Gobiernos municipales y ciudadanía en Chiapas

Perspectivas sobre planeación, participación y derechos

EMMA DEL CARMEN AGUILAR PINTO
coordinadora

MANUEL IVÁN ESPINOSA GALLEGOS
coordinador

EDUARDO TORRES ALONSO
coordinador

Volumen 3

UNIVERSIDAD DE CHIAPAS AUTÓNOMA

Saberes COLECCIÓN

INICIO SIG

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN 1
Emma del Carmen Aguilar Pinto, Manuel Iván Espinosa Gallegos y Eduardo Torres Alonso

DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES DE LA PLANEACIÓN MUNICIPAL: UNA MIRADA AL SUROESTE MEXICANO 10
Roberto Arias de la Mora

EVALUACIÓN DE LA EFECTIVIDAD DE LA GESTIÓN LOCAL, DESDE EL NIVEL DE CUMPLIMIENTO DE LOS PLANES MUNICIPALES DE DESARROLLO 39
Carlos Alberto Gómez Camacho

ENTRE REGULACIÓN Y AUTONOMÍA: GOBERNANZA INTERCULTURAL, POLÍTICAS DE RECONOCIMIENTO Y PARTICIPACIÓN INDÍGENA EN CHIAPAS (2000-2025) 56
Emmanuel Nájera de León, Manuel Iván Espinosa Gallegos y Julio Guillén Velázquez

PRESENCIA Y PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE CHIAPAS . . . 76
Eduardo Torres Alonso

CAMINO AL CABILDO. EXPERIENCIAS DE MUJERES EN LA DISPUTA POR EL PODER LOCAL 98
Emma del Carmen Aguilar Pinto

EL CONSEJO CONSULTIVO CIUDADANO DE TUXTLA GUTIÉRREZ Y SUS LÍMITES COMO MECANISMO DE INTERLOCUCIÓN CIUDADANA 137
Manuel Iván Espinosa Gallegos, Emmanuel Nájera de León y Julio Guillén Velázquez

CONCLUSIONES 167
Manuel Iván Espinosa Gallegos, Emma del Carmen Aguilar Pinto y Eduardo Torres Alonso

Dr. Oswaldo Chacón Rojas
RECTOR

Mtra. María del Carmen Vázquez Velasco
SECRETARIA GENERAL

Mtra. Mónica Guillén Sánchez
SECRETARIA DE IDENTIDAD Y RESPONSABILIDAD SOCIAL UNIVERSITARIA

Mtro. Gabriel Velázquez Toledo
DIRECTOR EDITORIAL

Gobiernos municipales y ciudadanía en Chiapas. Perspectivas sobre planeación, participación y derechos, obra coordinada por Emma del Carmen Aguilar Pinto, Manuel Iván Espinosa Gallegos y Eduardo Torres Alonso, editada por la Universidad Autónoma de Chiapas; ingresó en la Segunda Convocatoria "50 para el 50", 2025 y fue dictaminada por el método de doble ciego.

Dirección editorial: Mtro. Gabriel Velázquez Toledo
Edición, corrección de estilo y diseño, portada y cuidado: José Urióstegui

1ª. edición 2026
ISBN (Colección Saber-es): 978-607-561-388-8
ISBN (Volumen): 978-607-561-428-1

D. R. © Emma del Carmen Aguilar Pinto, Manuel Iván Espinosa Gallegos y Eduardo Torres Alonso, *Gobiernos municipales y ciudadanía en Chiapas. Perspectivas sobre planeación, participación y derechos.*

D. R. © BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIAPAS
Boulevard Belisario Domínguez km 1 081, sin número, Terán, C. P. 29050, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas. Miembro 3932 de la Cámara Nacional de la Industria Editorial; de la Red Nacional de Editoriales Universitarias y Académicas de México, ALTEXTO, y de la Asociación de Editoriales Universitarias de América Latina y El Caribe, EULAC.

El diseño y composición de esta obra son propiedad de la Benemérita Universidad Autónoma de Chiapas.
Queda expresamente prohibida la utilización de esta obra o de cualquiera de sus partes para alimentar o entrenar sistemas y tecnologías de inteligencia artificial.
Editada en México / *Edited in Mexico*

EMMA DEL CARMEN AGUILAR PINTO*

MANUEL IVÁN ESPINOSA GALLEGOS**

EDUARDO TORRES ALONSO***

INTRODUCCIÓN

En tiempos donde la centralización del poder y la homogenización de las políticas públicas han demostrado sus limitaciones, el municipio resurge como el espacio más cercano y cotidiano para la construcción de diversas formas de ciudadanía. Este proceso, sin embargo, no es neutro, pues se encuentra atravesado por desigualdades históricas asociadas al género, la pertenencia étnica y las condiciones territoriales. Ahí se disputa el poder y se resignifica el desarrollo; a partir de él se desprenden lecturas diversas sobre federalismo, reformas del Estado, transición democrática y diferentes aspectos que reconfiguran el sistema político mexicano.

El municipio representa una forma de organización político-administrativa que ha experimentado transformaciones profundas a lo largo de la historia de México. Sus raíces pueden rastrearse desde los albores prehispánicos donde las comunidades se organizaban en complejas estructuras político-territoriales conocidas como calpulli en el imperio mexica. Poste-

* Centro de Estudios para el Desarrollo Municipal y Políticas Públicas, Universidad Autónoma de Chiapas. Correo electrónico: emma.aguilar@unach.mx. ORCID: 0000-0001-9339-6849.

** Facultad de Contaduría y Administración, Campus I, Universidad Autónoma de Chiapas. Correo electrónico: ivan.espinosa@unach.mx. ORCID: 0000-0002-1835-0485.

*** Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico: etorres@unam.mx. ORCID: 0000-0002-0868-2240.

riormente, el municipio mestizo producto de la fusión del calpulli precolombino y del municipio español (Camacho 2023). Desde la fundación del primer ayuntamiento establecido por Hernán Cortes en la Villa Rica de la Vera Cruz en 1519, donde se incorporó un modelo municipal caracterizado por un cabildo con alcaldes y regidores electos entre vecinos notables que prevaleció durante el Virreinato, aunque supeditados a la autoridad de corregidores y alcaldes mayores designados por la corona española (Salinas 2011), a la división territorial actual de treinta y un estados con 2,478 municipios y 16 demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, los municipios han constituido la base de la organización territorial del Estado mexicano y son las entidades de segundo nivel administrativo que se fundamentan en el principio de proximidad (Huerta, 2019).

Durante el México independiente la organización municipal estuvo influida por la Constitución de Cádiz de 1812 que reconoció a los ayuntamientos como instituciones para la administración local; posteriormente, el Plan de Iguala (1821) y la Constitución de 1824 continuaron reconociendo al municipio como la célula básica de la organización social aunque subordinada a los estados federados; mientras que en las Constituciones de 1836 y 1857 la autonomía municipal se vio afectada por el centralismo y federalismo, respectivamente (Acedo, 2009). Durante el porfiriato el municipio persistió, aunque se mantuvo bajo el control de jefaturas políticas y cacicazgos (Delgado, 2001). En los años del movimiento revolucionario, surgió el municipio libre con autonomía para administrar sus propios recursos que fue reconocido en el artículo 115 de la Constitución de 1917, donde además se le reconoce personalidad jurídica propia y erige como base de la división territorial, aspectos decisivos para la autonomía administrativa del municipio (Quintana 2010).

La reforma de 1999 a la Constitución Política de México, particularmente al artículo arriba mencionado, definió el carácter de gobierno del municipio, ejercido a través del ayuntamiento, que hasta entonces se limitaba a realizar funciones de administración, también se reconocieron competencias exclusivas de los municipios con los gobiernos estatales, sobre todo en materia de servicios públicos (Massolo, 2003). Las reformas constitucionales posteriores al artículo 115 han ampliado las facultades de

los municipios mexicanos en materia de hacienda, planeación, servicios públicos, seguridad y participación ciudadana. En la actualidad, son la base del sistema político mexicano, cuentan con autonomía municipal entendida como la capacidad de gobernarse a sí mismos, con facultades reglamentarias como la de emitir reglamentos y disposiciones administrativas, y se establecen algunos derechos humanos, como el derecho a la salud. Hoy, la historia de México no puede ser entendida sin el municipio, ya que en él se gestaron las principales formas de relación social basadas en la organización vecinal que buscaron solucionar los problemas de la comunidad. De forma más reciente, se ha fortalecido el proceso de elección directa de las autoridades municipales, tienen la facultad de establecer convenios de coordinación con otros órdenes de gobierno y se ha fortalecido la paridad de género en los cabildos (Vázquez, 2019), de modo que el municipio se ha consolidado como un actor clave de la gestión pública en el federalismo mexicano.

Para los coordinadores de esta obra, representa una gran satisfacción presentar la concreción del trabajo realizado a lo largo de varios meses, cuya idea surgió al proponer un par de conversatorios sobre los gobiernos municipales en Chiapas y sus desafíos en el marco del XIII Congreso "Gobiernos locales en la contingencia: cambio climático, inseguridad y cambios post-electorales", celebrado del 13 al 15 de noviembre en la ciudad de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, y convocado por la Red de investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos A. C. (IGLOM). En el fondo, poner en papel las reflexiones ampliadas surgidas en los conversatorios representa un acto de cuidado de la palabra al protegerla del olvido, también permite organizar el entendimiento de los fenómenos analizados y proyectarlos como herramientas consultables que permitan inspirar nuevas investigaciones y debates; sobre todo, a las reflexiones plasmadas en blanco y negro es posible darles continuidad en el tiempo y evaluar su cumplimiento; de esta forma también se realiza una contribución a la promoción del acceso universal del conocimiento humanístico y científico. Por lo tanto, este libro nació desde la necesidad de pensar el desarrollo municipal más allá de las cifras, los indicadores y los discursos institucionales, pretende mostrar que en Chiapas la historia está viva, se entrelaza cotidianamente a la diversidad cultural, las exclusiones y

las desigualdades; por lo que se requiere pensar el desarrollo desde formas complejas que reconozcan realidades locales, algunas veces contradictorias.

A la luz de estas premisas, el propósito de esta obra colectiva es aportar elementos técnicos, conceptuales y analíticos, como resultado de trabajos de investigación que contribuyan a la comprensión del desarrollo municipal a partir de varias dimensiones a considerar. Primero, la formulación e implementación de políticas públicas locales con énfasis en el análisis estructural de la planeación local en procesos complejos desde una perspectiva multicultural; en segundo lugar, considerando el cumplimiento de objetivos y el examen de las limitaciones de la efectividad institucional municipal y, por último, sopesando la presencia, participación y brechas en el acceso al poder institucional en el ámbito municipal con enfoque de género.

El marco teórico-conceptual que se eligió versa sobre el desarrollo municipal, que más allá de su aporte técnico-administrativo ofrece un proceso complejo donde se articulan actores, instituciones, recursos e identidades en el espacio local que a partir del fortalecimiento de la descentralización en México se ha constituido como un espacio clave para el surgimiento de políticas participativas y como un espacio estratégico de transformación. Para Brugué y Gomá (1998) los gobiernos locales constituyen espacios políticos con capacidad de agencia, deliberación y transformación, donde lo local no es un nivel menor de gobierno, sino una dimensión específica de lo público, en la que se entrecruzan la gestión cotidiana, las dinámicas sociales y la construcción de ciudadanía y desde donde es posible diseñar políticas desde la proximidad, desde el conocimiento de la realidad concreta de cada municipio.

En ese tenor, la obra se despliega en seis capítulos que permiten un recorrido que transita de lo general, examinando los marcos institucionales y los retos de la planeación y evaluación de políticas públicas locales a lo particular, centrándose en algunos municipios de la entidad donde se abordan temas clave como la participación indígena, la representación de las mujeres en la administración pública y la experiencia concreta del Consejo Consultivo Ciudadano en la capital del estado así como testimonios de mujeres que han disputado espacios en el cabildo municipal, y finalmente, una serie de conclusiones que integran los aprendizajes centrales de este recorrido. Las preguntas que inspiraron estos análisis son múltiples:

a) ¿Cómo se diseñan e implementan los planes de desarrollo municipal en contextos de alta desigualdad?
b) ¿Qué papel juegan los mecanismos formales e informales de participación ciudadana?
c) ¿Cómo inciden el género y la pertenencia étnica en el acceso al poder local?
d) ¿Qué límites enfrentan las políticas públicas en municipios con capacidades institucionales restringidas?

Las respuestas no son categóricas, se encuentran situadas en contextos socioculturales particulares y en momentos histórico-políticos particulares de Chiapas, ya que, en el sentido expresado por Boisier (1997), se considera que el territorio no es únicamente un espacio físico o una división político-administrativa, sino una construcción social en donde confluyen múltiples relaciones, donde la participación de la sociedad local contribuye a retroalimentar el aprendizaje institucional, promueve procesos de autonomía relativa y comparte una visión estratégica y sostenible del desarrollo.

A modo de apertura, el texto de Roberto Arias de la Mora reflexiona, a través de un análisis comparativo entre Chiapas, Guerrero y Oaxaca, sobre los desafíos y oportunidades de la planeación municipal en el suroeste de México, tomando como base los aportes del XIII Congreso Internacional de la Red de Investigación en Gobiernos Locales Mexicanos y la reciente reforma a la Ley de Planeación de Chiapas (2023). Inicia con una revisión histórica y normativa de la planeación democrática y del régimen municipal en México. Posteriormente, examina el marco jurídico de la planeación municipal en las tres entidades. El análisis destaca cómo las particularidades normativas inciden en la gestión local, plantea algunos retos y oportunidades específicas para fortalecer los gobiernos municipales chiapanecos.

En el siguiente capítulo, Carlos Alberto Gómez Camacho, analiza la gestión pública municipal en Chiapas, destacando la planeación como herramienta clave para atender las demandas ciudadanas en contextos de pobreza, marginación y dispersión territorial. Examina la evaluación del Nivel de Cumplimiento (NdC) de los Planes Municipales de Desarrollo como mecanismo para medir avances y eficacia de las políticas locales. Señala

limitaciones institucionales como baja profesionalización, uso ineficiente de recursos y falta de autonomía política y las condiciones estructurales que restringen la capacidad de respuesta gubernamental. Entre las limitaciones de esta herramienta señala que no ofrece una valoración integral del impacto. El autor expresa la necesidad de consolidar capacidades en los gobiernos municipales para fomentar una cultura de evaluación constante orientada al logro de resultados.

Avanzando en el recorrido, Emmanuel Nájera de León, Manuel Iván Espinosa Gallegos y Julio Guillén Velázquez ofrecen una mirada crítica sobre las estrategias implementadas en Chiapas para incorporar la participación indígena en la gestión pública bajo un enfoque multicultural durante el periodo 2000-2025. Destacan que se promueven espacios de gobernanza, aunque operan como mecanismos de regulación y de control, desde una lógica vertical y occidentalizada. Su análisis revela tensiones entre los marcos normativos y las prácticas reales, así como las limitaciones del proceso de gestión intercultural en el estado. Entre los hallazgos señalan que el reconocimiento legal de la diversidad cultural en Chiapas presenta avances en el plano normativo, pero está limitada por inercias burocráticas y la ausencia de voluntad política, por lo que la participación indígena en los espacios de toma de decisiones ha sido más bien simbólica que transformadora, sin lograr una redistribución real del poder.

En el capítulo cuarto, Eduardo Torres Alonso reflexiona el avance de la presencia femenina en los gobiernos locales y estatales, así como en la elección de Claudia Sheinbaum Pardo como primera presidenta de México para el periodo 2024-2030. Analiza la transición de las políticas afirmativas en México de las cuotas a la paridad del sistema político mexicano. Al observar la situación en el estado de Chiapas, encuentra que el ámbito municipal existe una brecha de género en la representación política de las mujeres, expresando que la paridad de género enfrenta dificultades en el ámbito municipal, aspecto que también es señalado por los autores del capítulo anterior, especialmente en la región de los Altos de Chiapas. A través de sus líneas muestra la existencia de un patriarcado administrativo que limita la contribución de las mujeres, y la de estereotipos y roles de género que estructuran las relaciones sociales

en un orden binario en el que lo masculino se asocia con la vida pública y lo femenino con el ámbito privado; esto acentúa desigualdades en el ámbito municipal, que se erige como el espacio en donde la resistencia al logro de una igualdad sustantiva entre mujeres y hombres es mayor, aunque, de forma paradójica, representa el espacio social por excelencia más cercano a la ciudadanía.

El siguiente capítulo, se analiza la conformación de cinco ayuntamientos ubicados en las regiones I Metropolitana y II Valles centrales de Chiapas después del proceso electoral de 2024, para evaluar el cumplimiento del principio constitucional de paridad de género en sus dimensiones horizontal, vertical y transversal bajo un enfoque mixto que recupera datos primarios a través de entrevistas cualitativas y grupos focales. Sus hallazgos revelan que los partidos políticos son las instituciones a través de las cuales las mujeres acceden a candidaturas y cargos municipales, y también reproducen patrones tradiciones y estereotipos de género que obstaculizan la representación política femenina en el ámbito municipal, donde además permea una cultura política local y grupos de poder con visión androcéntrica que perpetúan la masculinización de la política en el espacio local.

En el último capítulo se analiza el funcionamiento y los límites del Consejo Consultivo Ciudadano (CCC) de Tuxtla Gutiérrez como mecanismo de interlocución ciudadana con el gobierno municipal. Los autores, Manuel Iván Espinosa Gallegos, Emmanuel Nájera de León y Julio Guillén Velázquez parten de un marco teórico sobre participación ciudadana y la gobernanza local; metodológicamente utilizan la revisión documental, entrevistas y análisis de actas para evaluar su composición, funcionamiento y capacidad de incidencia en el CCC de Tuxtla Gutiérrez, capital del estado de Chiapas. Encuentran que, si bien los CCC son espacios formales de diálogo, su incidencia real es limitada por falta de autonomía, recursos y porque impera una participación restringida; muestran que persiste una tensión entre la formalidad institucional y la efectividad en la generación de políticas públicas. También que el diseño institucional condiciona su alcance y mantiene retos de representatividad y transparencia, que su fortalecimiento exige reformas normativas, financiamiento adecuado y una cultura política más

incluyente, aunque son evidentes los esfuerzos de vinculación de este órgano que promueve la participación ciudadana en este ámbito de gobierno.

Finalmente, el libro que tienen en sus manos es resultado de la conjunción de esfuerzos de un grupo de académicos que, desde distintas miradas disciplinarias y con trayectorias diversas, convergen en analizar un territorio particular: Chiapas y lo que sucede al interior de algunos de los 124 municipios que conforman la entidad. Sintetiza las principales tensiones y retos que enfrentan los gobiernos locales en pleno siglo XXI, que deben superarse para que la igualdad sustantiva y la inclusión social sean una realidad. En sus páginas se esbozan algunas hojas de ruta para encaminar los esfuerzos hacia el aseguramiento de los derechos de las mujeres, pueblos originarios y diversos grupos históricamente excluidos. No pretende ofrecer respuestas definitivas, sino generar preguntas, abrir el debate sobre las tensiones que enfrenta el desarrollo local en la entidad, acompañar procesos desde lo local e inspirar futuros estudios. Esperamos que los aportes resulten útiles tanto para quienes estudian las políticas públicas y la gestión municipal, como para actores sociales y funcionarios comprometidos con la transformación del ámbito local desde una mirada más democrática, inclusiva y contextualizada. Desde nuestro quehacer académico continuaremos aportando a la reflexión sobre los desafíos estructurales y políticos, las desigualdades en la representación política, así como las experiencias municipales que reconfiguran el territorio a partir de lógicas particulares y desde las posibilidades que ofrece la mirada situada en los gobiernos subnacionales.

REFERENCIAS

Acedo Angulo, B. M. (2009). La libertad municipal en México (1824-1928). El Colegio de la Frontera Norte-Senado de la República-Universidad Nacional Autónoma de México-Fundación Konrad Adenauer-Asociación de Municipios de México, A. C.

Boisier, S. (1997). El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial. Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social

Planning. Estudios Regionales, (48), 47-79. http://www.revistaestudiosregionales.com/documentos/articulos/pdf524.pdf.

Brugué, J y Gomá Carmona R. (1998). Gobierno local: de la nacionalización al localismo y de la generalización a la repolitización. En J. Brugué y R. Gomá Carmona (Coords.), Gobiernos locales y políticas públicas. bienestar social, promoción económica y territorio (pp. 15-24). Editorial Ariel..

Delgado Aguilar, F. J. (2001). La supresión de las jefaturas políticas. Aguascalientes desde una perspectiva comparada. Caleidoscopio. Revista semestral de Ciencias Sociales y Humanidades, 5(10), 69-135. https://doi.org/10.33064/10crscsh370

Camacho, Quiroz, C. (2023). Prólogo. En F. E. Arce Moguel (Coord.), Cuadernos de Trabajo de las Regidurías del Estado de México (pp. 9-11). Gobierno del Estado de México-El Colegio Mexiquense.

Huerta Cuervo, R. (2019). Evolución del municipio mexicano y sus ayuntamientos. En T. Rendón Huerta Barrera (Coord.), 500 años del municipio en México. Perspectivas multidisciplinarias (pp. 251-275). Universidad Autónoma de Guanajuato.

Quintana Roldán, C. (2010). El municipio libre producto genuino de la revolución mexicana", en Comisión Organizadora de los Festejos del Bicentenario de la Independencia y Centenario de la Revolución Mexicana. La Revolución Mexicana a 100 años de su inicio. Pensamiento social y jurídico (pp. 447-472). Universidad Nacional Autónoma de México. http://ru.juridicas.unam.mx:80/xmlui/handle/123456789/36269

Salinas Sandoval, M. del C. (2011). El municipio. En M. Miño Grijalva (Ed.), Historia General Ilustrada del Estado de México (pp. 153-187). El Colegio Mexiquense A. C.

Massolo, A. (2003). Políticas públicas locales de equidad de género. Una innovación de la gestión municipal. En D. Barrera Bassols y A. Masolo (Comps.), El municipio. Un reto para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres (pp. 11-53). GIMTRAP-Instituto Nacional de las Mujeres.

Vázquez Correa, L. (2019). Reforma constitucional de paridad de género: rutas para su implementación. Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4580?show=full

ROBERTO ARIAS
DE LA MORA*

DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES DE LA PLANEACIÓN MUNICIPAL: UNA MIRADA AL SUROESTE MEXICANO

En su texto, Roberto Arias de la Mora reflexiona, a través de un análisis comparativo entre Chiapas, Guerrero y Oaxaca, sobre los desafíos y oportunidades de la planeación municipal en el suroeste de México, tomando como base los aportes del XIII Congreso Internacional de la Red de Investigación en Gobiernos Locales Mexicanos y la reciente reforma a la Ley de Planeación de Chiapas (2023). Inicia con una revisión histórica y normativa de la planeación democrática y del régimen municipal en México. Posteriormente, examina el marco jurídico de la planeación municipal en las tres entidades. El análisis destaca cómo las particularidades normativas inciden en la gestión local y plantea algunos retos y oportunidades específicas para fortalecer los gobiernos municipales chiapanecos.

Los coordinadores

* El Colegio de Jalisco, A. C. y la Red de Investigación en Gobiernos Locales Mexicanos, A. C. (IGLOM). Correo: roberto.arias@elcolegiodejalisco.edu.mx. ORCID: 0000-0002-1162-6143.

INTRODUCCIÓN

El presente capítulo atiende a la invitación formulada por el Centro de Estudios para el Desarrollo Municipal y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Chiapas para participar en el esfuerzo colectivo de reflexión académica sobre diversas aristas de la planeación municipal. En virtud de que la invitación fue posterior al XIII Congreso Internacional de la Red de Investigación en Gobiernos Locales Mexicanos, A. C.,[1] efectuado en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, los días 13, 14 y 15 de noviembre de 2024, la reflexión aquí contenida recupera algunas opiniones compartidas con colegas que participaron en dicho Congreso. Otro elemento actual en el contexto chiapaneco que orienta las reflexiones en este capítulo tiene que ver con la más reciente reforma realizada a la Ley de Planeación para el Estado de Chiapas, aprobada el 5 de julio de 2023.

El propósito del presente capítulo se orienta a reflexionar en torno a los desafíos y oportunidades de la planeación municipal. En un primer momento se efectúa una mirada retrospectiva del origen y evolución normativa de la planeación democrática del desarrollo nacional y del régimen municipal en México. En un segundo momento se centra la atención so-

1 "Gobiernos locales en la contingencia: cambio climático, inseguridad y cambios post-electorales" fue la idea vertebradora de la Convocatoria del XIII Congreso IGLOM bajo el supuesto de la resiliencia, es decir, sobre la capacidad de adaptación que pueden tener frente a situaciones adversas (RAE 2025)

bre la planeación municipal en el suroeste de México, con particular énfasis sobre el componente normativo de la planeación municipal en los estados de Guerrero, Oaxaca y Chiapas. Finalmente, y con la luz de ambas miradas, se apuntan algunos desafíos y sugieren oportunidades para los gobiernos municipales del estado de Chiapas.[2]

LA PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA DEL DESARROLLO NACIONAL Y EL RÉGIMEN MUNICIPAL EN MÉXICO

En México, el fundamento normativo de la planeación democrática del desarrollo está contenido en el Art. 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), el cual establece que el Estado mexicano "organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación". Esta definición constitucional es resultado del contexto histórico marcado por una crisis económica y la culminación de un paradigma del desarrollo que hasta entonces había sido fincado en la idea dirigista del Estado. A decir del historiador Luis Medina (2012, pp. 245-246):

> El Plan Nacional de Desarrollo (PND), dado a conocer en mayo de 1983, según una Ley de Planeación promulgada antes representó el siguiente paso [...] El PND retomó la recuperación económica como uno de los ejes temáticos pero añadió otro más importante para el largo plazo: el cambio estructural [...] "No es posible intentar -razonaría tiempo después el presidente Miguel De la Madrid- el cambio estructural sin resolver la crisis, los resultados serían efímeros. Tampoco podemos preocuparnos por vencer la crisis sin incidir en los desequilibrios fundamentales que la originaron, ello la haría recurrente".

2 El autor agradece cumplidamente las labores de asistencia de investigación del Mtro. Gerardo Aguilar Villegas.

Es preciso no perder de vista que la reforma constitucional al artículo 26 que dio paso al Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional formó parte de un paquete más amplio de reformas constitucionales que incluyeron lo mismo al artículo 25 (rectoría del desarrollo nacional), y el Art. 28 (monopolios) que el Art. 115 (municipios): que circunscribió las tareas del Estado mexicano a dos grandes áreas del desarrollo nacional: las llamadas tareas estratégicas vinculadas al sector energético y las tareas prioritarias que tuvieron que ver, de manera señalada, con la atención a los sectores sociales más vulnerables.

En concreto, la reforma constitucional del Art. 26 dispuso que la planeación sea democrática, deliberativa y participativa y que a través de la cual se recojan las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y a los programas de desarrollo. De ahí se estableció la existencia de un plan nacional de desarrollo y un sistema nacional de planeación democrática; que para efectos prácticos dispuso la obligación de coordinación entre el ejecutivo federal y los gobiernos de las entidades federativas.

La reforma del Art. 115 Const., promulgada el 3 de febrero de 1983, resulta particularmente relevante por sus alcances como su espíritu favorable a la descentralización. De manera puntual, dicha reforma contempló ocho tópicos, a saber:

a) Dispuso la facultad de los municipios para manejar su patrimonio.
b) Les otorgó atribuciones para expedir conforme a lo dispuesto por las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general en sus jurisdicciones.
c) Determinó aquellos servicios públicos a su cargo, tales como agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, así como el de seguridad pública y tránsito, más aquellos que fuesen determinados por las legislaturas locales.
d) Instauró la coordinación y asociacionismo intermunicipal para la mejor prestación de servicios públicos.
e) Amplió las fuentes de procedencia de la hacienda de los municipios: rendimientos de los bienes que les pertenezcan, contribuciones, otros

ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, participaciones federales e ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

f) Determinó que las legislaturas de los estados aprueban las leyes de ingresos de los ayuntamientos y su facultad para revisar las cuentas públicas de los mismos, pero también que es atribución de los ayuntamientos aprobar sus presupuestos de egresos con base en sus ingresos disponibles.

g) Modificó la fracción V para otorgarles facultades para formular, aprobar y administrar la zonificación y los planes de desarrollo urbano municipal, además de hacerles partícipes en la creación y administración de sus reservas territoriales.

h) También se los facultó para controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales, intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica.

En materia de planeación democrática del desarrollo nacional, este cambio estructural implicó, por la vía de la Ley de Planeación,[3] la promoción del "fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional" como principio.

3 Dicha legislación contempla en su artículo tercero que la planeación es un instrumento a través del cual "se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades, así como criterios de factibilidad cultural; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados". Establece que participarán en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y mediante convenio de colaboración los gobiernos de las entidades federativas y los organismos constitucionales autónomos. Por lo que respecta a los planes y programas de los gobiernos locales, concretamente, los estatales, el artículo 16 dispone que las dependencias de la Administración Pública Federal deben promover que los planes y programas de los gobiernos de las entidades federativas guarden congruencia con sus respectivos programas sectoriales. N. de A,

El impulso descentralizador del cambio estructural del régimen municipal en México retomó un segundo aliento a partir de la reforma constitucional del Art. 115 del 23 de diciembre de 1999 que vio la luz en un contexto marcado por la alternancia partidista en la Presidencia de la República, las crecientes alternancias en los poderes ejecutivos de los estados y los municipios y, en suma, una mayor pluralidad política a lo largo y ancho del territorio nacional. El contenido sustantivo de esta reforma da cuenta de seis cambios muy relevantes pues amplió las facultades de los ayuntamientos:

1. Para aprobar disposiciones normativas que organicen la administración pública municipal y de procedimiento administrativo.
2. Establecer los órganos para dirimir controversias entre el municipio y particulares.
3. Dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal.
4. Celebrar actos o convenios que comprometan el municipio por un plazo mayor al periodo del ayuntamiento.
5. Para que el gobierno estatal asuma una función o servicio cuando al no existir convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio se encuentra imposibilitado para ejercerlos o prestarlos.
6. Reconoce que las legislaturas locales se encuentra facultadas para emitir normas que regulen los procedimientos para la resolución de conflictos entre los municipios o entre estos y el gobierno de cada entidad federativa.

Dicha reforma no sólo vino a ampliar las facultades de los municipios establecidas desde 1983; al catálogo de funciones y servicios públicos a cargo de los municipios añadió lo siguiente:

a) El de drenaje, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; la limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
b) Calles, parques, y jardines, así como su equipamiento;
c) Y además, la seguridad pública, en los términos del Art. 21 Const., en materia de policía preventiva municipal bajo el mando del presidente municipal y de tránsito.

Puede sostenerse que dicha reforma también normó de mejor manera la coordinación y el asociacionismo intermunicipal para la prestación de servicios públicos a su cargo: en el caso de que se tratase de los municipios de dos o más estados de la República los ayuntamientos deben contar con la aprobación de las legislaturas de sus respectivos estados. Otro aspecto relevante es que la reforma de diciembre de 1999 incrementó el catálogo de facultades de los municipios en materia de administración de su territorio, concretamente:

a) Para participar en la formulación de planes de desarrollo regional en concordancia con los planes generales en la materia, asegurándose su participación en la creación de estos últimos.
b) Autorizar la utilización del suelo.
c) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando afecten su ámbito territorial.
d) Para celebrar convenios para la administración y custodia de zonas federales.
e) Y para expedir reglamentos y disposiciones administrativas.

Aún más relevante, la reforma de 1999 se reconoce como un punto de inflexión respecto a la manera de entender al municipio en México: se ha argumentado que el principal cambio fue la creación de un nuevo orden de gobierno en el sistema político mexicano (Aguilar Cruz, 2024).

En efecto, la fracción I del Art. 115 const., dispuso con esta nueva reforma que cada municipio "será gobernado por un Ayuntamiento" en lugar de administrado. El cambio de paradigma que miraba a los ayuntamientos como meros gestores y ejecutores de las facultades constitucionales de los municipios (autoridad administrativa) fue sustituido por el reconocimiento de un nuevo orden de gobierno responsable de la organización territorial y dirección social del municipio (autoridad política).

Este cambio de paradigma supuso una reconfiguración del sistema federal a partir de la creación de un nuevo orden de gobierno, cuya principal implicación radicaría en el hecho de que las autoridades municipales ya no estarían supeditadas política y legalmente a los gobiernos de sus estados (Olivos, 2013). Se llevó a cabo una descentralización del poder político

como parte de un amplio proceso que inició en la década de 1970 y que ha propiciado una lógica tripartita (federación, estados y municipios). "Así, los ayuntamientos se han convertido, poco a poco, en gobiernos de pleno derecho con un catálogo, siempre en aumento, de responsabilidades propias" (Cabrero, 2010, p. 175). Téngase presente también que desde la publicación original del Art. 115 Const., se estableció que no existirá autoridad intermedia entre el municipio y el gobierno del estado (principio constitucional del municipio libre), pero la reforma del 23 de diciembre de 1999 añadió que las competencias asignadas al gobierno municipal serán ejercidas de manera exclusiva por los ayuntamientos.

Vistas en retrospectiva, se ha reconocido que ambas reformas promovidas al Art. 115 Const., la publicada el 3 de febrero de 1983 y la del 23 de diciembre de 1999, constituyen las más importantes (INAFED, 2019).[4] El contexto histórico de cada una resulta particularmente distinto: mientras que la primera fue marcada por la crisis económica de la década de 1980 y devino en un largo periodo de crecientes alternancias políticas en los municipios del país (1977-1996); la segunda en cambio, prosperó en medio de un contexto definido por las llamadas reformas del Estado motivadas a partir de la pérdida de la hegemonía Partido Revolucionario Institucional (PRI) en la Cámara de Diputados y las sucesivas alternancias en el poder ejecutivo federal (1997-2014) (Acedo, 2015). Ambas reformas formaron parte de un proceso de liberación económica y descentralización política producto de la apertura que tuvo el régimen hacia las demandas de la oposición sustentadas en la exigencia de una mayor democratización del sistema y pluralidad política (Arcudia, 2012).

Antes de estas reformas el municipio carecía de autonomía política y estaba subordinado a las decisiones políticas de los gobernadores en turno

4 Las posteriores reformas al artículo 115 no se han detenido en ampliar el catálogo de materias y facultades del municipio. La gran mayoría tiene más bien un carácter armonizador con otras reformas constitucionales, con excepción de la publicada el 18 de diciembre de 2020 en el DOF que les facultó para formular, aprobar y administrar los planes en materia de movilidad y seguridad vial; así como para planear y regular de manera conjunta y coordinada con los estados y la federación, centros urbanos de continuidad geográfica asentados en territorios de dos o más entidades federativas (zonas metropolitanas). N. de A.

(Curiel y Niño, 2022), muy a pesar de la libertad jurídica y hacendaria garantizada por el 115 Const. Para justipreciar la relevancia del cambio que se buscó impulsar basta con hacer una breve remembranza histórica de la evolución del municipio.

Los municipalistas reconocen que el antecedente histórico del municipio en México se remonta a los calpulli, que eran las unidades familiares en las que se basó la organización familiar, política y agraria de los pueblos de Mesoamérica (Gutiérrez, 2010). Con la llegada de los españoles se impuso al ayuntamiento como la división territorial de las poblaciones en las que se asentaron los provenientes del viejo continente durante la conquista del territorio recién descubierto. El ejemplo más conocido es la fundación del ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz, el 22 de abril de 1519, por Hernán Cortés. En la época virreinal los municipios no tuvieron gran relevancia ya que, como refiere Gutiérrez (2010), se rigieron por un régimen de cabildo cerrado y el poder se encontraba centralizado en la Corona y en su representante el virrey. Es también conocido que los diferentes ordenamientos del México independiente no regularon el régimen municipal: la Constitución de 1824, la de 1836 y la de 1857; incluso, la segunda, la de 1836, suprimió los ayuntamientos y creó en su lugar a los jueces de paz, prefectos y subprefectos (Gutiérrez 2010). Durante la Revolución de 1910 se retomó la idea del municipio libre, planteada inicialmente por el diputado del Constituyente de 1856-1857, José María del Castillo Velasco, y decretada por el presidente Venustiano Carranza el 26 de diciembre de 1914 con la reforma al Artículo 109 de la Constitución de 1857 (Acedo, 2015). La esencia de ésta fue restituir los márgenes de autonomía que perdieron los ayuntamientos durante el Porfiriato. En las discusiones del Constituyente de Querétaro de 1916-1917, el municipio libre se estableció en el Art. 115 de la Constitución de 1917 como la base de la división territorial y la organización política y administrativa de los estados (INAFED, 2020). instituyéndose que:

a) Cada municipio sería administrado por un ayuntamiento de elección popular, y no habría autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.
b) Y que cada municipio administraría libremente su hacienda y estaría investido de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

En suma, la evolución del régimen municipal al amparo de las políticas de descentralización fue dotando a los municipios de mayores elementos normativos que reforzaron su participación en el contexto del Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional.

En concreto, la base normativa de esta participación se encuentra contenida en el Art. 33 de la Ley de Planeación, que establece que los gobiernos municipales coadyuvarán, en el ámbito de sus respectivas competencias, en los objetivos de la planeación nacional. Para tal propósito, dicho artículo faculta al Poder Ejecutivo Federal a convenir con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios su coordinación y congruencia con la planeación nacional. Vale la pena hacer notar que el mandato expreso que dispone la participación de los gobiernos municipales en la planeación nacional, deriva también del inciso C) de la fracción V del Art. 115 Const., que refiere que los municipios estarán facultados para participar en la formulación de planes de desarrollo regional en concordancia con los planes en la materia.

Esta observación no es menor y permite advertir, por lo revisado hasta ahora, que la materia fundamental de la planeación municipal en México tiene que ver con la planeación de sus respectivos territorios. De hecho, en estricto sentido, el único orden de gobierno que cuenta materialmente con un territorio es precisamente el municipal, por lo que el desarrollo municipal debe entenderse circunscrito a una perspectiva territorial, que es precisamente la que será abordada en la siguiente sección.

