos, presupuesto asignado, informes del uso de recursos público, enajenaciones de bienes, criterios de programas de subsidios, auditorías, etc.);
- los informes trimestrales sobre las finanzas públicas del Estado;
- los informes de gobierno;
- información financiera y fiscal;
- la cuenta pública;
- el programa financiero y económico; y
- las actas de sesiones de la Comisión de Seguimiento del Ejercicio de los Ingresos Excedentes del Estado.

II.8.2. EFICIENCIA GUBERNAMENTAL

II.8.2.1 MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN MUNICIPAL

Mejora Regulatoria, Gestión por Resultados y Estructura Orgánica

¹ Gobierno del Estado de Yucatán, Poder Ejecutivo, "Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Yucatán", Título primero, Disposiciones Comunes para los Sujetos Obligados, Capítulo Primero Disposiciones Generales, Artículo 2.

Las exigencias del nuevo entorno social han orillado a las instituciones a avanzar hacia un replanteamiento de sus funciones básicas y de su estructura orgánica, hacia una transformación de los procesos administrativos de gobierno mediante la modernización de la administración pública y hacia un nuevo modelo de transparencia, rendición de cuentas y evaluación de las acciones de gobierno, Todo ello, orientado a satisfacer las demandas de la sociedad con la mayor calidad posible y de manera que no se desperdicien ni se desvíen recursos públicos en el aparato administrativo, es decir, enfocado a la eficiencia y a la eficacia.

En este sentido, la presente administración del estado de Yucatán ha impulsado varias reformas encaminadas a impulsar la eficiencia y eficacia del aparato administrativo. Estos cambios están muy alineados con el enfoque de *Gestión por Resultados* que el gobierno federal ha venido impulsando desde la anterior administración y consolidado en la presente administración federal.

El gobierno de Yucatán ha avanzado hacia ese modelo de gestión pública a través de diversos mecanismos, entre ellos, dos instrumentos normativos que dan sustento a esta nueva visión enfocada a resultados. En primer lugar, una de sus principales acciones para hacer más eficiente la función gubernamental, es la mejora regulatoria, para lo cual se legisló una ley en la materia que fue publicada apenas en agosto del 2010.

En dicha ley, se reconoce la existencia de una excesiva regulación y complejidad de trámites en la administración pública estatal, en gran parte generada por la falta de difusión de los trámites y servicios que ofrecen las diferentes dependencias y organismos públicos. Para enfrentar este problema, se plantea mejorar el marco regulatorio, uniformar los trámites y gestiones que se realizan en los organismos públicos estatales así como la simplificación administrativa. Con ello no sólo se pretende facilitar el proceso de apertura y operación de las empresas beneficiando al sector empresarial y abonando a una mayor competitividad, sino también eficientar los servicios públicos y trámites que ofrecen las dependencias al público en general.

Para llevar a cabo las acciones planteadas, se establece dentro de la ley la creación de diversos mecanismos entre los que se encuentra el Sistema Estatal de Mejora Regulatoria definido como el “conjunto de normas, órganos, instrumentos, métodos y procedimientos que incluyen y coordinan la intervención de las Dependencias, Entidades y organismos de los sectores público, privado y social, tendientes a propiciar la desregulación, revisión, construcción o reconstrucción y mejora continua de los procedimientos para realizar trámites o para obtener servicios, así como realizar el análisis, adecuación o fortalecimiento del marco regulatorio de la Administración Pública del Estado.”² Sus objetivos son los siguientes:³

- I. Optimizar el marco regulatorio estatal para dar una respuesta oportuna y de calidad a los Servicios que demanda la población y los diversos sectores de la sociedad;
- II. Fomentar la adopción y aplicación de la estrategia de gobierno electrónico entre los diversos órdenes de gobierno y poderes del Estado;

² Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Yucatán, Decreto no. 326, publicada en el Diario Oficial el 11 de Agosto del 2010. Art. 8. Consultar en la página web del gobierno de Yucatán:

http://www.yucatan.gob.mx/gobierno/orden_juridico/

³ Ibid. Art. 9.

- III. Promover la participación de los sectores económicos y sociales en la desregulación y modernización de la Administración Pública Estatal;
- IV. Simplificar Trámites que se realicen ante las Dependencias y Entidades de la Administración Pública del Estado;
- V. Asegurar la calidad y eficiencia de la regulación y transparencia en la elaboración de Trámites y Servicios administrativos, y
- VI. Consolidar una Mejora Regulatoria basada en el análisis, la transparencia y la consulta pública.

También se establece la creación de otros instrumentos en el ámbito de la mejora regulatoria como son: El Programa Especial de Mejora Regulatoria, el Padrón de Trámites y Servicios Estatales (PTS), las Manifestaciones de Impacto Regulatorio, el Registro Único de Personas Acreditadas en Yucatán (RUPAY), y finalmente el Módulo de Ventanilla Universal (MVU).

El segundo instrumento normativo referente a la eficiencia gubernamental es la nueva Ley del Presupuesto y Contabilidad Gubernamental del estado de Yucatán. En ella se sientan las bases del nuevo modelo basado en resultados. Entre los cambios más importantes se establecen los siguientes:

- Los anteproyectos de presupuesto de egresos deberán contener indicadores de desempeño
- Se establece la obligación de evaluar los programas
- La elaboración del presupuesto anual estará basado en los resultados de los programas de las dependencias
- Se establece el Sistema de Evaluación del Desempeño

Además de los indicadores, los anteproyectos deberán alinearse a una estructura programática que definirá la Secretaría de Planeación y Presupuesto (SPP) y que a su vez permitirá la relación de la programación de los ejecutores de gasto con el Plan Estatal de Desarrollo y los programas que de él deriven.⁴

La SPP y la Contraloría serán las responsables de verificar y evaluar trimestralmente, los resultados de la recaudación y de la ejecución de los programas y presupuestos de las Dependencias y Entidades, con el fin de identificar la eficiencia, economía, eficacia, y la calidad en la Administración Pública del ejercicio del gasto público, así como aplicar las medidas conducentes. Se establece que dicha evaluación será obligatoria para todos los Ejecutores de Gasto.⁵

Por otra parte, se establece que los indicadores del Sistema de Evaluación del Desempeño deberán formar parte del Presupuesto de Egresos e incorporar sus resultados en la Cuenta Pública, explicando las causas de las variaciones. Esto quiere decir que se tomarán en cuenta los indicadores de desempeño, y en específico los resultados, para efectos de la programación, presupuestación y ejercicio de los recursos.⁶ Sin embargo, respecto al Sistema de Evaluación del

⁴ Ley del Presupuesto y Contabilidad Gubernamental del Estado de Yucatán, Decreto no. 364, aprobada el 26 de Diciembre del 2010. Art. 33. Consultar en la página web del gobierno de Yucatán:

http://www.yucatan.gob.mx/gobierno/orden_juridico/

⁵ Ibid. Art. 205

⁶ Ibid.

Desempeño, solamente se menciona como parte importante de estos nuevos procesos pero no se especifica en qué consiste ni cómo funcionará.