UNA MIRADA AL SUROESTE MEXICANO: LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE PLANEACIÓN MUNICIPAL DE GUERRERO, OAXACA Y CHIAPAS

La región suroeste es una de las ocho regiones en las que se divide por estados la República mexicana según sus características geográficas, culturales y

5 Tal cantidad de municipios corresponde únicamente a aquellos que se ubican económica y socialmente dentro de la región suroeste. Hay otros municipios de estos estados que no pertenecen a dicha región: en Guerrero se ubican sólo 67 de sus 85 municipios; en Oaxaca 561 de 570, y en Chiapas 102 de 124.

socioeconómicas comunes (Lifeder, 2019). Se encuentra conformada por 730 municipios de los estados de Guerrero (67), Oaxaca (561) y Chiapas (102) (Garduño, 2020).[5] De manera lamentable, es un espacio territorial que se caracteriza por presentar problemas de alto rezago social, marginación y desigualdad económica (Garduño 2020). No obstante, es también una región económicamente pujante por su amplia diversidad turística. Otra característica no menos relevante, es que en estas entidades federativas se localiza gran parte de la población hablante de una lengua indígena en México (Lifeder, 2019). En este sentido, de acuerdo con el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2023 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en 2022 se documentó que en Guerrero sólo 88% de los municipios (66 de 75) contaba con un Plan Municipal de Desarrollo (PMD); en seis más los ayuntamientos se encontraban en "proceso de integración" de sus Planes Municipales de Desarrollo, y en cuatro "no aplica" la existencia de dichos instrumentos (INEGI, 2024).[6]

En Oaxaca, por otro lado, se reportó que sólo 55% de los ayuntamientos contaba con un PMD (295 de 561); en 237 el Plan se encontraba en proceso de integración; otros 29 no contaban con un PMD; en seis "no aplica", y en tres más no se identificaron Planes Municipales de Desarrollo (INEGI, 2024a).

Por lo que corresponde al Estado de Chiapas, el Censo documentó que 72% de sus municipios contaba con un PMD; en 29 se encontraban en proceso de integración, y nueve de ellos no contaban con un PMD.

A partir de este contexto regional y a la luz de las bases constitucionales revisadas en la sección previa, resulta evidente que el régimen municipal tiene un impacto directo sobre los procesos de formulación de los planes municipales de desarrollo, que son los instrumentos concretos que establecen las directrices para la acción pública de los municipios con base en objetivos, estrategias y metas para un periodo previsto (INEGI, 2024). En otras palabras, el marco normativo que regula las atribuciones y facultades de los municipios viene a ser el ámbito de acción jurisdiccional de los ayuntamientos. Sobre estas atribuciones es que se deben formular los planes municipales de

6 Esta situación podría explicarse porque son municipios regidos por sus usos y costumbres.

desarrollo. En ese sentido, vale la pena subrayar que el contenido actual del Art. 115 Const., faculta a los ayuntamientos en decenas de materias para las cuales muchos municipios, por su ubicación geográfica, capacidades institucionales, desarrollo burocrático, limitantes de presupuesto e incluso problemas de gobernabilidad, en muchas ocasiones no son capaces de atender las demandas de sus habitantes. De ahí que una planeación abierta, horizontal y transparente sea el punto de partida para la concreción de metas a corto, mediano y largo plazo.

Lo anterior supone un desafío que atraviesa a una buena cantidad de gobiernos municipales mexicanos, de ahí que vale la pena hacer un breve repaso tanto de las bases constitucionales como de la legislación reglamentaria de la planeación municipal de los estados que conforman la región sureste: Guerrero, Oaxaca y Chiapas.

GUERRERO

Para el caso del estado de Guerrero, la CPEUM establece como atribución del gobernador la formulación, implementación, control y evaluación del Plan Estatal de Desarrollo (Art. 91). No obstante, es facultad del Congreso del Estado aprobarlo, supervisarlo y darle seguimiento (Art. 61). Un aspecto revelador es que dicha Constitución instituye la existencia de un Consejo de Políticas Públicas, integrado por cinco consejeros, de los cuales, uno es designado por el titular del Poder Ejecutivo del estado y cuatro por el voto de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso (Art. 155). Esta instancia tiene entre otras funciones:

a) Coadyuvar en la planeación estratégica del desarrollo estatal.
b) Formular opiniones y recomendaciones para el diseño, elaboración, implementación, seguimiento y evaluación del Plan Estatal de Desarrollo, los planes y programas sectoriales y los planes municipales de desarrollo.
c) Vigilar que estos últimos se sujeten al Plan Estatal.
d) Y, además, vigilar que la formulación de políticas públicas cumpla con los principios transversales de género, perspectiva generacional,

pertenencia étnica, equilibrio geográfico, interculturalidad, discapacidad y desarrollo sustentable (Art. 159 Const.)

A pesar de la importancia que reviste la planeación del desarrollo municipal, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero únicamente dispone que los municipios son competentes para participar en la formulación de planes y programas de desarrollo regional, en concordancia con los planes generales en la materia (Art. 178). Es decir, se replica lo que dispone el Art. 115 de la CPEUM y no existen disposiciones expresas de rango constitucional que determinen los mecanismos que deben observar los ayuntamientos al momento de formular sus planes municipales de desarrollo en esta entidad. Sin embargo, la Ley Número 994 de Planeación del Estado Libre y Soberano de Guerrero en su Art. 2, sí dispone los principios generales que deben guiar a las autoridades al respecto:

a) Autonomía
b) Ordenación de competencias
c) Concurrencia
d) Complementariedad
e) Subsidiariedad
f) Coordinación
g) Consistencia
h) Prioridad de la inversión social
i) Continuidad
j) Participación
k) Sustentabilidad ambiental
l) Proceso de planeación
m) Eficiencia
n) Viabilidad
o) Coherencia

El Art. 5 de la Ley Número 994 también establece la responsabilidad de los ayuntamientos de conducir la planeación del desarrollo municipal en el ámbito de sus competencias, con pleno respecto a los derechos humanos y la dignidad de las personas, pero con la participación responsable y democrática de la ciudadanía. Este precepto resulta relevante porque dispone que en la formulación de los planes municipales de desarrollo se debe observar la plena participación de la ciudadanía. Sin embargo, no se enuncian los mecanismos institucionales a través de los cuales se deberá efectuar: foros, mesas de análisis, consultas, juntas vecinales, cabildos abiertos, entre otros mecanismos. Es decir, la ausencia de claridad en tales mecanismos y

su inexistencia legal, puede propiciar que las autoridades simulen ejercicios participativos sin que aquella sea genuina, abierta, transparente, deliberativa y con la mayor participación posible de los sectores de cada municipio. En lo que sí se detiene la legislación en la materia, es en el número de apartados de los planes municipales de desarrollo y su contenido (Arts. 11 y 12): cada plan municipal deberá estar conformado por un apartado general con al menos 12 áreas de política pública y un plan de inversiones, así como por metas, objetivos, programas y estrategias desglosados por grupos de edad, sexo, estado civil, pertenencia étnica y grupos poblacionales (Art. 14).

Conviene destacar que el Capítulo VI de esta ley dispone la existencia de un Sistema Municipal de Planeación Democrática en cada municipio, cuyo propósito es formular, ejecutar, controlar y evaluar los planes y programas municipales de desarrollo. Conforme con el Art. 39 de dicha norma, son autoridades, órganos responsables en dicho Sistema:

a) El cabildo municipal.
b) Las autoridades comunales y ejidales.
c) Las dependencias y entidades de la administración pública municipal.
d) Y las instancias estatales y federales que tengan residencia en el ámbito territorial de cada municipio.

De esta manera, los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM) son las instancias responsables de coordinar dicho sistema en cada municipio, que de acuerdo con el Art. 40 de la norma, se integran por:

a) Un presidente (que será el presidente municipal).
b) Un coordinador y un secretario técnico (éste designado por el primer edil).
c) Los titulares de las entidades y dependencias municipales y los titulares de las delegaciones.
d) Y por representantes de instituciones de educación superior, organismos científicos, de investigación y personas expertas.

Entre las principales facultades de los COPLADEM en el estado de Guerrero se encuentran (Art. 41):

a) Reglamentar, proyectar y coordinar las actividades de planeación en

el municipio con la participación de la sociedad.

b) Convocar a foros de consulta para la elaboración del PMD, así como recibir propuestas ciudadanas.

c) Elaborar el PMD tomando en cuenta las propuestas de las dependencias, entidades y organismos del municipio, autoridades comunales y ejidales,[7] así como las propuestas de grupos sociales y de la ciudadanía en general.

d) Y cuidar que este instrumento guarde congruencia en su elaboración y contenido con el Plan Estatal, el Plan Nacional de Desarrollo, los programas estatales y federales con alcance en el municipio.

Por último, para la elaboración de cada PMD, la norma prevé la existencia de un proceso conformado por cinco etapas: formulación y aprobación, instrumentación, ejecución, control y evaluación. Con respecto a su aprobación, se establece que la propuesta será sometida por el presidente municipal al cabildo (Art. 45).

OAXACA

Tal como sucede en el caso anterior, en Oaxaca es facultad del titular del Poder Ejecutivo establecer los procedimientos de participación democrática que regulen la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan Estatal de Desarrollo (Art. 29).[8] Sin embargo, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca dispone que es facultad del Congreso del Estado autorizar y en su caso solicitar que se modifique el plan estatal (Art. 59). Resulta importante señalar que aquella refiere que la planeación, como proceso político, democrático y participativo, debe considerar las particularidades de

7 Al respecto, el párrafo segundo del artículo 43 estable que "No se podrá excluir a las comunidades y ejidos de las acciones y obras que se programen para cada ejercicio fiscal".

8 Contrastante es que el Art. 16 de la Constitución oaxaqueña dispone que el Estado reconoce la participación que deben tener los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en los planes y programas de desarrollo. Situación que en el caso de Guerrero sólo remite a la participación activa de las comunidades y ejidos (Art. 45).

cada región de la entidad. Sostiene también que su unidad de gestión para el desarrollo son los planes municipales. Esto supone que, de acuerdo con la constitución del estado, los planes municipales son la célula del sistema de planeación estatal y que en su realización debe observarse la planeación participativa de los diferentes sectores de la sociedad oaxaqueña para recoger sus aspiraciones y demandas. No obstante, en cuanto a la participación del municipio en la elaboración del plan estatal, la norma suprema del estado únicamente refiere que el municipio tiene facultad para participar en la formulación de los planes de desarrollo regional reproduciendo lo establecido en el 115 de la CPEUM.

La Ley Estatal de Planeación es la ley reglamentaria de la materia en la entidad. Dispone que es responsabilidad del titular del Poder Ejecutivo del Estado conducir la planeación del desarrollo en el estado mediante esquemas de participación democrática (Art. 6). Establece que en todo momento se deben considerar las perspectivas indígenas, ambiental, de género y la gestión integral de riesgos (Art. 7). Sus principios rectores son (Art. 11):

a) Autonomía
b) Complementariedad
c) Concurrencia
d) Consistencia
e) Convergencia
f) Continuidad
g) Coordinación
h) Eficacia
i) Eficiencia
j) Ordenación de competencias
k) Participación
l) Seguimiento y evaluación
m) Servicio al ciudadano
n) Subsidiariedad
o) Viabilidad
p) Perspectiva de género

Con respecto al Plan Estatal de Desarrollo (PED), esta ley dispone que el Comité Estatal para la Planeación del Desarrollo (COPLADE) es la instancia principal de coordinación permanente, consulta y asesoría del poder ejecutivo en el proceso de formulación participativa y validación de este instrumento (Art. 21).

En cuanto a la implementación del PED, la Ley Estatal de Planeación establece que se ejecutará a través de los planes estratégicos sectoriales, los planes estratégicos institucionales, los planes municipales de desarrollo y sus

correspondientes programas operativos anuales (POA) (Art. 36) y debe contemplar la participación de los tres órdenes de gobierno, así como de los sectores social y privado (Art. 37). Otro aspecto importante, es que el Sistema Estatal de Planeación de la entidad, cuyo referente es el PED, se divide a su vez en las siguientes dimensiones: sectorial, regional, institucional, especial, microrregional y municipal. No obstante, en cuanto a los procesos y mecanismos a observar en la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación de todos los anteriores, remite al reglamento de la ley de la materia.[9]

Con respecto a los planes municipales de desarrollo, la ley refiere que "son instrumentos de planeación estatal" y que deben precisar los objetivos, estrategias y prioridades del desarrollo de cada municipio (Art. 63). Deberán ser consistentes con el PED, los planes regionales y microrregionales, además de estar conformados por cuando menos un apartado general, objetivos estratégicos, un plan plurianual de inversión, metas e indicadores y la identificación de los responsables de su ejecución. Resulta relevante observar que la ley faculta al COPLADE para promover el fortalecimiento de las capacidades de las autoridades municipales en los procesos de planeación, ejecución y seguimiento de los planes y programas municipales (Art. 66). Cuando esta instancia considere que hay ayuntamientos con baja capacidad administrativa, les asistirá en la formulación de los planes municipales y coordinará su capacitación con el apoyo de otras entidades de la administración pública estatal.

CHIAPAS

Un aspecto inicial a destacar, es que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas para participar en los planes y programas de desarrollo (Art. 7). De ahí que se establezca que es obligación del estado y los municipios consultarlos durante su elaboración y, en su caso, incorporar sus recomendaciones y propuestas. Al igual que en los estados revisados previamente, se establece que es facultad del Congreso del Estado aprobar la pro-

9 Se realizó una búsqueda exhaustiva del documento en Internet y no se encontró.

puesta de PED que someta a su consideración el titular del poder ejecutivo del estado. No obstante, contrasta que el Art. 45 dispone que es atribución del Congreso estatal examinar y aprobar los planes municipales de desarrollo que sometan a su consideración los ayuntamientos, como autoridades responsables de su elaboración (Art. 90).

La legislación reglamentaria de estas disposiciones es la Ley de Planeación para el Estado de Chiapas que, como ya se hizo referencia, su reforma más reciente es del 5 de julio de 2023. Esta norma dispone que la planeación en el estado tendrá carácter sectorial, territorial, democrático, integral y permanente (Art. 3). Por lo que respecta a la planeación en el orden municipal, refiere que recaerá en los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM) (Art. 7), como órganos colegiados de planeación municipal, en el que los tres órdenes de gobierno con presencia en el municipio y los sectores social y privado participan en el ámbito de su competencia. Entre las facultades de los COPLADEM se encuentra la de coordinar las acciones de los diferentes sectores para la formulación, instrumentación, control y evaluación de los planes y programas mediante procesos participativos (Art. 8).

Por otro lado, el Art. 29 de la norma señala que los planes municipales de desarrollo, son aquellos instrumentos a través de los cuales se diagnosticará la situación socioeconómica y ambiental del municipio, y en los que se precisarán las políticas, objetivos y estrategias para su desarrollo, procurándose en todo momento la concordancia de éstos con el plan nacional y el estatal. De manera expresa se refiere que, como responsables de su elaboración, corresponde a los ayuntamientos:

a) Instrumentar y operar el proceso de planeación en su territorio.
b) Formular, instrumentar, controlar y evaluar el plan municipal.
c) Fortalecer la participación de los sectores social y privado en los procesos de planeación municipal.
d) También se estipula que la Secretaría de Hacienda del estado podrá en cualquier momento apoyar a los municipios en la integración de sus planes y programas (Art. 42).

Un último aspecto a destacar, es que cada municipio está obligado a conformar un comité de participación social, responsable de vigilar los

procedimientos y el uso de los recursos públicos en las diferentes etapas de construcción del PMD: formulación, instrumentación, control y evaluación.

DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES DE LA PLANEACIÓN MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE CHIAPAS

A partir de las miradas de las secciones precedentes así como desde las realidades imperantes hoy día, tanto de la planeación municipal como de sus referentes constitucionales y normativos vigentes en los estados de la región suroeste del país, es posible advertir las insuficiencias que a 42 años de las reformas constitucionales dieron paso a la creación del Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional y el comienzo de la reconfiguración descentralizadora del régimen municipal en México. De ahí la pertinencia de la invitación formulada por el Centro de Estudios para el Desarrollo Municipal y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Chiapas para reflexionar acerca de los desafíos y oportunidades de la planeación, particularmente para los gobiernos municipales chiapanecos.

Para esta reflexión se recuperan algunos de los planteamientos que se dieron a conocer durante el XIII Congreso de la Red IGLOM, particularmente durante el conversatorio "La planeación municipal: retos y perspectivas actuales", que se llevó a cabo el 13 de noviembre de 2024, con la participación de la diputada del Congreso del Estado de Chiapas, Faride Abud García, y del Dr. Wilder Álvarez Cisneros, profesor-investigador de la Universidad Autónoma de Chiapas (UNACH), así como otros esfuerzos de divulgación científica posteriores del Centro de Estudios para el Desarrollo Municipal y Políticas Públicas de esta misma Universidad.[10]

La reflexión se organiza a partir de la perspectiva teórica del gobierno desarrollada por el Dr. Luis F. Aguilar Villanueva,[11] según la cual las decisio-

10 Véase el webinar "La rectoría del ayuntamiento en el Plan Municipal de Desarrollo" realizado el 25 de marzo de 2025, con la participación del Dr. Rogelio Aguilar Cruz, profesor investigador de la UNACH.

11 Para conocer más sobre propuesta teórica puede revisarse: (2022) Acerca del Gobierno. Propuesta de teoría, El Colegio de Jalisco-Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo-Tirant lo Blanch.

nes adoptadas por el gobernante son medidas por tres componentes estructurales: el marco normativo, el sistema social de conocimiento y las relaciones políticas. Esta aproximación permite apreciar más que los referentes normativos en materia de planeación municipal —como los revisados previamente— y las experiencias y aprendizajes acumulados a lo largo de poco más de cuatro décadas de vigencia del Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional, las decisiones gubernamentales en materia de planeación municipal están determinadas por el contexto de las relaciones políticas sostenidas por el gobernante con la sociedad a la que se debe y gobierna.

En concreto, la formulación de los planes municipales de desarrollo son vistos como procesos políticos en los que es posible identificar al menos dos partes interesadas: los gobernantes y servidores públicos y los diversos grupos sociales que son gobernados, en un proceso guiado por la intención de discutir alternativas, adoptar acuerdos y en el que se priorizan determinadas acciones consideradas como la más adecuadas para enfrentar los problemas públicos más apremiantes (Aguilar, 2010). En otras palabras, se asume el proceso de formulación de los programas municipales de desarrollo como un proceso de política pública en el que se discuten, diseñan y eligen los cursos de acción de los ayuntamientos para su periodo de gobierno trienal —o sexenal para aquellos que son reelectos. Tal perspectiva permite vislumbrar los desafíos y oportunidades de la planeación municipal en dos grandes ámbitos de actuación: los que surgen y ocurren al interior de los gobiernos municipales y los que son exógenos a los gobiernos municipales.

EL INTERNO DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES: DEBILIDADES INSTITUCIONALES Y DÉFICITS PARTICIPATIVOS

La revisión realizada en la sección anterior permite constatar que en el suroeste mexicano prevalece una visión normativa de la planeación municipal que enfatiza el mandato de incorporar la mayor participación posible de los sectores privado y social; no obstante, resulta sumamente escueta respecto al desarrollo de los mecanismos o procesos que deben instrumentar los ayuntamientos para dar cumplimiento a dicho mandato constitucional.

Un desafío de primer orden es garantizar que la formulación de los planes municipales sea un proceso abierto, transparente y horizontal para que se rindan cuentas sobre las decisiones tomadas.[12] Una oportunidad de mejora para Chiapas respecto a sus mecanismos de participación social en la planeación municipal lo constituye la posibilidad de elevar a rango constitucional o legal sus principios de organización a efecto de garantizar su observancia y cumplimiento por parte de las autoridades municipales, toda vez que ampliaría el conocimiento respecto de los mecanismos de participación entre las partes involucradas: gobierno, sociedad civil organizada y ciudadanía en general.

No obstante lo anterior, es preciso advertir que el establecimiento de principios normativos para la formulación de la planeación municipal resulta insuficiente[13] si no se atienden a las capacidades institucionales de los gobiernos municipales, particularmente en aquellos casos en los que sus capacidades institucionales sean débiles.[14] En el caso de Chiapas se estipulan la inclusión social, la soberanía, el equilibrio económico y social, la equidad de género, la sustentabilidad y los derechos humanos; sin embargo, más allá de su enunciación, un desafío importante tiene que ver con los esfuerzos emprendidos por los gobiernos municipales a efecto de incorporarlos transversalmente en los procesos de formulación y ejecución de los planes municipales de desarrollo.

12 A manera de ejemplo, se puede señalar que solo en el caso de Guerrero se dispone que los Copladem deberán convocar a foros de consulta para la elaboración de los planes municipales de desarrollo; en tanto que en Oaxaca, su ley de planeación remite a su reglamento cuando aborda los procesos y mecanismos que se deben observar en la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes municipales.

13 En Guerrero y Oaxaca, por ejemplo, algunos de sus principios son los de complementariedad, convergencia, ordenación de competencias, subsidiariedad, sustentabilidad ambiental y perspectiva de género.

14 Por ejemplo, de acuerdo con el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2023, durante el año de estudio –2022– en Guerrero se registró que sólo 56% de los municipios contó con normas para regular la organización de su administración pública; mientras que en Oaxaca dicha cifra se redujo a 30% de los municipios; en Chiapas ascendió a 48% de los municipios. ¿Qué quiere decir esto? Que los municipios no siempre cuentan con las capacidades institucionales que puede exigir el cumplimiento de las normas.

La incorporación efectiva de la participación de la población indígena constituye un desafío de primer orden para el suroeste mexicano: sólo los estados de Oaxaca y Chiapas disponen la inclusión de los pueblos y comunidades indígenas en los procesos de planeación municipal.[15]

Una oportunidad de mejora normativa para el caso particular de Chiapas tiene que ver con aprobación de la planeación municipal por parte del Congreso del Estado. Resulta fundamental que los procesos de aprobación o rechazo de los planes municipales de desarrollo que sometan los ayuntamientos a la consideración del Congreso del Estado no se circunscriban a criterios técnicos y de contenido, y más bien respondan al interés de la población. En otras palabras, resulta crucial que estos procesos sean lo más transparentes y los dictámenes u observaciones formuladas por el Congreso del Estado conocidos por todas las partes involucradas durante la fase de formulación de los planes municipales de desarrollo.

En perspectiva comparada el estado de Chiapas podría tener otra oportunidad de mejora de la planeación municipal, si valora positivamente la incorporación en su orden jurídico la figura del Consejo de Políticas Públicas, que ya está previsto en la legislación del estado de Guerrero, pero contemplando una innovación legislativa propia: la participación de los ayuntamientos de la entidad (en Guerrero esta figura no contempla algún tipo de representación o participación de los gobiernos municipales).

Otros desafíos al interior de los gobiernos municipales de los que no son ajenos los ayuntamientos del suroeste mexicano, tiene que ver lo mismo con la falta de recursos humanos capacitados (Sosa López, 2010); la débil o nula autonomía política para tomar decisiones (Gómez Camacho, 2024); y los procesos apresurados en detrimento de la calidad y de la socialización de información que nutre su contenido de los planes; hasta la falta de presupuesto para llevar hasta las más lejanas comunidades y loca-

15 En el caso del estado de Guerrero, los COPLADEMUN adquieren un carácter relevante porque son las instancias responsables de coordinar el sistema de planeación democrática en cada municipio. Sin embargo, en su integración no se considera a los pueblos y comunidades indígenas, de manera que puedan recogerse sus demandas y aspiraciones. Actualmente tiene una integración eminentemente gubernamental y técnica, pero no social. N. de A.

lidades del territorio municipal los procesos y mecanismos que recojan las demandas y necesidades de la población; así como los procesos de descentralización de política incipientes (Cartajeta et al., 2005), que propician que la formulación de los planes municipales de desarrollo se realice casi exclusivamente entre las poblaciones asentadas en las cabeceras municipales.

Otros argumentos apuntan a la debilidad de la planeación municipal en tanto que resultan de procesos de planeación del gabinete a cargo de asesores externos que desconocen la realidad del territorio (López et al., 2021), con lo cual se producen planes técnicamente impecables pero alejados de los intereses y necesidades efectivas de la población. Un aspecto clave para evitar lo anterior radica en el liderazgo de los presidentes municipales para involucrarse efectivamente en la planeación municipal. Al respecto, la diputada Faride Abud García apuntó que la falta de conocimiento o de formación de los presidentes municipales puede afectar la formulación de sus respectivos planes municipales de desarrollo. En concreto señaló que si bien había presidentes plenamente preocupados por la realización de este instrumento, otros en muchos casos desconocían lo que es un PMD, lo que limita la capacidad de visión a largo plazo en los primeros ediles (IGLOM, 2024).

Un aspecto clave para comprender los desafíos de los gobiernos municipales frente a la planeación municipal es el destacado por Wilder Cisneros, quien apuntó que la demanda de servicios públicos siempre será mayor a la oferta posible del municipio (IGLOM, 2024). De ahí la importancia de que cada comité de planeación escuché y atienda las demandas de la población. Por esta razón —siguiendo el razonamiento de Cisneros— es preciso enfatizar en la realización de procesos participativos que incluyan a los diferentes sectores de la población, de manera que la formulación de los planes municipales de desarrollo se apegue lo más posible a la realidad.

Otro desafío relevante, de acuerdo con el propio investigador de la Universidad Autónoma de Chiapas, es la persistencia de prácticas poco éticas en las estructuras burocráticas, principalmente asociadas a la corrupción. Desde su punto de vista, estas impactan en las acciones previstas en los planes municipales de desarrollo por el desvío de recursos públicos que trae consigo.

FACTORES EXÓGENOS AL GOBIERNO: DIVERSIDAD MUNICIPAL Y CULTURAS INDÍGENAS

Entre los factores externos al gobierno que plantean serios desafíos a la planeación municipal destaca, en primer término, la heterogeneidad de cada municipio, que puede propiciar que las atribuciones o facultades constitucionalmente establecidas para los gobiernos municipales, resulten en la práctica muy difíciles para ayuntamientos con escasas capacidades institucionales. Una causa de esta situación está determinada por la cantidad de población asentada en el municipio: a menor población menores capacidades institucionales por la posible falta de recursos y de personal capacitado.[16]

La llamada "desnaturalización de la participación" parece ser un factor que afecta los procesos de formulación de los planes municipales de desarrollo. Así, García *et al.* (2020), reportan en los hallazgos de su análisis de los procesos participativos para la planeación del desarrollo en el municipio de Santa Catrina Cuixtla, Oaxaca (2008-2017), una débil participación ciudadana manifiesta en la pérdida de valores y prácticas de participación comunitaria. También encontraron la adopción de prácticas de tipo clientelar que afectan la realización de los usos y costumbres de las comunidades del municipio. Precisamente, este último aspecto es el que la diputada Faride Abud García señaló como otro reto de la formulación de planes municipales de desarrollo. Desde su punto de vista, no son iguales las prácticas que adopta un municipio que recurre a los usos y costumbres —generalmente más participativos—, que otros en los que se desahogan estos procesos conforme a lo dispuesto en la ley (IGLOM 2024).

Por otro lado, Wilder Álvarez Cisneros también refirió como desafío la integración de la diversidad étnica y cultura de cada municipio en el PMD (IGLOM, 2024). Desde su punto de vista, es importante que en los procesos de formulación de la planeación municipal se incluya a la pobla-

16 En el estado de Guerrero, por ejemplo, el municipio con el menor número de habitantes en 2022, de acuerdo con el INEGI (2024), fue Atlamajalcingo del Monte con 5 mil 811 habitantes; mientras que Acapulco fue el municipio que presentó la más alta población con 779 mil 556 habitantes. N. de A.

ción indígena[17] para no continuar las desigualdades sociales y económicas prevalentes en el territorio. Esta consideración resulta muy atinada dadas las actuales condiciones de rezago que enfrenta gran parte de los municipios del suroeste mexicano.[18] Para Álvarez Cisneros resulta imperativo que en los procesos de formulación de PMD se integren las prácticas y el conocimiento comunitario de los actores involucrados (IGLOM 2024). Dichas prácticas resultan especialmente relevantes porque son espacios deliberativos de las comunidades que generan conocimiento sobre las problemáticas locales y pueden ser esenciales para diseñar y formar un plan de desarrollo municipal. Esta inclusión puede abonar en el sentido de pertenencia, la cohesión social y en la mejora de los elementos identitarios de las comunidades para la resolución de problemas comunes (Gabino y Muñoz 2022).

Otro factor exógeno a los gobiernos municipales que plantea desafíos relevantes a los procesos de planeación municipal tiene que ver con la ubicación geográfica de los municipios. Desde el punto de vista de la diputada Faride, los planes municipales son impactados por los recursos que reciben según su ubicación geográfica. Es decir, hay municipios que se benefician por estar en la costa, pero hay otros que por estar en la montaña y por su lejanía deben atender las demandas de su ciudadanía con recursos propios. Esta situación resulta relevante porque los municipios deben plasmar objetivos y metas realistas en sus planes municipales de desarrollo acorde a sus realidades presupuestales.

Oportunidades diversas pueden ser aprovechadas por los gobiernos municipales en aras de reforzar su planeación municipal. En este sentido,

17 Al respecto, vale la pena revisar la Memoria del Taller interestatal Formas de integración del gobierno en municipios con población indígena y ciudadanía multicultural: Oaxaca-Chiapas (2004).

18 Por ejemplo, en Guerrero, de acuerdo con el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2023, 25 por ciento de los municipios tienen un alto grado de rezago social; en Oaxaca ascienden al 13%; y en Chiapas, representan el 11 por ciento del total. Esto supone que la población presente graves deficiencias en el acceso a servicios de salud, seguridad social, alimentación, calidad y espacios de vivienda, aunque también presentan carencias en la disponibilidad de servicios básicos en sus viviendas y rezago educativo (INEGI, 2024).

vale la pena referir brevemente a las guías técnicas que han sido diseñadas por los gobiernos estatales y que son de acceso público. Estas guías auxilian técnicamente a los municipios en los procesos de formulación de sus planes y disponen las bases de los contenidos mínimos que deben tener sus planes. Por ejemplo, la Guía Técnica para la Formulación de Planes de Desarrollo 2021-2024 del estado de Guerrero; la Guía para la Elaboración de Planes Municipales de Desarrollo con Enfoque Participativo 2023 del estado de Oaxaca, y la Guía Tecnica Conceptual y Metodológica de Planeación para el Desarrollo Municipal del estado de Chiapas. También existe la Guía de Planeación Municipal 2024 publicada por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano y el Gobierno de Alemania, cuyo propósito es ofrecer a los gobiernos locales elementos técnicos y normativos para la planeación municipal. Tales guías son acaso algunos ejemplos que pueden resultar útiles para el desarrollo de capacidades institucionales en los gobiernos municipales chiapanecos en materia de planeación municipal.

REFLEXIONES FINALES

La travesía realizada en este capítulo nos permitió situar temporal y espacialmente la trascendencia de la más reciente reforma a la legislación del estado de Chiapas en materia de planeación municipal. Desde una perspectiva histórica fue posible establecer que, no obstante los propósitos descentralizadores que impulsaron las reformas constitucionales que motivaron la instauración del llamado Sistema Nacional de Planeación Democrática, vigente en nuestro país desde las últimas dos décadas del siglo XX, la planeación municipal del desarrollo, en tanto tarea gubernativa, se encuentra muy lejos de haberse consolidado en México.

Más allá de la coyuntura de crisis y apertura económicas que marcaron la aparición del Sistema Nacional de Planeación Democrática, lo cierto es que las sucesivas reformas al Art. 115 CPEUM, particularmente las promovidas en 1983 y 1999, resultaron insuficientes para que las autoridades municipales alcanzaran condiciones para un desarrollo social, económico y territorial de sus municipios, que con la autonomía hacendaria y el recono-

cimiento constitucional como orden de gobierno dichas reformas idearon, y esperaban garantizar.

Un factor clave para justipreciar tal insuficiencia tiene que ver con la diversidad municipal que prevalece en México. Así lo confirmó el breve repaso realizado en este capítulo con respecto del componente normativo correspondiente al orden interno de los tres estados que conforman hoy la región sureste: Guerrero, Oaxaca y Chiapas. Más allá de los aspectos normativos revisados resultó más que evidente que el principal instrumento normativo —esto es el plan municipal de desarrollo— del que disponen los gobiernos municipales para encausar la planeación en sus respectivos territorios, se encuentra lejos de haberse consolidado hoy como la norma rectora a favor del desarrollo de la región sureste del país.

No obstante, la más reciente actualización de la Ley de Planeación en Chiapas constituyó una ventana de oportunidad para iniciar un proceso político que puede resultar relevante para superar los desafíos y aprovechar las oportunidades para la planeación municipal, como las ya referidas en este mismo capítulo, mismas que fueron recuperadas del XIII Congreso Internacional de IGLOM. Finalmente, y con independencia de las opiniones específicas ya vertidas, vale la pena advertir la oportunidad que los procesos de planeación a escala regional, pueden redundar en procesos intergubernamentales y participativos que fortalezcan a los gobiernos municipales chiapanecos.

REFERENCIAS

Acedo, B. (2015). A cien años del municipio libre como institución constitucional, 1914-2014. Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.

Aguilar Cruz, R. (2024). Índice de capacidad institucional para la gestión de riesgos y protección civil. El caso Chiapas. XIII Congreso IGLOM.

Aguilar, L. F. (2010). Introducción. En L. F. Aguilar (Ed.), Política pública (pp. 17-60). Escuela de Administración Pública del DF; Secretaría del DF; siglo XXI Editores.

Aguilar, L. F. (2022). Acerca del gobierno. Una propuesta de teoría. El Colegio de Jalisco-Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo-Tirant lo Blanch.

Arcudia, C. (2012). La descentralización municipal en México: nuevas relaciones intergubernamentales a partir de las reformas al art. 115 de la Constitución. Nómadas (especial).

Cabrero, E. (2010). Gobierno y política local en México: luces y sombras de las reformas descentralizadoras. Política y Sociedad, 47(3), 165-186.

Cartajeta, R., Parra, M., Burguete, A. y López, A. (2005). Participación social y toma de decisiones en los consejos municipales del desarrollo rural sustentable de los Altos de Chiapas. Gestión y Política Pública, XIV(2), 341-402.

Curiel, J. y Niño, L. (2022). Nuevas lógicas de planeación del desarrollo en un municipio fronterizo en México: El caso de Mexicali, Baja California. Ciencias Sociales Revista Multidisciplinaria, 4(1), 68-86.

Gabino, M., y Muñoz, A. (2022). Desafíos del desarrollo local en municipios del suroeste del estado de México. Terra. Revista de Desarrollo Local, (11), 60-88.

García, H., Fernández, J., Rebolledo, D. y Hernández, M. Á. (2020). Participación ciudadana en la planeación para el desarrollo en el municipio de Santa Catarina Cuixtla, Oaxaca, México, 2008-2017: comunidad en crisis. Encrucijada. Revista Electrónica del Centro de Estudios de Administración Pública, (36), 64-90.

Garduño, K. (2020). Región suroeste de México: un análisis exploratorio de datos espaciales para la identificación económico-funcional de subsistemas regionales. Ciencias Sociales. Revista Multidisciplinaria, 2(1), 1-26.

Gómez Camacho, C. A. (2024). Evaluación del nivel de cumplimiento en los Planes de Desarrollo Municipal de Chiapas: un enfoque integral. XIII Congreso IGLOM "Gobierno locales en la contingencia: cambio climático, inseguridad y cambios post-electorales".

Gutiérrez, M. (Julio de 2010). Evolución jurídica del municipio en México. Congreso REDIPAL (VIRTUAL III) Red de Investigadores Parlamentarios en Línea. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Red de Investigación en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM) (13 de noviembre de 2024). Conversatorio presencial "La planeación municipal: retos y perspectivas actuales", realizado en el marco del XIII Congreso IGLOM. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, México.

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) (24 de enero de 2019). En 1917, se

aprueba el artículo 115 Constitucional, que instituye el Municipio Libre en México. https://www.gob.mx/inafed/articulos/24-de-enero-de-1917-se-aprueba-el-articulo-115-constitucional-que-instituye-el-municipio-libre-en-mexico

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) (24 de enero de 2020). Hace 103 años se aprobó el artículo 115 Constitucional, que instituye el Municipio Libre en México. https://www.gob.mx/inafed/articulos/hace-103-anos-se-aprobo-el-articulo-115-constitucional-que-instituye-el-municipio-libre-en-mexico

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2024). Panorama de los gobiernos municipales de México 2022. Guerrero. https://www.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=889463919452

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2024a). Panorama de los gobiernos municipales de México 2022. Oaxaca. https://www.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=889463919520

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2025). Hablantes de lengua indígena. https://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/lindigena.aspx

Lifeder. (2019). Suroeste de México: estados, clima, cultura, economía, flora. https://www.lifeder.com/suroeste-de-mexico/

López, P., Arias, C., Méndez, E., Gómez, J. y Girón, C. (2021). Análisis de Plan de Desarrollo Municipal de Santiago del Pinar, Chiapas. Una contribución con enfoque de Planeación Territorial. Horizontes Territoriales, 1(2), 1-26.

Medina P., Luis (2012). Hacia el nuevo Estado. México, 1920-2000. Fondo de Cultura Económica.

Olivos, J. R. (2013). Gobernación municipal en México. IUS Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, VII(32), 118-147.

Real Academia Española (RAE). (2025). Resiliencia. https://dle.rae.es/resiliencia?

Santín, L., Burguete, A. y Díaz, F, (2004). Memoria del Taller interestatal Formas de integración del gobierno en municipios con población indígena y ciudadanía multicultural: Oaxaca-Chiapas. Flacso México.

Sosa López, J. D. (2010). Evolución reciente de la gestión pública municipal en México. Provincia, (24), 53-74.

CARLOS ALBERTO
GÓMEZ CAMACHO*

EVALUACIÓN DE LA EFECTIVIDAD DE LA GESTIÓN LOCAL, DESDE EL NIVEL DE CUMPLIMIENTO DE LOS PLANES MUNICIPALES DE DESARROLLO

En este capítulo, Carlos Alberto Gómez Camacho, analiza la gestión pública municipal en Chiapas, destacando la planeación como herramienta clave para atender las demandas ciudadanas en contextos de pobreza, marginación y dispersión territorial. Examina la evaluación del Nivel de Cumplimiento (NdC) de los Planes Municipales de Desarrollo como mecanismo para medir avances y eficacia de las políticas locales. Señala limitaciones institucionales como baja profesionalización, uso ineficiente de recursos y falta de autonomía política y las condiciones estructurales que restringen la capacidad de respuesta gubernamental. Entre las limitaciones de esta herramienta señala que no ofrece una valoración integral del impacto. El autor expresa la necesidad de consolidar capacidades en los gobiernos municipales para fomentar una cultura de evaluación constante orientada al logro de resultados.

Los coordinadores

* Facultad de Contaduría y Administración, Universidad Autónoma de Chiapas. Correo electrónico: carlos.camacho@unach.mx. ORCID: 0009-0007-0478-1050.

INTRODUCCIÓN

La gestión pública municipal enfrenta una multiplicidad de desafíos derivados de la complejidad territorial, económica y social que caracteriza al ámbito local. En este contexto, la planeación se erige como un instrumento esencial para la estructuración de políticas públicas que respondan eficazmente a las demandas ciudadanas, especialmente en escenarios de pobreza, marginación y dispersión poblacional. El presente capítulo aborda la importancia de la evaluación como ejes fundamentales en el fortalecimiento de la gestión local desde los Planes Municipales de Desarrollo (PDM), con especial énfasis en el contexto del estado de Chiapas, México.

Los gobiernos municipales, en su calidad de primer nivel de contacto con la ciudadanía, tienen la responsabilidad de traducir las demandas sociales en políticas públicas eficaces. Sin embargo, se enfrentan a limitaciones institucionales que obstaculizan este propósito, como la baja profesionalización del personal, el uso ineficiente de los recursos financieros y la falta de autonomía política. A lo que se suman las condiciones estructurales de marginación y pobreza, que no sólo dificultan el acceso a servicios básicos, sino que también limitan la capacidad de respuesta del gobierno local.

La evaluación del Nivel de Cumplimiento (NdC) de los PDM se presenta como una herramienta técnica que permite medir el grado de avance y eficacia de las estrategias implementadas, aunque su alcance aún resulta insuficiente para una valoración integral del impacto de la gestión pública. A partir

del análisis de los instrumentos normativos y los datos empíricos derivados de la experiencia en Chiapas, se busca identificar las debilidades del modelo actual de evaluación y reflexionar sobre la necesidad de mejorar los mecanismos de planeación y seguimiento, con miras a una gestión municipal más eficiente, transparente y orientada a resultados.

LA PLANEACIÓN ANTE LOS DESAFÍOS EN LA GESTIÓN MUNICIPAL ¿PLANEAR PARA QUÉ?

Los gobiernos municipales constituyen la primera línea de contención frente a las necesidades de la ciudadanía, así como ante los múltiples desafíos y problemáticas que enfrenta en el ámbito local. Como señala Méndez (2021) "los problemas tienden a ser interdependientes, inestables, subjetivos, oscuros y resistentes, el que una circunstancia avance o retroceda en las distintas agendas implica un proceso político que está influido por varios factores" (p. 133).

Este nivel de gobierno asume una responsabilidad directa con sus habitantes, más allá de las facultades conferidas en el Art. 115 de la CPEUM, al fungir como primer respondiente de la gestión pública.

En este contexto, los gobiernos municipales enfrentan una serie de desafíos de carácter administrativo y territoriales para la planeación. Desde la particularidad administrativa; entre lo más relevantes se encuentran la ineficiencia en la aplicación de recursos financieros, la limitada profesionalización del personal y, en algunos casos, la falta de autonomía política en la toma decisiones entre otros.

Por otra parte, los desafíos de carácter territorial, como la pobreza representan un obstáculo significativo para el ejercicio efectivo de los derechos sociales. De acuerdo con datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2021), 36% de la población mexicana vive en condiciones de pobreza, y 7% en pobreza extrema multidimensional.

La dispersión poblacional representa un desafío relevante para la planeación del desarrollo, considerando que en México existen más de 189 mil localidades, de las cuales 82% cuentan con 249 habitantes o menos (INEGI,

2021a). Esta situación demanda el diseño e implementación de acciones diferenciadas que respondan a las particularidades territoriales y socioeconómicas específicas.

Aunado a lo anterior, las carencias estructurales vinculadas a la marginación intensifican los niveles de vulnerabilidad social. Con base en el Índice de Marginación por Municipio (2020), elaborado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), del total de 2,469 municipios del país, 32% presenta un grado de marginación muy alto, el 20 por ciento se ubica en un nivel medio, y 47% restante registra niveles bajos o muy bajos de marginación, (CONAPO, 2021).

Estas condiciones perpetúan el rezago y la exclusión social. De acuerdo con el INEGI (2021b), del total de viviendas en México –equivalente a 35,156,897–, el 3.5% no cuenta con acceso a agua entubada. En lo que respecta al servicio de drenaje, 21.7% de las viviendas utiliza métodos alternativos de desalojo, tales como fosas sépticas, barrancas, grietas, ríos, lagos o el mar (INEGI, 2021c).

Por lo anterior, Coronilla y García (2021) señalan que "los gobiernos locales enfrentan cotidianamente una serie de dificultades para alcanzar mejores resultados en sus acciones […] es imposible diseñar fórmulas mágicas" (p. 55), condición que afectan la capacidad institucional, dificultan la gestión pública orientada a resultados, reflejando múltiples desafíos que, en algunos casos, la vuelve particularmente compleja.

En este contexto, la planeación es un proceso importante y estratégico, para establecer objetivos claros, definir prioridades, articular acciones y anticipar escenarios, con el fin de orientar el desarrollo regional. Este proceso debe guiarse por acciones que respondan con efectividad a las necesidades de la población, quienes "radican en diversos territorios, con características naturales intrínsecas, heterogéneas, que requieren ser incorporados para una compresión amplia de los problemas públicos" (De la Rosa y De León, 2021, p. 35).

La Ley General de Desarrollo Social (LGDS), en su artículo 9º, sostiene que

> […] los municipios […] formularán y aplicarán políticas compensatorias y asistenciales, así como oportunidades de desarrollo productivo e ingreso

> en beneficio de las personas, familias y grupos sociales en situación de vulnerabilidad, destinando los recursos presupuestales necesarios y estableciendo metas cuantificables[...] (LGDS, 2021).

De acuerdo con De la Rosa y De León (2021), las políticas públicas surgen a partir de los problemas públicos; sin embargo, su función no se limita únicamente a definir dichos problemas, sino que se orienta a la construcción de procesos que ofrezcan soluciones eficaces.

En este sentido, la planeación permite identificar áreas de oportunidades con el fin de transformarlas en políticas públicas que, por un lado, reduzcan los niveles de insatisfacción o necesidades y, por otro, mejoren la calidad de vida de la ciudadanía.

En este marco, el Plan de Desarrollo Municipal (PDM), como instrumento de la planeación desempeña un papel clave en la identificación de prioridades locales, pues permite captar la realidad del municipio e integra un conjunto de propuestas de intervención hacia el bien común, las cuales deben formularse con la participación de las y los actores. Además, deben mantener una alineación con otros instrumentos como la Agenda 2030 y con los planes nacional y estatal de desarrollo.

No obstante, es preciso señalar que los gobiernos municipales deben identificar y gestionar los recursos presupuestales necesarios para financiar la implementación de sus acciones que emanan del PDM. En este contexto, uno de los recursos aliados es el Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM),[1] que constituye una base financiera para ejecutar proyectos, obras y acciones orientadas a atender las necesidades de las comunidades más vulnerables.

Por lo anterior, los desafíos exigen una planeación que priorice tanto la atención a las localidades dispersas, como el fortalecimiento de los municipios con mayor concentración poblacional. Incidiendo en la reducción de

1 Destinado a los rubros de agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica del sector salud y educativo, mejoramiento de vivienda, así como mantenimiento de infraestructura.

brechas de marginación y pobreza que afectan a la mayoría de la población, al tiempo que se refuerza la capacidad institucional orientada a una gestión basada en resultados.

EVALUACIÓN DE LA EFICACIA DE LA GESTIÓN MUNICIPAL EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO ¿EVALUAR PARA QUÉ?

La implementación de políticas públicas a través de estrategias no tendría sentido sin una valoración del desempeño que permita constatar el grado de efectividad de la gestión pública, en este sentido, Teresa Bracho (2010) señala que:

> En el marco de las políticas públicas puede identificarse una demanda creciente por sustentar las acciones y decisiones públicas en un marco racional [...] ello exige, en consecuencia, crear sistemas de información y evaluación que generen evidencias apropiadas para retroalimentar la política y que favorezcan el impacto en sus beneficiarios (p. 295).

Por su parte, la OCDE, citado en García y García (2010), sostiene que la evaluación es "la apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política […] el objetivo es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto […] deberá proporcionar información creíble y útil […]" (p. 75).

Desde una perspectiva de buena práctica, entidades federativas como Jalisco, Guanajuato, Ciudad de México, Durango y Morelos han constituido órganos autónomos con el propósito de institucionalizar la función evaluativa. En contraste, la mayoría de los estados han privilegiado la evaluación desde un enfoque normativo, operativo o la han delegado a instancias responsables de las finanzas o la planeación.

En este contexto, la evaluación se convierte en una herramienta clave para garantizar la coherencia de las acciones definidas durante el ejercicio de planeación, con el propósito de alcanzar los objetivos establecidos e incidir en las dinámicas territoriales. Estas acciones deben responder a las necesi-

dades y desafíos locales al tiempo que contribuyen al fortalecimiento de la gestión pública. Lo anterior cobra relevancia si se considera que "el fracaso de las políticas públicas se debe principalmente a no considerar la implementación en el diagnóstico y la formulación" (Méndez, 2021, p. 270).

LA EVALUACIÓN DESDE NIVEL DE CUMPLIMIENTO: CASO CHIAPAS

La institucionalidad de la evaluación en Chiapas, a pesar de haber experimentado retrocesos que han afectado negativamente las decisiones de desarrollo en el ámbito local, sigue buscando, de manera lenta pero constante, formas de apropiarse y consolidarse como un instrumento esencial en la toma de decisiones públicas.

En este contexto, la evaluación del Nivel de Cumplimiento (NdC) de los PMD, ha sido normada como una herramienta dentro de una de las etapas del proceso de planeación.[2] Esta evaluación tiene como finalidad informar de los avances alcanzados por el gobierno local en función de las políticas públicas y objetivos definidos, en relación con las metas programadas.

Méndez (2021) precisa que "…la evaluación […] es un elemento indispensable para la acción gubernamental eficaz porque permite conocer los efectos de las políticas públicas y, en caso de que éstos hayan resultado desfavorables, detectar y corregir los errores o insuficiencias" (p. 302).

La Secretaría de Hacienda del Estado de Chiapas, en febrero de 2019 y junio de 2023, publicó el Acuerdo por el que se expiden los "Lineamientos para la Evaluación del Nivel de Cumplimiento del Plan Estatal de Desarrollo y Programas Sectoriales" –denominaremos Lineamientos (2019 y 2023) de aquí en adelante–, documento que se tomó como base para elaborar los "Criterios Metodológicos para la Emisión de Opinión de la Evaluación del Nivel de Cumplimiento de los Planes Municipales de Desarrollo 2018-2021 de los Municipios del Estado de Chiapas", el cual, el Congreso del Estado de

2 La Ley de Planeación para el Estado de Chiapas en su Art. 12, establece las etapas del proceso de planeación: formulación, instrumentación, control y evaluación.

Chiapas publicó a través del Periódico Oficial del Estado mediante decreto número 135 de noviembre del año 2020.

Desde la base metodológica y de acuerdo con el numeral 9 de los Lineamientos se determina la eficacia de la gestión a través del NdC, utilizando una escala de 0 a 100. Este valor se obtendrá a partir del promedio de los resultados de los indicadores establecidos para cada estrategia, política pública y eje. De este modo, se obtendría la eficacia del NdC de los planes de desarrollo, utilizando las fórmulas de la tabla siguiente.

TABLA 1.
Determinación del nivel de cumplimiento del Plan de Desarrollo Municipal

Nivel estratégico	Fórmula	Descripción
Estrategia (E)	$\frac{R}{M} x100$	NdCE= nivel de cumplimiento Estrategia R= resultado Obtenido M= meta plasmada en el Plan de Desarrollo Municipal
Eje (Ej)	$NdCEj = \frac{\sum NdCPn}{n}$	NdCEj= nivel de Cumplimiento del Eje ∑NdCP= sumatoria del nivel de cumplimiento de las políticas públicas n= número de políticas públicas por cada Eje
Plan de Desarrollo Municipal (PDM)	$NdCPDM = \frac{\sum NdCEj}{n}$	NdCPDM= nivel de Cumplimiento del Plan de Desarrollo Municipal ∑NdCEj= sumatoria del nivel de cumplimiento de los Ejes n= número de Ejes

FUENTE: elaboración a partir de los Lineamientos (2019 y 2023)

Considerando los resultados promediados de cada nivel de cumplimiento —estrategia, política pública y eje—, el resultado final se estratifica con el fin de conocer la eficacia de la gestión conforme a las escalas o rangos de 0 a 100, establecidos en los Lineamientos (véase la tabla 2).

TABLA 2.
Estratificación del Nivel de Cumplimiento del Plan de Desarrollo Municipal

Escala	Estratificación
Igual o mayor 90	Muy alto
Igual o mayor a 80, pero menor 90	Alto
Igual o mayor a 60, pero menor 80	Medio
Mayor 0 menor 60	Bajo
Igual a 0	Sin avance de atención

FUENTE: elaboración a partir de los Lineamientos (2019 y 2023)

En este orden, por mandato del artículo 32 Bis, de la Ley de Planeación para el Estado de Chiapas, los ayuntamientos, deben presentar ante el H. Congreso del Estado su Informe de Evaluación del Cumplimiento del PDM, dentro los plazos establecidos en la misma legislación.[3]

Asimismo, la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas en los Arts. 45, 57, 175, otorga atribuciones al gobierno municipal para elaborar y aprobar el Informe de evaluación del NdC. Es decir, esta ley deposita en los ayuntamientos la responsabilidad y la confianza de procesar, dar seguimiento e informar sobre dicho informe.

Por su parte, el H. Congreso del Estado recibe los Informes NdC, de los ayuntamientos y, a partir de su recepción, dispone de un plazo de 60 días para examinar y emitir su opinión (aprobación), concluido dicho termino, emite su opinión de acuerdo con los criterios siguientes (ver tabla 3).

No obstante, a los planteado con anterioridad al procedimiento del modelo de evaluación, surge una interrogante: ¿es suficiente el Informe del Nivel de Cumplimiento para evaluar de manera integral la eficacia de los planes de desarrollo municipal?

3 Los Municipios deberán presentar sus Informes de Evaluación del Nivel de Cumplimiento del Plan de Desarrollo Municipal al Congreso del Estado, dentro de los primeros tres meses del último año de calendario del periodo constitucional del Ayuntamiento.

TABLA 3.
Opinión de cumplimiento del Plan de Desarrollo Municipal

Resultado	Opinión
Media y alta, del 60% al 100%	Favorable
Bajo 0.01% a 59.99%	No favorable)
No se apegó a los lineamientos	No cumplimiento

FUENTE: elaboración a partir de los Lineamientos (2019 y 2023)

Ante la interrogante planteada, es necesario observar tres aspectos que cuestionan la eficacia de la gestión municipal: Primero, el desempeño de los gobiernos municipales en el cumplimiento del diseño y aprobación del PDM, véase la tabla 4.

TABLA 4.
Número de PDM entregados, aprobados sin o con observación por el H. Congreso del Estado en los periodos constitucionales 2018-2021 y 2021-2024

Periodo const.	Número de mun.	Entregados	Aprobados	Aprobados con observación	No entregados
2018-2021	124	121	27	94	3
2021-2024	124	116	27	89	8

FUENTE: elaboración propia, a partir de los dictámenes de aprobación de los Planes Municipales de Desarrollo para los periodos 2018-2021 y 2021-2024, por la Comisión de Planeación para el Desarrollo del H. Congreso del Estado.

Con relación con la tabla anterior, se observa que 11 ayuntamientos no cumplieron con la entrega del PDM durante ambos periodos. Además, se identifica un alto porcentaje de planes aprobados que presentan inconsistencias, como la falta de claridad en las políticas públicas, incluyendo diagnósticos, objetivos y estrategias, así como irregularidades en la aplicación de aspectos metodológicos. Estos elementos advierten una debilidad en el proceso de planeación.

Segundo, respecto al Informe de evaluación Nivel de Cumplimiento, de los 124 gobiernos municipales, durante el periodo constitucional 2018-2021, 27 no cumplieron con la entrega correspondiente. Para el periodo 2021-2024, esta cifra aumentó a 34 municipios que no cumplieron con la entrega en el

periodo establecido.[4] No obstante, la mayoría de los Informes entregados recibieron una opinión favorable por parte del H. Congreso del Estado.

FIGURA 1.
Número de informes de evaluación (NdC) recibidos, analizados y con opinión emitida por el H. Congreso del Estado

97 Informes de Evaluación del nivel de Cumplimiento del PMD 2018-2021	**85** Opinión favorable	**90** Informes de Evaluación del Nivel de Cumplimiento del PMD 2021-2024	**85** Opinión favorable
	05 No favorable		**00** No favorable
	07 No cumplimiento		**05** No cumplimiento

FUENTE: elaboración propia, a partir de Emisión de Opinión de la Evaluación del Nivel de Cumplimiento de los Planes Municipales de Desarrollo periodos (2018-2021) y (2021-2024) del H. Congreso del Estado

La falta de realización y entrega del Informe de Evaluación a nivel de cumplimiento representa un serio obstáculo para la transparencia y el seguimiento adecuado de los planes de desarrollo. Dado que la evaluación implica un análisis sistemático de las políticas públicas, su propósito es medir el nivel de cumplimiento de los objetivos en comparación con las metas previamente establecidas.

Esta evaluación es crucial para garantizar la eficiencia, eficacia y economía en el uso de los recursos públicos. La ausencia de este informe dificulta la toma de decisiones y compromete la rendición de cuentas ante la ciudadanía y los organismos responsables.

En tercer lugar, es relevante analizar la orientación de las políticas públicas integradas en los PDM, evaluadas a través de la dimensión NdC e implementadas a nivel territorial en los periodos constitucionales 2018-2021 y 2021-2024.

Para ello, se solicitaron, mediante la Plataforma Nacional de Transparencia, los 124 PDM de los gobiernos municipales de Chiapas. Se obtuvo respuesta del 80% de los municipios; sin embargo, no todos presentaron la información correcta, de este 80%, lo cual fue suficiente para estructurar una matriz de incidencia de políticas públicas.

4 Dentro de los primeros tres meses del último año de calendario del periodo constitucional del Ayuntamiento.

TABLA 5.
Matriz de incidencias de las políticas públicas por Eje, correspondiente al periodo 2018-2021 y 2021-2024

Descripción	2018-2021	2022-2024
Número de municipios procesados	36	61
Políticas Públicas (PP) analizadas	660	1 055
Eje 1. Servicios Públicos	201	323
Eje 2. Municipio seguro	72	152
Eje 3. Desarrollo social	312	
Eje 4. Desarrollo económico	131	167
Eje 5. Desarrollo ambiental	35	101

FUENTE: elaboración propia, a partir de los Planes de Desarrollo Municipal

De lo anterior, se observa que, en ambos periodos, las políticas públicas tienden a enfocarse en los servicios públicos y el desarrollo social, con una atención moderada al desarrollo económico y mínima en los temas de seguridad y desarrollo ambiental; es decir no se observa una simetría en los ejes temáticos que oriente un crecimiento.

Desde un enfoque metodológico, al evaluar los distintos niveles de cumplimiento (estrategias, políticas públicas o ejes) y promediar los resultados, es posible que datos con resultados no favorables, queden ocultos ante el resultado promediado final de la evaluación del NdC.

Esto se puede, ejemplificar con el siguiente caso hipotético de un Informe de evaluación del NdC del Plan de Desarrollo Municipal, en el que se determinan los promedios por cada elemento estratégico.

a) Determinación del NdC de las políticas públicas, a partir de los resultados de cada estrategia.

NdC de la Política Pública "A"			
Estrategias	Meta	Avance	NdC
1	5	40	40
2	5	80	80
3	2	50	50
			56.66

b) Determinación del NdC de cada Eje temático, a partir de los resultados de cada política pública.

NdC del Eje "Seguridad ciudadana"	
Políticas públicas	NdC
"A"	56.66
"B"	53.00
"C"	43.00
	50.88

c) Determinación del Nivel de Cumplimiento del Plan de Desarrollo (NdCPDM), a partir de los resultados de cada eje temático.

NdC del Plan de Desarrollo Municipal	
Ejes	NdC
1. Servicios Públicos	82.50
2. Seguridad ciudadana	50.88*
3. Desarrollo Social	50.00*
4. Desarrollo Económico	70.00
5. Desarrollo Ambiental	60.00
6. Desarrollo Institucional	50.00*
NdCPDM	60.56
FUENTE: elaboración propia	

Respecto al cuadro "Determinación del Nivel de Cumplimiento del Plan de Desarrollo (NdCPDM), a partir de los resultados de cada eje temático", se observa que los Ejes 2, 3 y 6 presentan un promedio inferior a 60, en contraste con los Ejes 1, 4 y 5. Este resultado puede atribuirse al promedio del nivel de cumplimiento de las políticas públicas y estrategias frente a las metas establecidas y alcanzadas. No obstante, el promedio global del NdCPDM, que es de 60.56, lo cual, según a lo indicado en la tabla 2, corresponde a un nivel de cumplimiento "medio".

En consecuencia, la valoración general puede considerarse "favorable" de acuerdo con la tabla 3; es decir, es aceptable el desempeño de dicho ayuntamiento, sin mediar el impacto del avance para los ejes 2, 3 y 6.

Esta percepción puede resultar engañosa, ya que la evaluación del NdC podría enmascarar la verdadera efectividad de la gestión en la ejecución de los planes de desarrollo, esto pone en evidencia la posible falta de pertinencia, diseño o impacto de las acciones emprendidas en la generación de valor público.

En este sentido, Méndez (2021), señala que la evaluación es un "…elemento indispensable para la acción gubernamental eficaz, porque permite conocer los efectos de la política pública y, en caso de que éstos hayan resultado desfavorables, detectar y corregir los errores o insuficiencia" (p. 302).

Por lo tanto, se puede evidenciar que la evaluación de NdC, se limita a proporcionar elementos que orienten de un periodo a otro, la consecución de las políticas públicas de acuerdo con las necesidades territoriales. Solo se concreta a reportar el nivel de cumplimiento sin cuestionar la pertinencia, el diseño o impacto, para ser susceptible de mejora.

CONCLUSIONES

La multiplicidad de desafíos administrativos, estructurales y territoriales, limitan en ocasiones, la operatividad de la gestión pública municipal en el cumplimiento de las etapas del ciclo de planeación, lo que perpetua una brecha entre la formulación, implementación y evaluación. Asimismo, la entrega tardía o la falta de entrega de instrumentos como el Plan de Desarrollo Municipal, del Informe de Evaluación del NdC, pone en entredicho la capacidad institucional y la voluntad política de los ayuntamientos para retroalimentar y mejorar los procesos de planeación, afectando la transparencia y la rendición de cuantas.

Por otra parte, es importante promover una simetría en las políticas públicas que prioricen la atención de problemas no circunscritos a un solo eje temático, sino abordados desde enfoques múltiples que contribuyan al desarrollo integral, a la reducción de brechas sociales y la mejora en la ca-

lidad de vida. En este tenor, la planeación debe dejar de concebirse como un ejercicio de mero cumplimiento y asumirse como un proceso territorial articulado, estratégico y participativo, orientado a atender las necesidades colectivas y no los intereses particulares, con el fin de avanzar hacia una gestión equitativa y orientada al bien común.

Bajo este imperativo, la evaluación del Nivel de Cumplimiento, como herramienta de medición de los Planes Municipales de Desarrollo, si bien, proporciona una metodología estructurada, presenta limitaciones que en ciertos casos pueden ocultar o enmascarar deficiencias. Por ello, debe reconfigurarse a la ampliación de criterios o aspectos complementarios que permitan valorar no solo el grado de cumplimiento de metas cuantitativas, sino también el impacto de los resultados de las políticas y estrategias implementadas.

Por último, es fundamental fortalecer la capacidad institucional de los gobiernos municipales, para consolidar una cultura de evaluación continua, institucionalizada y socialmente valorada, que favorezca una gestión pública eficiente y orientada a resultados.

REFERENCIAS

Gutiérrez, M. (Julio de 2010). Evolución jurídica del municipio en México. Congreso REDIPAL (VIRTUAL III) Red de Investigadores Parlamentarios en Línea. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Acuerdo (P.O. 21/06/2023). Acuerdo por el que se expiden los Lineamientos para la Evaluación del Nivel de Cumplimiento del Plan Estatal de Desarrollo y Programas Sectoriales. Periódico Oficial del Estado de Chiapas, junio 2023. www.congresochiapas.gob.mx/new/Info-Parlamentaria/iniciativas/INI_DIC_0560.pdf

Bracho, T. (2010). Políticas Basadas en Evidencias. En M. Merino et al., Problemas, decisiones y soluciones: Enfoque de políticas públicas. (pp. 291-319). FCE-CIDE.

Consejo Nacional de Población (CONAPO) (2021). Indicadores sociodemográficos e índice de marginación por entidad federativa.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2021). Informe de medición de la pobreza. Pobreza a nivel municipio 2010-2020.

Coronilla Cruz, R. y García Del Castillo, R. (2021). El arreglo federal y la política pública local en México. En A. M. García Ramírez, y R. García Del Castillo (Coords.), Retos locales de la política pública (pp. 55-94). UAM.

De la Rosa Rodríguez, J. J. y De León Calderón, A. P. (2019). Las políticas públicas con perspectiva territorial. En J. J. De la Rosa Rodríguez, S. García Yagüe y A. P. De León Calderón (Coords.), Politicas públicas con perspectivas territorial (pp. 21-44). UAM.

García López, R. y García Moreno, M. (2010). La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe. BID.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2021a). Localidades y población total por entidad federativa según tamaño de localidad. Censo de Población y Vivienda. Tabulados del Cuestionario Básico.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2021b). Viviendas particulares habitadas y ocupantes por entidad federativa, disponibilidad de energía eléctrica y drenaje según disponibilidad y ámbito de agua entubada.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2021c). Viviendas particulares habitadas y ocupantes por entidad federativa, disponibilidad y ámbito de agua entubada y fuente de abastecimiento y obtención de agua según disponibilidad de drenaje y lugar de desalojo.

Ley General de Desarrollo Social (LGDS). Diario Oficial de la Federación. Última Reforma publicada DOF 30 de diciembre de 2021. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDS.pdf

Ley de Planeación para el Estado de Chiapas. Periódico Oficial del Estado de Chiapas. Última reforma. P.O.

05 de julio de 2023. https://www.haciendachiapas.gob.mx/marco-juridico/municipal/informacion/Leyes/Desarrollo-Mpal.pdf

Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas. Periódico Oficial del Estado de Chiapas. Última reforma. P.O. 31-01-2018. https://www.haciendachiapas.gob.mx/marco-juridico/municipal/informacion/Leyes/Desarrollo-Mpal.pdf

Méndez Martínez, J. L. (2021). Política Públicas. Enfoque estratégico para América Latina. FCE.

EMMANUEL NÁJERA DE LEÓN*

MANUEL IVÁN ESPINOSA GALLEGOS**

JULIO GUILLÉN VELÁZQUEZ***

ENTRE REGULACIÓN Y AUTONOMÍA: GOBERNANZA INTERCULTURAL, POLÍTICAS DE RECONOCIMIENTO Y PARTICIPACIÓN INDÍGENA EN CHIAPAS (2000-2025)

Los autores ofrecen una mirada crítica sobre las estrategias implementadas en Chiapas para incorporar la participación indígena en la gestión pública bajo un enfoque multicultural durante el periodo 2000-2025. Destacan que las estrategias promueven espacios de gobernanza, aunque operan como mecanismos de regulación y de control, y se promueven desde una lógica vertical y occidentalizada. Su análisis revela tensiones entre los marcos normativos y las prácticas reales, así como las limitaciones del proceso de gestión intercultural en el estado. Entre los hallazgos señalan que el reconocimiento legal de la diversidad cultural en Chiapas presenta avances en el plano normativo, pero está limitada por inercias burocráticas y la ausencia de voluntad política, por lo que la participación indígena en los espacios de toma de decisiones ha sido más bien simbólica que transformadora, sin lograr una redistribución real del poder.

Los coordinadores

* Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Autónoma de Chiapas. Correo electrónico: emmanuel.najera@unach.mx. ORCID: 0000-0002-0780-6432.

** Facultad de Contaduría y Administración, Campus I, Universidad Autónoma de Chiapas. Correo electrónico: ivan.espinosa@unach.mx. ORCID: 0000-0002-1835-0485.

*** Centro de Estudios para el Desarrollo Municipal y Políticas Públicas, Universidad Autónoma de Chiapas. Correo electrónico: guillenv@unach.mx. ORCID: 0000-0001-5669-5196.

INTRODUCCIÓN

En las últimas dos décadas del siglo XXI las administraciones estatales en Chiapas han implementado estrategias para integrar la participación indígena en los procesos de gestión pública, articulando discursos de reconocimiento y adecuaciones normativas bajo el presupuesto multicultural. A partir de la premisa de que la diversidad puede ser institucionalmente planificada, estos esfuerzos han posibilitado políticas y procesos de gobernanza que, en términos foucaultianos, han operado como mecanismos de regulación y control.

A nivel federal las dos últimas administraciones encabezadas por el partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) han promovido la participación indígena y afromexicana en la gestión pública bajo el discurso del humanismo. Recientemente, en Chiapas esta agenda surge a partir de la reivindicación de la identidad indígena y sus simbolismos, respaldados por la estrategia política del jam ach'ulel,[1] lo que ha permitido la continuidad de un proceso de ajustes y reformas graduales para la inte-

1 Jam ach'ulel, de los idiomas tseltal y tsotsil, se traduce al español como "abre tu conciencia"; fue el lema central de la campaña de Eduardo Ramírez Aguilar para la gubernatura de Chiapas en 2024; su cuadrícula discursiva se emplea para enmarcar un discurso sobre inclusión, reconocimiento a la diversidad cultural y la transformación social.

gración de los principios del Art. 2 Const. Apartado B, y el fortalecimiento de la participación de los pueblos indígenas y afromexicanos. Sin embargo, dicha transición ocurre dentro de la continuidad de una lógica vertical y occidentalizada en la gestión pública estatal.

En ese tenor, a partir de la revisión de la agenda política en materia indígena en Chiapas, la colaboración busca documentar de manera procesual las condiciones en las que se desarrolla la participación indígena en los espacios de decisión gubernamental y ofrecer elementos reflexivos a partir de un cuestionamiento: ¿Cómo se integran y gestionan los principios de interculturalidad en la agenda de participación ciudadana en Chiapas?

El espacio temporal del trabajo se circunscribe al período 2000-2025 caracterizado por una etapa de iniciativas y reformas legales que (re)ajustaron los marcos de actuación gubernamental en materia de planeación, hechura e implementación de políticas públicas desde el enfoque del reconocimiento a las diversidades culturales. Dicho escenario posibilita comprender las tensiones entre los marcos normativos y las prácticas reales de una gestión intercultural, identificando los alcances y desafíos de este proceso.

EL INICIO DE LA GOBERNANZA INDÍGENA EN CHIAPAS

Contrario al consenso que existe de que el año 2001 supuso la construcción de un nuevo viraje en los procesos de gestión de lo étnico en México, el caso chiapaneco muestra que a partir de 1992 la agenda institucional indígena transitó por una re-orientación en sus mecanismos político-técnicos y propiamente del proceso complejo de gestión.

A finales de 1996, en medio de las mesas de diálogo entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y el gobierno federal, se precipitó una base discursiva en los marcos de actuación gubernamental estatal y municipal que por primera vez urgían "una nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas" aludiendo a la diversidad cultural y a una nueva sensibilidad política frente a los asuntos étnicos.

Este nuevo escenario contribuyó a que en algunos municipios y comunidades alteñas las organizaciones indígenas construyeran una praxis —desde

la idea de la apropiación "de lo político"— que en algunos casos incluyó el cuestionamiento sobre la actuación y desempeño de los funcionarios públicos locales y la institucionalidad municipal; en otros, los grupos políticos emergentes indígenas buscaron desplazar a élites, también indígenas, apelando a los principios de la democracia electoral y el pluralismo político, y en otros las "luchas" se orientaron hacia la incorporación dentro del proceso complejo de las políticas gubernamentales.

Entre 1997 y 1998, ante el aumento de los escenarios conflictivos en Chiapas surgió la urgencia de impulsar una reforma político-electoral. En abril de 1998, poco antes del proceso de elección local, se llevó a cabo una enmienda constitucional con dos dimensiones clave: por un lado, el reconocimiento de la población indígena como ciudadanía; por otro, la posibilidad de que los indígenas pudieran ser candidatos a puestos de representación, tanto en el Congreso local como en las planillas municipales de los municipios con mayoría indígena (Nájera, 2012).

Con pocos meses de iniciada la administración estatal de Pablo Salazar Mendiguchía (2000-2006) la agenda institucional en materia indígena se reorientó hacia la perspectiva del reconocimiento a la diversidad cultural. La ruta gubernamental partió de la urgencia de establecer esquemas de gestión a partir de ubicar a la entidad chiapaneca como una sociedad diversa, a pesar de que esta característica, tal como alude Gutiérrez (2006) ha sido inherente en las agrupaciones sociales.

Para legitimar esta acción, la institucionalidad estatal buscó en lo inmediato la producción de una política de verdad (Foucault, 1992) que hábilmente capitalizó con la idea de formular una nueva reglamentación jurídica en la relación gobierno-sociedad-pueblos indios apegada a los trabajos de San Andrés Larráinzar, y que a decir de la administración, la tarea inmediata consistió en "confeccionar nuevas reglas de convivencia, hechas por todos para ser respetadas por todos" (Informe de gobierno, 2001, p. 60).

El 8 de diciembre de 2000 la administración pablista sentó las bases jurídicas —y no así las operativas— del reconocimiento como el eje vehiculizador de su estrategia de gubernamentalidad. Dicho proceso, que Hale (2007) llamó para América Latina *constitucionalismo multicultural*, en Chiapas se caracterizó por incorporar conjuntos discursivos que apelaron

a la bondad jurídica de la diversidad y la propia institucionalización de la diferencia, pero no una ruta de acción real y efectiva sobre incorporar la diversidad cultural en los procesos de gestión gubernamental.

Los primeros tramos del reconocimiento se concentraron en la consolidación de nueva producción normativa —leyes, decretos, resoluciones y acuerdos— que procuró mostrar a una administración, interesada en la posibilitación de esquemas dialógicos desde la diversidad; la incorporación de liderazgos indígenas dentro del diseño de programas y, propiamente, en la mecánica de decisiones gubernamental.

Esta gramática institucional hizo posible la aparición de un conjunto de reglas y prácticas —que en algunos temas se flexibilizaron— al mostrar la posibilidad de una horizontalidad en la formulación de acciones: respeto y protección de la biodiversidad, conocimientos de los pueblos indios, cultura y educación, y en otros, como en los tendientes al "desarrollo", perfeccionaron las tácticas de supervisión e inspección, pero ahora desde el supuesto de que era urgente acompañar a los pueblos locales dentro del proceso global de políticas.

El siguiente paso de la nueva regulación política fue re-ajustar el dispositivo institucional históricamente encargado de la gestión del tema indígena. Cabe mencionar que el proyecto inicial —que fue parte de los compromisos de campaña de Salazar—, consistió en extinguir la otrora Secretaría para la Atención de los Pueblos Indígenas (SEAPI) e incorporar una representación integrada por indígenas que denominó *instancia de ombudsman de políticas públicas* con una secretaría técnica encargada de emitir recomendaciones y canalizar demandas, concertar-supervisar acciones y compromisos de gobierno.

El argumento construido por la administración inició con un diagnóstico devastador: la SEAPI se caracterizó por ser poco profesionalizante en su estructura administrativa, a nivel operativo mostró una constante reducción de recursos y a nivel técnico dio cuenta de la ineficacia del enfoque indigenista construido alrededor del trabajo del organismo (Informe de gobierno, 2001, p. 9) y de la (des)coordinación en los procesos de gestión con los organismos del gobierno federal.

Al finalizar el primer año de gestión, pese al argumento institucional de buscar la consolidación de un espacio "nuevo" de participación y representación que posibilitara, entre otras cosas, la co-gestión en la hechura de programas y políticas públicas; la transición institucional inició —como lo había sido durante las administraciones estatales del siglo XX— con el cambio de nombre del organismo para denominarse Secretaría de Pueblos Indios (SEPI).

Paralelamente, la institucionalidad estatal perfiló una serie de adecuaciones a los mecanismos político-técnicos que re-orientaron la agenda hacia la necesidad de construir "espacios para la convivencia entre pueblos indios y no indios" y la inclusión como fundamento de un efectivo estado de derecho, que fue soportada por cuatro ejes de acción:

a) Derechos de los pueblos indios y cultura de la paz.
b) Participación de los pueblos en la definición de la política pública.
c) Uso y disfrute colectivo de recursos naturales y desarrollo comunitario sustentable, y
d) Cultura y educación de los pueblos indios.

Los ajustes políticos partieron de la premisa de la consolidación de una nueva gobernabilidad, por lo que la administración se mostró bondadosa, interesada en hacer posibles esquemas de gestión dialógica desde la diversidad; la participación activa de los pueblos indios en las fases de estructuración de las acciones y la concreción de nuevas formas de interlocución. Además, se construyó una imagen de "defensa y respeto" de los pueblos locales en cuanto a la "capacidad de decisión sobre las obras y actividades [efectuadas] en sus localidades [asumiendo] que ningún proyecto de desarrollo se llevó a cabo sin el aval y participación de los beneficiarios" (Informe de gobierno, 2001, p. 78).

Este fraseo se acompañó con la unidad discursiva del respeto a la diversidad —identificada por la administración en los sistemas de creencias y formas de organización de los pueblos indígenas— a lo largo del ciclo de políticas y la implementación de acciones gubernamentales desde la lógica plural; por lo que se incorporó una serie gramatical que incluyó la incrustación de varios conceptos gerenciales: corresponsabilidad, coordinación, duplicidad y transversalidad en el proceso de implementación de políticas.

En cuanto a los ajustes técnicos, se vehiculizaron nuevas reglas de operación en el tratamiento y gestión de lo indígena, por lo que dentro de los planes y programas institucionales se advirtió una gramática y sintaxis que legitimó el reconocimiento como la nueva tecnología del poder estatal, al buscar:

> Impulsar el reconocimiento y el ejercicio pleno de los derechos colectivos de los pueblos indios [...] a partir de la consolidación de una política de desarrollo territorial y la protección de sus recursos naturales que garanticen la atención transversal de pueblos indios, definiendo y aplicando políticas públicas y programas integrales de los tres niveles de Gobierno con la participación de los pueblos indios (SEPI, 2006, p. 26)

De manera conjunta, se transitó de un proceso de gestión cautiva por la otrora SEAPI a la construcción de enlaces institucionales por parte de la SEPI; dicha acción posibilitó un nuevo esquema de vigilancia —a partir de la idea de la transversalidad de las tecnologías del reconocimiento— en cuestiones como el manejo de recursos ambientales, equidad de género y cultura de paz. A ello, hay que enfatizar que se edificó el terreno para fortalecer, o por lo menos visibilizar las relaciones intergubernamentales, en la figura de gestión denominada *mezcla de recursos*, lo que posibilitó la implementación de algunos programas: Autoconstrucción de vivienda para familias indígenas, Mejoramiento de vivienda y Proyectos productivos.

En cuanto a la incorporación de liderazgos indígenas al proceso de decisiones gubernamental, particularmente a la hechura de políticas (Aguilar, 1996) se concretaron complejos discursivos que invocaron las bondades sobre la aplicación de una planeación sectorial desde la pluralidad, el desarrollo normativo sectorial para la coordinación y el control de recursos con énfasis en los Ramos 33 y 28.