En cuanto a las instancias encargadas de llevar a cabo este nuevo enfoque de la administración pública son la Secretaría de Planeación y Presupuesto del gobierno de Yucatán como el principal responsable y la Contraloría estatal como coadyuvante de la primera. Sin embargo, todos estos nuevos mecanismos mencionados son de reciente creación algunos y otros, todavía no se han implementado debido a que los instrumentos normativos que les dan origen, fueron aprobados y publicados apenas en el segundo semestre del 2010. De especial importancia resulta definir y constituir el Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño ya que es la base sobre la que se generarán los cambios propuestos y, considerando que a la presente administración sólo le queda prácticamente un año de ejercicio gubernamental, resulta necesario consolidar dicho sistema.

En el ámbito municipal los cambios no se han traducido aún al terreno normativo. Si bien en la mayoría de los gobiernos municipales existe la conciencia de que hay que eficientar la administración pública, no se han creado mecanismos específicos que indiquen que ha habido un cambio en el enfoque de la administración pública municipal. Sin embargo, algunos municipios muestran avances significativos en cuanto a la visión de gobierno respecto al tema, lo que se puede observar en sus planes de desarrollo y en contados casos, en otras reglamentaciones.

CONKAL

El gobierno municipal de Conkal señala como uno de sus ejes prioritarios *Participación Ciudadana y Gobierno* que tiene como líneas estratégicas las siguientes:⁷

- **Función Política:** se plantea como líneas de acción capacitación constante de los servidores públicos, el establecimiento de políticas de operación de los organismos que conforman el ayuntamiento, acercamiento óptimo con los niveles de gobierno y vinculación del ayuntamiento con los distintos sectores sociales.
- **Gestión Ciudadana:** sus líneas de acción consisten en espacios de interacción entre el ayuntamiento y la población, desarrollar programas de participación ciudadana que beneficien al municipio y fomentar que los ciudadanos participen en cada proyecto del ayuntamiento.
- **Legislación Municipal:** adecuar los reglamentos de orden social a la realidad municipal y desarrollar los reglamentos necesarios para la armonía del municipio.
- **Transparencia:** ofrecer un espacio constante para que los ciudadanos soliciten y reciban información pública y publicar periódicamente la información relacionada con el trabajo del municipio.
- **Servicios Públicos:** se plantea mejorar continuamente la calidad de la oferta de los servicios públicos mediante la capacitación de los funcionarios.

En cuanto a otra reglamentación, no se identifica ninguna disponible que aborde el tema de la eficiencia gubernamental. Más aún, en su estructura orgánica no se identifica alguna instancia que pudiera ser responsable de un proceso de mejora del aparato administrativo ya que según se

⁷ Plan Municipal de Desarrollo 2010-2012 del Municipio de Conkal, Yucatán. Consultar en: <http://inaipyucatan.org.mx/transparencia/Conkal/tabid/205/language/es/Default.aspx>

muestra en el cuadro 1, no cuenta con una Contraloría que en el caso de otros municipios es el área que se relaciona con el tema.

KANASÍN

El gobierno municipal de Kanasín coloca entre sus prioridades *La Administración Pública* teniendo como líneas estratégicas:⁸

- La eficiencia administrativa: plantea como estrategia la implementación de sistemas de planeación, seguimiento y evaluación de acciones bajo un enfoque de prevención y propuesta de mejora de los servicios, programas y políticas de gobierno orientadas a la modernización de la administración y gestión pública municipal para ofertar servicios de calidad; establece las siguientes líneas de acción:
 - Analizar y actualizar la legislación, reglamentación y estructura organizacional municipal;
 - Implementar en las dependencias un manual de imagen institucional;
 - Implementar tecnologías de comunicación;
 - Implementar programas de vinculación con el sector académico;
 - Desarrollar e implementar herramientas tecnológicas para la operación de las dependencias; y,
 - Implementar un sistema de credencialización para los trabajadores.
- Rendición de Cuentas: su estrategia consiste en el establecimiento de procesos y mecanismos que permitan transparentar las funciones de la administración pública municipal, promoviendo la participación de la ciudadanía en un marco de respeto y colaboración.

Por otra parte, es importante señalar que la estructura orgánica de Kanasín cuenta con una Contraloría que hace las funciones de supervisión, evaluación y control del aparato administrativo en diversos ámbitos. Pero además, también cuenta con la reglamentación pertinente para normar a esta dependencia municipal mediante el Reglamento Interno de la Dirección de la Contraloría Municipal de Kanasín en donde se señala lo siguiente:⁹

La supervisión, evaluación y control de la gestión y manejo de los recursos públicos, la evaluación municipal y la modernización administrativa, así como la recepción y resolución de quejas y denuncias en relación con el desempeño de los funcionarios públicos, estarán a cargo de un órgano de control interno municipal, que se denominará Contraloría Municipal.

Esto entre otras muchas funciones que se establecen para la Contraloría Municipal y que sin duda, colocan a esta dependencia como un elemento clave para el desarrollo e implementación de nuevos procesos. Además, la estructura orgánica con que cuenta el gobierno municipal de Kanasín, como se observa en el cuadro 1, es muy completa y presenta oportunidades para implementar nuevos sistemas de modernización de la administración pública.

⁸ Plan Municipal de Desarrollo 2010-2012 del Municipio de Kanasín, Yucatán. Consultar en: <http://inaipyucatan.org.mx/transparencia/Conkal/tabid/205/language/es/Default.aspx>

⁹ Reglamento Interno de la Dirección de la Contraloría Municipal de Kanasín, aprobada el 23 de Julio del 2007 por el Ayuntamiento de Kanasín, Capítulo I. Del Ámbito de su Competencia, Art. 1

MÉRIDA

El gobierno municipal de Mérida ha desarrollado ya todo un nuevo enfoque en su plan municipal de desarrollo al incluir todas las líneas estratégicas referentes a la eficiencia gubernamental en su eje prioritario *Responsabilidad y Eficiencia Gubernamental*, que se describen enseguida:¹⁰

- Gobierno Eficiente con sus dos vertientes: modernización y profesionalización
- Mejora Regulatoria
- Participación Ciudadana, Transparencia y Rendición de Cuentas con sus vertientes: mecanismos de consulta, demandas de viva voz, vinculación con la sociedad civil, mecanismos de difusión y transparencia y rendición de cuentas
- Finanzas Públicas Eficaces con sus vertientes: eficiencia fiscal y recaudatoria y estructura del gasto y gestión presupuestal

El gobierno municipal de Mérida muestra grandes avances en cuanto a la prestación de servicios y la mejora regulatoria, en su página de internet se pueden realizar diversos trámites, consultar los servicios públicos y realizar pagos de algunos otros. Así mismo, cuenta con una estructura organizacional modernizada y acorde a las exigencias de un municipio más desarrollado en relación a los municipios que conforman la ZMM. Sin embargo, el tema de la evaluación de los programas y del desempeño de las dependencias así como el énfasis en los resultados no se encuentra vigente, al menos no traducido a mecanismos específicos de acción que permitan llevar a cabo la relación que se establece entre los resultados, los presupuestos anuales y la asignación de recursos.