Sin embargo, si lo vemos desde otro punto de vista, la producción normativa en "clave étnica" propuesta por la administración pablista develó, en términos foucaultianos, las nuevas racionalidades de articulación del ejercicio de poder gubernamental; lo que interesó no fue la cuestión del reconocimiento en sí mismo, sino la concepción del reconocimiento en tanto

formación discursiva y tecnologías estatales que permitieran el ejercicio de gubernamentalidad sobre los pueblos locales.

Es decir, que la unidad discursiva del reconocimiento a las diversidades culturales "sería el juego de las reglas que [haría] posible durante un período determinado la aparición de objetos" (Foucault, 2014, p. 53) símbolos y maneras de gestión que caracterizaron al proceso de políticas indígenas en Chiapas.

Ciertamente, esta perspectiva relacional del poder perfiló nuevas figuras de gestión, en algunos casos, se formaron grupos solidarios productivos (agropecuarios, agrícolas o pecuarios), que se afianzaron mesas directivas al interior de las organizaciones indígenas y, en otros, se conformaron comités microrregionales y mesas municipales de representación para la gestión, seguimiento y evaluación de proyectos (vivienda e infraestructura carretera) que mediados por los dispositivos discursivos del reconocimiento y las técnicas de supervisión-disciplina a los "beneficiarios" construyeron las arenas de decisión y prácticas cotidianas de gestión entre los pueblos locales y el gobierno chiapaneco.

Con la reforma en materia indígena de mayo de 2001, no sólo se ajustaron los dispositivos jurídicos y de tratamiento, sino que también se replantearon los marcos de acción gubernamental. En ese contexto, la administración pablista replicó las nuevas regulaciones políticas; sin embargo, los ajustes fueron aceptados hasta la mitad de su gestión, en medio de inconformidades derivadas de los trabajos del Congreso de la Unión. Según el gobierno estatal, dichas modificaciones contravenían las reivindicaciones históricas de las organizaciones indígenas, así como los acuerdos alcanzados en San Andrés Larráinzar.

De esta manera se formularon programas que apelaron al nuevo valor moral del reconocimiento, sin que realmente estos incorporaran los nuevos esquemas relacionales desde la diferencia. Antes bien, se adecuaron dispositivos discursivos, en planes y programas en materia de proyectos productivos, vivienda, educación y cuidado al ambiente.

Justamente, dicha gramática institucional hizo posible la aparición de un conjunto de reglas y prácticas que caracterizaron a la gestión. Por ejemplo, cuando se implementaron acciones encaminadas para lograr, por un lado, respeto y protección de la biodiversidad, y por otro, conocimiento de los pueblos

indígenas, la institucionalidad estatal mantuvo "relaciones de tipo horizontal" a lo largo del proceso.

De manera contraria, cuando los procesos surgieron —o incluso fueron perfilados por algunas organizaciones indígenas— en materia de desarrollo, el marco de actuación se presentó de manera vertical y en algún momento el gobierno estatal lo hizo difuso, toda vez que lejos de incorporar las visiones locales se construyeron medidas institucionales para impulsar acciones de desarrollo sustentable e integral de los Pueblos Indios (SEPI, 2006, p. 12).

El 5 de julio de 2003, a la mitad de la gestión de Vicente Fox Quezada (2000-2006), se elogió la consolidación de la reforma institucional en materia indígena, que supuso, entre otras cuestiones, la abrogación del Instituto Nacional Indigenista (INI) y la creación y funcionamiento del nuevo dispositivo institucional denominado Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI). A decir de la administración federal, con la creación de la CDI se inició la etapa de consolidación de un nuevo modelo de atención transversal —y optimización de recursos presupuestales— para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas del país.

La parte operativa de la "nueva estrategia de gestión" supuso la consolidación de un modelo de "presupuesto consolidado en materia indígena". Dicho dispositivo de gestión sería denominado a partir del 2002 como el Programa para el Desarrollo de los Pueblos y las Comunidades Indígenas, mejor conocido como Fondo Indígena, y que a decir de la administración foxista "permitiría eficientar y coordinar el gasto público federal, alinear las prioridades del desarrollo y favorecer las acciones de transversalidad de las instituciones" (ORDEPI, 2002).

Conforme avanzó la administración foxista se consolidó un régimen discursivo amplio en torno a la cuestión indígena: el reconocimiento a la diversidad cultural chiapaneca, la convivencia con respeto a las diferencias, la continua revisión de la legislación estatal y la efectiva atención hacia los pueblos indios, esta bandera reivindicativa tomaría como base la consecución de la paz en Chiapas, a partir de la firma de los Acuerdos de San Andrés.

En el sexto Informe de Gobierno la administración pablista articuló una serie de fraseos y cuadrículas discursivas que, además de estructurar una gramática de gestión institucional, sirvieron para justificar los ajustes políti-

co-técnicos emprendidos a lo largo del sexenio. Aunque dichos reacomodos buscaron "ir más allá [de los ajustes administrativos desde la perspectiva] del reconocimiento multicultural y pluricultural de la entidad, y consolidar la Agenda de los pueblos indios de Chiapas" (Sexto informe de gobierno, 2006, p. 111), en ciertos momentos no lograron consolidar una interlocución más horizontal y culturalmente situada que permitiera el fortalecimiento de la agenda de los Pueblos Indios de Chiapas.

LA AGENDA SABINISTA DEL MILENIO Y LA CUESTIÓN INDÍGENA

Con el inicio de la administración estatal de Juan Sabines Guerrero (2006-2012) la agenda indígena se alineó a la lógica de gestión de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Dicha acción, que se caracterizó por la implementación de "nuevos" dispositivos de seguridad —so pretexto del bienestar— hacia la población étnica como una forma específica del poder, lo que Foucault (1999) llamó *gubernamentalidad*, en Chiapas tuvo una escala de tipo transnacional (Rodríguez, 2012; Ferguson y Gupta, 2002) —como se había intentado durante la década de 1970— al incorporar en la gestión a organismos multilaterales como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD-ONU), además de la propia iniciativa privada.

No obstante que en la entidad la cuestión de la diferencia fue cubierta, por lo menos en su aspecto político e ideológico desde la administración de Salazar Mendiguchía al re-conocer jurídicamente a la población e institucionalizar los procesos de gestión pública, la administración de Sabines retomó dicho presupuesto para concatenar la cuestión indígena y las propias "reclamaciones" culturales desde la base de los ODM.

Para ello, la administración estatal construyó un híbrido entre las políticas multiculturales y los planteamientos del milenio —aun cuando éstos últimos no hacen énfasis hacia la atención de los pueblos indígenas— los organismos públicos estatales se apropiaron del "régimen discursivo" del PNUD, por lo que la lógica de gestión se dirigió hacia la atención de los llamados municipios prioritarios con el propósito de elevar los índices de desarrollo humano (IDH): "La atención a los pueblos y comunidades indí-

genas que habitan en los municipios con menor IDH se realiza a través de la Estrategia para erradicar la pobreza extrema de acuerdo a los ODM de la ONU en los 28 municipios de menor IDH" (PED, 2007, p. 23)

Para hacer efectiva la estrategia de gubernamentalidad, la administración estatal pretendió "construir-actualizar" una plataforma discursiva que transitó de la implementación de programas vertidos desde la propuesta del "neoindigenismo de participación" hacia la institucionalización del reconocimiento de la diversidad cultural —desde la lógica compensatoria— y la participación activa de la población indígena en el proceso de decisión gubernamental dentro de la mecánica del cumplimiento de los ODM.

Dicha transición, a decir del gobierno, permitiría la concreción de los diferentes proyectos de desarrollo, en la medida que se "fortaleciera la capacidad gestora, construida con la participación representativa [de los pueblos indígenas] en el marco del reconocimiento y ejercicio de sus derechos" (PED, 2007, p. 23). En ese tenor, la estrategia gubernamental apuntó hacia la construcción de una base discursiva, que en lo inmediato produjo una realidad bondadosa y de vanguardia, la del reconocimiento: "El Estado de Chiapas, tiene una población pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. Esta Constitución reconoce y protege a los siguientes: Tseltal, Tsotsil, Chol, Zoque, Tojolabal, Mame, Kakchiquel, Lacandón, Mocho, Jacalteco, Chuj y Kanjobal" (Constitución Política del Estado de Chiapas, Capítulo IV, Art. 7).

En diciembre de 2009, la administración chiapaneca dio forma a la estrategia de gubernamentalidad mediante el anuncio con "bombo y platillo" de la llamada Ley de los Derechos Indígenas para el Estado de Chiapas (LDICH), dicho marco que cubrió los aspectos ideológico-discursivos de la mecánica de la diferencia —no así los técnicos de diálogo con la otredad— hizo efectivo —por lo menos discursivamente— "la participación de los pueblos étnicos en la vida pública del estado desde el respeto hacia las diferencias culturales": "El poder ejecutivo, a través de las instancias de planeación competente, promoverán la participación de las comunidades indígenas en la formulación, diseño, aplicación y evaluación de programas de desarrollo del interés para dichas comunidades" (LDICH, Art. 74).

Esta nueva jurisprudencia –que en el fondo mostró similitud a la ley aprobada en julio de 1999– partió de la necesidad de "actualizar" la realidad

indígena, mediante la instrumentación de una serie de derechos: políticos, sociales, culturales y democráticos. El contenido de la misma se orientó a re-plantear la cuestión de la participación política desde la libre determinación y el respeto a los usos y costumbres; la cuestión de las mujeres indígenas, los niños, jóvenes y adolescentes; la salud y asistencia social, el aprovechamiento de los recursos naturales; el desarrollo económico de los pueblos y comunidades indígenas.[2]

Desde la racionalidad gubernamental y como parte de la edificación de una "política de verdad" (Foucault, 1992) la aprobación de la ley permitió, a decir del expresidente de la Comisión de Pueblos y Comunidades Indígenas del Congreso del Estado, Javier Martínez Vargas (JMV), construir un "nuevo" momento en la relación con los pueblos indígenas y su participación en proyectos de desarrollo:

> Con esta ley se busca que la población indígena de la entidad tenga oportunidades de desarrollo que permitan mejorar su calidad de vida, sin que esto represente la pérdida de su cultura. Es decir, brinda un marco jurídico con el que se respetan las diferencias culturales y se brindan las mismas oportunidades para una subsistencia integral.
>
> [Y agrega:] ahora no sólo se fomenta el respeto a los usos y costumbres, sino que se establece un marco jurídico para el acceso a mejores oportunidades de desarrollo (29 de diciembre de 2009, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas).

Sin embargo, si lo vemos desde otro punto de vista, la aprobación de la ley y de una diversidad de iniciativas: parlamento indígena, el proyecto de ciudades rurales, programas de desarrollo, se redujeron a cumplir con

2 La revisión de la ley en materia de derechos y culturas indígenas, correspondiente al capítulo IX intitulado Desarrollo económico de los pueblos y comunidades indígenas, muestra ambigüedades y algunos contrasentidos; por ejemplo, en su Art. 75 dice, a la letra: "el poder ejecutivo podrá convenir con las comunidades indígenas las operación de programas y proyectos productivos conjuntos, tendientes a promover su propio desarrollo"; sin embargo, en el Art. 77 se señala como opción del desarrollo, el impulso de empresas: "El gobierno del Estado y los Ayuntamientos impulsarán el establecimiento de empresas […] con la finalidad de optimizar la utilización de materias primas y de fomentar la creación de fuentes de trabajo".

los formalismos del reconocimiento; en otros casos su propósito fue "apaciguar" descontentos y los posibles "focos" de movilización extendidos en varias regiones chiapanecas y menos a la propia construcción de diálogo desde la diferencia.

Además, la jurisprudencia ha permitido la fabricación de un "nuevo" discurso de verdad (Foucault, 1992, p. 162) empleado, sin distingo alguno, por funcionarios estatales, municipales e incluso miembros del congreso local —fuesen mestizos o indígenas— construido a partir de la ficción de una política —que no existe— o que en el caso particular se ha orientado a cubrir los formalismos del reconocimiento.

LA CUESTIÓN INDÍGENA EN EL CHIAPAS CONTEMPORÁNEO (2012-2024)

A pesar de que han transcurrido más de dos décadas desde el inicio de las reformas en materia indígena en Chiapas, los (re)ajustes institucionales en el funcionamiento de los organismos públicos gubernamentales, así como la actualización normativa en diversos ámbitos —como la Ley de Derechos y Cultura Indígenas, el gobierno y la administración municipal, y la participación ciudadana—, han avanzado de manera fragmentaria y en muchos casos sin una articulación efectiva con las realidades comunitarias.

No obstante que se han generado marcos legales y modificaciones estructurales en la gestión gubernamental, persisten profundas contradicciones entre el reconocimiento formal de derechos y su aplicación efectiva, que en muchos casos limitan la aplicación de estos cambios. Y es que, las reformas, lejos de consolidar un reconocimiento pleno de los derechos indígenas, han sido implementadas en un contexto donde las inercias burocráticas y las resistencias institucionales dificultan su alcance. Además, la actualización normativa no siempre se traduce en un ejercicio real de autonomía y representación comunitaria, pues muchas de estas disposiciones operan bajo lógicas estatales que desdibujan la pluralidad de los sistemas normativos indígenas.

Por ejemplo, si bien se han impulsado mecanismos de participación ciudadana, su implementación real ha sido limitada, como evidencia el hecho de que más de 80% de los municipios no cuentan con espacios para la

participación o consulta ciudadana (Instituto Mexicano para la Competitividad [IMCO], 2018). En cuanto a la presencia de mujeres en los órganos deliberativos locales, de acuerdo con ONU Mujeres (2025), en América Latina apenas alcanza 31%. Estos datos revelan no sólo una falta de voluntad política, sino también una estructura institucional que mantiene prácticas excluyentes y centralistas.

La paridad de género en los municipios de los Altos de Chiapas continúa enfrentando obstáculos estructurales que impiden su consolidación real. Aunque se han implementado reformas y mecanismos para garantizar la participación de las mujeres en los espacios de toma de decisiones, estas medidas han sido, en muchos casos, desvirtuadas por prácticas que perpetúan su invisibilización. Entre ellas destaca la figura de *presidente por usos y costumbres*, una estrategia que ha permitido buscar otros "caminos" de representación sin transformar realmente las dinámicas de poder. En este modelo, aunque formalmente una mujer ocupa el cargo de presidenta municipal, en la práctica es su esposo quien asume la toma de decisiones y el ejercicio del poder, reproduciendo así un sistema patriarcal disfrazado de inclusión.

Esta situación da cuenta de una paradoja en la gobernanza local: el reconocimiento a la diversidad cultural impulsado desde inicios del siglo XXI no se traduce en una redistribución efectiva del poder. Las estructuras tradicionales siguen encontrando formas de adaptarse a la normativa sin modificar la esencia de su control. De este modo, el acceso de las mujeres en lo micro, y también la incursión de la población indígena a cargos públicos estatales y locales, se ha convertido en una formalidad vacía, en la que el ejercicio del liderazgo sigue mediado por figuras masculinas o en su caso por figuras mestizas que asumen no sólo el cargo real sino el rumbo de la agenda política, su intensidad e incluso los procesos decisorios. La simulación de paridad no sólo afecta la legitimidad de las elecciones municipales, sino que también profundiza la desconfianza en las instituciones y en los mecanismos democráticos que deberían garantizar una representación equitativa.

Además, este dato pone de manifiesto las tensiones entre el reconocimiento legal de derechos políticos y las prácticas tradicionales, muchas veces reproducidas sin incorporar una perspectiva de equidad de género. Aunque

no existen cifras oficiales para todo el país, el Observatorio de Mujeres de Chiapas indica que las mujeres siguen siendo minoría en espacios de participación comunitaria. Así, la evidencia sugiere que la mayoría de estos cargos —incluyendo consejos ciudadanos— continúan ocupados por hombres, lo que ratifica una brecha de género persistente. Esta realidad no sólo limita el acceso de las mujeres a espacios de decisión, sino que refuerza una estructura de exclusión que se perpetúa en distintos niveles del ejercicio político.

En el contexto actual (junio, 2025) marcado por la continuidad de dos administraciones respaldadas por el partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), pero con candidatos venidos de otros partidos políticos,[3] el reconocimiento de la diversidad cultural en Chiapas permanece atrapado en una paradoja evidente: continuidad de reformas normativas de vanguardia, pero carentes de respaldo institucional necesario para garantizar su aplicación efectiva, como la discutida en el Congreso Local en febrero de 2025 (Flores, 2025), orientada a la promoción de la "participación activa" de los pueblos indígenas y afromexicanos en la vida pública de Chiapas mediante la reivindicación identitaria, que, aunque progresistas en papel, limitada tanto por la falta de mecanismos administrativos como por la insuficiencia de recursos públicos destinados a su implementación.

Este escenario revela una dinámica recurrente: la producción de un marco jurídico avanzado que se desvincula de la realidad operativa del gobierno. La distancia entre el discurso político y la gestión concreta no sólo diluye el impacto de las reformas, sino que perpetúa una lógica de simulación donde el reconocimiento formal sustituye a las transformaciones estructurales. La retórica de la inclusión y el reconocimiento a las diferencias culturales contrasta con la persistencia de modelos administrativos que restringen la participación real de los sectores históricamente invisibilizados.

A esto se suma la contradicción de un Estado que reivindica la diversidad cultural como eje de su agenda progresista mientras mantiene prácticas

3 Conviene señalar que, si bien MORENA gobierna la entidad chiapaneca, sus dos candidatos han venido de filas partidarias distintas, Rutilio Escandón Cadenas (2018-2024) de las filas del PRD y el actual gobernador, Eduardo Ramírez Aguilar (2024-2030) del PVEM.

institucionales que obstaculizan que esto se materialice. La falta de coordinación entre distintos niveles de gobierno, así como la ausencia de voluntad política para revisar los esquemas tradicionales de gestión, refuerzan un aparato burocrático que opera con inercias excluyentes. La centralización de decisiones y la resistencia a modelos participativos profundizan la brecha entre lo normativo y lo aplicable, debilitando la credibilidad de las reformas impulsadas.

Por otro lado, el acceso restringido a recursos públicos destinados a la implementación de estas normativas revela el carácter superficial del reconocimiento. La asignación presupuestaria, lejos de responder a criterios de equidad, refleja las prioridades políticas que aún privilegian sectores con mayor rentabilidad electoral sobre aquellos que requieren una inversión estructural a largo plazo. Esto se traduce en programas insuficientes y limitados a una lógica asistencialista, incapaces de promover la autonomía y el fortalecimiento comunitario.

Finalmente, la narrativa oficial, ahora afianzada en la noción de *chiapanequidad*, reincide en la reutilización estratégica de la identidad indígena dentro del discurso estatal, celebrando supuestos avances en inclusión que contrastan con la persistencia de prácticas profundamente excluyentes en el aparato gubernamental. La ausencia de indicadores precisos para evaluar el impacto de estas políticas, combinada con la tendencia a privilegiar gestos simbólicos sobre transformaciones estructurales, reduce el reconocimiento de la diversidad a una retórica vacía. Así, lejos de constituir un mecanismo de justicia, esta estrategia discursiva opera como una forma de control que simula apertura sin alterar las dinámicas de exclusión.

La insistencia en la diversidad como un activo estatal, más que como un derecho enmarcado en procesos reales de autonomía y participación, evidencia el carácter instrumental de la inclusión promovida desde las esferas gubernamentales. En lugar de desafiar las desigualdades históricas, estas iniciativas consolidan un modelo donde el reconocimiento opera como una transacción política, ofreciendo legitimidad sin alterar las estructuras de poder que continúan marginando a las comunidades indígenas. Esta dinámica refuerza un imaginario oficial en el que la pluralidad se celebra mientras sus actores continúan siendo subordinados.

Revertir esta lógica requiere más que ajustes normativos o compromisos institucionales superficiales; demanda un desmontaje de las estructuras que perpetúan la subordinación de los pueblos indígenas dentro del orden estatal. Esto implica abandonar la retórica de la diversidad administrada y avanzar hacia mecanismos que garanticen autonomía, representación efectiva y el desplazamiento de prácticas burocráticas que, bajo el velo de la inclusión, continúan operando como dispositivos de exclusión. Sólo así es posible transformar la gobernanza en un espacio de redistribución y justicia, en lugar de un ejercicio de legitimación política.

ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

En estas dos décadas del siglo XXI el proceso de reconocimiento de las diferencias culturales en Chiapas ha caminado en paralelo de un proceso de ajustes a la producción normativa y discursos institucionales, pero sigue entrampado en una paradoja estructural: mientras se impulsa un marco legal progresista, de avanzada, su aplicación efectiva se ve limitada por inercias burocráticas y falta de voluntad política. La gestión del "desarrollo indígena" ha operado bajo lógicas estatales que priorizan la rutinización administrativa sobre el ejercicio real de autonomía, transformando el reconocimiento en una herramienta discursiva más que en una vía de redistribución del poder.

Si bien la presencia de los pueblos locales es visible en espacios de decisiones gubernamentales, para el caso de Chiapas la presencia, en muchos casos ha contribuido a la reproducción de un esquema de gobernanza en el que la diversidad se reconoce en el papel, pero se instrumentaliza en la práctica para legitimar políticas de gestión sin alterar las estructuras de exclusión. Así, mecanismos como la paridad de género en municipios indígenas, la participación comunitaria y el acceso a recursos siguen funcionando bajo una lógica asistencialista que no modifica las dinámicas de poder preexistentes.

Igualmente, la reciente experiencia de la agenda legislativa sobre la participación activa de los pueblos indígenas y afromexicanos, aunque prometedora, enfrenta los mismos desafíos estructurales que han impedido la

transformación real de la relación entre el Estado y los pueblos originarios. Más que avanzar en una distribución equitativa del poder, la narrativa oficial sobre la diversidad cultural ha reforzado su carácter simbólico, perpetuando la distancia entre la normatividad y la realidad operativa en los espacios de decisión gubernamental.

Si bien en estas dos décadas del siglo XXI en Chiapas se han construido otras dinámicas de presencia y participación de los pueblos locales en los organismos públicos gubernamentales estatal y municipal, y propiamente en los espacios de decisión, el reconocimiento de la diversidad en Chiapas continúa siendo una transacción política que otorga legitimidad sin desmontar las estructuras de subordinación, manteniendo un imaginario oficial en el que la pluralidad es celebrada, pero sus actores siguen marginados del ejercicio efectivo del poder. Por lo que la brecha entre el discurso y la aplicación concreta de las reformas revela la necesidad de replantear, no sólo los mecanismos de participación, sino el modelo mismo de gobernanza que sigue definiendo la relación entre el Estado y los pueblos indígenas en la entidad.

REFERENCIAS

Aguilar Villanueva, L. (1996). Estudio introductorio. En L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), Problemas públicos y agenda de gobierno (pp. 15-72). Miguel Ángel Porrúa.

Ferguson J. y Gupta, A. (2002). Spatializing States: Toward an Ethnography of Neoliberal Governmentality. American Ethnologist, 29(4), 981-1002.

Flores, I. (19 de febrero de 2025). Chiapas aprueba reforma constitucional para la protección de los Derechos Indígenas y Afromexicanos. El Heraldo de Chiapas. https://oem.com.mx/elheraldodechiapas/local/congreso-de-chiapas-reforma-la-constitucion-para-garantizar-autonomia-y-derechos-de-pueblos-indigenas-y-afromexicanos-21754264

Foucault, M. (2014). Obrar mal decir la verdad. La función de la confesión en la justicia. Curso de Lovaina. Siglo XXI Editores.

Foucault, M. (1999). La gubernamentalidad. En Estética, ética y hermenéutica. Obras esenciales (Vol. III) (pp. 175-197). Paidós.

Foucault, M. (1992). Verdad y poder. En Microfísica del poder (pp. 175-189). Ediciones de la Piqueta.

Gutiérrez Martínez, D. (2006). Prólogo. El espíritu del tiempo: del mundo diverso al mestizaje. En D. Gutiérrez Martínez (Coord.), Multiculturalismo desafíos y perspectivas (pp. 9-22). Siglo XXI Editores-COLMEX-UNAM.

Hale, C. (2007). ¿Puede el multiculturalismo ser una amenaza? Gobernanza, derechos culturales y política de la identidad en Guatemala. En L. M. Lagos y P. Calla (Comps.), Antropología del Estado. Dominación y prácticas contestatarias en América Latina, Cuaderno de futuro 23, Informe sobre desarrollo humano (pp. 286-346). PNUD.

Instituto Mexicano para la Competitividad. (2018). Rescatando la vida pública desde lo local. En Índice de Competitividad Urbana 2018: Califica a tu alcalde. Manual urbano para ciudadanos exigentes (pp. 87–94). IMCO. https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/o.Rescatando-la-vida-ICU-2018.pdf

Nájera De León, E. (2012). Gestión política y etnicidad en el ayuntamiento de San Cristóbal de Las Casas (1994-2008). Revista Pueblos y Fronteras Digital, 7(13), 61-91.

ONU Mujeres. (2025). Datos y cifras: Liderazgo y participación política de las mujeres. https://www.unwomen.org/es/articulos/datos-y-cifras/datos-y-cifras-liderazgo-y-participacion-politica-de-las-mujeres

Rodríguez Castillo, L. (2012). Desarrollo social y gobernabilidad precaria. Ciudades: Análisis de la Coyuntura, Teoría e Historia Urbana, (93), 2-10.

DOCUMENTOS OFICIALES

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas.

Informe de Gobierno. Un año con paso firme (2001).

Plan de Desarrollo Chiapas 2000-2006.

Plan Estatal de Desarrollo Chiapas Solidario 2007-2012. Alineación a los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Programa Institucional de la Secretaría de Pueblos Indios 2007-2012.

Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2001-2006: Estado, pueblos indígenas, sociedad: hacia una nueva relación, Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (ORDEPI)

Secretaría de Pueblos Indios (2006). Glosa del sexto informe.

Secretaría de Pueblos Indios (2001). Glosa del primer informe.

Secretaría de Pueblos y Culturas Indígenas (2010). Glosa del cuarto informe.

Sexto Informe de Gobierno. Cumplimos seis años de transformar a Chiapas (2006).

EDUARDO TORRES ALONSO*

PRESENCIA Y PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE CHIAPAS

Eduardo Torres Alonso reflexiona el avance de la presencia femenina en los gobiernos locales y estatales, así como en la elección de Claudia Sheinbaum Pardo como primera presidenta de México para el periodo 2024-2030. Analiza la transición de las políticas afirmativas en México de las cuotas a la paridad del sistema político mexicano. Al observar la situación en el estado de Chiapas, encuentra que el ámbito municipal existe una brecha de género en la representación política de las mujeres, expresando que la paridad de género enfrenta dificultades en el ámbito municipal, aspecto que también es señalado por los autores del capítulo anterior, especialmente en la región de los Altos de Chiapas. A través de sus líneas muestra la existencia de un patriarcado administrativo que limita la contribución de las mujeres, y la de estereotipos y roles de género que estructuran las relaciones sociales en un orden binario en el que lo masculino se asocia con la vida pública y lo femenino con el ámbito privado; esto acentúa desigualdades en el ámbito municipal, que se erige como el espacio en donde la resistencia al logro de una igualdad sustantiva entre mujeres y hombres es mayor, aunque, de forma paradójica, representa el espacio social por excelencia más cercano a la ciudadanía.

Los coordinadores

* Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico: etorres@unam.mx. ORCID: 0000-0002-0868-2240.

INTRODUCCIÓN

Las elecciones federales celebradas el 2 de junio de 2024 dieron como resultado el segundo triunfo consecutivo de Morena y su coalición partidista y que, por primera vez en la historia, una mujer ganara la Presidencia de la República. Claudia Sheinbaum Pardo, quien compitió contra Xóchitl Gálvez Ruiz, de la coalición Fuerza y Corazón por México (integrada por los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática) y contra Jorge Álvarez Máynez, de Movimiento Ciudadano, rompió el techo de cristal. Su triunfo representó un avance significativo en las relaciones entre mujeres y hombres en México. Además, junto con ella, se conformó un Congreso de la Unión paritario, los poderes legislativos locales tienen una presencia significativa de diputadas y hay un número cada vez mayor de presidentas municipales, alcaldesas, síndicas y regidoras; al finalizar el 2024 hubo 13 mujeres ejerciendo el mando como gobernadoras.

Estos resultados habrían tardado más tiempo en llegar sin la organización y exigencia de las mujeres y los movimientos feministas. Resultado de la constancia y cabildeo por parte del activismo aquellas que se adscriben al feminismo institucional (Palma Cabrera y Vázquez Correa, 2023), como de otras

expresiones feministas, se lograron establecer acciones afirmativas, primero como cuotas de género no obligatorias para los partidos políticos, luego haciéndolas un requisito indispensable para la aceptación de las listas de candidaturas con porcentajes para mujeres y hombres que cambiaron del 30 al 40%, y del 70 al 60%, respectivamente (Medina, 2010; González et al., 2016; Gilas, 2014), y, después, con el establecimiento de la paridad, aplicada, en algunos casos a "golpes de sentencias" (Marván, 2021; Spigno, 2024). Esta, como estado de cosas, no sólo se mandató para los cargos electivos, sino para los de designación (Vázquez, 2024; Fierro y Burgos, 2022), haciendo que todos los poderes públicos y en todos los niveles de gobierno fuera una condición necesaria para renovarlos.

Tanto las cuotas como la paridad no pudieron haberse concretado sin la lucha por la ciudadanía femenina (Scott, 2012). El movimiento sufragista mexicano (Cano, 2020; Ramírez, 2020; Lau Jaiven y Rodríguez Bravo, 2017; Tuñón, 2002; Ruiz, 2020) partió del hecho de reconocer que mujeres y hombres son iguales y que la exclusión de la ciudadanía de las primeras obedecía a una serie de sinrazones basadas en estereotipos y roles de género. Así lo expresaron las participantes en los congresos feministas de Yucatán de 1916 (Peniche, 2017; Alejandre y Torres, 2016) y quienes apoyaron la incorporación del derecho al voto femenino en el Congreso Constituyente de 1916-1917 (Torres, 2020).

Sin embargo, los hombres siguen sobrerrepresentados en puestos ejecutivos y en los parlamentos, no sólo en México, sino a nivel mundial, a pesar de que la igualdad entre mujeres y hombres es un principio ordenador de las relaciones humanas. Sólo en 25 países las mujeres son jefas de Estado o de Gobierno y apenas superan una cuarta parte de la composición de los parlamentos en el planeta con el 27.2 por ciento. Por otro lado, al interior de los gobiernos, las mujeres se ocupan de temas tradicionalmente asignados a ellas como igualdad de género (87%), asuntos de familia e infancia (71%) e inclusión social y desarrollo (56%), y casi no participan en los asuntos religiosos (2%), energía y minería (12%), transporte (13%) y defensa (13%) (ONU Mujeres, 2025).

La realidad global se corresponde con la mexicana. Para 2022, las presidentas municipales o alcaldesas fueron 545 en un universo de 2,471

demarcaciones territoriales; es decir, 28.9%. Para ese momento, Chiapas tenía 13 presidentas municipales y 111 presidentes (INE, 2022). La diferencia es abrumadora. Resultado del proceso electoral 2023-2024 las cifras han cambiado, pero aún hay muy pocas mujeres presidiendo los ayuntamientos, y en la composición del cabildo como de la administración pública municipal siguen siendo minoritarias.

El impacto de las cuotas y de la paridad es innegable. Merced su existencia, más mujeres pudieron acceder a cargos públicos y sin su diseño y aplicación –a veces obligando a los actores– habría muchos menos mujeres en puestos de decisión política y administrativa. Sin embargo, para tener una realidad que coincida con el mandato legal paritario hace falta un tramo que recorrer, en especial, en el orden municipal.

GOBIERNOS MUNICIPALES EN MÉXICO: ALGUNAS CONSIDERACIONES

Desde su establecimiento en el siglo XVI, el municipio ha sido la base de la organización política y social de México. Su permanencia en los momentos de paz como de conflictos internos y externos, con formas de gobierno republicanas o monárquicas, con un Estado federal o central (Valencia, 2017; Muñoz y Ruiz Massieu, 1979), es testimonio de que esta institución funciona y la población mexicana ve en ella al primer peldaño de la estructura administrativa y política del país (Zorrilla, 1997).

Sin afán de hacer un recorrido histórico de esta institución, es notorio el cambio que ha tenido desde su establecimiento por Hernán Cortés el 22 de abril 1519 hasta las reformas constitucionales de 1983 y 1999. Este largo trecho de tiempo permite pensar sobre lo que ha sido y sobre lo que puede ser. En principio, hay que mencionar que los municipios –reflejo de las sociedades– están lejos de ser uniformes y de tener una vocación única; por el contrario, la heterogeneidad es lo que existe. No puede ser de otra manera, si se consideran los propios orígenes históricos de cada uno de ellos y los derroteros que han tenido, con patrones de evolución, también, distintos (Merino, 2020).

No obstante, cada vez hay más problemas que se resuelven en conjunto. La pobreza, por ejemplo, es uno de ellos. Con datos del 2020, esta se concen-

tró en 173 municipios, siendo Oaxaca, Chiapas y Guerrero los estados con mayor número de personas en esta situación (Coneval, 2020). Esta realidad social y de proximidad geográfica impulsa una acción coordinada no sólo entre la federación y los gobiernos estatales, sino entre municipios.

Los datos sobre este problema estructural para el caso chiapaneco son los siguientes: con una población total de 6,028,154 habitantes, 67.4% (3,838,705 personas) es pobre. De este universo, 2,231,195 personas (39.2%) están en el rubro pobreza moderada y 1,607,510 (28.2%) se encuentran en la condición de pobreza extrema. El promedio nacional para la pobreza moderada es de 29.3% y para la pobreza extrema de 7.1% (Secretaría del Bienestar, 2025), Chiapas supera, por mucho, ambas cifras lo que hace que este problema que no ha podido ser resuelto a pesar de los múltiples programas sociales puestos en marcha, sea uno de los que mayor urgencia deban atenderse por los tres órdenes de gobierno, pero ¿qué puede hacer un municipio pobre cuyo presupuesto apenas le sirve para las tareas mínimas? ¿Qué se puede hacer con su administración pública cuya capacidad institucional es baja y sus recursos, los pocos, son empleados patrimonialmente?

Si lo que persiguen los gobiernos es generar beneficio social (Mejía, 2020), entonces se hace necesario contar con recursos y capacidades. Hay que distinguir el beneficio social de la dádiva. El primero implica el cumplimiento de las funciones de gobierno, mientras que el otro es un recurso potencialmente usado para la conformación de clientelas. Pero para que el municipio ejecute sus tareas, tiene que considerar que no es un poder independiente, sino condicionado por otros. La agenda del municipio (como la de otros niveles de gobierno) pasa por hacerle frente a problemas que lo superan: crisis de la globalización, desempleo creciente, bajo nivel adquisitivo, migraciones, inseguridad y delincuencia, corrupción, crisis hídrica, entre otros temas que hacen que los recursos municipales sean, a todas luces, insuficientes; no obstante, esa es realidad en donde están los municipios, tanto los muy ricos como los muy pobres.

Para tener un panorama de la realidad política y administrativa de los municipios mexicanos, conviene revisar el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México. Al cierre de 2022, en el país hubo 2,458 personas presidentas municipales y alcal-

des. Casi ocho de cada diez fueron hombres. La predominancia masculina en este nivel de gobierno se ha mantenido como puede apreciarse en la siguiente tabla (ver tabla 1).

TABLA 1.
Personas presidentas municipales y personas alcaldes, según sexo

SEXO	AÑO					
	2012	2014	2016	2018	2020	2022
Hombre	1 773	2 274	2 113	1 901	1 891	1 892
Mujer	150	180	278	512	568	563
No identificado	139	485	0	36	26	3

FUENTE: elaboración propia con datos de INEGI (2025).

Si se desagregan los datos de arriba por la forma de elección de la persona presidenta municipal, se tiene que 1,991 fueron electas mediante un proceso electoral a partir de la propuesta de algún partido político, seleccionada con las reglas de este; 411, por su parte, asumieron el cargo mediante un sistema normativo indígena; 26 ganaron elecciones bajo la figura de candidatura sin partido o independiente; 13 más lo hicieron mediante elecciones postuladas por algún partido, previa selección bajo un sistema normativo indígena, y 19 por otra forma de elección (INEGI, 2025).

Lejos quedó la época de que un partido político dominada todos los municipios. Más aún, este ámbito geográfico fue pionero en la democratización del país. Por ejemplo, en León, Guanajuato, en enero de 1946, la Unión Cívica Leonesa ganó las elecciones, pero no se le reconoció el triunfo. Luego el movimiento de la Unión Cívica Potosina, con Salvador Nava como representante, es muestra de que en el municipio el descontento con el otrora partido oficial existía (Meyer, 1994). En suma, el cambio político empezó desde lo local. El contexto contemporáneo es multipartidista y políticamente plural.

Con relación a la identificación partidista de las personas presidentas municipales y alcaldes, la información es la que se presenta a continuación (ver tabla 2).

TABLA 2.
Personas presidentas municipales y personas alcaldes, según afiliación partidista (2022)

PARTIDO POLÍTICO	NÚMERO DE PERSONAS PRESIDENTAS MUNICIPALES Y ALCALDES
Morena	562
Partido Revolucionario Institucional	38
Partido Acción Nacional	296
Partido Verde Ecologista de México	144
Movimiento Ciudadano	142
Partido de la Revolución Democrática	13
Partido del Trabajo	87
Sin partido político	459
Otro partido político	169

FUENTE: elaboración propia con datos de INEGI (2025).

En 2022, los ayuntamientos y concejos municipales se integraron por 19,749 personas síndicas, regidoras y concejales, de las cuales, 46.9% fueron hombres y 53% mujeres (ver tabla 3).

TABLA 3.
Personas integrantes de ayuntamientos y concejos, según sexo (2022)

PARTIDO POLÍTICO	MUJERES	HOMBRES	NO IDENTIFICADO
Personas síndicas	1 544	1 081	0
Personas regidoras	8 840	8 113	11
Personas concejales	75	85	0

FUENTE: elaboración propia con datos de INEGI (2025).

El número de dependencias que integran la administración pública municipal, de acuerdo con la información proporcionada por el INEGI, para 2022, fue de 44,508. El 93% perteneció a la administración centralizada y el resto a la paramunicipal. Las personas titulares de estas dependencias por sexo se distribuyeron de esta forma: hombres, 66.1%, y mujeres, 33.5% (INEGI, 2025). Además, la distribución de funciones en la administración pública de acuerdo con el sexo de las personas persiste.

> En México, cerca de 50% de quienes formamos parte de la administración pública somos mujeres, pero solamente el 29% de ellas se colocan en niveles de toma de decisiones [...]. Las mujeres tienden a contar con puestos de menor rango, con menos prestigio y sueldos más bajos. Son sectores dentro de la administración pública que tradicionalmente se consideran sectores "ligeros" o feminizados, como cultura, educación, salud y turismo. [...] la eliminación de las prácticas discriminatorias no ha producido, directamente, una mejora sustantiva en el grado de participación de las mujeres, a través de lo que puede pensarse como formas más sutiles e incluso legales de discriminación.
>
> [...]
>
> En términos de tipos de empleo, las mujeres ocupan generalmente más puestos administrativos y de apoyo que profesionales. Asimismo, las mujeres tienden a ocupar puestos de corto plazo y temporales, dificultando sus posibilidades de capacitación y desarrollo para puestos de niveles más altos (Gómez, 2017, p. 36).

La mayoría de las dependencias públicas en el nivel de gobierno municipal que son encabezadas por mujeres se encargan, precisamente, de temas de igualdad de género y derechos de las mujeres (85.9%); les siguen atención a víctimas (69.9%), protección y seguridad social (65.7%) y desarrollo social (57.6%). Por su parte, las áreas encabezadas por hombres son protección civil (89.9%); seguridad pública (89.5%); infraestructura, comunicaciones y transportes (86.1%), y agricultura y desarrollo rural (83.4%) (INEGI, 2025).

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL: ¿MUJERES DECIDIENDO?

El ayuntamiento cumple con funciones gubernativas y administrativas en su territorio (Ortega, 1994), ambas se relacionan y nutren, para satisfacer las necesidades de los habitantes, en el marco de sus facultades y atribuciones (Moyado, 2002).

A pesar de la importancia histórica que ha tenido este nivel de gobierno, se conoce poco de las mujeres que encabezado los cabildos (Mas-

solo, 1998, p. 19). Es cierto, cada vez más se produce un mayor número de trabajos académicos que indagan sobre la participación de este sector de la población en la estructura de poder municipal (Massolo, 1995, 1998; Dalton, 2012; Barrera y Cárdenas, 2016; Cárdenas, 2019; Pérez y Torres, 2020), aunque, en términos generales, se desconoce lo que están haciendo y cómo lo están ejecutando (Massolo, 2003), esto a pesar de que fue en el municipio en donde las mujeres pudieron ejercer, primero, sus derechos político-electorales, en 1947 (DOF, 1947).

> Casi invariablemente, la participación femenina en la gestión de los asuntos municipales arranca y se motiva en los papeles de género, que ligan fuertemente a las mujeres con las necesidades y demandas de la vida cotidiana de las familias y las comunidades. Entre la obligación y la responsabilidad como madres, esposas, hijas y amas de casa, la presencia pública de las mujeres en diversas formas de acción colectiva, organización y liderazgo, no se hace esperar para tratar de lograr soluciones y mejorar las condiciones de vida en los espacios locales.
>
> [...]
>
> La gestión social de las mujeres a partir de los barrios, colonias y localidades es la dimensión que más abriga y nutre la participación femenina en la esfera pública municipal; es la más permisiva y accesible, no sin obstáculos y conflictos. El otro lado de la dimensión pública de la gestión de las mujeres en la esfera municipal, es la participación femenina en la estructura política y administrativa de los ayuntamientos; ésta es la dimensión más restrictiva y alejada al acceso de las mujeres (Massolo, 1998, pp. 20-21).

Esta exclusión del poder político a nivel municipal no sólo es un dique a su participación dentro del gobierno, sino que la falta de la igualdad en el reparto del poder afecta la convivencia comunitaria, en tanto que persiste la idea de que lo diferente a lo masculino no tiene lugar en los espacios de poder.

En 1992, en la I Cumbre Europea "Mujeres en el poder", que tuvo lugar en Atenas, Grecia, se reconoció que había un déficit de la represen-

tación política de las mujeres en el poder y la paridad surgió como una respuesta al problema de la sobrerrepresentación masculina. Ahí se acuñó el término "democracia paritaria" (Aguirrezabal, 2021). Con todo, la paridad ha ayudado pero no resuelto el problema, al menos, en la dimensión municipal. Lo que significa que en el nivel de gobierno más próximo a la ciudadanía persisten resistencias de carácter sistémico a la igualdad política que tienen, como una de sus expresiones, la violencia política contra las mujeres por razón de género (Guadarrama y Aguilar; 2021; Aranda, 2021; Samaniego, De los Santos y Torres, 2023). La democracia paritaria no es sólo una cuestión numérica, debe traducirse en políticas de género efectivas en todos los ámbitos de gobierno. Conviene mencionar que en la dimensión municipal este tipo de políticas en la agenda de gobierno tienen cerca de 30 años como parte de los procesos de diseño e implementación de estrategias para establecer una estructura operativa para la atención de los problemas de género (Guadarrama, 2012), mejorar las condiciones de vida de las mujeres y que ellas mismas construyan mejores opciones de futuro.

CHIAPAS Y SU ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas en su Art. 2 enuncia a los municipios existentes. La del municipio es la figura adoptada por la entidad para su organización política y administrativa. En el Art. 80 de esta misma Carta Magna se señala que cada uno de ellos será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, compuesto por una persona titular de la presidencia y el número de sindicaturas y regidurías que determine la ley, respetando la paridad de género. Sus funciones se corresponden con lo que se mandata en el Art. 115 CPEUM; es decir, tendrá a su cargo el agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; el alumbrado público; el servicio de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines y su equipamiento, y seguridad pública, en los términos del Art. 21 Const., policía preventiva municipal y tránsito.

Por su parte, la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas, es la legislación secundaria en la materia en esta entidad federativa y en ella los temas anteriores se desarrollan de forma más amplia. Además de los ayuntamientos, se reconoce la figura de los concejos municipales designados por el Congreso del Estado para municipios de nueva creación o en casos de declararse desaparecido un ayuntamiento o renuncia o falta definitiva de la mayoría de sus miembros. Su conformación deberá observar la paridad de género.

Habrá una persona presidente municipal, una síndica o síndico propietario, tres regidoras o regidores propietarios y sus suplentes generales de mayoría relativa, en los municipios con población que no sea superior a los 15,000 habitantes. En aquellos municipios en donde haya más de 15,000 y menos de 100,000 habitantes habrá una presidenta o presidente, una síndica o un síndico propietario, cinco personas regidoras propietarias y tres suplentes generales de mayoría relativa. Finalmente, existirá una presidenta o presidente, una persona titular de la sindicatura como propietaria; seis regidoras o regidores propietarios y cuatro suplentes generales de mayoría relativa en aquellos municipios en donde la población sea de más de 100 mil habitantes. Los regidores o las regidoras por el principio de representación proporcional se asignarán con base en la población: los municipios con hasta 15,500 habitantes, se integrarán con dos regidurías más, y en aquellos con 15,500 o más habitantes, con tres regidurías adicionales.

Para la atención de los temas y ramos de la administración pública, la ley referida establece la existencia de las siguientes dependencias: Secretaría del Ayuntamiento; Tesorería; Seguridad Pública; Director de Obras Públicas; Órgano Interno de Control; Oficial Mayor; Secretaría de Planeación Municipal o su equivalente; Cronista Municipal; Delegación Técnica Municipal del Agua; Defensoría Municipal de Derechos Humanos; Consejería Jurídica Municipal, y Secretaría de Juventud, Recreación y Deporte Municipal. Además, la persona que ocupe la presidencia municipal podrá, con la autorización del ayuntamiento, crear dependencias, unidades administrativas u organismos, y también fusionar, modificar o suprimir los existentes.

En Chiapas también existe la administración pública paramunicipal que, de acuerdo con el Art. 121 la Ley de Desarrollo Constitucional en Ma-

teria de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas, está "[…] integrada por las entidades públicas que se constituyen como organismos descentralizados, las empresas de participación municipal mayoritaria y los fideicomisos públicos que se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados". Su creación debe darse por medio de un decreto expedido por el Congreso del Estado. Estas entidades públicas pueden ser organismos descentralizados, empresas de participación municipal mayoritaria, fideicomisos públicos u otras que se establezcan.

Con un mecanismo para la participación ciudadana en los asuntos públicos de la localidad se establecen los consejos de participación y colaboración vecinal en manzanas o unidades habitacionales; colonias o barrios; rancherías, caseríos o parajes; ciudades o pueblos, y municipios. En cada uno de ellos, se debe procurar la participación igualitaria de mujeres y hombres.

Un aspecto muy importante en la tarea de gobierno municipal son las políticas públicas en materia de igualdad entre mujeres y hombres. Los ayuntamientos chiapanecos están obligados, de acuerdo con el Art. 176 de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas a elaborar un plan para la igualdad entre mujeres y hombres, con "políticas y programas que busquen impulsar un conjunto de acciones afirmativas, prioritarias, compensatorias, amplias y transversalizadas para contribuir a corregir la distribución desigual de oportunidades y beneficios del desarrollo". En este aspecto, llama la atención que en la ley referida se reconoce y autoriza el genérico masculino "por efectos gramaticales", cuando el 5 de diciembre de 2014, al reformar las fracciones X y X, y adicionar una fracción XII al Art. 17 de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres se estableció que en las comunicaciones de la administración pública federal se incorporara el lenguaje incluyente (DOF, 2014). La Ley de Desarrollo Constitucional para la Igualdad de Género y Acceso a una Vida de Libre de Violencia para las Mujeres de Chiapas en su capítulo IV, "De los municipios", establece lo que le corresponde a este nivel de gobierno:

> I. Implementar la política municipal en materia de igualdad entre personas, en concordancia con la política nacional y local correspondiente;

II. Coadyuvar con el Gobierno Estatal en la consolidación de los programas en materia de igualdad entre personas;

III. Proponer al Ejecutivo Estatal sus necesidades presupuestarias para la ejecución de los programas de igualdad y para las áreas responsables de operarlos;

IV. Diseñar, formular y aplicar campañas de concientización, así como programas de desarrollo de acuerdo a la región, en las materias que esta Ley le confiere;

V. Fomentar la participación social, política y ciudadana dirigida a lograr la igualdad entre personas, tanto en las áreas urbanas como en las rurales; y,

VI. Establecer los instrumentos de seguimiento específico y la evaluación correspondiente a todos esos planes.

En este mismo instrumento jurídico, se hace mención a la utilización y fomento del lenguaje incluyente y no sexista (Belausteguigoitia *et al.*, 2022), aunque referido para la política estatal en materia de igualdad, en consonancia con lo establecido a nivel federal. Acaso convenga hacer explícito su uso para el orden municipal.

ELECCIONES EN 2024: ALCALDESAS, SÍNDICAS Y REGIDORAS

Derivado de los procesos electorales locales ordinario (PELO) y extraordinario (PELE), este último para los municipios de Chicomuselo y Capitán Luis Ángel Vidal, 2023-2024, celebrados en Chiapas el 2 de junio (PELO) y el 25 de agosto (PELE), respectivamente, las presidencias municipales en la entidad se integraron de la siguiente forma: 99 hombres (81.81%) y 22 mujeres (18.18%) (IEPC, 2024).

En estos procesos electorales participaron 13 partidos políticos: Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Partido del Trabajo (PT), Movimiento Ciudadano (MC), y Morena; todos estos nacionales, y el resto locales: Chiapas Unido, Podemos Mover a Chiapas, Partido Popular Chiapaneco (PPCH), Partido Encuentro

Solidario Chiapas (PES Chiapas), Redes Sociales Progresistas Chiapas (RSP Chiapas), y Fuerza por México Chiapas (FXM Chiapas). Compitieron dos coaliciones "Seguiremos haciendo historia en Chiapas", integrada por Morena, PVEM, PT, PES Chiapas, Chiapas Unido, Partido Podemos Mover a Chiapas, PPCH, RSP Chiapas y FXM Chiapas, y "Fuerza y corazón por Chiapas", conformada por el PAN, el PRI y el PT. Conviene hacer mención que el candidato Eduardo Ramírez Aguilar fue postulado por los mismos partidos que integraron la coalición "Seguiremos haciendo historia en Chiapas", pero con una denominación distinta: la coalición para el gobierno del Estado se llamó "Sigamos haciendo historia en Chiapas". Las candidaturas postuladas por partido político, coalición o candidatura independiente y por sexo

TABLA 4.
Distribución de candidaturas a presidencias municipales por sexo en Chiapas, 2024

PARTIDO POLÍTICO O COALICIÓN QUE POSTULÓ LA CANDIDATURA	HOMBRE	MUJER
SHH	3	3
FyC	31	43
Chiapas Unido	51	59
FXM Chiapas	11	22
MC	37	48
PAN	8	10
PRD	5	15
PT	53	57
PES Chiapas	26	38
Morena	54	63
PPCH	13	23
PRI	21	25
PVEM	51	54
Podemos Mover a Chiapas	39	44
RSP Chiapas	48	52
Candidatura independiente	4	0

SHH: coalición "Seguiremos haciendo historia en Chiapas"
FyC: coalición "Fuerza y corazón por Chiapas"
FUENTE: elaboración propia con datos del UTTyPDP (2025).

TABLA 5.
Distribución de candidaturas ganadoras a presidencias municipales por partido político y sexo en Chiapas, 2024

PARTIDO POLÍTICO O COALICIÓN QUE POSTULÓ LA CANDIDATURA	HOMBRE	MUJER
SHH	3	1
FyC	3	1
Chiapas Unido	5	0
MC	2	0
PT	15	1
Morena	26	12
PRI	4	0
PVEM	23	5
Podemos Mover a Chiapas	5	0
RSP Chiapas	12	2
Candidatura independiente	1	0
TOTAL	99	22

SHH: coalición "Seguiremos haciendo historia en Chiapas"
FyC: coalición "Fuerza y corazón por Chiapas"
FUENTE: elaboración propia con datos del UTTyPDP (2025).

pueden verse en la tabla 4, y la distribución de las candidaturas ganadoras a los diversos cargos que integran el cabildo se consigna en las tablas 5 y 6.

Para la atención de los temas y ramos de la administración pública, la ley referida establece la existencia de las siguientes dependencias: Secretaría del Ayuntamiento; Tesorería; Seguridad Pública; Director de Obras Públicas; Órgano Interno de Control; Oficial Mayor; Secretaría de Planeación Municipal o su equivalente; Cronista Municipal; Delegación Técnica Municipal del Agua; Defensoría Municipal de Derechos Humanos; Consejería Jurídica Municipal, y Secretaría de Juventud, Recreación y Deporte Municipal. Además, la persona que ocupe la presidencia municipal podrá, con la autorización del ayuntamiento, crear dependencias, unidades administrativas u organismos, como también fusionar, modificar o suprimir los existentes.

TABLA 6.
Distribución de candidaturas ganadoras a sindicaturas y regidurías propietarias por partido político y sexo en Chiapas, 2024

	SINDICATURAS		REGIDURÍAS	
PARTIDO POLÍTICO O COALICIÓN QUE POSTULÓ LA CANDIDATURA	HOMBRE	MUJER	HOMBRE	MUJER
SHH	1	3	9	8
FyC	1	3	8	6
Chiapas Unido	0	5	0	0
MC	0	2	5	5
PT	1	15	42	30
Morena	12	26	94	81
PRI	0	4	11	8
PVEM	24	4	73	58
Podemos Mover a Chiapas	0	5	12	6
RSP Chiapas	1	14	31	25
Candidatura independiente	0	1	2	1

SHH: coalición "Seguiremos haciendo historia en Chiapas"
FyC: coalición "Fuerza y corazón por Chiapas"
FUENTE: elaboración propia con datos del UTTyPDP (2025).

REFLEXIONES CONCLUSIVAS

La política mexicana en 2025 se compone con una presencia relevante de mujeres. No por concesión de las autoridades, sino como resultado de una lucha antigua que devino en la elaboración y aplicación de reglas para que los actores y partidos estén obligados a que, al menos, la mitad de sus candidaturas y sus designaciones sean para las mujeres. Sin embargo, la dimensión municipal sigue siento un pendiente. En este nivel de gobierno no se ha logrado establecer la paridad; es más, las mujeres presidentas municipales y alcaldesas están subrepresentadas.

El número entre presidentes municipales y alcaldes y sus contrapartes mujeres sigue siendo significativo. A pesar de la "voluntad de aliviar las

diferencias" (Pérez Correa, 2017, p. 23), la brecha que los separa es amplia y puede ser desalentadora, pero también es cierto que se ha venido reduciendo, aunque no con la velocidad esperada. Se trata de un tema de fondo cuya finalidad no es moderar las desigualdades (Pérez Correa, 2017, p. 24), sino erradicarlas.

El orden binario y excluyente entre lo masculino-lo público y lo femenino-lo privado aunque persiste, se ha ido fracturando y, con ello, ha dado oportunidad para que más mujeres se incorporen a la dimensión política, propia de lo público. La justificación biológica de las tareas para unas y para unos, de forma gradual, se está dejando de lado, aunque persiste un orden androcéntrico y heterosexual.

Como se menciona en otro trabajo (Torres Alonso, 2018), retomando a Aguiar (2000), persiste un patriarcado administrativo público que no reconoce el papel y la contribución de las mujeres en el desempeño de las tareas gubernamentales, a la vez que mantiene y reproduce roles y estereotipos de género, siendo una estructura de control y dominación a partir de la sexualización de los sujetos. Dicha estructura no sólo describe, sino que es prescriptiva en cuanto a lo que mujeres y hombres pueden y deben hacer y no hacer.

El orden municipal debe ser, al igual que fue con la democracia, el espacio natural para el impulso de las mujeres. Resulta paradójico que la dimensión política y administrativa más próxima a la ciudadanía sea en la que más resistencia hay para la igualdad efectiva. Tal vez, sea, precisamente, por eso.

REFERENCIAS

Aguiar, N. (2000). Patriarcado, sociedade e patrimonalismo. Sociedad e Estado, 15(2), 303-330.

Aguirrezabal Quijera, I. (2021). La democracia paritaria en América Latina. Tres dimensiones explicativas. Cátedra de Estudios Iberoamericanos Jesús Polanco, Universidad Autónoma de Madrid-Marcial Pons.

Alejandre Ramírez, G. L. y Torres Alonso, E. (2016). El Primer Congreso Feminista de Yucatán 1916. El camino

a la legislación del sufragio y reconocimiento de ciudadanía a las mujeres. Estudios Políticos, (39), 59-89. https://doi.org/10.1016/j.espol.2016.10.003

Aranda Friz, V. (2021). Violencia política: una aproximación a la resistencia discursiva y práctica de género. Nomadías, (29), 47–70.

Barrera Bassols, D. y Cárdenas Acosta, G. (2016). Presidentas municipales en México, acoso y violencia política (2010-2016). Politai. Revista de Ciencia Política, 7(12), 15-34.

Belausteguigoitia Rius, M., Chaparro Martínez, A., García Roa, M., Maciel Molinar, J., Moreno Esparza, H., Tapia Silva, A., Torres Cruz, C. y Vásquez Montiel, S. (2022). Antimanual de la lengua española: para un lenguaje no sexista. Centro de Investigaciones y Estudios de Género, Universidad Nacional Autónoma de México.

Cano, G. (2020). Democracia y género. Historia del debate público en torno al sufragio femenino en México. Instituto Nacional Electoral.

Cárdenas Acosta, G. (2019). El principio de paridad de género y el incremento de las presidentas municipales en México: análisis comparativo del periodo 2005-2017. Debate Feminista, 57, 83-107. http://doi.org/10.22201/cieg.2594066xe.2019.57.06

Consejo Nacional de Evaluacion de la Politica de Desarrollo Social (Coneval) (2020). Medición de la pobreza en los municipios de México, 2020. México. https://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/Pobreza_municipal/2020/Presentacion_Pobreza_Municipal_2020.pdf

Dalton, M. (2012). Democracia e igualdad en conflicto. Las presidentas municipales en Oaxaca. Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Diario Oficial de la Federación (DOF) (2014, 5 de diciembre). Decreto por el que se reforman las fracciones X y XI, y se adiciona una fracción XII al artículo 17 de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. Diario Oficial de la Federación. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5374428&fecha=05/12/2014#gsc.tab=0

Diario Oficial de la Federación (DOF) (1947, 12 de febrero). Decreto que adiciona el párrafo primero de la fracción primera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_043_12feb47_ima.pdf

Fierro Ferráez, A. E. y Burgos Rojo, A. N. (2022). La paridad de género en los poderes de la Unión en México: de la norma a la realidad. Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional, (47), 67-101. https://doi.org/10.22201/iij.24484881e.2022.47.17523

Gilas, K. (2014). Con las cuotas no basta. De las cuotas de género y otras acciones afirmativas. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Gómez González, A. (2017). Igualdad de género en la administración pública. Revista de Administración Pública, LII(1), 25-45.

González Oropeza, M., Gilas, K. y Báez Silva, C. (2016). Hacia una democracia paritaria. La evolución de la participación política de las mujeres en México y sus entidades federativas. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Guadarrama Sánchez, G. J. y Aguilar Pinto, E. C. (2021). Las diversas lecturas del concepto de violencia política en razón de género en México (2010-2020). Convergencia. Revista de Ciencias Sociales, 28, 1-45. https://doi.org/10.29101/crcs.v28i0.14538

Guadarrama Sánchez, G. (2012). La agenda de género en municipios mexiquenses. La reconfiguración local de la agenda nacional. El Colegio Mexiquense.

Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas (IEPC) (2024). Candidaturas electas 2024. México. https://www.iepc-chiapas.org.mx/candidaturas-electas-2024

Instituto Nacional Electoral (INE) (2022). Integración de las presidencias municipales 2022. México. https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2022/04/INFOGRAFIA_Composicion_Presidencias_Municipales_2022_Correc1.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2025). Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2023 (actualizado al 17 de febrero 2025). https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cngmd/2023/doc/cngmd2023_resultados_est_org.pdf

Lau Jaiven, A. y Rodríguez Bravo, R. (2017). El sufragio femenino y la Constitución de 1917. Una revisión. Política y Cultura, (48), 57-81. https://doi.org/10.24275/GGXA2315

Marván Laborde, M. (2021). Paridad hasta las últimas consecuencias. En J. J. Garza Onofre y J. Martínez Reyes (Coords.), Ni tribunal ni electoral (pp. 305-323). Insti-

tuto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México-Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Massolo, A. (2003). Políticas públicas locales de equidad de género Una innovación de la gestión municipal. En D. Barrera Bassols y A. Massolo (Comps.), El municipio. Un reto para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (pp. 11-53). Instituto Nacional de las Mujeres-Grupo Interdisciplinario sobre Mujer, Trabajo y Pobreza.

Massolo, A. (1998). Introducción. Gobierno municipal y mujeres. Un encuentro posible. En D. Barrera Bassols y A. Massolo (Coords.), Mujeres que gobiernan municipios: experiencias, aportes y retos (pp. 13-27). El Colegio de México.

Massolo, A. (1995). Participación femenina en el gobierno municipal. En A. M. Fernández Poncela (Comp.), Participación política: las mujeres en México al final del milenio (pp. 137-146). El Colegio de México.

Medina Espino, A. (2010). La participación política de las mujeres. De las cuotas a la paridad. Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, Cámara de Diputados.

Mejía Lara, J. (2020). El futuro del municipio en México. Una prospectiva de municipio alcanzable. En C. Reta Martínez y J. Mendoza Ruiz (Coords.), 500 años de la fundación del primer ayuntamiento continental de las Américas (pp. 227-262). Instituto Nacional de Administración Pública.

Merino, M. (2020). La añoranza del municipio idílico: por una nueva agenda. En C. Reta Martínez y J. Mendoza Ruiz (Coords.), 500 años de la fundación del primer ayuntamiento continental de las Américas (pp. 219-226). Instituto Nacional de Administración Pública.

Meyer, L. (1994). El municipio mexicano al final del siglo XX. Historia, obstáculos y posibilidades. En M. Merino (Coord.), En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano (pp. 231-252). El Colegio de México.

Moyado Estrada, F. (2002). Organización e integración de la administración pública municipal. Gaceta de Administración Pública Estatal y Municipal, (64), 127-138.

Muñoz, V. y Ruiz Massieu, M. (1979). Elementos jurídico-históricos del municipio en México. Universidad Nacional Autónoma de México.

ONU Mujeres (2025). Mujeres en la política: 2025. Unión In-

terparlamentaria-ONU Mujeres. https://www.unwomen.org/sites/default/files/2025-03/women-in-politics-2025-es.pdf

Ortega Lomelín, R. (1994). Federalismo y municipio. Fondo de Cultura Económica.

Palma Cabrera, E. y Vázquez Correa, L. (2023). La construcción de la democracia paritaria en México. En M. E. Pérez Domínguez, P. Godínez Mejía y M. A. Ramírez Zaragoza (Coords.), Los feminismos en México. Reflexiones analíticas sobre su potencia histórica y política (pp. 101-121). Programa Universitario de Estudios sobre Democracia, Justicia y Sociedad, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones.

Peniche Rivero, P. (2017). Los Congresos feministas de 1916, el obsequio legal y la denegación del sufragio a las congresistas por el general Alvarado. En VV. AA., Mujeres y Constitución: de Hermila Galindo a Griselda Álvarez (pp. 23-49). Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México.

Pérez Correa, F. (2017). Prólogo. Revista de Administración Pública, LII(1), 21-24.

Pérez Correa, F. y Torres Alonso, E. (2020). Equidad de género y municipios en México. En C. Reta Martínez y J. Mendoza Ruiz (Coords.), 500 años de la fundación del primer ayuntamiento continental de las Américas (pp. 295-310). Instituto Nacional de Administración Pública.

Ramírez Hernández, G. (2020). Los derechos político-electorales de las mujeres en México ante la CEDAW. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Ruiz Carbonell, R. (2020). Mujeres y derechos políticos en México: una introducción conceptual. Instituto Nacional Electoral.

Samaniego Sánchez, A., de los Santos, S. y Torres Alonso, E. (2023). Violencia política contra las mujeres por razón de género. Reflexiones teóricas y testimonios. En F. Pérez Correa y G. L. Alejandre Ramírez (Coords.), Temáticas sobre la violencia contra las mujeres en México y las posibilidades de reformulación educativa, de lo público a lo privado (pp. 199-221). Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México-Ediciones La Biblioteca.

Scott, J. W. (2012). Las mujeres y los derechos del hombre. Feminismo y sufragio en Francia, 1789-1944. Siglo XXI Editores.

Secretaría del Bienestar (2025). Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2025. Chiapas. Gobierno de la República. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/972709/07_Chiapas_2025.pdf

Spigno, I. (2024). Paridad de género en gubernaturas: análisis del SUP-RAP-220/2022 y acumulados. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Torres Alonso, E. (2020). La discusión constitucional en 1916-1917 sobre los derechos políticos de las mujeres en México. IgualdadES, (2), 99-119. https://doi.org/10.18042/cepc/IgdES.2.04

Torres Alonso, E. (2018). Panorama, obstáculos y oportunidades de las mujeres en la administración pública. En F. Pérez Correa y G. L. Alejandre Ramírez (Coords.), Perspectivas sobre las mujeres en México: historia, administración pública y participación política (pp. 173-187). Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México-Ediciones La Biblioteca.

Tuñón, E. (2002). ¡Por fin… ya podemos elegir y ser electas! El sufragio femenino en México, 1935-1953. Instituto Nacional de Antropología e Historia-Plaza y Valdés Editores.

Unidad Técnica de Transparencia y Protección de Datos Personales del INE (UTTyPDP) (2025). Sistema de candidatos y candidatas, conóceles. https://conoceles2024.iepc-chiapas.org.mx/

Valencia Carmona, S. (2017). El municipio mexicano: génesis, evolución y perspectivas contemporánea. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México-Secretaría de Gobernación-Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México.

Vázquez Correa, L. (2024). La representación sustantiva de las mujeres en las legislaturas subnacionales en México: de lo descriptivo a lo sustantivo. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

Zorrilla Martínez, P. G. (1997). ¿Por qué volver a hablar del municipio? En R. A. Vega Hernández y J. A. Rodríguez Obregón (Coords.), Municipio (pp. 327-332). Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro-Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España-Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política.

EMMA DEL CARMEN
AGUILAR PINTO*

CAMINO AL CABILDO. EXPERIENCIAS DE MUJERES EN LA DISPUTA POR EL PODER LOCAL

En este capítulo se analiza la conformación de cinco ayuntamientos ubicados en las regiones I Metropolitana y II Valles centrales de Chiapas después del proceso electoral de 2024, para evaluar el cumplimiento del principio constitucional de paridad de género en sus dimensiones horizontal, vertical y transversal bajo un enfoque mixto que recupera datos primarios a través de entrevistas cualitativas y grupos focales. Sus hallazgos revelan que los partidos políticos son las instituciones a través de las cuales las mujeres acceden a candidaturas y cargos municipales, y también reproducen patrones tradiciones y estereotipos de género que obstaculizan la representación política femenina en el ámbito municipal, donde además permea una cultura política local y grupos de poder con visión androcéntrica que perpetúan la masculinización de la política en el espacio local.

Los Coordinadores

* Centro de Estudios para el Desarrollo Municipal y Políticas Públicas, Universidad Autónoma de Chiapas. Correo electrónico: emma.aguilar@unach.mx. ORCID: 0000-0001-9339-6849.

INTRODUCCIÓN

En el crepúsculo del siglo XX y la primera década del nuevo milenio, expertas en el análisis del municipio y los estudios de género advirtieron que el ámbito municipal en México representaba uno de los mayores desafíos para las mujeres, expresados básicamente en dos dimensiones, la primera relacionada con el avance mismo de la democracia; la otra, en términos de la construcción de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres respecto a su participación política. Se trata de un cuerpo vasto de literatura que analizó la presencia de mujeres en las presidencias municipales de México; ahondan en cómo gobiernan y ejercen el poder las mujeres, en esa línea se encuentran las publicaciones de Massolo (1995; 1998), Barrera y Massolo (1998), Barrera (1998) donde incluso la autora realizó un perfil de las mujeres que gobernaron los municipios mexicanos en esa época. Más adelante, Sam (2003) se cuestionó si existía un tipo de gestión femenina a nivel local; los estudios de Barrera (2003), Barrera y Aguirre (2003), Aguirre (2003), Dalton (2003), Massolo (2003), Barrera (2009), Vázquez (2010), así como Barrera y Cárdenas (2016) indagaron sobre los obstáculos que encontraban las

mujeres en su trayectoria política. En conjunto identificaron las dificultades que enfrentan las mujeres en política, sobre todo en el ámbito municipal, como el acoso, la discriminación y la presencia de estereotipos de género que tienden a demeritar el trabajo femenino.

Este corpus teórico se desarrolló a la par de los estudios del nuevo municipalismo mexicano que se nutrió de las plumas de Enrique Cabrero, Alicia Ziccardi, Rodolfo Díaz del Castillo, Moisés Ochoa Campos y Joan Subirats, entre otros. De hecho, las publicaciones de Dalia Barrera y Alejandra Massolo comparten el uso del término "gobiernos locales" para nombrar todo lo que ocurría en el nivel municipal, en términos de la gestión y promoción del desarrollo local desde la perspectiva de género. De manera más reciente, existen estudios que analizan el papel de las mujeres y retoman el concepto de gobiernos locales bajo un enfoque feminista, como Cárdenas (2021), López y Cárdenas (2020) y Cárdenas (2019a, 2019b). En líneas generales, coinciden en señalar un aumento significativo en el número de alcaldesas electas en todo el territorio nacional a partir de la reforma constitucional de 2014 que garantizó la paridad, y se consolidó en 2019 con la incorporación del principio constitucional de paridad de género, conocido como "paridad en todo".

Casi tres décadas han pasado desde los primeros estudios sobre las mujeres en los ayuntamientos de México; irónicamente, la realidad para las chiapanecas ha cambiado poco, como se advierte en los relatos reunidos en el último apartado de este capítulo. Esta investigación estudia la participación femenina en los cargos de elección popular en los gobiernos municipales de Chiapas, lo que Tuñón (1994) llamó el ámbito de la política formal que involucra los espacios institucionalizados de la participación pública como las estructuras del Estado (en sus tres poderes y ámbitos de gobierno), órganos de representación popular (Cámaras de Diputados y Senadores, congresos locales, cabildos y los partidos políticos), ya que a través de estos espacios se logra la participación de las chiapanecas en la política formal de manera institucionalizada y tiene relevancia para conocer la cultura política local.

Por lo tanto, el objetivo es examinar la integración de mujeres en los ayuntamientos electos durante el Proceso Electoral Local Ordinario (PELO) y Extraordinario (PELE) de 2024 para identificar el cumplimiento del principio

constitucional de paridad en su dimensión horizontal, vertical y transversal en la región de estudio, a partir de las siguientes preguntas de investigación,

a) ¿De qué manera la aplicación de principio constitucional de paridad de género ha modificado los patrones de acceso de las mujeres a las presidencias municipales?
b) ¿Cómo influyen las prácticas partidistas y las redes de poder local en la postulación y elección de mujeres en los ayuntamientos de Chiapas?
c) ¿Qué factores institucionales, sociales y culturales explican la persistencia de la subrepresentación política femenina en el acceso al poder ejecutivo municipal?
d) ¿A quiénes le ha abierto la puerta de los ayuntamientos la paridad?

Teóricamente se retoman los conceptos de representación descriptiva y sustantiva de Pitkin (1985) para analizar la presencia femenina en la región de estudio, así como la propuesta de Lovenduski (2005) para mirar la institucionalidad en la política local desde una perspectiva feminista.

METODOLOGÍA

Se trata de un estudio que emplea una metodología mixta. La vertiente cuantitativa corresponde a un diseño analítico y observacional para examinar la integración de los ayuntamientos en cinco municipios ubicados en las regiones de estudio durante el trienio 2004-2007 como resultado del PELO y PELE 2024. La principal fuente de información es pública, se extrajo de las memorias electorales del periodo analizado disponibles en la página web del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana (IEPC) de Chiapas. La información recopilada se sistematizó en dos bases de datos empleando el software Microsoft Excel, incluyen variables como

a) El municipio
b) Tipo de elección
c) Nombres
d) Periodo de gobierno

e) Partido político que la/lo postuló
f) Cargo que ocupa
g) Aspectos para cumplir con la acción afirmativa como sí se trata de un gobierno reelecto
h) Auto adscripción indígena
i) Juventud, condición afroamericana y de discapacidad

El universo de estudio incluye los datos de 1 483 personas que resultaron electas durante los procesos electorales más recientes para ocupar cargos encabezando las presidencias municipales (122), sindicaturas (122), regidurías de mayoría relativa (MR) (540), regidurías de representación proporcional (RP) (322), suplencias generales (377) en 122 municipios de Chiapas para el periodo 2024-2027. La población objetivo involucró únicamente a mujeres, ya que históricamente se encuentran subrepresentadas en el ámbito de la política formal, y la paridad busca revertir los desequilibrios entre mujeres y hombres en esa arena. Por lo tanto, en los ayuntamientos de Chiapas durante el periodo estudiado hay 823 (55.5%) mujeres ocupando diversos cargos, 23 encabezan las presidencias municipales,[1] 100 ocupan el cargo de síndicas, 237 ostentan alguna regiduría de mayoría relativa, 235 de representación proporcional y 229 alguna regiduría suplente.

La región de estudio se delimitó a cinco municipios ubicados en las Regiones socioeconómicas I Metropolitana y II Valles Zoques, se trata de Acala, Berriozábal, Chiapa de Corzo, Cintalapa y Jiquipilas. Los dos últimos se encuentran geográficamente un poco más alejados de la capital estatal, Tuxtla Gutiérrez, mientras que los primeros comparten cercanía geográfica. No obstante, Berriozábal, Cintalapa y Jiquipilas se encuentran en territorios

1 Derivado de los procesos electorales PELO y PELE 2024, las presidencias municipales estaban ocupadas únicamente por 22 mujeres. Sin embargo, el 7 de enero de 2026 el H. Congreso del Estado de Chiapas retiró del cargo al edil de Cintalapa, Ernesto Cruz Díaz y designó para el cargo de presidenta municipal a Eva Elia Guzmán Gutiérrez (Congreso del Estado de Chiapas, 2026). Las razones de la destitución obedecen a que la Fiscalía General de Justicia de Chiapas detuvo al ex edil por corrupción y presuntos vínculos con grupos criminales (Clemente, 2026; El Heraldo de Chiapas, 2026).

donde existe una fuerte presencia del crimen organizado y frecuentemente son azotados por la violencia criminal (Heraldo de Chiapas, 2025; Coutiño, 2025; Mandujano, 2025; Canseco, 2025). Además, en esta región se observó durante los procesos electorales de 2024 la presencia de violencia político-criminal. De acuerdo con Torres (2005), consiste en

> Agresiones dirigidas a personas dedicadas a la política, en especial, aunque no de forma única, durante los procesos electorales. Este tipo de violencia incluye amenazas, asesinatos, desapariciones, secuestros y ataques a instalaciones partidistas, gubernamentales o de instituciones relacionadas con las elecciones (p. 18).

Se expresa mediante los vínculos que establecen actores delincuenciales con grupos de poder local para mantener el control de los recursos, el poder político-administrativo a cambio de protección.

Por lo tanto, se consideró una muestra intencional conformada con las mujeres electas para los diferentes cargos en estos municipios, que son 38 y representan 2.6% de todo el universo de estudio. Entre los cargos que ostentan se encuentran 2 presidencias municipales, 3 sindicaturas y 14 regidurías de mayoría relativa; 11 de representación proporcional y 8 regidurías suplentes generales.

El componente cualitativo comprende la realización de trabajo de campo durante los meses de abril, mayo y junio de 2025 en la región estudiada. En esta etapa de la investigación participaron dos estudiantes de servicio social.[2] Se aplicaron 25 cuestionarios estructurados que combinan preguntas cerradas y abiertas para conocer los perfiles y trayectorias de funcionarias públicas en los ayuntamientos. Se utilizó la técnica de *bola de nieve* para lo-

2 Se agradece la colaboración de Reynol y Reynaldo López Ocaña, alumnos de sexto semestre de la licenciatura en Desarrollo Municipal y Gobernabilidad que oferta el Centro de Estudios en Desarrollo Municipal y Políticas Públicas (CEDES) de la Benemérita Universidad Autónoma de Chiapas, quienes realizaron su servicio social en el marco de un proyecto de investigación más amplio que les permitió incorporarse en la etapa de recopilación de información de primera mano durante el trabajo de campo.

calizar a las informantes clave; se realizó un grupo focal con ocho personas funcionarias del ayuntamiento de Berriozábal (seis mujeres y dos hombres) y se aplicaron siete entrevistas en profundidad a mujeres políticas (una en cada municipio y dos en Chiapa de Corzo). Se empleó el criterio de *saturación teórica discursiva* (Glasser y Strasuss, 1967; Strasuss y Corbin, 2002) y la representación de distintas experiencias (por partido, nivel de cargo, así como aspectos interseccionales como la *autoidentificación étnica* cuando aplicó, mujeres jóvenes y/o adultas mayores. Mediante el análisis de relatos individuales se buscó profundizar en los desafíos estructurales, culturales y simbólicos que enfrentan las mujeres en su acceso a espacios de poder en el ámbito municipal.