Respecto a la normatividad, solamente se encontró un reglamento referente a los servicios públicos municipales y un reglamento de capacitación del personal municipal, esto en concordancia con las prioridades del gobierno municipal ya que no hay reglamentos referentes a la evaluación de resultados y por consiguiente, no hay una instancia que se encargue de implementar un Sistema de Evaluación del Desempeño.

PROGRESO

El gobierno municipal de Progreso se plantea entre sus ejes prioritarios *Un gobierno de Calidad con Rostro Humano*, el cual establece las siguientes líneas estratégicas:¹¹

- Economía municipal moderna y orientada al desarrollo
- Mejora regulatoria y simplificación administrativa
- Participación ciudadana
- Fortalecimiento de la vida democrática
- Eficiencia en el gasto público
- Política financiera
- Mejoramiento en la generación de recursos propios
- Transparencia y rendición de cuentas

¹⁰ Plan Municipal de Desarrollo 2010-2012 del Municipio de Mérida, Yucatán. Consultar en: http://www.merida.gob.mx/municipio/portal/gobierno/contenido/plan_mun/plan_municipal.htm

¹¹ Plan Municipal de Desarrollo 2010-2012 del Municipio de Progreso, Yucatán. Consultar en: http://www.ayuntamientodeprogreso.gob.mx/inicio/?page_id=750

- Gobierno más humano e incluyente

Al igual que en el caso de Mérida, el tema de la evaluación de los programas y del desempeño de las dependencias así como el énfasis en los resultados no es un tema de primer orden, ya que no existen los mecanismos específicos de acción que permitan llevar a cabo la relación que se establece entre los resultados, los presupuestos anuales y la asignación de recursos. A diferencia de Mérida, Progreso no ha logrado eficientar los servicios públicos mediante la tecnología a través de su portal de internet, ya que no se puede realizar ningún trámite o consulta de los mismos mediante su portal.

Lo anterior indica que tampoco se ha consolidado o aportado a la mejora regulatoria, ya que ese es uno de los requisitos fundamentales para simplificación administrativa, entre otros temas. Así mismo no hay legislación referente a la mejora regulatoria ni a la evaluación del desempeño ni a ningún otro aspecto referente a la eficiencia gubernamental. Por consiguiente, no hay ninguna instancia responsable de estos temas.

En cuanto al aparato administrativo, Progreso cuenta con una estructura orgánica muy extensa y fortalecida que cuenta con la Contraloría y la Oficialía Mayor, aunado a todas las direcciones y organismos descentralizados de gobierno (Ver cuadro 1), lo cual indica la existencia de una estructura capaz de asumir un cambio de enfoque en la administración pública.

Ucú

El gobierno municipal de Ucú se centra en el tema de la Hacienda y las finanzas públicas al abordar en su plan municipal de desarrollo el pilar 5. *Ucú Seguro, Responsable y Moderno* teniendo como líneas estratégicas:¹²

- Seguridad para las Familias
- Hacienda Municipal Transparente y Eficiente

Por otra parte, no se encontró ninguna normatividad al respecto de la eficiencia gubernamental en ninguno de los temas analizados en este apartado: mejora regulatoria, hacienda pública, evaluación de resultados, etc., solamente en su plan de desarrollo pero como ya se dijo, se trata el tema de la eficiencia gubernamental de manera muy limitada y sujetándose a la Hacienda Pública.

En cuanto a su estructura orgánica, es también la más débil de todas y no cuenta con instancias clave que pudieran encabezar el desarrollo de nuevos procesos administrativos de modernización como pudiera ser la Contraloría, que en el caso de otros municipios como Kanasín, asume las funciones de supervisión, evaluación y control del aparato administrativo entre sus principales funciones.

UMÁN

Del gobierno de Umán no se encontró ninguna normatividad así como tampoco su plan municipal de desarrollo 2010-2012, ni el de la administración anterior. Sin embargo, los elementos analizados llevan a suponer que tal normatividad no existe ya que no ha sido publicada en su portal de internet, ni en el del Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública ni en la página del legislativo estatal.

¹² Plan Municipal de Desarrollo 2010-2012 del Municipio de Ucú, Yucatán. Consultar en: <http://inaipyucatan.org.mx/transparencia/Conkal/tabid/205/language/es/Default.aspx>

Así mismo, en su sitio de gobierno de internet se publican los servicios públicos que ofrecen y se puede consultar los requisitos para los trámites pero no se pueden realizar pagos como en el caso de Mérida. En cuanto a su estructura organizacional, cuenta con un aparto desarrollado al contar con diversas direcciones de todos los temas correspondientes a un gobierno municipal; entre ellos está la Contraloría que podría asumir nuevas funciones en el marco de una modernización administrativa de gobierno (Ver cuadro 1).

CUADRO 1. YUCATÁN, ZONA METROPOLITANA DE MÉRIDA: CARACTERIZACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS

Conkal	Kanasín	Mérida	Progreso	Ucú	Umán
Presidente Municipal	Presidente Municipal	Presidente Municipal	Presidente Municipal	Presidente Municipal	Presidente Municipal
Síndico	Secretario Particular	Jefe de Presidencia	Contraloría	Unidad de Acceso a la Información	Presidenta de DIF
Secretaria Municipal	Síndico	Contraloría	COPLADEMUN	Presidenta del DIF	Contralor
Tesorero	Secretaria Municipal	Com. Soc. y R. Púb.	Oficialía Mayor	Secretario de la Comuna	
-	Contralor	Oficial Mayor	Presidenta del DIF		
-	Tesorero				
-	Oficial Mayor				
-	Jurídico				
Direcciones					
Salud y Ecología	Obras Públicas	Administración	Finanzas Tesorería y Administración	Tesorero	Tesorería
Deportes	Parques y Jardines	DIF Municipal	Recaudación Fiscal y Espectáculos	Comunicación Social	Des. Urb. y Obras Públicas
Equidad y Género de la Mujer	Seguridad Pública	Obras Públicas	Zona Federal Marítimo Terrestre	Juez de Paz	DIF Municipal
DIF	Salud	Gobernación	Asuntos Jurídicos	Deporte y Cultura	Des. Soc. y Rural
Educación y Cultura	Nomenclatura	Tecnologías de la Inf. y Com.	Seguridad Pública y Vialidad	Seguridad Pública	Seguridad Pública
Administrativa y Titular del UMAIP	Deportes	Desarrollo Social	Catastro	Comisarías	Agua Potable
Servicios Públicos Municipales	Desarrollo Rural	Desarrollo Urbano	Protección Civil	Protección Civil	Educación y Cultura
Com. Soc.	Catastro	Finanzas y Tesorería	Ecología y Medio Ambiente	Agropecuario	Salud y Ecología
Seguridad Pública Tránsito	Alumbrado Público	Cultura	Hábitat	Salud y Bienestar Social	Alumbrado Público
Agua Potable y Aseo Urbano	Recursos Humanos	Servicios Públicos Municipales	Cultura	Alumbrado Público	Rastros y Mercados
Alumbrado Público	Mercados	Policía Municipal	Deportes	Obras Públicas	Deportes
Obras Públicas	Educación	Des. Econ.	Obras Públicas	Agua Potable	Transporte
Desarrollo Rural	Cultura	Catastro	Des. Urb. y Serv. Púb	Aseo Urbano	Com. Soc.
Protección Civil	DIF Municipal		Salud, Fomento y Regulación Sanitaria		Atención Ciudadana
Imagen Municipal	Rastro		De la Mujer, Equidad y Género		Catastro Municipal
	Protección Civil		Des. Social Fomento Pesquero y Agop.		Protección Civil
	Com. Soc.		Turismo		Aseo Urbano
	Aseo Urbano		DIF Municipal		Jurídico
	Cementerios		Transporte		UMAIP
	Agua Potable		Comunicación Social		
	UMAIP		Protocolo y Logística		
	Equidad y Género				
	Colonias y Comisarías				
	Transporte				

Fuente: Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública (INAIP)
<http://inaipyucatan.org.mx/transparencia/Conkal/tabid/205/lanquaqe/es/Default.aspx>

Como se puede observar, cada una de estas líneas estratégicas se plantea a su vez, líneas de acción, pero en realidad no dejan de ser objetivos más que líneas de acción al quedarse en un nivel de propósito sin exponer los mecanismos mediante los cuales se podrían lograr.

INFRAESTRUCTURA GUBERNAMENTAL EN LOS MUNICIPIOS DE LA ZMM

Considerando que la presencia de las instituciones estatales es relevante para los municipios, tanto por la infraestructura que representa en términos de la recaudación de impuestos, así como por los servicios que se pueden ofrecer a la ciudadanía, entre otros aspectos. A continuación se presenta un breve diagnóstico de la infraestructura con lo que cuenta cada uno de los municipios que forman parte de la Zona Metropolitana de Mérida (ZMM), tomando como referencia el padrón de servicio y trámites que publica el Gobierno de Yucatán en su página de internet oficial.

En materia de infraestructura y de recursos humanos, técnicos y financieros, es claro que los municipios que conforman la ZMM presentan grandes desigualdades, esto debido a que mientras que el Municipio de **Mérida** cuenta con la presencia de todas las secretarías y demás dependencias gubernamentales - lo cual es lógico considerando que es la capital del Estado, además de ser la localidad con mayor población - los demás municipios, a excepción de Progreso, poseen una insuficiente infraestructura y superestructura gubernamental.

Kanasín y **Ucú** son vivo reflejo de tal situación que predomina en la ZMM, ya que son municipios que no cuentan con la presencia de ninguna dependencia gubernamental del ámbito estatal para ofrecer los servicios y trámites gubernamentales. Por otro lado se pueden ubicar los municipios de **Conkal** y **Umán** quienes cuentan con la presencia de la dependencia Desarrollo Integral de la Familia que les permite ofrecer a la población servicio de guardería y atención médica en el caso de Conkal y conciliación en conflictos familiares en Umán. Cabe señalar que el segundo municipio cuenta además con la presencia de la Fiscalía General del Estado, que presta el servicio de averiguación previa y conciliación.

Para el caso del municipio de **Progreso** el panorama es un poco más alentador, ya que cuenta con la presencia de la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de Seguridad Pública, así como de la Fiscalía General del Estado, entre otras. La presencia de la Secretaría de Hacienda le permite al municipio realizar el cobro de impuestos causados por los ciudadanos en el ámbito estatal y municipal, tales son: tenencia o uso vehicular, renovación de licencia de conducir, pago de Infracciones de Tránsito, cambio de propietario, baja de placa y pago del servicio de agua y alcantarillado. Además, la presencia de la Secretaría de Hacienda permite a los contribuyentes que se encuentran en el régimen de “pequeños contribuyentes” realizar trámites de alta, así como el seguimiento y cobro de los impuestos respectivos.

II.8.2.2. FUENTES DE FINANCIAMIENTO

En la Zona Metropolitana los ingresos totales se han visto incrementados del año 2006 en el que representaron el 49.57% del presupuesto de ingresos del Estado al año 2008 cuyo monto ascendió a 2 mil 589 millones de pesos, representando 53.14% del total estatal.

Los ingresos públicos municipales provienen de tres fuentes principales¹³: ingresos propios, transferencias generales y específicas, así como otros ingresos.

La capacidad de generar ingresos propios en la Zona Metropolitana ha disminuido, ya que éstos representaron en el año 2006, el 26.18% del total de los ingresos y para 2008 representaron 23.56%, valor notoriamente superior al peso de este tipo de ingresos en el Estado, en los dos años analizados. Por capítulo de ingreso, destaca que la mayor parte son producto de la recaudación de impuestos (15.01% en el 2006 y 13.99% en el 2008), seguidos de los derechos que ascienden a 6.32% y 5.05% respectivamente.

Las transferencias disminuyeron su participación en la composición de los ingresos totales de la Zona Metropolitana (de 68.86% a 63.11% en el periodo de referencia); donde 1 de cada 3 pesos proviene de participaciones y 1 de cada 3 pesos deriva de aportaciones federales y estatales.

El resto de los ingresos (disponibilidad inicial, financiamiento y otros ingresos) incrementó su participación concentrando 4.96% en el 2006 hasta 13.32% en el 2008, debido principalmente al incremento en la disponibilidad inicial que pasó de representar el 1.10% a 7.34%.

La distribución anterior de los ingresos, permite ver que las finanzas públicas municipales dependen en mayor parte de las aportaciones y participaciones que obtienen de la recaudación federal y estatal, circunstancia que limita a los gobiernos municipales en sus políticas de desarrollo económico.

¹³ Los **ingresos propios** corresponden a impuestos (principalmente predial), derechos, productos (por ejemplo, rendimientos financieros), aprovechamientos (por ejemplo multas) y contribuciones de mejoras (por obras o servicios), entre otros.

Las **transferencias generales** se denominan también donaciones en bloque y en México reciben el nombre de **participaciones**; son recursos financieros que proporciona el gobierno federal a estados y municipios por la injerencia de estos en la recepción de impuestos federales; su asignación toma en cuenta variables como tamaño de población, concentración económica y niveles de bienestar. El monto de las participaciones se estima de acuerdo a la capacidad financiera del gobierno federal, las presiones políticas de los gobiernos locales y el nivel de servicios que el gobierno federal considera razonable para ser proporcionados por las autoridades locales. Destacan las participaciones federales del Ramo 28 a través de fondos para el fomento municipal.

Las **transferencias específicas** corresponden a recursos federales que se otorgan a los gobiernos locales para la provisión de bienes y servicios específicos y en México se conocen como **aportaciones**; se contabilizan en el gasto neto devengado del gobierno federal para el desarrollo social y operan sobre la base de corresponsabilidad intergubernamental para sufragar el monto total, es decir, la federación aporta un porcentaje de la inversión y las administraciones locales cubren el resto. Destacan los fondos de aportaciones federales para estados y municipios del Ramo 33, constituidos por varios fondos a su vez de educación, servicios, infraestructura, seguridad pública, entre otros.