En esta investigación se retomó el *enfoque de género* como categoría analítica transversal que atraviesa el sistema social y resulta estructurante para las relaciones sociales. Se empleó también como *perspectiva teórica*, ya que el *análisis de género* permite estudiar las relaciones entre mujeres y hombres, detectar desigualdades en cuanto al acceso y el ejercicio de cargos de elección popular y en espacios de toma de decisión en el ámbito municipal. A todas las personas contactadas se les solicitó su consentimiento informado para participar en el estudio y aceptaron voluntariamente, cada una de las entrevistas y el grupo focal fueron grabados para fines estrictamente académicos.

LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA FEMENINA EN MÉXICO Y CHIAPAS

En México, como en otros países de América Latina (Bolivia, Brasil, Colombia, Perú, Paraguay), debido a la persistente subrepresentación femenina de las mujeres en el terreno de la política formal se instrumentaron acciones legales para garantizar espacios de representación política para las mujeres en cargos de elección popular, las políticas afirmativas se concretaron en las cuotas de género, que fueron un mecanismo temporal para corregir la subrepresentación femenina en los espacios de toma de decisiones, para Cárdenas (2018) tuvieron cierta efectividad en el incremento de mujeres en puestos de elección popular.

La ruta para fomentar una participación política femenina en igualdad de oportunidades comenzó a trazarse en México en 1993 con la reforma a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE). No obstante, la participación política femenina se remonta a la época del gobierno de Venustiano Carranza (1916-1920) y durante el periodo del gobernador Salvador Alvarado Rubio (1915-1917) cuando se realizaron dos Congresos Feministas en Yucatán; el primero en enero de 1916, donde destacó la figura de una joven Hermila Galindo que usó la tribuna para solicitar el voto de la mujer y tener derecho a elegir diputados; aunque sus ideas fueron bastante cuestionadas (Rocha, 2016; Girón *et al.*, 2008). El segundo congreso feminista se celebró en noviembre de 1916, Hermila Galindo no se presentó, aunque envió sus reflexiones centradas en torno a la ciudadanía política de las mujeres. También participaron Amparo Evia, Josefa Osorno Medrano, Candelaria Torre, María Concepción Muñoz, María de la Luz Escalante, María Dilia Macías de Trujillo, Mercedes Betancourt, Narcisa Ascanio, Candelaria Ruz, Porfiria Ávila de Rosado, Francisca Ávila, Artemisa Sanz Royo, Francisca Ascanio y Virginia Ávila, Matilde A. de Paullada y Aurora Molina, entre muchas otras mujeres destacadas de la sociedad yucateca (Rocha, 2016) que con su participación propugnaron por el acceso pleno de las mujeres a la educación y la construcción de su ciudadanía.

Después de la realización de estos congresos, durante la gobernatura en Yucatán de Felipe Carrillo Puerto (septiembre a diciembre de 1918 y 1922-1924), su gobierno se caracterizó por impulsar el avance de los derechos de la mujer respecto a educación, trabajo, desarrollo intelectual y reconoció el derecho de las mujeres a participar en elecciones municipales y estatales. Figuras femeninas destacadas en esta etapa de Yucatán fueron Elvia Carrillo Puerto, elegida como diputada en 1923 junto con Beatriz Peniche y Raquel Dzib Cícero, por parte del Partido Socialista del Sureste, aunque únicamente estuvieron un año en el cargo por el asesinato del gobernador Carrillo Puerto, y Rosa Torres González, quién fue la primera mujer en ocupar un cargo de elección popular. Destaca que todas tuvieron una importante participación política aun cuando las mujeres no tenían derecho a votar ni a ser votadas (Girón *et al.*, 2008).

En Chiapas, el gobernador interino César Córdova Herrera (1 de enero al 19 de mayo de 1925), fue un político vanguardista que reconoció los dere-

chos político-electorales de las mujeres al publicar un decreto histórico en el Diario Oficial del Estado que otorgó a las mujeres mayores de 18 años los mismos derechos políticos que los hombres para votar y ser votadas (Cárdenas, 2020). Su gobernatura fue breve, ya que el 20 de mayo de 1925 fue sustituido por Carlos A. Vidal (20 de mayo de 1925 a de mayo de 1927), sin embargo, en ese lapso la entidad impulsó el reconocimiento de los derechos de ciudadanía femeninos, adelantándose a la legislación federal. En ese tenor, en las elecciones para diputaciones locales realizadas en 1926 se postuló y ganó una curul en el congreso local de Chiapas, Florinda Lazos León, convirtiéndose en la diputada más joven, con sólo 24 años (Ruiz, 2018), antes de que las mujeres mexicanas tuvieran derecho a votar, ya que este derecho se obtuvo hasta 1953, cuando se reformó la CPEUM para permitir por primera vez el voto femenino, bajo el mandato del presidente Adolfo Ruiz Cortines. Un año después, en 1954, México tuvo a su primera diputada federal, Aurora Palacios Jiménez, abogada originaria de Nayarit que fue postulada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y electa como diputada del primer Distrito del Estado de Baja California. En julio de 1955 las mexicanas pudieron participar en una elección federal (Girón *et al.*, 2008). De forma posterior al reconocimiento del sufragio femenino las mexicanas tuvieron una vida política más activa, la larga lucha de las referentes femeninas nombradas en las páginas anteriores rindió frutos, aunque el Senado de México les abrió la puerta hasta 1963 y María Lavalle Urbina fue la primera en ocupar un escaño por Campeche (Cárdenas, 2020).

Si bien, previamente se nombró a mujeres que incursionaron en la arena política después de enfrentar procesos complejos en sus entornos, ya que los espacios de la política formal históricamente han sido excluyentes, discriminatorios, desiguales y generizados masculinamente. Todas abrieron el camino para que las mexicanas de hoy posean los derechos por los que ellas tuvieron que luchar, sus experiencias particulares les permitieron destacar. Al nombrarlas en este escrito se busca contribuir a que ocupen el lugar que les corresponde en la historia política, aunque sus trayectorias sean escasamente conocidas; éstas llevan implícitas los embrollados caminos que recorrieron para sobresalir, sus discursos fueron transgresores para la época en que se expresaron, así como sus aspiraciones polí-

ticas, que en sí mismas representan puntos de inflexión que deberían servir para repensar y resignificar la democracia.

Lo anterior expresa que la participación de las mujeres en la política obedece a una lucha histórica, detrás de quienes se nombró existieron miles que desde distintas trincheras trabajaron incansablemente para apoyarlas, posicionarlas e impulsarlas, pero su labor tras bambalinas es imperceptible. A todas las mujeres que creyeron en la posibilidad de reconocer y ejercer la ciudadanía de una manera distinta, a todas las silenciadas por la cotidianeidad y borradas por las impresiones de una visión androcéntrica que antepone las coordenadas de la cultura política, es preciso hacerlas visibles de alguna forma, porque dieron impulso a transformaciones sociales importantes. Estas líneas esperan abrir una rendija hacia el pasado para mostrar que la cristalización de la paridad política en la normatividad federal y en Chiapas obedece a un esfuerzo continuo en el relato sobre la participación política de las mujeres para alcanzar la igualdad sustantiva, las reflexiones aquí vertidas esperan abrir la discusión para distinguir que ésta en los gobiernos locales de Chiapas sigue siendo más una promesa lejana que una realidad concreta.

ACTORES POLÍTICOS Y MUNICIPIOS

La irrupción del zapatismo en 1994 en la arena político y social de la entidad favoreció no sólo el incremento de organizaciones sociales y grupos de poder local, sino que permitió la reconfiguración de luchas de poder y aparición de distintos actores políticos. En ese sentido, Alvarado (2018) documentó que, en los municipios pequeños de Chiapas, los grupos de poder se caracterizaban por un periodo temporal, y en los más pequeños (Mitontic, Larráinzar y La Grandeza) se vinculaban a organizaciones informales, como la iglesia o incluso liderazgos carismáticos. En cambio, en algunos más grandes encontró la presencia de organizaciones sociales de campesinos, más formales, como la Central Independiente de Obreros y Campesinos (CIOAC) y la Coordinadora de Organizaciones Democráticas del Estado de Chiapas (CODECH) en Las Margaritas y el Frente Democrático Campesino y Popular de la Trinitaria.

Sobre los actores políticos que convergen en el territorio, de acuerdo con Pineda (1993), a mediados del siglo XX emergieron grupos de poder local (municipal y regional) que comenzaron a ocupar cargos públicos en municipios indígenas, ya que tenían un nivel de estudios mayor al de los pobladores de sus lugares de origen, se trató de maestros bilingües o "Caciques culturales", en términos de la autora, que accedieron a puestos de poder local, sobre todo en la región de los Altos de Chiapas. Siguiendo a Harvey (1995) con el esquema impuesto por el sistema de partido hegemónico, diferentes sectores del partido controlaron las formas de organización política local, en ese tenor destaca la organización sobre las comunidades indígenas y rurales del Instituto Nacional Indigenista (INI), la confederación Nacional Campesina (CNC) que establecieron redes verticales y clientelares. En la década de 1970, en la región de la Selva Lacandona surgieron nuevas organizaciones sociales que conformaron otras formas de organización política, relacionados con el activismo de sacerdotes y catequistas de la Diócesis de San Cristóbal, principalmente se trató de La Quiptic ta Lecubtesel, en Ocosingo, y de la Unión de Ejidos Tierra y Libertad y la Unión Lucha Campesina, ambas en Las Margaritas. Después, en la década de 1980 se formaron muchas más organizaciones sociales en distintas regiones del estado, como la ARIC, Unión de Uniones, La coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA), La Organización Campesina Emiliano Zapata (OCEZ). El autor señaló que en los ochenta el Partido Unificado Socialista de México (PUSM), la OCEZ y la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC) fueron organizaciones muy importantes caracterizadas por defender los intereses de los campesinos chiapanecos. En la década de 1990 surgió un nuevo actor político, el ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), distinto a otras organizaciones sociales por ser un movimiento armado y por su radicalismo. No obstante, la presencia del EZLN en la arena política local incrementó el pluralismo de las organizaciones y la ampliación de los grupos de poder. Ante este escenario, Chiapas vivió un periodo de mucha violencia política y constantes enfrentamientos sociales que caracterizaron diversos problemas intercomunitarios, además de una intensa lucha político-religiosa, que fueron apaciguándose paulatinamente, con un nuevo orden político y la creación de nuevos municipios.

En ese sentido, merece un tratamiento especial mencionar la organización de los municipios en Chiapas, ya que el proceso de remunicipalización ha sido complejo. A comienzos del nuevo mileno la entidad contaba con 118 municipios. De acuerdo con Burguete (2017), de 1989 a 2017 en Chiapas se crearon 13 municipios nuevos, el primero fue San Juan Cancuc en 1989, bajo la gobernatura de Patrocinio González Garrido (1988-1993). Después del levantamiento armado de 1994, se impulsó una política de remunicipalización y en julio de 1999 surgieron los municipios de Aldama, Benemérito de las Américas, San Andrés Duraznal, Santiago el Pinar, Maravilla Tenejapa, Monte Cristo de Guerrero, y Marqués de Comillas durante la gobernatura interina de Roberto Albores Guillen (1998-2000). Posteriormente, durante el mandato de Juan Sabines Guerrero (2006-2012), a través del decreto número 008 de fecha 23 de noviembre de 2011 se oficializó el surgimiento de los municipios Belisario Domínguez, Emiliano Zapata, El Parral y Mezcalapa (DOF, 2020). Posteriormente, en el gobierno de Manuel Velasco Coello (2012-2018) se crearon los municipios de Capitán Luis Ángel Vidal y Rincón Chamula San Pedro, mediante el decreto No. 248 publicado en el Periódico Oficial del 6 de septiembre de 2017 (GOECH, 2017). Finalmente, el 2 de mayo de 2018 se creó el municipio de Honduras de la Sierra, durante el periodo del gobernador Rutilio Escandón Cadenas (2019-2024), según el decreto no. 205 (DOF, 2020).

En 2025 Chiapas cuenta con 124 municipios, sin embargo, el proceso de incorporar los nuevos a la malla municipal ha complejizado la cobertura de servicios básicos como salud y educación. Este ejercicio podría contribuir al fortalecimiento del desarrollo regional y la democracia local, abonando a la gobernabilidad; no obstante, exige una adecuada planificación y gestión administrativa para evitar el incremento de la burocracia local (la creación de nuevos cargos, nuevas instituciones) y la complejidad del ejercicio del presupuesto público. Lo cierto es que, en la entidad, aunque se ha fortalecido el reconocimiento de identidades locales, sobre todo en comunidades históricamente marginadas, la reconfiguración territorial ha generado tensiones sociales por el tema de los límites, los recursos e incluso la representatividad según lo reportado por Leyva y Burguete (2007).

Adicionalmente, la creación de más municipios ha tenido efectos políticos importantes. Entre los aspectos positivos se puede mencionar el aumento de la representación política al ampliar la participación a sectores anteriormente excluidos o marginados. Los desafíos son el establecimiento de nuevas presidencias municipales, con nuevos cargos (regidores, síndicos y participación en el congreso local), una nueva estructura administrativa, así como definir y organizar la gestión de recursos locales. Esto modificó los equilibrios políticos e implicó una redistribución del poder alterando su esquema tradicional, los efectos se pueden ver especialmente en los ayuntamientos y con algunas repercusiones en el congreso local.

EL PRINCIPIO DE PARIDAD DE GÉNERO Y LA REPRESENTACIÓN FEMENINA EN LOS MUNICIPIOS DE ESTUDIO

En 2024 se cumplió la primera década desde que se transitó del sistema de cuotas a la paridad en México, ésta busca transformar la subrepresentación femenina en la arena política y en los espacios de toma de decisiones de la vida pública de México. En el caso de los gobiernos locales de Chiapas, de forma consonante con las reformas federales, en 2014 se modificó la constitución estatal, diversos reglamentos, normas y procedimientos electorales para dar cabida a la paridad. Mientras que, en 2019 y 2020 se realizaron otras reformas para dar cumplimiento a la "paridad en todo".

Como fruto de la implementación de la paridad, a nivel nacional se observó un incremento de la participación política femenina al ocupar las presidencias de los gobiernos municipales y ha sido más o menos sistemática (Cárdenas, 2021). En Chiapas hubo un repunte en el proceso electoral de 2015, un año después de la reforma de 2014, y otro en 2018; no obstante, ha estado acompañada de muchos casos de simulación y violencia política contra las mujeres en razón de género (VPCMRG) tal como documentaron Burguete (2020) y Torres (2016). En el PELO y PELE de 2024 la presencia de mujeres en el liderazgo de las presidencias municipales se observa en 22 ayuntamientos, los otros 99 están encabezados por presidentes (IEPC, 2024a). Derivado de fuertes conflictos y tensiones sociales, se instalaron

concejos municipales en Pantheló y Capitán Luis Ángel Vidal, (IEPC, 2024b) y en ambos casos los concejales presidentes son hombres, mientras que la figura de concejal síndico es ocupada por figuras femeninas, es decir se respetó la integración de la paridad vertical en la integración de los concejos, existe una fuerte disputa por el poder local en estos municipios y el poder municipal está concentrado masculinamente, no obstante se cumple con la paridad en el plano formal y normativo, lo que deja ver los claroscuros institucionales para hacer valer la paridad en el ámbito local y lo complejo de los escenarios que pisan las mujeres políticas. Mientras que Oxchuc se rige por sistema normativo de usos y costumbres desde 2019 (Cosh, 2023). Por lo tanto, en los procesos electorales PELO y PELE 2024 se renovaron 1479 cargos en el ámbito municipal, de modo que para el periodo 2024-2027 los ayuntamientos chiapanecos están conformados por 823 mujeres (55.6%), 655 (44.3%) cargos ocupados por hombres y solo uno está ocupado por una persona no binaria (0.07%) (IEPC, 2024a y b).

En los municipios estudiados se registraron 52 personas candidatas, de ellas 28 son mujeres y 24 hombres; respecto a la dimensión de la paridad horizontal los partidos cumplieron ya que postularon a más mujeres que hombres, aunque sólo dos mujeres encabezan la presidencia municipal. En el caso de Berriozábal, se registraron en total once personas candidatas, seis fueron mujeres y las postularon los Partidos Acción Nacional (PAN), Redes Sociales Progresistas de Chiapas (RSP), Movimiento Ciudadano (PMC), Podemos Mover a Chiapas (MVC), Encuentro Social (PES) y Partido del Trabajo (PT), contendieron contra cinco hombres, en partidos como el Revolucionario Institucional (PRI), Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA). Algo similar, sucedió con Chiapa de Corzo donde hubo cinco candidatas en los partidos MVC, PES, Partidos Chiapas Unido (PCU), Fuerza México y la alianza PAN-PRI-PRD (Fuerza y Corazón por Chiapas); mientras que los candidatos estuvieron postulados por PVEM, MORENA y PMC. En Cintalapa se postularon trece candidatos a la presidencia, pero únicamente tres fueron mujeres, como se aprecia en la tabla 1.

TABLA 1. Personas postuladas al cargo de presidente/a municipal en la región de estudio durante el proceso electoral ordinario de 2024

Municipio	Partido político	Nombre	Sexo
Acala	Fuerza y Corazón por Chiapas	Anaika Viviana García Herrera	M
	MVC	Faviola Guadalupe Nanga López	M
	PES	Cristian Antonio Núñez Ruiz	H
	PCU	Tatiana de Jesús Martínez Sánchez	M
	RSP	María del Carmen López Pérez	M
	MORENA	María Patricia Coello Zapata*	M
	Fuerza México	Rafael Enrique Coello Coutiño	H
	PT	Flor de María Cruz Gómez	M
	PMC	María Cecilia Coello Díaz	M
	PVEM	Esteban Torres González	H
Municipio	**Partido político**	**Nombre**	**Sexo**
Berriozábal	RSP	Madelenne Ramírez Albares	M
	PAN	Johanna Sheendel Hernández López	M
	MORENA	Jorge Arturo Acero Gómez*	H
	MVC	María de Los Ángeles Gómez López	M
	PCU	Adriana del Carmen Fernández López	M
	PMC	José Luis López Sarmiento	H
	PVEM	Daniel Alejandro Torres Marroquín	H
	PES	Angelita San Sebastián García	M
	PT	Rocío de los Ángeles Castañeda García	M
	FUERZA MÉXICO	Horacio Moreno Lara	H
	PRI	Miguel Fernando Palacios Zebadúa	H

* Las filas sombreadas en gris contienen los nombres de las personas que fueron electas para el cargo de presidente/a municipal.

FUENTE: Elaboración propia (2025) con información de la página web del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas. Sistema de candidatos y candidatas, CONOCELES. Recuperado de https://conoceles2024.iepc-chiapas.org.mx/

TABLA 1. Personas postuladas al cargo de presidente/a municipal en la región de estudio durante el proceso electoral ordinario de 2024

Municipio	Partido político	Nombre	Sexo
Chiapa de Corzo	Fuerza y Corazón por Chiapas	Carmen de Jesús Martínez Sánchez	M
	PVEM	Limbano Domínguez Román*	H
	PT	Fabian Orantes Abadía	H
	MVC	Juliette Jasive Murillo Navarro	M
	Fuerza México	Yasmín Alejandra Jiménez Rodríguez	M
	PES	Nancy Berenice Narcía Vidal	M
	PMC	Jorge David Solano Maldonado	H
	MORENA	Roger Celerino Nanguyasmu Vicente	H
Municipio	**Partido político**	**Nombre**	**Sexo**
Cintalapa	PCU	Genaro de Jesús Cruz Santos	H
	MVC	Efrén Rodríguez	H
	PPCH	Domingo Ismael Ramos Meza	H
	PAN	Claudia Rocío Sarmiento Guízar	M
	Fuerza México	Fabian Andrés Hernández Ángel	H
	RSP	Eduardo Esponda Torres	H
	MORENA	Ernesto Cruz Díaz*	H
	PVEM	Alejandra Aranda Nieto	M
	PT	Carlos Alberto Trinidad Torres	H
	PES	Francisco Alberto Flores Clemente	H
	PMC	José Alberto Trinidad Núñez	H
	PRD	Juan De Dios Aguilar Velázquez	H
	PRI	Geovanne González Ramírez	M
Municipio	**Partido político**	**Nombre**	**Sexo**
Jiquipilas	Fuerza México	María Cristina Lara García	M
	PT	Alma Berenice Zebadúa Cerda	M
	RSP	Ibeth Marisol Consuegra Peña	M
	MVC	Oscar Romeo Grajales Espinosa	H
	PVEM	César Hugo Lázaro Rodríguez	H
	MORENA	Blanca Yaneth Chiu López*	M
	PS	Marisol Galdámez Urbina	M
	PRI	Urania Valle López	M
	PCU	Argentina Hernández Díaz	M

* Las filas sombreadas en gris contienen los nombres de las personas que fueron electas para el cargo de presidente/a municipal.

FUENTE: Elaboración propia (2025) con información de la página web del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas. Sistema de candidatos y candidatas, CONOCELES. Recuperado de https://conoceles2024.iepc-chiapas.org.mx/

En cuanto a la integración de los ayuntamientos en los cinco municipios estudiados se estableció de la siguiente manera, 2 mujeres postuladas por MORENA ocupan las presidencias municipales en Acala y Jiquipilas. Cabe aclarar que el 7 de enero de 2026 el congreso del Estado de Chiapas anunció la destitución del edil Ernesto Cruz Díaz como presidente electo de Cintalapa (en su segundo periodo consecutivo) y nombró a Eva Guzmán como presidenta municipal, del partido Redes Sociales Progresistas (RSP), quien fungía como regidora plurinominal del ayuntamiento en funciones durante el trienio 2024-2027 (Congreso del Estado de Chiapas, 2026). Por lo tanto, a la fecha en la región de estudio hay 3 presidentas municipales representan 2.5% de las 122 presidencias de Chiapas y 60% de la región de estudio.

Respecto a las Sindicaturas, ocupan este cargo en tres ayuntamientos, Berriozábal, Chiapa de Corzo y Cintalapa, lo que corresponde al 60% en la región de estudio y 2.5% del total de sindicaturas de la entidad. Ocupan la primera regiduría en dos ayuntamientos, el 40% en la región de estudio y el 1.6% del total estatal de regidurías, en todos los casos las mujeres se encuentran subrepresentadas.

Donde se observa un ligero incremento femenino es en el cargo de regidurías de RP, ocho posiciones que para la región estudiada representan el 66.7%, pero para el resto de la entidad el 0.9%. Esto significa que los partidos con presencia en esta región cumplieron cabalmente con la obligación de la paridad, pusieron a mujeres encabezando las listas de las planillas que registraron, algunos sobre cumplieron el criterio de paridad horizontal, ya que se postularon 28 mujeres y 24 hombres como candidatos, puede deberse a las reglas de alternancia o por estrategia; pero a ellas les dieron esos espacios en los municipios menos competitivos y en partidos que no cuentan con la infraestructura institucional del partido en el poder y sus aliados. Mientras que, en los municipios "ganables" o de alta competitividad como Berriozábal y Chiapa de Corzo, postularon a menos hombres, pero ellos contaron con el respaldo de los partidos más fuertes en los municipios como MORENA y el PVEM. Se trata de una práctica estratégica de los partidos, postulan a mujeres en las listas de Representación Proporcional (RP) con la certeza de que tienen menos posibilidades de ganar por Mayoría Relativa

(MR); sin embargo, cumplen formalmente con el principio de paridad, pero mantienen el poder político desde las candidaturas de MR.

Respecto al criterio de paridad en su dimensión vertical, en esta región las planillas ganadoras respetaron la alternancia de género, es decir si el primer cargo de la misma lo ocupa una mujer, el siguiente deberá ser un hombre y así sucesivamente. Como resultado de la aplicación de esta dimensión de la paridad hay mujeres como sindicas en Berriozábal, Chiapa de Corzo y Cintalapa. Si bien se cumple con la paridad vertical, más no con la transversal, ya que esta dimensión implica que la paridad debe permear en todos los espacios y niveles de poder político, la baja presencia femenina en las presidencias municipales, que concentran el poder ejecutivo en este ámbito, sugiere una distribución desigual del poder.

Ellas están gobernando municipios con una población de entre 20, 000 y 40, 000 habitantes, donde la principal actividad económica es la agricultura. Mientras que ellos lideran municipios de entre 60 y más de 100,000 habitantes, dedicados al sector terciario y secundario principalmente, y en menor escala al primario.

TABLA 2.
Cargos ocupados en la región de estudio (2024-2027), según sexo

Cargos		MUNICIPIOS												
		Acala		Berrio-zábal		Chiapa de Corzo		Cintalapa		Jiquipilas		Región		Total
		M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	
Presidencia		1	0	0	1	0	1	1	0	1	0	2	3	5
Sindicatura		0	1	1	0	1	0	1	0	0	1	3	2	5
Regidurías MR	1a Regiduría	1	0	0	1	0	1	0	1	1	0	2	3	5
	2a Regiduría	0	1	1	0	1	0	1	0	0	1	3	2	5
	3a Regiduría	0	0	1	1	1	0	1	1	0	0	3	2	5
	4a Regiduría	0	1	1	0	1	0	1	0	0	1	3	2	5
	5a Regiduría	1	0	0	1	0	1	0	1	1	0	2	3	5
	6a Regiduría	0		0		1		0		0		1	0	1
	Regiduría suplentes generales	2	2	2	1	2	2	3	1	2	2	11	8	19
Regidurías RP		1	1	2	1	2	1	2	0	1	1	8	4	12
TOTAL		6	6	8	6	9	6	9	5	6	6	38	29	67

FUENTE: elaboración propia (2025) con información de la página web del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas. Recuperado de https://www.iepc-chiapas.org.mx/archivos/PELO2024/AYUNTAMIENTO.pdf

Los datos anteriores además de expresar la subrepresentación femenina en los espacios de poder municipal muestran que en el ámbito local la disputa por el control político es más visible, competitivo y que la existencia de liderazgos masculinos se encuentra más consolidada. Con la información analizada se advierte que a pesar de la existencia de lineamientos, normas y criterios, del Instituto Nacional Electoral (INE) y del Organismo Público Electoral (OPLE) en Chiapas, éstos resultan insuficientes, no alcanzan a sancionar a los institutos políticos por colocar a mujeres encabezando las listas en municipios de baja competitividad o por simular el cumplimiento de la paridad, ya que los grupos masculinos de poder local emplean las reglas de paridad a su favor, algunas veces benefician a algunas mujeres cercanas a ellos, como podrá advertirse a través de los relatos en la siguiente sección.

De alguna manera, lo que sucede en esta región de estudio, podría considerarse un reflejo de lo que ocurre en otras zonas de Chiapas sin perder de vista la mirada puesta en que constituye un microcosmos político donde convergen una serie de tensiones estructurales, sociales y culturales que complejizan el ejercicio de poder.

Ahora bien, para corroborar que la paridad se acata parcialmente y su cumplimiento es simulado se analizó la información sobre la presencia masculina en la región de estudio encabezando las presidencias municipales en los últimos cinco trienios y los datos de la tabla 3 permiten afirmar que existen liderazgos masculinos consolidados que impiden a las mujeres ocupar las presidencias municipales aun cuando el principio constitucional de paridad de género se aplica desde 2019 en la entidad.

TABLA 3. Presidentes municipales en la región de estudio (2012-2027), según sexo y partido político

PERIODO	MUNICIPIO	NOMBRE DEL PRESIDENTE/A MUNICIPAL	PARTIDO POLÍTICO	SEXO
2012-2015	Acala	Dagoberto Santiago Román Flores	PAN-POCH	M
	Berriozábal	Aldert Zepeda Valencia	PVEM	M
	Cintalapa	Antonio Valdez Meza	PVEM	M
	Chiapa de Corzo	Sergio David Molina Gómez	PVEM	M
	Jiquipilas	Joel Ovando Damián	PVEM	M
2015-2018	Acala	Marco Antonio Ruíz Pascacio	MVC	M
	Berriozábal	Joaquín Zebadúa Alva	MORENA	M
	Cintalapa	José Francisco Nava Clemente	PVEM-MORENA	M
	Chiapa de Corzo	Jorge Humberto Molina Gómez	PVEM-MORENA	M
	Jiquipilas	Carlos Manuel Calvo Martínez	PVEM	M
2018-2021	Acala	Rodrigo Trinidad Rosales Franco	MORENA	M
	Berriozábal	Joaquín Zebadúa Alva	MORENA	M
	Cintalapa	José Francisco Nava Clemente	PVEM-MORENA	M
	Chiapa de Corzo	Jorge Humberto Molina Gómez	PVEM-MORENA	M
	Jiquipilas	Carlos Manuel Calvo Martínez	PVEM	M
2021-2024	Acala	Rodrigo Trinidad Rosales Franco	PVEM	M
	Berriozábal	Jorge Arturo Acero Gómez	MORENA	M
	Cintalapa	Ernesto Cruz Díaz	MORENA	M
	Chiapa de Corzo	Leonardo Cuesta Ramos	PVEM	M
	Jiquipilas	César Hugo Lázaro Rodríguez	PVEM	M
2024-2027	Acala	María Patricia Coello Zapata	MORENA	F
	Berriozábal	Jorge Arturo Acero Gómez	MORENA	M
	Cintalapa	Ernesto Cruz Díaz	MORENA	M
	Chiapa de Corzo	Limbano Domínguez Román	PVEM	M
	Jiquipilas	Blanca Yaneth Chiu López	MORENA	F

FUENTE: elaboración propia (2025) con información de la página web del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas. Recuperado de https://www.iepc-chiapas.org.mx

Destaca que, a lo largo de trece años, la presencia femenina en las presidencias municipales de esta región es de apenas cuatro mujeres, la primera en el municipio de Jiquipilas en el periodo 2015-2018, cuando recién se incorporó la paridad. Mientras que las otras dos, se encuentran en el último trienio en Acala y Jiquipilas. La última en el municipio de Cintalapa designada recientemente por el Congreso de Chiapas para sustituir el presidente electo, que repitió en el cargo por segunda ocasión. A pesar de la paridad como principio constitucional en la tabla 3 se registraron dos reelecciones consecutivas de figuras masculinas en los trienios 2021-2024 y 2024-2027 en los municipios de Berriozábal y Cintalapa; también se observa la ausencia de presidentas en Berriozábal y Chiapa de Corzo que no han tenido a ninguna presidenta electa. En la misma situación se encontraba Cintalapa, con la salvedad que tiene una presidenta por designación del congreso para concluir el trienio 2024-2027. Lo anterior permite afirmar que en el ámbito municipal el poder se concentra en liderazgos masculinos.

En conjunto, todos los datos examinados en esta sección dan cuenta de que la paridad ha fomentado una mayor presencia femenina en la arena política formal en la región estudiada ejerciendo su derecho a ser electas, también ha permitido a mujeres de distintos estratos sociales, ideologías, edades, condiciones étnicas, con formación profesional o sin ella a participar en las contiendas a través de los diversos institutos políticos. Por supuesto, el incremento de la participación política femenina no ha significado una redistribución del poder, tampoco que ejerzan sus cargos en espacios de igualdad sustantiva dentro de los ayuntamientos; la mayor presencia femenina en espacios locales no ha impulsado la transformación de los desequilibrios en el ejercicio de poder entre mujeres y hombres, todo lo contrario, el poder masculino sea robustecido y las mujeres en política en esta región de Chiapas participan en las contiendas en situaciones desiguales, los institutos políticos son espacios hostiles, misóginos y hasta discriminatorios para ellas, lo que pone de manifiesto que el camino hacia la igualdad sustantiva es serpenteante y lejano.

Para cerrar esta sección es importante mencionar que un aspecto que no debe considerarse un asunto menor es la existencia de violencia criminal en la región de estudio, especialmente en los municipios de Berriozábal,

Cintalapa y Jiquipilas, de manera constante en los últimos años (Mandujano, 2025; Notinúcleo, 2025; El Heraldo de Chiapas, 2025; Diario de Chiapas, 2024), ya que esto condiciona el ejercicio de poder en el ámbito municipal y complejiza enormemente el escenario político.

VOCES DESDE EL CABILDO. EXPERIENCIAS FEMENINAS Y DESAFÍOS EN CINCO AYUNTAMIENTOS DE CHIAPAS

La palabra escrita, particularmente el testimonio escrito, tiene una profunda relevancia porque proporciona evidencia, muestra perspectivas cruciales sobre contextos legales, históricos y personales. Sobre todo, el testimonio documenta sucesos que permiten la construcción de una memoria colectiva, ayuda a preservar la memoria en la medida que permite convertir experiencias individuales y aisladas en procesos colectivos, que de otra manera podrían ser ignorados, olvidados y excluidos, especialmente si provienen de grupos históricamente marginados. Escribir un testimonio da voz a quienes no han tenido espacio en los discursos oficiales, a quienes no siempre pueden tomar la palabra, con la premisa de que el conocimiento también proviene de vivencias personales. Incluso, permite legitimar experiencias subjetivas, para algunas personas relatar sus vivencias representa un acto de agencia, el hecho de nombrar lo experimentado, de mirar al pasado desde el presente permite transformar la propia narrativa frente al poder, la opresión o las exclusiones. Para algunas mujeres entrevistadas, compartir su testimonio, fue liberador y un proceso de empoderamiento personal que les permitió mirar al futuro y sentirse parte de un proceso de lucha y de aprendizajes personales que constituyen una contribución modesta pero significativa en la construcción de una sociedad más igualitaria.

Para quien escribe, los relatos reunidos documentan una realidad y al dar voz a estas mujeres se busca dignificar sus experiencias. En el ámbito académico, el estudio de la política bajo la mirada de género ofrece la posibilidad de recurrir al testimonio para identificar patrones, estructuras de poder local y formas de resistencia que no siempre visibilizan los datos

cuantitativos. Por lo tanto, este apartado reúne algunos fragmentos significativos de los relatos de mujeres electas durante el PELO 2024 en Chiapas que actualmente ejercen cargos como síndicas y regidoras en los municipios estudiados.

El primero proviene de una persona que tiene vínculos familiares a nivel local que le han permitido trazar una trayectoria política en su municipio. Cuando le preguntamos sí la paridad le había abierto las puertas para llegar a donde está, respondió lo siguiente:

> Si claro, la paridad me abrió las puertas para ocupar un cargo en el ayuntamiento actualmente. Pero claro, hay otras cosas que cuentan, para mí fue relativamente fácil incorporarme a la política porque mi familia se ha dedicado a la política desde siempre, entonces tengo contactos heredados, con personas clave, organizaciones y redes, aunque mi familia siempre militó en otro partido, el PRI, tengo que reconocer que incluso eso me ha ayudado. También milité ahí, pero me cambié, ahora estoy con MORENA. Tengo una trayectoria como funcionaria pública y como política desde hace más de diez años, participé como candidata a la presidencia en 2021, ahí sí creo que fue gracias a la paridad, pero no lo logramos, no quedamos.
>
> Ahora, esta vez en 2024 volví a intentarlo, y lo volvería a hacer porque la tercera es la vencida; éramos varios candidatos de MORENA que participamos en la elección interna del partido, la mayoría éramos mujeres, pero como se somete a votación pues no quedamos, pero lo mejor fue hacer alianzas y quedamos en la planilla del que quedó como presidente y estamos trabajando muy bien. Él es una persona que apoya mucho a las mujeres, fue presiente interino en el periodo anterior y ahora fue el candidato ganador en las elecciones pasadas, está comprometido con la paridad, con la igualdad, nos deja a todas trabajar con total libertad, de hecho, el ayuntamiento está integrado paritariamente y está innovando en muchas cosas. Creo que ahí se mira el empeño que ponemos las mujeres cuando trabajamos para la gente, para lograr cambios que beneficien a la población. Me encanta trabajar por mi pueblo, por mi gente y si tengo aspiraciones políticas, a mí esto de dedicarme a la política me gusta (2ª

Regidora, Ayuntamiento de Berriozábal, MORENA, comunicación personal, 22 de mayo de 2025).

Se te trata de una mujer que ejerce el cargo en un ayuntamiento encabezado por un presidente municipal de la misma filiación política que ella, fue presidente municipal en el trienio 2021-2024, pidió licencia para separarse de su cargo y el Congreso del Estado de Chiapas la aprobó en enero de 2024 (Congreso del Estado de Chiapas, 2024) y fue reelecto por segunda vez consecutiva para el mismo cargo en el municipio, en dos ocasiones fueron contrincantes políticos. Su relato muy a favor de la paridad advierte que el trabajo y esfuerzo de las mujeres en la administración y gestión municipal está logrando cambios favorables, pero la persona que se lleva el crédito es un hombre. También indica, en el caso del presidente, que tal como lo expresó Carrasco (2024), que la trayectoria política del gobernante y sus vínculos con el poder y los partidos políticos son cruciales en este ámbito de gobierno; las reelecciones consecutivas ocasionan tensión en el principio constitucional de paridad de género, pero no hay reglas claras al respecto y los partidos políticos cumplen muy bien con el mandato de paridad. En términos reales, la repetición de hombres en el poder ejecutivo municipal expresa la persistencia de un monopolio masculino y limita el acceso femenino en puestos clave.

Sobre la importancia de las relaciones en este ámbito de poder, lo expresa la informante muy claramente, las relaciones familiares y los vínculos con el poder local le facilitaron el camino al cabildo. Entre líneas se advierte algo destacable, sobre cómo los partidos políticos colocan a mujeres encabezando las planillas en una y otra contienda para cumplir con la paridad horizontal; aunque las ponen a competir frente al candidato favorito en elecciones internas y de este modo simulan la paridad. Ahora, el candidato ganador de las internas contendió en las elecciones locales contra otras mujeres postuladas por partidos que no cuentan con la infraestructura del partido en el poder, y pierden. Las mujeres acceden a participar porque creen que es posible ganar y llegar a la presidencia, pero esta práctica erosiona los resultados de la paridad. En este testimonio, no se cuestiona si la paridad la abrió las puertas o fueron los vínculos con los grupos de poder

local, lo relevante es que se emplea la paridad en contra de las propias mujeres, obstaculizando que se encuentren en todos los niveles de poder en condiciones reales de influencia.