Se consideran además, **otros ingresos** eventuales que vía gobierno estatal o de dependencias federales, organismos sociales o privados se asignan para programas y acciones específicas, así como aprovechamientos y productos extraordinarios y donaciones tanto en efectivo como en especie, entre otros.

CUADRO 2. YUCATÁN, ZONA METROPOLITANA DE MÉRIDA: DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS BRUTOS MUNICIPALES SEGÚN CAPÍTULO, 2006 (%)

Ámbito territorial	Ingresos propios					Autonomía financiera	Transferencias		Otros ingresos	Financiamiento	Dependencia financiera	Disposición inicial
	impuestos	derechos	productos	aprovechamientos	contribuciones de mejoras		generales (participaciones federales)	específicas (aportaciones federales y estatales)				
Estado de Yucatán	7.93	4.04	0.61	2.28	0.28	15.15	45.82	34.22	0.50	3.76	84.30	0.55
Región II Noroeste	13.63	5.81	0.88	3.11	0.52	23.95	41.02	30.29	0.83	2.91	75.05	0.99
ZM de Mérida	15.01	6.32	0.96	3.31	0.57	26.18	39.04	29.82	0.91	2.95	72.71	1.10
Conkal	9.75	2.22	0.00	0.15	0.00	12.13	51.97	29.40	0.00	6.50	87.87	0.00
Kanasín	10.79	3.74	0.08	0.06	0.00	14.66	39.76	45.58	0.00	0.00	85.34	0.00
Mérida	16.47	6.81	1.03	3.96	0.69	28.97	37.68	28.55	0.73	2.74	69.70	1.33
Progreso	10.67	5.74	0.04	0.00	0.00	16.45	50.75	23.77	3.25	5.78	83.55	0.00
Ucú	0.78	0.12	0.01	0.01	0.00	0.92	65.50	25.13	0.00	8.44	99.08	0.00
Umán	3.09	2.92	1.89	0.75	0.00	8.64	40.71	44.74	1.90	4.01	91.36	0.00

Fuente: INEGI, Anuario Estadístico del Estado de Yucatán Edición 2008, 22. Sector Público, Cuadro 22.3.

CUADRO 3. YUCATÁN, ZONA METROPOLITANA DE MÉRIDA: DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS BRUTOS MUNICIPALES SEGÚN CAPÍTULO, 2008 (%)

Ámbito territorial	Ingresos propios					Autonomía financiera	Transferencias		Otros ingresos	Financiamiento	Dependencia financiera	Disposición inicial
	impuestos	derechos	productos	aprovechamientos	contribuciones de mejoras		generales (participaciones federales)	específicas (aportaciones federales y estatales)				
Estado de Yucatán	7.97	3.56	0.78	2.00	0.14	14.46	39.48	36.84	0.52	4.53	81.38	4.16
Región II Noroeste	12.91	4.66	1.11	2.88	0.21	21.77	33.32	32.45	0.24	5.49	71.50	6.73
ZM de Mérida	13.99	5.05	1.20	3.09	0.23	23.56	31.38	31.73	0.25	5.73	69.09	7.34
Conkal	10.68	3.10	0.02	0.25	0.00	14.05	48.42	37.53	0.00	0.00	85.95	0.00
Kanasín	11.34	4.05	0.00	0.18	0.00	15.58	35.97	48.24	0.21	0.00	84.42	0.00
Mérida	15.07	5.18	1.34	3.54	0.27	25.39	29.65	30.01	0.10	6.16	65.92	8.69
Progreso	9.17	6.18	0.37	1.32	0.00	17.03	41.83	33.28	1.05	6.82	82.97	0.00
Ucú	1.04	2.55	0.00	0.32	0.00	3.91	63.12	32.96	0.00	0.00	96.09	0.00
Umán	3.31	2.68	1.14	0.35	0.00	7.48	40.82	45.89	2.41	3.40	92.52	0.00

Fuente: INEGI, Anuario Estadístico del Estado de Yucatán Edición 2010, 23. Sector Público, Cuadro 23.4.

II.8.2.3. ASIGNACIÓN DE RECURSOS

Los egresos representan el monto que cada municipio gasta, invierte o destina en distintos rubros¹⁴ para la atención de sus necesidades locales y para la realización y cumplimiento de sus actividades, responsabilidades y atribuciones. Regularmente, se pueden identificar ciertos rubros que son relevantes para el análisis de cada municipio; es posible analizar el gasto operativo (incluye materiales y suministros y servicios generales) o el gasto de inversión (incluye adquisición de bienes muebles e inmuebles, obras públicas y acciones sociales e inversión financiera), así como el porcentaje del gasto que se destina a los servicios personales, o aquel que se orienta a la deuda pública con el fin de invertir recursos públicos futuros en el presente, sobre todo para financiar obras de alcance mayor.

¹⁴ Servicios personales; materiales y suministros; servicios generales; subsidios, transferencias y ayudas; adquisición de bienes muebles e inmuebles; obras públicas y acciones sociales; inversión financiera; aplicación de recursos federales y estatales; otros egresos; por cuenta de terceros; deuda pública; disponibilidad.

En la Zona Metropolitana, se concentra 53.14% de los egresos a nivel estatal y presenta un predominio del gasto de inversión en ambos años analizados, principalmente por el peso del gasto en obras públicas y acciones sociales. Cabe mencionar que dentro de este rubro no se destinan recursos para inversión financiera.

Los gastos operativos disminuyeron pasando de 11.98% a representar el 10.13%, con un peso inferior al ámbito estatal, asimismo, el gasto destinado a los servicios personales disminuyó de 34.46% (valor superior a la media estatal), a 26.75% en el 2008, por debajo de la media estatal. Por último, la deuda pública representó 3.98% de los egresos cuando en 2006 representaba el 6.48%.

CUADRO 4. YUCATÁN, ZONA METROPOLITANA DE MÉRIDA: DISTRIBUCIÓN DE LOS EGRESOS BRUTOS MUNICIPALES SEGÚN CAPÍTULO, 2006 (%)

Ámbito territorial	Gasto operativo			Gasto de inversión			Servicios personales	Deuda pública
	materiales y suministros	servicios generales	total	adquisición de bienes muebles e inmuebles	obras públicas y acciones sociales	total		
Estado de Yucatán	6.83	11.78	18.61	1.40	23.65	25.05	32.23	4.90
Región II Noroeste	4.14	9.11	13.24	1.47	23.92	25.39	34.55	6.04
ZM de Mérida	3.50	8.48	11.98	1.52	24.16	25.69	34.46	6.48
Conkal	10.84	21.93	32.77	1.06	15.88	16.94	33.55	7.54
Kanasín	5.48	12.13	17.61	0.70	23.52	24.22	27.80	0.29
Mérida	2.73	6.76	9.49	1.37	26.61	27.98	34.65	6.63
Progreso	6.91	23.63	30.54	4.97	4.28	9.25	36.18	10.57
Ucú	14.12	17.25	31.37	0.16	13.48	13.63	33.32	6.06
Umán	7.37	10.80	18.17	0.65	12.73	13.39	35.14	4.18

Fuente: INEGI, Anuario Estadístico del Estado de Yucatán 2007, 22. Sector público, Cuadro 22.5.

CUADRO 5. YUCATÁN, ZONA METROPOLITANA DE MÉRIDA: DISTRIBUCIÓN DE LOS EGRESOS BRUTOS MUNICIPALES SEGÚN CAPÍTULO, 2008 (%)

Ámbito territorial	Gasto público			Gasto de inversión			Servicios personales	Deuda pública
	materiales y suministros	servicios generales	total	adquisición de bienes muebles e inmuebles	obras públicas y acciones sociales	total		
Estado de Yucatán	5.64	10.35	15.99	3.06	27.91	30.96	27.53	3.23
Región II Noroeste	3.09	8.12	11.21	4.22	27.02	31.23	26.99	3.89
ZM de Mérida	2.76	7.37	10.13	4.52	27.08	31.60	26.75	3.98
Conkal	9.60	15.02	24.62	2.34	17.75	20.09	27.87	2.34
Kanasín	3.69	9.95	13.64	2.24	25.97	28.21	30.92	0.91
Mérida	7.27	20.86	28.13	1.27	11.05	12.32	26.40	6.75
Progreso	2.22	6.09	8.31	5.10	28.66	33.76	26.21	4.02
Ucú	12.73	19.95	32.68	0.53	17.50	18.03	29.03	1.44
Umán	4.11	9.28	13.39	0.29	21.04	21.33	33.46	3.23

Fuente: INEGI, Anuario Estadístico del Estado de Yucatán 2010, 23. Sector público, Cuadro 23.6.

INVERSIÓN PÚBLICA PARA EL DESARROLLO

En la Zona Metropolitana la inversión pública ejercida durante 2009 fue de 2,676 millones de pesos, que representaron 46.33% del total invertido en el estado. Los recursos se destinaron principalmente al desarrollo económico con 50.17% -promedio inferior a la proporción destinada al sector a nivel estatal- y al desarrollo social con 36.56%, mientras que el sector desarrollo urbano y medio ambiente concentró 9.93% de los recursos.

El municipio de Mérida capta hasta 81.74% de la inversión de la Región y presenta una distribución de la inversión similar a la estatal; sin embargo destina un mayor número de recursos al desarrollo urbano y medio ambiente.

CUADRO 6. YUCATÁN, ZONA METROPOLITANA DE MÉRIDA: INVERSIÓN EN PÚBLICA EJERCIDA SEGÚN DESTINO, 2009 (MILES DE PESOS)

Ámbito territorial	Total	Desarrollo social		Desarrollo económico		Urbanización y medio ambiente		Otros destinos
Estado de Yucatán	5,775,208.3	1,850,471.1		3,253,287.8		569,756.0		101,693.4
ZM de Mérida	2,676,124.2	978,388.5		1,342,647.8		265,777.0		89,310.9
Conkal	24,921.1	4,970.6		19,007.0		943.5		0.0
Kanasín	64,087.9	24,942.1		35,207.2		3,444.5		494.1
Mérida	2,299,929.0	840,347.8		1,118,380.9		252,383.4		88,816.8
Progreso	218,617.4	84,242.1		128,818.5		5,556.8		0.0
Ucú	7,895.3	2,833.8		5,061.5		0.0		0.0
Umán	60,673.6	21,052.1		36,172.6		3,448.9		0.0

Notas: El cuadro se integra únicamente con la información de las fuentes identificadas que proporcionaron información, contemplando las aportaciones institucionales, privadas y de productores para la realización de obra pública.

Fuente: INEGI, Anuario Estadístico del Estado de Yucatán 2010, 23. Sector Público, Cuadro 23.11.

II.8.2.4. POLÍTICAS, INSTANCIAS Y APOYOS PARA HACER MÁS EFICIENTE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

Las políticas para el desarrollo social se encuentran contempladas en el Programa de Desarrollo Institucional Municipal 2001-2007. Se cuenta con el Centro Estatal de Desarrollo Municipal (CEDEM) que se encarga de coordinar las acciones para el fortalecimiento municipal y de mantener una vinculación institucional entre las autoridades municipales y los funcionarios de las dependencias estatales y federales.

Dentro de las acciones que el Gobierno Estatal lleva a cabo se encuentran, entre otras:

- **Agenda Desde lo Local.**- cuyo propósito es identificar las oportunidades en los diversos campos de acción e influencia de los municipios y buscar la canalización de recursos y programas de las distintas dependencias estatales y federales hacia ellos.
- Reuniones para dar a conocer reglas de operación de los programas federales, apoyo en la gestión de recursos y presentación de proyectos.
- Asesoría y capacitación en todas las áreas de la administración pública municipal en materias legal, administrativa, hacendaria y contable.
- Elaboración de diagnósticos sobre Tecnologías de la Información, Sistemas de Seguridad Pública, Infraestructura Básica y Recreativa, y Estructura y Organización Municipal.

II.8.3. CONDICIONES DEL SISTEMA DE PLANEACIÓN

El desarrollo de un país se fundamenta en la capacidad de planeación de sus gobiernos. Esta planeación debe responder a un proyecto inclusivo y de largo plazo que involucre a los sectores público (de los tres ámbitos de gobierno), privado y de la sociedad civil de todos los ámbitos geográficos que conforman el territorio en cuestión. Este proceso no es fácil debido justamente a la multiplicidad de actores que participan en la planeación.

La planeación del desarrollo en las zonas metropolitanas se complica aún más por el hecho de que en ella intervienen múltiples actores de distintos órdenes de gobierno, pero también de diversos gobiernos horizontales que pueden ser municipales e incluso estatales (cuando la zona metropolitana comprende municipios de distintos estados). En el caso de la Zona Metropolitana

de Mérida, ésta se conforma por seis municipios: Conkal, Kanasín, Mérida, Progreso, Ucú y Umán todos pertenecientes al estado de Yucatán.

II.8.3.1 INSTANCIAS QUE OPERAN EL SISTEMA DE PLANEACIÓN

Se identifican dos instancias gubernamentales que operan el Sistema de Planeación del Desarrollo; a nivel estatal es la Secretaría de Planeación y Presupuesto (SPP) quien lidera la planeación estatal del desarrollo, ya que tiene entre sus principales funciones las siguientes:¹⁵

1. Elaborar el Plan Estatal de Desarrollo con la participación del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado y coordinar la formulación de los programas sectoriales e institucionales en congruencia con éste, de conformidad a las disposiciones de la Ley Estatal de Planeación favoreciendo el establecimiento de mecanismos para la participación ciudadana;
2. Coordinar el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Yucatán;

Si bien el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Yucatán (COPLADEY) se crea con la finalidad de dirigir la planeación estatal en la práctica y con la facultad que le da el código de la Administración Pública a la SPP, el COPLADEY queda relegado a un segundo plano sujeto a los intereses y decisiones de la SPP. De cualquier manera, no hay que olvidar que la propia estructura del COPLADEY está conformada por funcionarios públicos y que quien la encabeza es el gobernador del estado¹⁶ siendo la SPP la dependencia de mayor peso dentro del COPLADEY.