Este ayuntamiento cumple con la paridad vertical en la integración de los cargos de manera alternada por sexo, pero las presidencias municipales concentran el poder ejecutivo, el presupuesto y la capacidad de gestión, por lo que se simula la paridad, además no debe perderse de vista que el presidente actual se reeligió por segunda vez consecutiva. Al respecto este testimonio resulta revelador:

> Mi carrera política es corta comparada con la de las compañeras acá presentes, yo antes me dedicada a dar clases de zumba y a cuidar a mis hijos, me gusta mucho el deporte y siempre me dediqué a eso. [ ] Pues llegó como sindica digamos que, por suerte, fue una oportunidad que se presentó, me ofrecieron participar en la planilla del presidente, lo platiqué con mi esposo y pues al final acepté, pero es la primera vez que me meto a la política, ni siquiera militaba en el partido.
>
> La que si participó en política es mi mamá, fue candidata en el 2018 y en el 2021 por MORENA, ella pues sí tiene tiempo y le ha dedicado mucho a esto. Ella también me habló, cuando los del partido me ofrecieron participar, me dijo que ya me tocaba y tenía razón porque sí me tocó. En cinco años pues yo me veo nuevamente dando clases de zumba, no espero continuar en la política, tengo dos hijos, uno es discapacitado y requiere mucho de mi cuidado, así que terminando el encargo retomo lo que hacía antes, la verdad no tengo aspiraciones políticas.
>
> Por la situación familiar que tengo hablé con el presidente y me entendió, tengo una persona que me ayuda con las cosas de la presidencia, me la llevo tranquila porque en muchas cosas esta persona me apoya, pero sí vengo cuando tengo que estar. Este ayuntamiento es muy dinámico y las compañeras organizan muchas cosas, entonces siempre tenemos eventos, tenemos que asistir a reuniones, vamos acá, vamos allá y si además resolviera todo lo de acá pues no tendría hora de salida.
>
> (Síndica, Ayuntamiento de Berriozábal, MORENA, comunicación personal, 22 de mayo de 2025).

El relato proviene de la síndica, resulta revelador en términos de que expresa claramente porqué llegó al cargo y cómo permanece en él e indica los mecanismos normalizados para simular la paridad. Se trata de la hija de otra mujer que fue candidata en dos ocasiones, lo que revela a quienes buscan los partidos políticos para registrar como candidatas en sus planillas con el fin de mantener las resistencias sociales y las estructuras clientelares que las excluyen del ejercicio del poder real y del uso efectivo de sus derechos político-electorales.

El siguiente testimonio muestra las resistencias de las redes de poder local a compartir el poder con las mujeres, así como el adultocentrismo que impera en el ámbito de la política formal. Sobre lo que se debe poner énfasis es en el hecho de que las mujeres que contendieron hicieron campaña en contextos donde predominó la violencia simbólica, el uso permanente de discursos que, aunque no son abiertamente agresivos, trasmiten y refuerzan condiciones de desigualdad, exclusión, dominación y discriminación que reproducen estereotipos de género y justifican el trato diferenciado y desigual entre mujeres y hombres, como se aprecia a continuación.

> Tuvimos una campaña muy difícil, fuimos de casa en casa, de puerta en puerta, tocando y caminando hasta las comunidades más alejadas, presentando nuestra propuesta a las personas, ahí estábamos todos con la candidata que ahora es la presidenta. Nos pasó de todo, teníamos pocos recursos para la campaña, incluso a la presidenta hasta la secuestraron cuando iba a una comunidad, la desaparecieron unos días los malosos, pero luego la soltaron. Para mí fue muy difícil porque le decían a mi presidenta, ¿para qué tienes una niña en tu campaña? ¿ella qué sabe de política?, ¿qué le está aportando a tu campaña?, la deberías de sacar para que no tengas que cambiar pañales. Pero ella me apoyó mucho, yo me sentía muy mal por todo lo que me decían, pero la verdad, a todos nos decían cosas desagradables, comentarios de que nosotros no teníamos derecho, porque la mayoría de la planilla pues sí somos del pueblo, pero no somos de las familias "bien" como dicen, somos gente sencilla, es la verdad. Casi todos somos gente de campo, que trabajamos, incluso la presidenta es de acá, pero de una colonia y vivió un buen tiempo en Estados Unidos,

> entonces en el slogan del otro candidato a la presidencia, su principal rival, decían algo así como "un auténtico jiquipilteco para gobernar". La pugna entre ellos estaba fuerte porque él decía que tenía ganadas las elecciones, que tenía todo el respaldo del partido, pero dejamos todo en la campaña, caminamos y caminamos, en la lluvia y bajo el sol, pero valió la pena. (5ª Regidora, Ayuntamiento de Jiquipilas, PVEM, comunicación personal, 29 de abril de 2025).

Este relato expresa, además del adultocentrismo y violencia verbal que enfrentó la regidora en el proceso de campaña, también la violencia político-criminal que enfrentó la candidata, ahora presidenta del municipio de Jiquipilas.

Los siguientes fragmentos de testimonios ilustran la violencia simbólica y verbal que enfrentan las mujeres que participan en el ámbito de la política formal.

> Obtuve una regiduría por el verde (PVEM), porque me cambié de partido un poco antes de la campaña, aunque toda mi vida milité en el PT, ahora tengo 40 años, pero desde los veinticinco me afilié a mi partido, trabajé mucho, desde abajo, en los comités, pero la carrera política no es de resistencia, es de persistencia. Y en ese partido hay mucha misoginia, los dirigentes me decían que no podía ocupar una cartera porque me faltaba preparación, que no tenía preparación y que no era igual a ellos y eso lo decían en reuniones y asambleas del partido. Una muchas veces no se defiende porque tiene qué decir, se queda una sin palabras, aunque duele mucho, no hay leyes que defiendan a las mujeres a ese nivel y en el partido no hay quién apoye para enfrentar ese tipo de cosas, Después de mucho, pero de verdad de mucho, logré que me postularan como síndica municipal, pero claro, yo sólo iba de relleno; eso fue en las elecciones de 2021, después como que me desencanté y me cambié de partido (5ª Regidora, Ayuntamiento de Chiapa de Corzo, PVEM, comunicación personal, 25 de mayo de 2025).
>
> Cuando no tienes padrinos es difícil hacer política, cuando eres mujer más, aunque exista la paridad en los partidos nos dicen que no tene-

> mos posibilidades como mujeres, cuestionan nuestra capacidad, nuestra experiencia (4ª Regidora, Ayuntamiento de Cintalapa, RSP, comunicación personal, 25 de mayo de 2025).

Sobre los mecanismos que los partidos políticos emplean para obstaculizar la llegada de más mujeres a los ayuntamientos, los siguientes relatos resultan muy ilustrativos.

> Los partidos son muy listos, ponen a las mujeres encabezando las listas de las planillas en municipios chiquititos, donde saben que nosotras no vamos a ganar, en cambio en los municipios importantes como Tuxtla y Tapachula, ahí no, porque esos son para ellos. Por ejemplo, acá en mi municipio nunca ha tenido una presidenta municipal porque los que controlan los partidos no lo permiten (5ª Regidora, Ayuntamiento de Chiapa de Corzo, PVEM, comunicación personal, 25 de mayo de 2025).
>
> Yo tengo tres veces seguida participando en elecciones y siempre nos dicen que no ganamos, hasta ahora me tocó algo. Me he animado a participar porque mi hijo tiene carrera política acá en el municipio, él tiene contactos y me ha empujado mucho a que yo participe (Regidora RP, Ayuntamiento de Acala, PVEM, comunicación personal, 12 de junio de 2025).

El siguiente testimonio, además de ahondar en los mecanismos empleados por los partidos políticos y los grupos de poder local, resulta muy ilustrativo para ejemplificar la violencia político-electoral que se encuentra presente en la región de estudio:

> La paridad es una de las razones por las que los partidos se ven obligados a incorporar a las mujeres, ahí nos andan buscando, nos llaman, pero claro nos dicen que no vamos a ganar, que de lo que se trata es de competir que al finar eso nos sirve porque nos deja experiencia. Yo caí en la trampa, me postulé, armé una planilla, me desgasté, hice campaña y no quedé. Yo sabía que el candidato que estaba gastando mucho iba a quedar como presidente, aun así, creo que fui muy ingenua y continúe, hice campaña, llegué a las elecciones y después quedé destruida emocionalmente, fue

> muy difícil para mí porque no ganamos y porque hasta me endeudé. Lo que saqué fue que durante la campaña andábamos buscando recursos porque el partido no nos apoyó, entonces íbamos a reunirnos con alguien, pero nos dieron un "levantón" en la carretera nos salieron hombres armados y encapuchados, nos detuvieron, nos bajaron del coche, nos encañonaron y amenazaron; entendimos el mensaje y nos dijeron que regresáramos por donde veníamos sin decir nada, sin denunciar, calladitos. Nadie habló de regreso, teníamos mucho miedo, pero ya en mi casa me solté a llorar, y ahora hablo de esto porque es muy difícil para nosotras las mujeres estar en política, tenemos derecho, pero no podemos usarlo. Después de las elecciones y la derrota yo no quería saber nada de política, ni del partido, pero luego lo pensé mejor y acepté la regiduría porque de alguna manera tengo que seguir adelante (Regidora RP, Ayuntamiento de Cintalapa, PVEM, comunicación personal, 25 de mayo de 2025).

Sobre los desafíos que enfrentan al realizar las funciones relacionadas con el cargo que ocupan en los ayuntamientos, se encontró que:

> El secretario municipal siempre que me ve se me acerca y me dice: licenciada ¿es necesario que venga todos los días? Le respondo siempre que sí, porque estoy ejerciendo un cargo y él me ha dicho, pero no es necesario que venga todos los días porque su cargo no es tan importante (Regidora RP, Ayuntamiento de Cintalapa, PVEM, comunicación personal, 25 de mayo de 2025).
>
> En lo que va del periodo, solo hemos tenido dos reuniones de cabildo, o bueno a mi sólo me han llamado a dos, ellos tienen reuniones, pero no me convocan. A veces me pasan documentos para que firme y ya, pero no me entero de lo que sucede en las reuniones. (4ª Regidora, Ayuntamiento de Chiapa de Corzo, PVEM, comunicación personal, 20 de mayo de 2025).

Estos fragmentos de testimonios revelan los mecanismos empleados por hombres dentro de los ayuntamientos para limitar las funciones de las mujeres que contendieron por un cargo de elección popular, mismos que impiden transformar las estructuras desiguales de poder en el ámbito mu-

nicipal. En ese sentido, el testimonio de la sindica, lo que aparentemente es proporcionarle una persona de apoyo en sus funciones para que tenga tiempo de asistir a todos los eventos y pueda salir en horarios razonables para atender las labores de cuidado que realiza significa también mermar las responsabilidades políticas del cargo que ocupa, es decir en cierta medida suplantar sus funciones.

CONSIDERACIONES FINALES

En Chiapas la única vía de acceso de las mujeres a diferentes cargos en los ayuntamientos es mediante la postulación por medio de los institutos políticos. Para las mujeres el camino al cabildo comienza al interior de ellos, implica militancia, trabajo constante, preparación en algunos casos esfuerzo para sobresalir, continua con la disputa para ser considerada a la postulación de la candidatura a cualquier cargo; para quienes tienen los contactos y las redes adecuadas el camino es más fácil, para otras esta lleno de abrojos y cuando pueden superarlos, les es posible contender de manera interna con otras personas candidatas del partido para representarlo en un proceso electoral local. Los procesos de selección internos pueden ser muy desgastantes para ellas, ya que no sólo se trata de méritos, ni de preparación o experiencia política, se requieren vínculos con las redes de poder, con los cacicazgos locales, padrinazgos institucionales, recursos económicos e incluso hasta contar con los nexos adecuados con el crimen organizado.

En Chiapas la normatividad permite las candidaturas independientes, como resultado del PELO y PELE 2024, en el trienio 2024-2027 hay únicamente un presidente municipal que ganó por esta vía en el municipio de La Libertad, no se encontró ninguna presidenta electa de esta forma. De acuerdo con los datos analizados en este documento expresan, que las probabilidades de ganar una elección frente a las personas que contienden por otros partidos son bajas, de acuerdo con la última, las victorias femeninas para ocupar el cargo de presidencia municipal fueron 18% frente al 82% de los hombres; es decir, a pesar del mandato constitucional de paridad de género la subrepresentación femenina en los ayuntamientos de Chiapas es alta. En

términos de la propuesta de Pitkin (1985), no se logra la paridad descriptiva, que en este caso se trataría de una cantidad equilibrada de mujeres y hombres ejerciendo el cargo de presidente municipal, también considerando población joven, adulta mayor y perteneciente a grupos étnicos y personas no binarias, que componen la sociedad Chiapaneca. Por lo tanto, acceder un cargo en los ayuntamientos representa ya un reto, ahora ocuparlo y ejercerlo es un desafío según los testimonios analizados. Sus deberes como funcionarias públicas están atravesado por una serie de tropiezos, lo mismo que su propia permanencia en la política formal, como expresan los testimonios que reafirman lo reportado por Massolo y Barrera (1998) el siglo pasado.

En la entidad existe un marco normativo robusto para garantizar el cumplimiento del principio constitucional de paridad de género, pero en la práctica se ve obstaculizado por las dinámicas tradicionales de poder que existen en los municipios, tal como se mostró cuantitativamente en la tabla 3, además de que fue apuntalado por los testimonios de las entrevistadas. En este sentido, las mujeres enfrentan mayores resistencias que los hombres; además, la paridad es utilizada de forma estratégica por los partidos políticos y sus representantes, sus tácticas no necesariamente promueven una transformación real del poder y tampoco contribuyen a la consolidación de la democracia paritaria. Sin duda alguna, los partidos impulsan u obstaculizan las trayectorias femeninas, en este espacio se encuentran supeditadas a los intereses partidarios y especialmente al de los grupos de poder local. En el ámbito municipal ocurren disputas que expresan las tensiones entre distintos actores o grupos (partidos, élites locales, cacicazgos, etc.) por controlar los espacios de decisión política, y una manera de frenar la participación de las mujeres en esta arena es con diversas formas de violencia hacia ellas, tal como lo indicó Cerva (2014).

Atendiendo a las preguntas de investigación que se plantearon, la evidencia examinada da cuenta de que la representación política femenina en los cinco municipios de estudio revela avances parciales en cuanto al cumplimiento del principio constitucional de paridad de género, sobre todo en la dimensión vertical. La inclusión de mujeres en los cargos de sindicaturas en los municipios de Berriozábal, Chiapa de Corzo y Cintalapa expresa que la alternancia de género en las planillas registradas ha sido respetada cabal-

mente (paridad vertical). Sin embargo, la baja presencia de mujeres como presidentas municipales muestra que la paridad en su dimensión transversal aún no se ha consolidado y no se observa una distribución equitativa del poder entre mujeres y hombres en todos los niveles del gobierno local en la región de estudio, los hombres siguen acaparando los puestos de poder. La inexistencia de presidentas municipales en Berriozábal, Cintalapa y Chiapa Corzo a lo largo de cinco trienios refleja que a pesar de la paridad persiste la concentración masculina del poder. Además, se debe considerar que en Berriozábal existe una reelección masculina de forma consecutiva, lo que constituye una barrera de acceso para nuevas candidatas y no abona a la consolidación de liderazgos femeninos.

Respecto al cumplimiento de la paridad en su dimensión horizontal, en los municipios examinados presenta rezagos importantes, a pesar de que las planillas ganadoras respetan la alternancia de género, se observa una concentración masculina en las candidaturas que ganaron las presidencias municipales, sólo dos son gobernadas por mujeres. Los datos analizados expresan una sobre participación femenina en las candidaturas al puesto de presidentas municipales en los municipios que son considerados como menos competitivos (Acala y Jiquipilas), ahí ellas ganaron las presidencias. Mientras que, en los municipios más competitivos, las postulaciones para el cargo de presente municipal fueron establecidos de forma paritaria y ganaron hombres. El escaso número de presidentas municipales en esta región expresa un déficit en el cumplimiento formal de la paridad, no contribuye al logro de la igualdad sustantiva, ya que las prácticas de los grupos de poder local limitan el acceso equitativo de las mujeres a cargos de mayor visibilidad, responsabilidad y poder político.

Estos aspectos dan respuesta a la primera pregunta de investigación; sobre la segunda, los testimonios analizados de las entrevistadas, dejan claro que un mecanismo empleado por los partidos es la postulación de mujeres encabezando las planilla de partidos pequeños y en los municipios menos competitivos; mientras que, reservan para los hombres los municipios más competitivos a donde se postulan con el respaldo de los partidos con mayor infraestructura institucional como MORENA y PVEM. También se aprecia en los testimonios, que los lideres locales buscan a ciertas mujeres (hijas,

esposas, madres) para postularlas a diversos cargos y tener influencia sobre ellas.

Ahora bien, la paridad en la región de estudio les ha abierto la puerta a más mujeres, únicamente para que se postulen, y compitan en contiendas desiguales y discriminatorias; paradójicamente el sendero para que ocupen un cargo en los ayuntamientos es reducido y disminuye más mientras el cargo represente mayor autoridad; el trecho se limita a quienes tienen vínculos con las redes de poder local y gozan del respaldo y la infraestructura del partido gobernante. En ese sentido, la mirada de Lovedunsky (2005) permitió analizar la propia institucionalidad que impera en los partidos políticos y en el OPLE, revelando que las normas y procedimientos que promueven resultan insuficientes para cuestionar las estructuras institucionales que sostienen la desigualdad entre mujeres y hombres en el ámbito de la política formal, de hecho estratégicamente los grupos de poder local en la región estudiada las emplean a su favor para legitimar la desigualdad entre mujeres y hombres en la arena política formal, aplican la paridad para el establecimiento de candidaturas, donde las mujeres contienen en escenarios desfavorables para ellas, mientras que la ocupación de cargos de poder beneficia a los hombres.

Finalmente, la evidencia cuantitativa analizada permite afirmar que en el estado de Chiapas no se cumple con la representación descriptiva propuesta por Pitkin (1985) y la brecha para lograrla continúa siendo muy significativa en el ámbito municipal. Respecto a los hallazgos cualitativos, permiten afirmar que en la región de estudio está presente una disputa por el poder local, persiste un monopolio masculino en el poder, sobre todo en los espacios de mayor responsabilidad política, poder y visibilidad.

REFERENCIAS

Aguirre, I. (2003). Participación política y social de las mujeres indígenas: El caso de una lideresa tradicional, Cuicuilco, 10 (27), pp. 1-26, México.

Alvarado Gómez, A. E. (2018). La alternancia política municipal más allá del cambio de partidos políticos: el caso de Chiapas. Tesina, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.

Barrera Bassols, D. y Massolo A. (1998). Mujeres que gobiernan municipios: experiencias, aportes y retos. El Colegio de México.

Barrera Bassols, D. (1998). Mujeres que gobiernan municipios: un perfil. En D. Barrera y A. Massolo (Coords.), Mujeres que gobiernan municipios: experiencias, aportes y retos. pp. 91-101. El Colegio de México.

Barrera Bassols, D. (2003). Presidentas Municipales en México. Perfiles y trayectorias. Cuicuilco Nueva Época, 10(27).

https://mediateca.inah.gob.mx/islandora_74/islandora/object/articulo:15166

Barrera, D. y Aguirre I. (2003). Liderazgos femeninos y políticas públicas a favor de las mujeres en los gobiernos locales en México. En D. Barrera Bassols y A. Massolo (Coords.), El municipio: un reto para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. pp. 105-171. GIMTRAP. http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100480.pdf

Barrera Bassols, D. (2009). Participación política y liderazgos femeninos en el ámbito municipal. En D. Barrera, A. Massolo e I. Aguirre (Eds.), Guía para la Equidad de género en el Municipio. pp. 46-56. GIMTRAP A. C.

Barrera Bassols, D. y Cárdenas Acosta, G. (2016). Presidentas municipales en México: acoso y violencia política (2010-2016). Politai, 7(12), 15-34. https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/15211

Burguete, A. (2020). Paridad y Violencia política en razón de género en municipios indígenas de Chiapas (2015-2018): una aproximación con perspectiva intercultural. Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas. https://www.iepc-chiapas.org.mx/archivos/gaceta/Cuadernillo_No3.pdf

Burguete Cal y Mayor, A. (2017, 22 de agosto). Nuevos municipios en Chiapas: un expediente abierto. Chiapas

Paralelo, recuperado de https://www.chiapasparalelo.com/opinion/2017/08/nuevos-municipios-en-chiapas-un-expediente-abierto/

Canseco, A. (2025, 22 de diciembre). Aumentan desapariciones en la región Centro de Chiapas: van 48 casos en 2025. El Heraldo de Chiapas. https://oem.com.mx/elheraldodechiapas/policiaca/berriozabal-y-ocozocoautla-concentran-casi-50-casos-de-personas-desaparecidas-en-2025-27321034

Cárdenas Acosta, G. (2021). Mujeres gobernando lo local. Revista Letras Libres, Año XXIII, diciembre, pp. 60-63, México.

Cárdenas Acosta, G. (2019a). El principio de paridad de género y el incremento de las presidentas municipales en México: análisis comparativo del periodo 2005-2017. Debate Feminista, 29(57), pp. 83–107. https://doi.org/10.22201/cieg.2594066xe.2019.57.06

Cárdenas Acosta, G. (2019b). Las presidentas municipales en México 2017, un panorama. La ventana, 6(50), pp. 9-44. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S140594362019000200009

Cárdenas Acosta. G. (2018). Capítulo VI. ¿Cómo nos fue con la paridad?, en Lovera López, S. Las indispensables. Recuperando la memoria. Instituto Nacional de las Mujeres, pp. 23-272, México.

Carrasco Cruz, A. (2024). Candidaturas independientes en México: Una figura limitada por su diseño institucional. De Raíz Diversa. Revista Especializada En Estudios Latinoamericanos, 10(19), 99–122. https://doi.org/10.22201/ppela.24487988e.2023.19.89207

Cerva Cerna, D. (2014) Participación política y violencia de género en México. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, LIX(222), pp. 117-139. Recuperado de https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S018519182014000300005&script=sci_abstract&tlng=es

Cosh Pale, M. (2023). Nuevo Régimen Electivo en Oxchuc, Chiapas: un análisis en torno a sus oportunidades y desafíos. Entre-Diversidades, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, V20, e202303. DOI: https://doi.org/10.31644/ED.IEI.V20.2023.A03

Coutiño, G. (2025, 9 de diciembre). Hallan seis cuerpos en Cintalapa tras operativos por hechos violentos en Villaflores. Proceso. https://www.proceso.com.mx/nacional/2025/12/29/hallan-seis-cuerpos-en-cintalapa-tras-operativos-por-hechos-violentos-en-villaflores-365556.html

Congreso del Estado de Chiapas. (2024, 3 de diciembre). Congreso aprueba licencias temporales y otorga nombramientos a funcionarios municipales interinos. Boletines LXVIII Legislatura. eb.congresochiapas.gob.mx/comunicacion-social/boletines/1889-congreso-aprueba-licencias-temporales-y-otorga-nombramientos-a-funcionarios-municipales-interinos

Congreso del Estado de Chiapas. (2026, 7 de enero). Toma protesta presidenta de Cintalapa. Boletines LXIX Legislatura. https://web.congresochiapas.gob.mx/comunicacion-social/boletines/2743-toma-protesta-presidenta-de-cintalapa

Clemente, H. E. (2026, 7 de enero). Nombra Congreso de Chiapas a alcaldesa de Cintalapa tras detención de edil. La Jornada. https://www.jornada.com.mx/noticia/2026/01/07/estados/nombra-congreso-de-chiapas-a-alcaldesa-de-cintalapa-tras-detencion-de-edil

Dalton, M. (2003). Las presidentas municipales en Oaxaca y los usos y costumbres. En D. Barrera Bassols y A. Massolo (Comps.), El municipio. Un reto para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. pp. 213-236. GIMTRAP A. C.-INMUJERES, http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100480.pdf

Diario Oficial de la Federación (2020, 16 de junio). Extracto del acuerdo INE/CGI129/2020 del consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba la modificación de la cartografía electoral del Estado de Chiapas, respecto a los municipios de Luis Ángel A. Vidal, Rincón Chamula San Pedro, El Parral, Emiliano Zapata, Mezcalapa y Honduras de la Sierra. Recuperado de https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5595040&fecha=16/06/2020#gsc.tab=0

Diario de Chiapas. (2024, 12 de agosto). Conflicto armado en Berriozábal. Diario de Chiapas. https://diariodechiapas.com/ultima-hora/conflicto-armado-en-berriozabal/

El Heraldo de Chiapas. (2025, 27 de mayo). Movilización policiaca tras balacera en límites de Coita-Berriozábal. El Heraldo de Chiapas. https://oem.com.mx/elheraldodechiapas/policiaca/balacera-en-los-limites-de-coita-berriozabal-reportan-habitantes-de-nuevo-mezcalapa-23792290

Girón, A., González Marín, M. L. y Jiménez, A. V. (2008). Breve historia de la participación política de las mujeres en México. En González Marín, M. L. y Rodríguez López, P. (Coords.), Límites y desigualdades en el empoderamiento de las mujeres en el PAN, PRI y PRD (pp. 33-61). Miguel Ángel Porrúa.

Glasser B. y A. Strauss, (1967). Discovery Grounded Theory. Chicago, Aldine.

Gobierno del Estado de Chiapas. (2017, 6 de septiembre). Decreto 248 por el que reforma el artículo 2 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas y se crean los municipios de Luis Ángel Vidal y Rincón Chamula San Pedro. Periódico Oficial del Estado de Chiapas, Tomo III, 2ª Sección, Tuxtla Gutiérrez, pp. 21.www.sgg.chiapas.gob.mx.

Gobierno del Estado de Chiapas. (2024, 6 de julio). Decreto número 356. Emitido por el pleno del Honorable Congreso del Estado de Chiapas por medio del cual se convoca a elección extraordinaria para elegir miembros de Ayuntamientos Municipales, de los municipios de Pantelhó, Chicomuselo y Capitán Luis Ángel Vidal, Chiapas. Periódico Oficial del Estado de Chiapas. Periódico Oficial del Estado de Chiapas, Tomo III, Tuxtla Gutiérrez, p.9 .www.sgg.chiapas.gob.mx.

Harvey, N. (1995). Rebelión en Chiapas: reformas rurales, radicalismo campesino y los límites del salinismo. En Viqueira, P. y Ruz, M. H. (Eds.), Chiapas: los rumbos de otra historia. Instituto de Investigaciones Filológicas-UNAM.

Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas. (2024a). Proceso Electoral Local Ordinario. Integración de ayuntamientos. https://www.iepc-chiapas.org.mx/archivos/PELO2024/AYUNTAMIENTO.pdf

Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas. (2024b). Acuerdo IEPC/CG-A/246/2024. Integración de consejos municipales en Pantelhó, Chicomuselo y Capitán Luis Ángel Vidal. Consejo General. Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas. https://sesiones.iepc-chiapas.org.mx/docs/1349/ACUERDO%20IEPC.CG-A.246.2024%20CRITERIOS%20EXTRAORD%20INTE%20ODES%20PELE%202024.pdf

Leyva Solano X. y Burguete Cal y Mayor A. (Coords.) (2007). Capítulo 8. Remunicipalización de Chiapas: un balance. En La remunicipalización de Chiapas. Lo político y la política en tiempos de contrainsurgencia (pp. 319-328). Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados LX Legislatura-CIESAS.

Lovenduski, J. (2005). Feminizing Politics. Polítity Press.

Mandujano, I. (2025, 13 de octubre). Cártel de Chiapas provoca terror en Jiquipilas: Reportan narcobloqueos y enfrentamientos con 3 detenidos. El Financiero. https://www.elfinanciero.com.mx/estados/2025/10/13/

cartel-de-chiapas-provoca-terror-en-tuxtla-reportan-narcobloqueos-y-enfrentamientos-con-3-detenidos/

Massolo, A. (1995). Participación femenina en el gobierno municipal. En A. Fernández Poncela (Comp.), Participación política. Las mujeres en México al final del Milenio (pp.137-146). El Colegio de México.

Massolo, A. (1998). Introducción. En D. Barrera y A. Massolo (Coords.), Mujeres que gobiernan municipios: experiencias, aportes y retos (pp. 13-27). El Colegio de México.

Massolo, A. (2003). Participación de las mujeres en el ámbito local en América Latina. Instituto Internacional de Investigación y Capacitación de Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW).

Notinúcleo. (2025, 27 de noviembre). Berriozábal acumula más de 30 desaparecidos en dos meses, mientras el alcalde Jorge Acero guarda silencio. Notinúcleo. https://notinucleo.com/municipios/berriozabal-acumula-mas-de-30-desaparecidos-en-dos-meses-mientras-el-alcalde-jorge-acero-guarda-silencio/#:~:text=En%20Berriozábal%2C%20Chiapas%2C%20habitantes%20de%20distintas%20colonias,Acero%20G%C3%B3mez%2C%20quien%20actualmente%20cumple%20su%20segundo

Pitkin, H. (1985). El concepto de representación política. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales.

Pineda, L. O. (1993), Caciques culturales: el caso de los maestros bilingües en los Altos de Chiapas. Altres Costa-Amic.

Rocha Islas, M. E. (2016). Los rostros de la rebeldía. Veteranas de las Revolución Mexicana. Instituto Nacional de Antropología e Historia-Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución de México.

Ruiz Mendoza, M. (2018). Florinda Lazos León, Primera Diputada Local, Chiapas (1926-1927). En Las indispensables. Recuperando la Memoria (pp. 47-58). Instituto Nacional de las Mujeres.

Torres Alonso, E. (2025). “Violencia, crimen y elecciones en México 2024”. En Factores de Violencia que inciden en la estabilidad de la democracia. Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas., Cuadernillos de Divulgación 11, pp.17-48. https://www.iepc-chiapas.org.mx/archivos/gaceta/2025/Cuadernillo%20de%20divulgaci%C3%B3n%2011.pdf

Torres Alonso, E. (2016). Violencia política en las elecciones subnacionales mexicanas. El caso de Chiapas en 2015, Politai. Revista de Ciencia Política, 7(12).

Tuñón, E. (1994), Mujeres en escena: De la tramoya al protagonismo (1982-1994). UNAM-ECOSUR-Editorial Porrúa.

Sam Bautista, M.M. (2003). Participación política de las mujeres en los ayuntamientos: el caso de Tlaxcala En D. Bassols y A. Massolo (Comp.), El municipio. Un reto para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (pp. 237-281). GIMTRAP A. C.-INMUJERES. http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100480.pdf

Strasuss A. y J. Corbin (2002), Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada. Universidad de Antioquia.

Vázquez, V. (2010). Mujeres y gobiernos municipales en México. Lo que sabemos y lo que falta por saber. Gestión y Política Pública, XIX(1), 111-154. https://www.redalyc.org/comocitar.oa?id=13315771004.

MANUEL IVÁN ESPINOSA GALLEGOS*
EMMANUEL NÁJERA DE LEÓN** • JULIO GUILLÉN VELÁZQUEZ***

EL CONSEJO CONSULTIVO CIUDADANO DE TUXTLA GUTIÉRREZ Y SUS LÍMITES COMO MECANISMO DE INTERLOCUCIÓN CIUDADANA

Este capítulo analiza el funcionamiento y los límites del Consejo Consultivo Ciudadano (CCC) de Tuxtla Gutiérrez como mecanismo de interlocución ciudadana con el gobierno municipal. Los autores, parten de un marco teórico sobre participación ciudadana y la gobernanza local; metodológicamente utilizan la revisión documental, entrevistas y análisis de actas para evaluar su composición, funcionamiento y capacidad de incidencia en el CCC de Tuxtla Gutiérrez, capital del estado de Chiapas. Encuentran que, si bien los CCC son espacios formales de diálogo, su incidencia real es limitada por falta de autonomía, recursos y porque impera una participación restringida; muestran que persiste una tensión entre la formalidad institucional y la efectividad en la generación de políticas públicas. También que el diseño institucional condiciona su alcance y mantiene retos de representatividad y transparencia, que su fortalecimiento exige reformas normativas, financiamiento adecuado y una cultura política más incluyente, aunque son evidentes los esfuerzos de vinculación de este órgano que promueve la participación ciudadana en este ámbito de gobierno.

Los Coordinadores

* Facultad de Contaduría y Administración, Campus I, Universidad Autónoma de Chiapas. Correo electrónico: ivan.espinosa@unach.mx. ORCID: 0000-0002-1835-0485.

** Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Autónoma de Chiapas. Correo electrónico: emmanuel.najera@unach.mx. ORCID: 0000-0002-0780-6432.

*** Centro de Estudios para el Desarrollo Municipal y Políticas Públicas, Universidad Autónoma de Chiapas. Correo electrónico: guillenv@unach.mx. ORCID: 0000-0001-5669-5196.

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas la participación ciudadana ha sido incorporada progresivamente al lenguaje y a los marcos normativos de la gestión pública en México. Su inclusión, como principio constitucional, y su desarrollo, a través de leyes específicas —como la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chiapas (2023)—, reflejan un esfuerzo institucional por democratizar las decisiones públicas y abrir canales de interlocución entre sociedad y gobierno. Sin embargo, este proceso de formalización normativa no ha sido acompañado de una apropiación práctica equivalente. En Chiapas, la existencia de mecanismos como el presupuesto participativo, las audiencias públicas o los consejos ciudadanos coexiste con una realidad de baja activación, débil institucionalización y participación limitada, especialmente en el ámbito municipal.

A pesar de contar con un marco normativo que, en el papel, reconoce una amplia gama de mecanismos de participación ciudadana —como el presupuesto participativo, las audiencias públicas,

las consultas populares o los consejos ciudadanos—, la experiencia reciente en Chiapas muestra que su aplicación efectiva es fragmentada, intermitente y, en muchos casos, meramente simbólica. Como lo ha planteado Álvarez Vázquez (2024), la entidad dispone de un andamiaje legal formalmente robusto; sin embargo, la activación real de estos mecanismos está sujeta a las lógicas del poder político local más que al ejercicio autónomo de los derechos ciudadanos. Esta situación revela un rezago institucional que se expresa en la falta de reglamentos municipales, en la debilidad de las capacidades técnicas locales y en la escasa apropiación social de los espacios participativos. La paradoja entre la existencia legal de los instrumentos y su mínima operación práctica constituye uno de los principales desafíos de la gobernanza democrática en el ámbito municipal chiapaneco.

Este trabajo parte de la premisa de que la brecha entre la normatividad participativa y su funcionamiento real no puede explicarse únicamente por carencias técnicas o administrativas. Más bien, responde a un modelo político dominante caracterizado por el control vertical de la toma de decisiones, el patrimonialismo institucional y la escasa apertura al escrutinio ciudadano (Álvarez, 2024). Este modelo limita la efectividad de los mecanismos de participación, reproduciendo una cultura política en la que la ciudadanía es convocada de forma intermitente, simbólica o condicionada, sin ejercer plenamente su papel como sujeto colectivo de derechos. Frente a este contexto, resulta necesario analizar no solo los marcos legales, sino también las prácticas, actores e instituciones que definen la participación desde lo local.

Con base en esta perspectiva crítica, este trabajo se centra en el estudio del Consejo Consultivo Ciudadano (CCC) de Tuxtla Gutiérrez, una de las pocas figuras participativas con operación relativamente continua en el municipio. El análisis del CCC permite observar las tensiones entre diseño institucional y operación práctica, entre representación formal y exclusión social, así como entre participación técnica y apropiación ciudadana. Para ello, se sistematizan y analizan las actas del Consejo, de entre 2018 y 2023, junto con su marco normativo y otros documentos operativos, con el fin de evaluar su efectividad como mecanismo de interlocución democrática. Este estudio busca aportar a la reflexión sobre los retos de la participación en contextos urbanos complejos como Tuxtla Gutiérrez que, por su escala

metropolitana y diversidad social, requieren una arquitectura participativa más incluyente, vinculante y territorialmente articulada.

Se argumenta que, a pesar del avance normativo y de ciertas experiencias institucionalizadas como el Consejo Consultivo Ciudadano de Tuxtla Gutiérrez, la participación ciudadana en Chiapas se encuentra limitada por una visión tecnocrática, poco representativa y débilmente articulada al territorio. El análisis del caso de Tuxtla Gutiérrez permite observar que, incluso cuando se cuenta con estructuras formales y una relativa estabilidad operativa, los mecanismos de participación tienden a privilegiar la interlocución con sectores técnicos, empresariales y académicos, sin generar canales efectivos de inclusión para comunidades periféricas, jóvenes o pueblos indígenas. Esto plantea una tensión de fondo: ¿es suficiente institucionalizar espacios de consulta para democratizar la toma de decisiones? ¿O es necesario transformar también las formas de selección, vinculación y apropiación ciudadana de estos espacios? A través de un estudio crítico del CCC, el presente análisis propone que el diseño participativo debe acompañarse de estrategias de representación equitativa, enfoque territorial y justicia intercultural, además de fomentar la participación de una ciudadanía activa, plural y corresponsable.

Metodológicamente se trata de un estudio de caso centrado en el CCC de Tuxtla Gutiérrez, con el propósito de analizar críticamente su diseño institucional, su integración y su funcionamiento operativo como mecanismo de participación ciudadana en el ámbito municipal. La metodología adoptada combina el análisis documental con la sistematización de fuentes primarias, particularmente las actas de sesiones del CCC correspondientes al periodo 2018-2023, los Estatutos del Consejo (Ayuntamiento de Tuxtla Gutiérrez, 2024) y otros materiales normativos municipales y estatales relacionados con la participación ciudadana.

A partir de la lectura exhaustiva y el análisis de contenido de más de veinte actas de sesión, se construyó una base de datos estructurada que permitió identificar regularidades y patrones en torno a la frecuencia de las sesiones, los temas abordados, los actores participantes, las comisiones activas y los proyectos discutidos. Esta base fue complementada con una sistematización cronológica y temática que facilitó la comparación entre años, así

como la elaboración de gráficos y tablas orientadas a visualizar la evolución del Consejo en aspectos clave como representatividad territorial, paridad de género e inclusión sectorial.

El análisis se desarrolló bajo una perspectiva crítica de la participación ciudadana, que reconoce la diferencia entre los dispositivos normativos y las prácticas institucionales. Por ello, se buscó no sólo describir el funcionamiento formal del CCC, sino también identificar sus principales límites y tensiones, en especial aquellos relacionados con la legitimidad representativa, la autonomía frente al gobierno municipal y la capacidad de incidencia en la toma de decisiones públicas. Esta estrategia metodológica permitió articular el estudio empírico con una reflexión teórica sobre los modelos de gobernanza local en contextos marcados por la desigualdad territorial y la pluralidad sociocultural.

MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La participación ciudadana ha cobrado una relevancia creciente en los marcos legales que regulan la gestión pública en México, particularmente como respuesta a las demandas sociales de mayor transparencia, inclusión y corresponsabilidad en la toma de decisiones. Esta evolución normativa ha generado una arquitectura legal que, al menos en el papel, reconoce múltiples formas de intervención ciudadana en los asuntos públicos.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

El marco legal que regula la participación ciudadana en México ha experimentado un notable fortalecimiento formal en las últimas décadas, particularmente a partir de reformas constitucionales que reconocen el derecho de la ciudadanía a intervenir en los asuntos públicos. A nivel nacional, la CPEUnidos Mexicanos y diversas leyes secundarias incorporan principios como la democracia participativa, la transparencia y la rendición de cuentas. En este contexto, los gobiernos estatales han generado sus propios mar-

cos normativos, como es el caso de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chiapas (2023), que establece mecanismos como el presupuesto participativo, las audiencias públicas, los cabildos abiertos y los consejos ciudadanos.