A nivel municipal es el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM) el encargado de conducir y llevar a cabo el Plan de Desarrollo Municipal; aunque pareciera que esta instancia municipal es más abierta que la que conduce el Plan de Desarrollo Estatal (por ser ésta una secretaría), nuevamente, los COPLADEM están integrados en su gran mayoría por funcionarios públicos del gobierno municipal incluyendo al Presidente Municipal:¹⁷

- I. La Presidente Municipal en su carácter de Presidente del Consejo;
- II. Un Secretario Técnico, que será la Subdirectora de COPLADEM;
- III. Un Asesor Técnico que será el Director de Desarrollo Urbano o la persona que éste designe;
- IV. Los Regidores del Ayuntamiento de Mérida;
- V. Los Directores o Titulares de las Dependencias de la Administración Pública Municipal siguientes:
 - a. Gobernación
 - b. Contraloría Municipal
 - c. Tesorería y Finanzas

¹⁵ Código de la Administración Pública de Yucatán, Decreto No. 21 publicado en el Diario Oficial Núm. 30961, 16 de octubre de 2007, Título IV, Capítulo V, Artículo 34: Fracc. I y II.

¹⁶ Reglamento del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Yucatán, Art. 4, consultar en: <http://transparencia.yucatan.gob.mx/datos/planeacion/Reglamentos/Reglamento2.pdf>

¹⁷ Acuerdo de Creación del Consejo de Planeación para el Desarrollo del Municipio de Mérida (COPLADEM), 26 de Julio del 2010, Ayuntamiento de Mérida. Segundo Punto.

- d. Desarrollo Social
- e. Obras Públicas
- VI. Comisarios del Municipio de Mérida;
- VII. Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán;
- VIII. Secretaría de Planeación y Presupuesto del Gobierno del Estado;
- IX. Representantes de las instituciones académicas y organismos no gubernamentales que se señalan a continuación:

El desbalance entre las estructuras formales de poder y la participación de los grupos de la sociedad civil, tanto en cantidad como en la toma de decisiones a favor de las primeras, que la normatividad le confiere a estas instancias de planeación estatal y municipales, las convierten en instrumentos al servicio de los gobiernos y merman la concepción de estos comités como instituciones ciudadanas y de participación social en un tema tan relevante como es la planeación del desarrollo.

Además, para el caso específico de la zona metropolitana se ha creado una serie de instrumentos que se relacionan con la planeación y el desarrollo de las áreas conurbadas de la ZMM, derivados de la creación de la Coordinación Metropolitana de Yucatán (COMET) mediante el “Decreto No. 92”, publicado en el Diario Oficial del Gobierno del Estado, el día 18 de Junio del 2008.

La Coordinación Metropolitana es un órgano desconcentrado del gobierno estatal y tiene entre sus principales funciones: “el diseño e instrumentación de estrategias que permitan la coordinación intergubernamental con los diversos actores sociales, en las tareas de planeación y optimización de recursos; de gestión y colaboración en la solución de problemas derivados de la conurbación y en la atención de las necesidades de los servicios públicos de orden metropolitano y regional.”¹⁸

En el Reglamento de la COMET se señala que el contexto estratégico por el que se regirá este organismo será dado por los objetivos y líneas programáticas establecidas principalmente en los Planes de Desarrollo Nacional y Estatal, así como en diversos instrumentos regionales, mismos que no se especifican y por lo tanto, quedan a interpretación y juicio de los funcionarios que representan a los diversos órganos que conforman la COMET.¹⁹

En referencia a lo anterior, es de especial importancia enfatizar que los Planes de Desarrollo Municipal no se consideran de forma explícita, siquiera como elementos secundarios que guíen el proceso de toma de decisiones y las acciones de la COMET.

Más específicamente, los elementos que conforman el Sistema de Coordinación Metropolitana son²⁰:

- La Coordinación Metropolitana de Yucatán integrada por:
 - I. La Coordinación General;
 - II. La Unidad de Desarrollo Metropolitano y Regional;

¹⁸ Reglamento de la Coordinación Metropolitana de Yucatán, Decreto No. 119, Diario Oficial del Estado de Yucatán, 22 de Septiembre del 2008. Artículo 4.

¹⁹ Ibid. Artículo 9.

²⁰ Ibid. Artículo 11.

- III. La Unidad Operativa;
- IV. El Consejo Consultivo, y
- V. El Comité Técnico Ciudadano.

- El Sistema Metropolitano de Información;
- Las Comisiones Metropolitanas;
- El Comité Técnico del Fideicomiso Metropolitano, (FIMEY), y
- El Subcomité Técnico de Evaluación.

Se contempla la participación de las autoridades municipales en los diversos órganos que se conforman bajo el Sistema de Coordinación Metropolitana. Sin embargo, dicha participación es marginal en vista de que no participan directamente en la toma de decisiones de la COMEY, siendo las autoridades estatales las que principalmente conforman los órganos de decisión, especialmente el Coordinador General concentra las funciones de decisión más importantes de la COMEY.

Por ejemplo, la participación de autoridades municipales en el Comité Técnico del Fideicomiso Metropolitano (FIMEY) es en calidad de invitados, con voz pero no con voto. La relevancia de este hecho radica en que es el FIMEY la instancia facultada para autorizar la entrega de recursos con cargo al patrimonio del fideicomiso, y ésta se encuentra conformada fundamentalmente por actores gubernamentales estatales:²¹

- I. Secretaría de Hacienda, quien presidirá el Comité;
- II. Secretaría General de Gobierno;
- III. Secretaría de Planeación y Presupuesto;
- IV. Secretaría de Política Comunitaria y Social, y
- V. Coordinación Metropolitana de Yucatán.

En definitiva, la participación de los municipios en el Sistema de Coordinación Metropolitana de Yucatán (COMEY) es bastante marginal, recayendo la toma de decisiones en el gobierno estatal de forma muy centralizada, por lo que nuevamente se priva a los municipios a participar en la planeación de su propio desarrollo como municipios conurbados que conforman la ZMM.

II.8.3.2 PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL PROCESO DE PLANEACIÓN

De acuerdo con la metodología de participación desarrolla para la elaboración del presente Programa (ver Anexo1), se obtuvieron las siguientes conclusiones:

A) NIVEL DE DEPENDENCIA DE LOS MUNICIPIOS METROPOLITANOS CON LA CIUDAD DE MÉRIDA

El conjunto municipal metropolitano constituye la suma de un complicado paquete de factores que por sí mismos no aportan referencias comparativas ni generalizables para configurar una situación metropolitana común.

Por ello, el proceso de investigación sobre las condiciones de participación social y ciudadana en la ZMM, se desarrolló a partir de una metodología en la que se crearon etiquetas para clasificar y

²¹ Ibid. Artículo 47.

valorar la información, arrojando estadígrafos interesantes para describir, de alguna forma, a la zona metropolitana extra ciudad central: los municipios metropolitanos en su conjunto.

CUADRO 7. YUCATÁN, ZONA METROPOLITANA DE MÉRIDA: TRECE PRINCIPALES INDICADORES: RESULTADOS PORCENTUALES POR MUNICIPIO Y ZONA METROPOLITANA

PRINCIPALES INDICADORES CONSIDERADOS	PROGRESO	UMÁN	KANASÍN	CONKAL	UCÚ	MEDIA
Dependencia tecnológica	33	91	92	100	100	93
Dependencia comercial	75	100	92	92	100	92
Dependencia en abasto doméstico	31	68	88	94	81	73
Dependencia en adquisición de equipamiento	65	85	95	100	100	89
Dependencia en servicios administrativos y obligaciones	80	55	80	90	90	79
Factores sociales de riesgo	90	55	95	65	45	70
Factores de protección social	62	50	19	50	19	40
Factores laborales de riesgo	70	45	70	65	65	63
Distancia urbana	75	50	63	62	50	60
Condiciones generales de la vivienda	52	53	69	60	56	58
Reserva territorial	75	50	0	0	0	25
Calidad de los servicios públicos	41	75	33	56	36	48
Situación medioambiental	80	55	90	75	55	71

Fuente: Elaboración propia.

Siempre surge la ciudad de Mérida como referencia para caracterizar la situación comercial del área: la dependencia metropolitana de la oferta comercial de la capital es altísima, sobre todo en adquisición de tecnología e insumos para la actividad económica; con base en una media aritmética simple (en los gráficos de abajo se traza con línea roja), resultó que los municipios de Conkal y Ucú dependen en grado sumo, mientras que Progreso –aunque su dependencia también es grande- es el más autosuficiente de todos; además, la concentración en Mérida de los principales servicios fiscales y legales redoblan la dependencia de estos municipios. La zona metropolitana de Mérida, toda, gira en torno de la actividad comercial de la ciudad central.

Los factores de riesgos sociales, como la pérdida de valores, falta de oportunidades laborales y delincuencia ponen en primer lugar a Kanasín, seguido de Progreso, Conkal, Umán y Ucú; el valor medio de estos factores es de setenta por ciento, indicador válido para estimar el estado social de la zona en su conjunto. La línea roja marca el valor promedio de la dependencia a nivel metropolitano. Por su parte, los riesgos laborales, es decir, la exposición de los trabajadores a sufrir accidentes o efectos negativos a su salud arroja un promedio de sesenta y tres por ciento, quedando por encima de esta referencia Progreso, Umán y Kanasín y en menor medida Ucú y Conkal.

En asuntos urbanos las valoraciones de los municipios se acercaron mucho; una media de sesenta por ciento en cuanto a distancia urbana, con alejamiento marcado de Ucú y Umán. La vivienda en los municipios metropolitanos es mejor en Kanasín, Conkal y Ucú y algo menos en Umán y Progreso, aunque los servicios públicos son muy deficientes en Kanasín y Ucú.

B) ANÁLISIS DE LOS ACTORES SOCIALES METROPOLITANOS

No hay mucho de donde escoger:

Ya se señaló e hizo patente la distancia urbana existente entre Mérida y las otras localidades metropolitanas; sin embargo, ciertamente cada una está a una distancia diferente: a nuestro parecer, Progreso es la más cercana, seguida de Umán y después Kanasín, Conkal y Ucú, cada vez más alejadas en ese orden. Y lo encontrado en cuanto a actores sociales parece comprobarlo aún

más: Progreso y Umán tienen una mayor cantidad de profesionistas residentes, mientras que Ucú y Kanasín parecen expulsarlos hacia Mérida.

Además, la importancia de Progreso y Umán en el contexto estatal se expresa en la trayectoria política de muchos de sus ciudadanos destacados, que han sido importantes cuadros municipales y ahora son figuras relevantes en el quehacer político y administrativo público. Los otros municipios metropolitanos también están muy alejados de ese nivel de poder. Por eso, de nuevo está en el ámbito del ejecutivo un primer paquete de actores sociales; el gobierno local y estatal, que a través de cargos públicos, forma individuos y les abre la expectativa del desarrollo urbano, sea como funcionarios municipales o como encargados de dependencias de mayor nivel o a través de cargos de elección popular. Ni Kanasín, Conkal y Ucú poseen este capital humano. En el anexo tres se incluye el directorio de integrantes de la red municipal metropolitana.

Está claro que el PRI aporta en los municipios metropolitanos la mayor cuota de actores con este perfil, no sólo por su larga historia en la gestión de asuntos urbanos y municipales sino porque todavía se tejen redes ciudadanas en torno de estos personajes, que controlan patrocinio y afiliación; son los ejes de complejas estructuras de base comunitaria que operan silenciosa pero permanentemente. El PAN hace lo suyo pero en menor medida. Como sea, la fuerza de la autoridad municipal en turno siempre es indisputable y sólo se ve limitada por la imposición del ejecutivo estatal y federal.

Algunas opciones no gubernamentales:

Progreso y Umán, Conkal en menor medida, tienen vecinos ingenieros civiles, arquitectos, biólogos, profesores, contadores y demás profesionistas que constituyen sin duda fortalezas para la participación ciudadana; incluso la organización social en estos municipios es una realidad, dando lugar a asociaciones civiles y despachos de profesionistas, algunos incluso trabajando en proyectos de desarrollo urbano. Son asociaciones activas, constituidas por jóvenes calificados y en busca de oportunidades de auto ocupación laboral. Asimismo, hay organizaciones informales que, de antiguo, encabezan movimientos populares para, primero ocupar de manera ilegal y después, regularizar terrenos y asociaciones religiosas cada vez más activas en ganar presencia social.

Las iglesias no católicas trabajan para sí; su práctica social se enfoca hacia sus miembros y no se abre a la participación social plural. Algunos ministros de estas confesiones –extranjeros por cierto- se negaron a participar en la consulta y en la red. Sólo en Progreso se encontró una organización empresarial activa, combativa ante las amenazas del urbanismo salvaje: la Cámara de Comercio, Servicios y Turismo, que ante el anuncio y ejecución del nuevo malecón del puerto activó los mecanismos de opinión y participación de los comerciantes porteños, que se manifestaron críticamente ante ciertos aspectos de dicho proyecto.

En cuanto a los armadores y empresarios del pescado, su organización no es formal y se utiliza meramente con fines propios.

Es común en los municipios de Kanasín, Ucú, Umán y Conkal, la existencia de pequeñas empresas y granjas de aves y cerdos; sin embargo sus propietarios residen todos en la ciudad de Mérida por lo cual no se les consideró posibles actores sociales.