La participación ciudadana es un principio esencial del sistema democrático mexicano, consagrado en diversos artículos de la CPEUM. Se trata de una herramienta clave para garantizar que las decisiones públicas reflejen los intereses y necesidades de la sociedad, y no sólo de las élites políticas o económicas. En el contexto federal mexicano, este principio se expresa con particular fuerza en dos disposiciones que articulan la participación desde una perspectiva multicultural y territorial: el Art. 2, relativo a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, y el Art. 115, que establece las bases del régimen municipal.

El Art. 2 Const., reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural (Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 2024). Este precepto obliga a las autoridades a garantizar la participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones públicas que afecten sus territorios y modos de vida, mediante procesos de consulta previa, libre e informada. También reconoce la validez de sus sistemas normativos internos, siempre que respeten los derechos humanos. En entidades como Chiapas, donde más del 36% de la población se identifica como indígena, este artículo se vuelve fundamental para comprender las prácticas comunitarias de participación y su legitimidad jurídica.

Por su parte, el Art. 115 Const. establece la base del régimen municipal como orden de gobierno autónomo, dotado de personalidad jurídica y facultades para gobernar, administrar y decidir sobre los asuntos de interés local (Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 1917/2024). Este artículo prevé expresamente que los ayuntamientos fomenten la participación ciudadana en la formulación, ejecución y evaluación de los planes de desarrollo municipal. En consecuencia, los municipios deben habilitar mecanismos institucionales que permitan a la ciudadanía incidir en los asuntos públicos,

como los consejos ciudadanos, las consultas populares o los presupuestos participativos.

La articulación entre estos dos artículos es especialmente relevante en estados con alta presencia indígena como Chiapas, en donde coexisten prácticas normativas comunitarias con estructuras municipales de gobierno. Si bien ambos artículos reconocen la participación como derecho, sus enfoques responden a lógicas distintas: uno desde la autonomía cultural y otro desde la institucionalidad estatal. Esta dualidad plantea desafíos, pero también abre oportunidades para construir modelos híbridos de participación ciudadana que reconozcan la diversidad de formas en que las personas y comunidades desean ejercer su ciudadanía.

LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA EL ESTADO DE CHIAPAS

Promulgada mediante el Decreto 240 y publicada en el Periódico Oficial del Estado el 22 de septiembre de 2023, la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chiapas establece el marco legal que regula los derechos, mecanismos y obligaciones relacionados con la intervención activa de la población en los asuntos públicos. Esta ley responde a la necesidad de institucionalizar la participación más allá del sufragio, reconociendo a la ciudadanía como agente corresponsable en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas en los ámbitos estatal y municipal. Su diseño está alineado con el Art. 115 Const.cional, que reconoce la autonomía municipal y establece la obligación de fomentar la participación ciudadana (Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 1917/2024).

La Ley contempla una gama de instrumentos de participación ciudadana, entre los que destacan el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, la audiencia pública, la consulta popular y los consejos ciudadanos o comités comunitarios. Estos mecanismos pueden activarse tanto a nivel estatal como municipal, y están diseñados para fomentar una ciudadanía activa, informada y deliberativa (Congreso del Estado de Chiapas, 2023). Asimismo, la ley reconoce explícitamente la validez de los sistemas normativos internos de

los pueblos indígenas y afromexicanos, garantizando su derecho a participar de acuerdo con sus usos y costumbres.

No obstante, la aplicación práctica de esta legislación sigue siendo limitada y desigual en el territorio chiapaneco. Muchos municipios carecen de los reglamentos internos y capacidades institucionales necesarias para implementar efectivamente los mecanismos establecidos. Además, factores como la baja capacitación técnica, la escasez de recursos y la persistencia de relaciones clientelares reducen el potencial transformador de la normatividad. En comunidades rurales e indígenas, donde prevalecen formas tradicionales de participación, la ley suele aplicarse sin ajustes culturales adecuados, lo que genera tensiones entre la normatividad estatal y las prácticas comunitarias (Rodríguez, 2018; Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2022).

En contextos multiculturales como el chiapaneco, esta ley representa tanto una herramienta estratégica como un desafío operativo. Su valor reside en la posibilidad de dialogar con las prácticas tradicionales desde un enfoque intercultural, que reconozca la legitimidad de los sistemas normativos indígenas y su derecho a la autodeterminación. Para evitar la imposición de modelos externos, es crucial que la implementación de los mecanismos de participación ciudadana contemple adecuaciones culturales, lingüísticas y territoriales. Sólo así podrá fortalecerse una democracia local inclusiva que revalorice los saberes y formas organizativas de las comunidades como parte integral del ejercicio democrático (Burguete, 2020; Ziccardi, 2004).

NORMATIVIDAD DEL ÁMBITO MUNICIPAL

En el estado de Chiapas la participación ciudadana no sólo se encuentra regulada por marcos normativos estatales y federales, sino que también ha sido objeto de adaptación e innovación a nivel municipal. Diversos ayuntamientos han promovido reglamentos propios que buscan formalizar mecanismos de participación local como asambleas comunitarias, consejos ciudadanos, presupuestos participativos, audiencias públicas e iniciativas populares. Esta normatividad local representa un esfuerzo por consolidar

espacios institucionales que respondan a las realidades sociales, culturales y políticas de cada territorio, sobre todo en una entidad caracterizada por su diversidad étnica y organizativa.

Existen ordenamientos formales —como los reglamentos municipales de Tuxtla Gutiérrez, San Cristóbal de Las Casas o Pijijiapan—; pero también mecanismos integrados en bandos municipales o en planes de desarrollo, destacando la variedad de enfoques. El análisis de los reglamentos municipales en Chiapas revela un panorama heterogéneo en cuanto a la institucionalización de la participación ciudadana. Mientras algunos municipios han avanzado en la creación de marcos normativos que regulan y fomentan diversas formas de involucramiento comunitario, otros apenas integran elementos participativos de manera marginal o informal. La existencia de normativas locales constituye un paso relevante hacia la consolidación de una democracia participativa desde lo local. Sin embargo, su eficacia depende no sólo del contenido normativo, sino de la voluntad política, los recursos institucionales disponibles y la adecuación cultural de los mecanismos propuestos. En este contexto resulta prioritario fortalecer las capacidades municipales, garantizar la inclusión de grupos históricamente excluidos y fomentar una ciudadanía activa que pueda apropiarse de estos espacios como verdaderas herramientas de transformación social.

La Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Chiapas (2023) no opera en aislamiento, sino que se articula con otras disposiciones legales del ámbito estatal, como la Ley de Planeación del Estado de Chiapas (2017), la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal, y las leyes en materia de igualdad de género y derechos indígenas. Esta red normativa establece obligaciones para que los municipios incorporen a la ciudadanía en la elaboración, seguimiento y evaluación de los Planes Municipales de Desarrollo. A través de mecanismos como los consejos de planeación, las audiencias públicas o las consultas populares, se pretende institucionalizar la corresponsabilidad entre sociedad y gobierno. Sin embargo, dicha articulación enfrenta limitaciones prácticas: la baja coordinación interinstitucional, la escasa profesionalización de los equipos técnicos municipales y la falta de mecanismos efectivos de vigilancia ciudadana reducen el potencial de estas herramientas. Para que la participación

no sea una formalidad, sino un componente sustantivo de la planeación, se requiere una implementación más rigurosa y adaptada a los contextos culturales y territoriales de cada municipio.

En suma, el marco normativo e institucional de la participación ciudadana en Chiapas ofrece una base legal importante, pero su impacto depende de su operacionalización efectiva en los espacios municipales. La existencia de leyes como la de Participación Ciudadana y la de Planeación Estatal representa un avance hacia una mayor democratización de la gestión pública al establecer la obligación de abrir canales de interlocución con la sociedad. No obstante, los retos persisten: desde la escasa apropiación ciudadana de estos mecanismos hasta la debilidad administrativa que impide su aplicación real. Frente a ello, se vuelve indispensable promover una cultura institucional orientada a la transparencia, la rendición de cuentas y la inclusión, con una visión integral que vincule la planeación, la participación y la diversidad sociocultural del territorio chiapaneco.

No obstante, la mera existencia de estos dispositivos legales no garantiza su implementación efectiva ni su apropiación social. Como han señalado diversos estudios sobre participación institucionalizada en América Latina (Avritzer, 2009; Isunza y Olvera, 2011), existe una distancia recurrente entre el diseño jurídico-formal y las prácticas reales de gobernanza, especialmente en contextos donde persisten formas clientelares o centralizadas de ejercicio del poder. En el caso de Chiapas esta brecha se manifiesta en la limitada institucionalización de los mecanismos previstos por la ley, la escasa articulación entre niveles de gobierno y la débil capacidad operativa de los municipios para activar procesos participativos sostenidos y con efectos vinculantes.

En el ámbito municipal la participación ciudadana enfrenta retos aún mayores. Aunque algunos municipios han elaborado reglamentos específicos en la materia, muchos carecen de instrumentos normativos propios o de políticas públicas orientadas a fortalecer la deliberación ciudadana. En Tuxtla Gutiérrez, el CCC representa uno de los pocos espacios formalmente establecidos para la interlocución entre sociedad civil y gobierno local. Sus estatutos, actualizados en 2024, lo definen como un órgano honorífico, plural y autónomo, con funciones de asesoría y consulta en temas de planeación,

desarrollo urbano y políticas públicas. Sin embargo, su operación efectiva depende de factores políticos e institucionales que exceden su marco normativo. Por ello, el análisis de su funcionamiento permite observar no solo los alcances del diseño legal, sino también sus límites estructurales, los cuales serán abordados en los apartados siguientes.

MECANISMOS FORMALES DE PARTICIPACIÓN

El marco legal vigente en Chiapas contempla una diversidad de mecanismos formales de participación ciudadana orientados a democratizar la gestión pública y fortalecer la intervención social en la toma de decisiones. Entre ellos destacan el presupuesto participativo, el cabildo abierto, las audiencias públicas y los consejos ciudadanos, los cuales son reconocidos en la Ley de Participación Ciudadana del Estado y en otros ordenamientos relacionados con planeación y administración municipal. No obstante, la implementación efectiva de estos mecanismos ha sido discontinua, fragmentada y, en muchos casos, meramente simbólica.

PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

Los presupuestos participativos son mecanismos mediante los cuales la ciudadanía decide de manera directa sobre el destino de una parte del presupuesto público, generalmente en el ámbito municipal. Su objetivo es democratizar el ejercicio del gasto permitiendo que los recursos públicos se orienten hacia proyectos prioritarios definidos por la propia comunidad. En el caso de Chiapas, además de que la Constitución del Estado establece en su Art. 22, fracción VII, el derecho de las y los ciudadanos a participar en las consultas relativas al presupuesto participativo municipal, este mecanismo se encuentra respaldado de manera general por la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chiapas (2023) y por el Art. 422 del Código de Elecciones y Participación Ciudadana, aunque ninguno de estos instrumentos establece procedimientos específicos ni una obligación

clara de implementación a nivel municipal. Esto contrasta con el diagnóstico nacional de Rodríguez Burgos y Guajardo Solís (2021), quienes advierten que sólo cinco estados en México incorporan el presupuesto participativo como figura explícita en sus leyes estatales, dejando a Chiapas fuera de este grupo y evidenciando un rezago normativo que incide en su escasa institucionalización.

El funcionamiento del presupuesto participativo puede adoptar diversas modalidades, como consultas públicas, asambleas comunitarias, votaciones barriales o mecanismos digitales. En términos ideales, el proceso incluye la convocatoria abierta, la presentación de proyectos por parte de la ciudadanía, la evaluación técnica de viabilidad y una votación democrática para definir los proyectos por financiar. Algunos municipios de Chiapas, como Tuxtla Gutiérrez y San Cristóbal de Las Casas, han incorporado prácticas de presupuesto participativo en ejercicios de planeación o priorización de obras, aunque en la mayoría de los casos estos procesos carecen de un marco normativo municipal robusto y de una sistematización que garantice continuidad y transparencia.

A pesar de su potencial, la aplicación real del presupuesto participativo en Chiapas enfrenta múltiples desafíos. En muchos municipios no existe un reglamento que norme su operación ni se dispone de un procedimiento claro para su implementación. La falta de voluntad política, la baja capacitación técnica de los funcionarios, el uso clientelar del presupuesto y la escasa difusión entre la población son obstáculos comunes. Esta situación coincide con lo que observa la literatura nacional: en muchos estados mexicanos, el presupuesto participativo no ha logrado consolidarse como política pública estable, y cuando se aplica, suele depender enteramente del interés coyuntural de la administración en turno (Rodríguez y Guajardo, 2021). Además, en regiones rurales e indígenas, donde prevalecen formas tradicionales de toma de decisiones colectivas, el presupuesto participativo institucional no siempre se articula con las prácticas comunitarias, lo que limita su legitimidad y eficacia.

No obstante, el presupuesto participativo representa una oportunidad estratégica para fortalecer el control ciudadano sobre el uso de los recursos públicos y para fomentar una cultura de corresponsabilidad en la gestión municipal. Para lograrlo, es indispensable vincular estos ejercicios con los

procesos de planeación participativa, garantizar la transparencia en cada etapa y adaptar los modelos operativos a las condiciones socioculturales del territorio. En contextos indígenas, por ejemplo, podrían diseñarse esquemas de presupuesto participativo que se articulen con asambleas tradicionales, reconociendo las prácticas normativas internas como parte del proceso democrático. En suma, más que una herramienta técnica, el presupuesto participativo debe entenderse como una vía para reconfigurar la relación entre ciudadanía y gobierno desde lo local.

El modelo político dominante en Chiapas, como lo define Álvarez Vázquez (2024), se sustenta en lógicas de gobernabilidad vertical, patrimonialismo institucional y desconfianza hacia la participación autónoma de la ciudadanía. A pesar de contar con leyes que establecen mecanismos como el presupuesto participativo, los consejos ciudadanos o la iniciativa popular, estos instrumentos se implementan de forma marginal, a menudo como simulaciones o bajo control de las autoridades. Esta cultura política limita el tránsito de la participación ciudadana de lo normativo a lo cotidiano, especialmente en municipios con estructuras débiles o altamente clientelizadas.

CONSULTAS POPULARES Y AUDIENCIAS PÚBLICAS

Las consultas populares y las audiencias públicas son mecanismos de participación directa reconocidos por la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chiapas (2023) como instrumentos para que la ciudadanía incida en las decisiones del gobierno estatal o municipal. La consulta popular permite que las personas expresen su aprobación o rechazo respecto a políticas, proyectos o decisiones de alto impacto mediante votación directa, y puede tener carácter vinculante. Por su parte, las audiencias públicas son espacios de diálogo entre ciudadanía y autoridades, en los que se plantean propuestas, observaciones o demandas sobre temas específicos, con la finalidad de influir en la toma de decisiones. Mientras la consulta popular busca resultados generales de opinión ciudadana, la audiencia pública promueve la deliberación y el intercambio argumentativo con las instancias gubernamentales.

Ambos mecanismos están regulados por procedimientos establecidos en la ley. La consulta popular puede ser solicitada por un número de ciudadanos que represente al menos 3% del padrón electoral del estado o del municipio correspondiente (Art. 17), lo que en la práctica se traduce en un umbral alto que dificulta su activación. Su convocatoria debe ser validada por el Congreso del Estado o por el cabildo, dependiendo del ámbito, y no puede versar sobre derechos humanos, temas fiscales o electorales. En contraste, las audiencias públicas no requieren un porcentaje de respaldo ciudadano para su solicitud, pueden ser convocadas por la ciudadanía o por las autoridades, y ofrecen mayor flexibilidad en su desarrollo. Ambas figuras están orientadas a fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas y la participación informada en la esfera pública.

A pesar de su potencial democratizador la implementación de estos mecanismos en Chiapas ha sido limitada. De acuerdo con datos sistematizados por Álvarez Vázquez (2024), durante 2023 se realizaron nueve audiencias públicas y sólo una iniciativa popular, sin que se haya registrado ninguna consulta popular vinculante. Esta asimetría refleja que las audiencias públicas, al ser menos exigentes en términos de requisitos formales, han tenido una mayor presencia, aunque su impacto suele estar limitado por la falta de seguimiento institucional. Las consultas, por su parte, enfrentan serios obstáculos debido a la burocratización de sus procedimientos, el desconocimiento por parte de la población y la ausencia de campañas de difusión por parte de las autoridades. Además, en contextos rurales e indígenas, estos mecanismos son poco conocidos y rara vez se articulan con las formas tradicionales de toma de decisiones, lo que debilita su legitimidad cultural y su capacidad transformadora.

No obstante, tanto las consultas populares como las audiencias públicas tienen un enorme potencial para fortalecer la gobernanza democrática en el ámbito local. Para que esto ocurra, es necesario reducir las barreras normativas de activación, garantizar el acceso a la información, establecer procedimientos claros de seguimiento a los acuerdos derivados y promover una cultura cívica que reconozca el valor del diálogo público. En los municipios con presencia de sistemas normativos indígenas, estos mecanismos podrían adquirir mayor eficacia si se diseñan formas de interacción con las

asambleas comunitarias u otras estructuras propias de organización local. Solo mediante esta integración intercultural es posible que la participación ciudadana institucionalizada dialogue con las realidades sociales y contribuya a la construcción de una ciudadanía activa y plural.

CONSEJOS CIUDADANOS MUNICIPALES

Los Consejos Ciudadanos Municipales constituyen uno de los mecanismos formales más relevantes para institucionalizar la participación social en el ámbito local. Están concebidos como órganos de representación ciudadana con carácter consultivo, deliberativo y propositivo, destinados a incidir en las decisiones de política pública del municipio. La Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chiapas (2023) los reconoce como instrumentos de colaboración ciudadana (Art. 8), con el fin de fortalecer el vínculo entre la sociedad civil y las autoridades municipales. Esta figura responde a una lógica de gobernanza democrática alineada con el Art. 115 Const., al establecer un canal permanente de interlocución entre la ciudadanía y sus gobiernos locales.

Estos consejos deben integrarse bajo criterios de inclusión, paridad y pluralidad, y están llamados a representar la diversidad territorial, sectorial y cultural de los municipios. La legislación vigente señala principios como la corresponsabilidad, la interculturalidad y la rendición de cuentas como orientaciones clave para su operación. Entre sus funciones destacan: emitir opinión sobre los Planes Municipales de Desarrollo, formular propuestas en torno a políticas públicas, coadyuvar en la evaluación de servicios, y promover otros mecanismos participativos como audiencias públicas y consultas. Además, pueden actuar como catalizadores de la participación en municipios donde predominen prácticas comunitarias o indígenas, si logran articularse con estas formas organizativas locales.

Aunque su valor normativo es evidente, la implementación efectiva de los Consejos Ciudadanos Municipales en Chiapas ha sido desigual y en muchos casos meramente formal. Aunque el estudio de Cartagena Ticona *et al.* (2005) refleja un momento anterior a las reformas recientes, sus hallaz-

gos sobre la indiferencia institucional, la falta de reglamentación y la débil apropiación ciudadana de estos espacios siguen teniendo resonancia. Esto es confirmado por observaciones más actuales como las de Verduzco (2022), que apuntan a la baja institucionalización de mecanismos participativos y a una participación ciudadana limitada por obstáculos estructurales. Entre los factores identificados destacan la escasa capacitación técnica, la falta de recursos, el desconocimiento legal y la persistente cultura política clientelar.

En Chiapas, estos retos se intensifican debido a condiciones socio territoriales particulares. Como señala Núñez de León (2022) en su análisis sobre participación ciudadana en contextos multiculturales, la entidad enfrenta desafíos como la dispersión geográfica, los altos niveles de pobreza, el analfabetismo, la fragmentación social, el caciquismo y la débil cultura cívica, todo lo cual limita el ejercicio efectivo de los derechos participativos. Para que los Consejos Ciudadanos Municipales sean instrumentos efectivos y no sólo prescripciones legales, es necesario fortalecer su vinculación con los sistemas normativos indígenas, adaptar sus formas de operación a contextos comunitarios y promover una cultura de corresponsabilidad mediante la educación cívica y la transparencia.

A pesar de la existencia formal de diversos mecanismos de participación ciudadana en el marco legal de Chiapas, su activación a nivel municipal ha sido limitada y, en muchos casos, simbólica. En municipios como Tuxtla Gutiérrez, no existen registros consistentes sobre la implementación del presupuesto participativo ni evidencia de convocatorias regulares a cabildos abiertos o audiencias públicas. De los mecanismos formalmente disponibles, el Consejo Consultivo Ciudadano representa una de las pocas figuras con funcionamiento relativamente estable. Sin embargo, su análisis detallado revela tensiones entre su diseño institucional y su eficacia real como espacio de interlocución ciudadana. En los apartados siguientes se examinará su funcionamiento a profundidad, como vía para entender los límites estructurales de la participación municipal en contextos marcados por la desigualdad territorial y la fragmentación institucional.

En el caso específico de Tuxtla Gutiérrez, el panorama revela una activación muy limitada de estos instrumentos. No existen registros consistentes de ejercicios de presupuesto participativo con convocatoria abierta y

deliberación pública; los cabildos abiertos han sido escasos y convocados de manera unilateral por el ayuntamiento, sin procedimientos establecidos para la recepción y sistematización de propuestas ciudadanas; y las audiencias públicas se han reducido a formatos de atención ciudadana asistencial, sin vinculación con procesos de planeación o evaluación de políticas. En contraste, los consejos ciudadanos representan una figura que ha logrado cierto grado de continuidad, aunque con fuertes restricciones en términos de representatividad y eficacia.

Entre estos consejos, el CCC de Tuxtla Gutiérrez destaca como uno de los pocos mecanismos con operación sostenida en el tiempo. Desde su creación en 2009 y especialmente a partir de su reconfiguración normativa en años recientes, el CCC ha funcionado como un espacio institucionalizado de consulta y asesoría en temas clave del desarrollo urbano y social del municipio. Sin embargo, su experiencia también refleja muchas de las tensiones estructurales que enfrentan los dispositivos participativos en contextos municipales: baja incidencia efectiva, integración limitada a ciertos sectores, escasa articulación territorial y debilidad de los mecanismos de seguimiento. En los apartados siguientes se examinará esta figura con mayor detalle, a fin de comprender su contribución, sus límites y su potencial como instrumento de participación sustantiva.

INSTITUCIONALIZACIÓN DE MECANISMOS PARTICIPATIVOS. EL CASO DE TUXTLA GUTIÉRREZ

Aunque la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chiapas (2023) y sus disposiciones reglamentarias dotan a la entidad de un andamiaje legal formalmente robusto, su activación práctica ha sido limitada, desigual y, en muchos casos, simbólica. Como advierte Álvarez Vázquez (2024), esta situación no puede explicarse únicamente por carencias técnicas o normativas, sino que responde a un modelo político dominante caracterizado por la concentración vertical del poder, el uso patrimonialista de los recursos públicos y la instrumentalización de los mecanismos de participación según conveniencia del gobierno en turno. Bajo este esquema la ciudadanía

es concebida más como destinataria que como protagonista de las decisiones públicas. Esta cultura política restrictiva limita la implementación efectiva de los mecanismos previstos en la ley, especialmente en el nivel municipal. Por otro lado, si bien el marco jurídico estatal reconoce instrumentos como el presupuesto participativo, los consejos ciudadanos o las audiencias públicas, la falta de normativas municipales, capacidades técnicas y voluntad política operativa constituye un rezago institucional que impide su arraigo como prácticas democráticas cotidianas. La combinación de estos factores —estructura legal sin operatividad y una cultura política de control— explica por qué la participación ciudadana en Chiapas permanece en gran medida desactivada en la práctica.

De acuerdo con su diseño institucional y marco normativo, el CCC de Tuxtla Gutiérrez se plantea como un esfuerzo significativo para fortalecer la participación ciudadana en el ámbito municipal. Su funcionamiento se encuentra reglamentado por los Estatutos del Consejo (2024), donde se define como un órgano honorífico, plural, autónomo, de asesoría y consulta, con el propósito de coadyuvar con la administración pública municipal en la planeación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas. En este sentido, se espera que el CCC contribuya al fortalecimiento de una gestión más democrática e incluyente, alineada con los principios de participación establecidos en la legislación estatal y municipal.

Conforme a sus estatutos, el CCC debe estar integrado por ciudadanos e instituciones con experiencia y compromiso público, y estructurado en comisiones temáticas que aborden áreas clave del desarrollo municipal. En la práctica, la integración del Consejo ha estado conformada por representantes de distintos sectores sociales e institucionales, con un predominio de perfiles vinculados a organizaciones técnicas, académicas y empresariales. La tabla 1 resume los principales tipos de actores que han participado activamente en el CCC de Tuxtla Gutiérrez durante el periodo analizado (ver tabla 1).

Entre sus funciones se contempla canalizar propuestas de la sociedad, participar en procesos de planeación, emitir recomendaciones, y colaborar con el Instituto Ciudadano de Planeación Municipal (ICIPLAM) en la evaluación de proyectos estratégicos. Asimismo, el Consejo puede participar

TABLA 1.
Tipos de participantes (2018-2023)

SECTOR	EJEMPLOS DE PARTICIPACIÓN
Gobierno municipal	Presidentes municipales, regidores, ICIPLAM
Academia	UNACH, Universidad Politécnica, Universidad de Ciencias y Artes
Organismos empresariales	COPARMEX, CMIC, CANACO, CANIRAC. CCE
Colegios profesionales	Colegio de Arquitectos, Colegio de Ingenieros Civiles, Colegio de Contadores
Sociedad civil organizada	Patronato Pro Río Sabinal, Bomberos, Cecropia A. C., ExaTec del Sureste
Ciudadanía individual	Consejeros ciudadanos por convocatoria o méritos técnicos-sociales

FUENTE: elaboración propia a partir de las actas de sesiones del CCC correspondientes al periodo 2018-2023.

en la Junta de Gobierno del ICIPLAM, lo que permitiría un vínculo formal con los procesos de gestión del desarrollo urbano y social del municipio.

No obstante, el cumplimiento de estos objetivos depende de múltiples factores que trascienden el diseño institucional. Para comprender el funcionamiento real del CCC, es necesario analizar elementos como el grado de autonomía efectiva frente a la administración municipal, la pluralidad en la composición del Consejo, la frecuencia y calidad de sus sesiones, así como el seguimiento que reciben sus propuestas. También resulta clave considerar el nivel de apropiación ciudadana y la visibilidad pública del organismo, aspectos que condicionan su legitimidad como espacio de interlocución entre sociedad y gobierno.

El estudio de caso que se presenta a continuación busca examinar la experiencia concreta del Consejo Consultivo Ciudadano de Tuxtla Gutiérrez a partir de sus propios documentos normativos, así como del material diseñado para la inducción de sus integrantes. El análisis pretende identificar tanto los avances como las limitaciones que enfrenta esta figura para consolidarse como un mecanismo eficaz de participación ciudadana, con el fin de aportar elementos para su fortalecimiento y para la reflexión crítica sobre los modelos de gobernanza local en contextos urbanos y multiculturales.

Más allá de las problemáticas identificadas por los propios integrantes del CCC (ver tabla 2), que se relaciona con cuestiones de funcionamiento y operación del Consejo, así como con la vinculación de dicho organismo como las colonias populares, en este trabajo se analizan tres aspectos clave en los que se consideraron importantes para el análisis del cumplimiento de los fines, objetivos y funciones del CCC, las características de los participantes; la representación territorial del Consejo, y sus características en cuanto a paridad de género, inclusión y pluralidad en su composición.

TABLA 2.
Problemas detectados

PROBLEMA	EVIDENCIA / CONSECUENCIA
Ausencia de algunos consejeros	Se propone depuración o sustitución de inactivos
Baja rotación o renovación del padrón	Participación constante de los mismos perfiles año con año
Falta de jóvenes y representación barrial	En 2018 se crea un Consejo Juvenil, pero se pierde continuidad
Vinculación débil con colonias populares	A partir de 2021-2023 se propone mayor articulación territorial

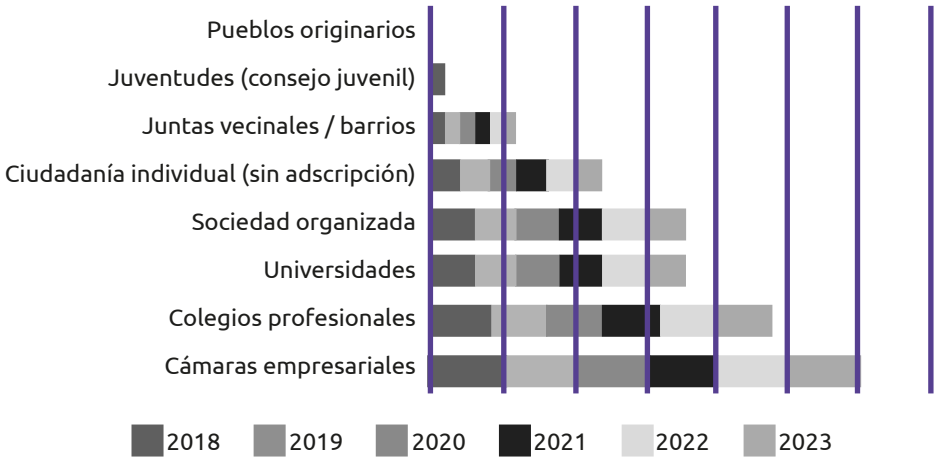
FUENTE: elaboración propia a partir de las actas de sesiones del CCC correspondientes al periodo 2018-2023.

ORIGEN INSTITUCIONAL DE LOS PARTICIPANTES

El análisis de las actas del CCC de Tuxtla Gutiérrez, correspondientes al periodo 2018-2023, muestra que la integración del órgano se ha sustentado predominantemente en la participación de actores con alto capital técnico, institucional y organizativo. Entre los sectores con mayor presencia destacan las cámaras empresariales (COPARMEX, CANACO, CANIRAC, CMIC, CCE), los colegios profesionales (Colegio de Ingenieros Civiles, Colegio de Arquitectos, Colegio de Contadores) y las universidades públicas y privadas (UNACH, Universidad Politécnica, UNICACH, Tecnológico de Monterrey)

(ver figura 1). Estos actores han conformado un núcleo estable de participación que ha mantenido continuidad a lo largo de los años, incluso en contextos de baja frecuencia de sesiones, como ocurrió durante la pandemia de COVID-19.

FIGURA 1.
Frecuencia de participación por procedencia (2018-2023)



FUENTE: elaboración propia a partir de las actas de sesiones del CCC correspondientes al periodo 2018-2023.

Esta configuración otorga al CCC una orientación técnica-consultiva, con alta capacidad para formular diagnósticos especializados, propuestas de política pública y observaciones normativas. Tal perfil ha permitido el abordaje sistemático de temas como la planeación urbana, el ordenamiento territorial, la movilidad, la gestión del agua potable y el manejo de residuos sólidos. Sin embargo, esta fortaleza técnica también ha implicado una concentración del poder deliberativo en un grupo relativamente homogéneo en términos socioprofesionales, que tiende a replicar una visión de ciudad desde las instituciones consolidadas del centro urbano.

Cabe señalar que esta lógica de integración responde más a una cooptación institucional que a un proceso deliberativo amplio o participativo. No se identifican procesos públicos de convocatoria, criterios de rotación

representativa ni mecanismos de transparencia en la selección de integrantes. En consecuencia, el CCC ha funcionado como un espacio de interlocución entre el gobierno municipal y un subconjunto limitado de actores con voz institucionalizada, lo cual restringe su potencial como órgano plural y democratizador. La permanencia de estas dinámicas refuerza una participación de tipo corporativo, donde las estructuras organizadas del capital académico y económico encuentran un canal de incidencia privilegiado, en detrimento de otras expresiones ciudadanas.

REPRESENTACIÓN TERRITORIAL

Uno de los aspectos más débiles en la configuración del CCC de Tuxtla Gutiérrez es su escasa representatividad territorial. A pesar de que la normatividad vigente establece la participación ciudadana como un principio que debe garantizar pluralidad y equidad, el análisis de las actas entre 2018 y 2023 muestra una integración predominantemente urbana y centralizada. La mayoría de los consejeros provienen de instituciones con sede en el centro de la ciudad —universidades, cámaras empresariales, colegios profesionales— o bien de organizaciones de la sociedad civil de perfil técnico, lo que ha generado una desconexión estructural con los sectores que habitan en las zonas periféricas, barriales o semiurbanas de Tuxtla Gutiérrez.

Esta asimetría espacial ha derivado en una participación sesgada que tiende a reproducir una visión hegemónica de ciudad, basada en las prioridades del centro urbano y los intereses de los sectores más articulados institucionalmente. Aunque en algunas sesiones se ha aludido a problemáticas de colonias específicas o invitado a representantes de juntas vecinales, estos esfuerzos han sido más simbólicos que sostenidos. No se ha documentado la incorporación regular de habitantes de colonias populares como consejeros activos ni se han institucionalizado mecanismos de rotación o cuota territorial. Por tanto, el CCC no ha logrado constituirse como un espacio de interlocución amplio entre las distintas zonas urbanas del municipio.

La débil representación territorial no solo afecta la legitimidad democrática del Consejo, sino que también limita su capacidad para captar las

necesidades reales de una ciudad marcada por la desigualdad socioespacial. Las dinámicas barriales, los conflictos por servicios públicos, las tensiones por la expansión urbana o el acceso desigual al transporte y al agua potable difícilmente son problematizadas desde una lógica institucional concentrada en el centro. Esta desconexión territorial compromete el potencial del CCC para convertirse en una herramienta efectiva de gestión participativa e incluyente del desarrollo urbano, y pone en evidencia la necesidad de diseñar estrategias específicas para incorporar voces territoriales diversas, más allá de los perfiles técnicos o institucionalizados que han dominado históricamente su integración.

PARIDAD DE GÉNERO, INCLUSIÓN Y PLURALIDAD

La revisión de la composición del CCC de Tuxtla Gutiérrez entre 2018 y 2023 evidencia la persistencia de una estructura desigual en términos de género, inclusión social y pluralidad representativa. Aunque el Consejo se presenta como un órgano honorífico y plural, los registros muestran que la participación femenina ha sido sistemáticamente minoritaria. En promedio, las mujeres representaron aproximadamente 25% del total de integrantes identificados en las actas de sesiones (ver figura 2). Esta proporción, lejos de alcanzar la paridad, se ha mantenido relativamente constante a lo largo de los años, sin avances significativos en la incorporación equitativa de mujeres, tanto en número como en roles de liderazgo dentro de las comisiones o en la coordinación de iniciativas.

Más allá del género, la inclusión de grupos sociales diversos también ha sido limitada. El Consejo ha operado con una composición dominada por representantes de sectores empresariales, académicos, profesionales y de organizaciones de la sociedad civil con fuerte presencia en el centro urbano. En contraste, sectores históricamente subrepresentados como juventudes, habitantes de colonias populares, pueblos originarios o personas con discapacidad han tenido escasa o nula presencia en el Consejo. No se identifican mecanismos explícitos que busquen corregir esta exclusión, como cuotas, convocatorias diferenciadas o criterios de selección que favorezcan la diversidad territorial, generacional o cultural.

Esta configuración restringida ha generado un modelo de participación ciudadana centrado en perfiles con capital institucional, técnico o profesional, lo que, si bien ha fortalecido la calidad técnica de algunos aportes del Consejo, también ha limitado su legitimidad democrática. La falta de pluralidad representa una barrera para que el CCC se convierta en un espacio efectivo de interlocución entre el gobierno municipal y la sociedad en su conjunto. En consecuencia, es necesario repensar los criterios de integración del Consejo, incorporando enfoques interseccionales y territoriales que garanticen la participación de sectores tradicionalmente excluidos. Solo a través de una composición verdaderamente plural podrá el CCC cumplir su función como órgano asesor incluyente y representativo de la diversidad social de Tuxtla Gutiérrez.

RETOS Y DESAFÍOS PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El CCC de Tuxtla Gutiérrez representa un esfuerzo institucional valioso para abrir canales de participación entre la ciudadanía organizada y el gobierno municipal. A lo largo de más de una década, este órgano ha funcionado de manera continua, ha producido diagnósticos relevantes y ha contribuido a visibilizar temas clave como la planeación urbana, el manejo de residuos sólidos, la movilidad y la calidad de los servicios públicos. Su carácter técnico-consultivo, su pluralidad sectorial (aunque limitada) y su capacidad para generar propuestas lo convierten en una plataforma con un potencial importante para incidir en la gestión local.

Sin embargo, este potencial se encuentra restringido por múltiples desafíos que limitan su efectividad como mecanismo sustantivo de participación. Como se ha señalado a lo largo del capítulo, el CCC opera con escasa representatividad territorial, sin mecanismos de inclusión de sectores populares, juventudes o comunidades marginadas. La participación femenina, aunque presente, no alcanza condiciones de paridad, y las comisiones temáticas muestran una operatividad irregular. A ello se suma la falta de mecanismos institucionales que aseguren el seguimiento a sus recomendaciones, así como una cultura política local que tiende a concebir la participación

ciudadana como decorativa o meramente consultiva. Estas condiciones limitan la capacidad del Consejo para ser un espacio de contrapeso o de coproducción de políticas públicas.

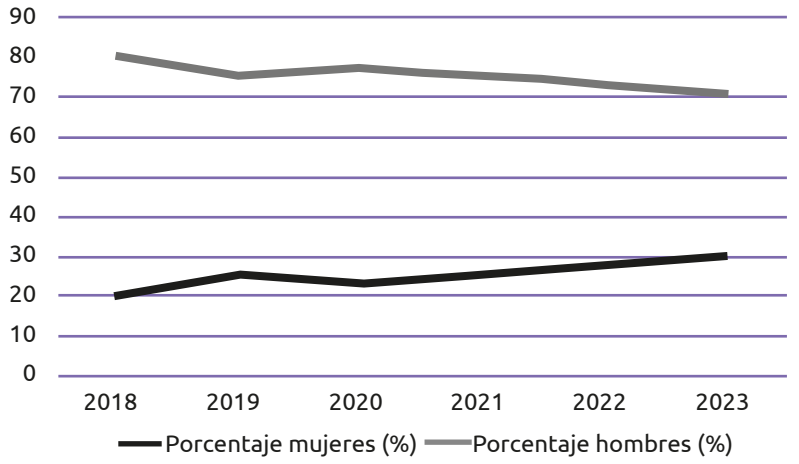
Los desafíos se agravan cuando se considera la complejidad del territorio sobre el que el gobierno municipal debe operar. Tuxtla Gutiérrez, como capital del estado y núcleo metropolitano, rebasa por mucho las coordenadas de un municipio convencional. Su interdependencia con localidades vecinas como Chiapa de Corzo, Berriozábal, Ocozocuautla, Suchiapa o El Jobo plantea retos de escala que no pueden abordarse con estructuras participativas fragmentadas o acotadas a límites administrativos formales. La expansión urbana, la movilidad intermunicipal, los flujos de residuos, el abasto de agua o la seguridad ciudadana requieren de una planificación metropolitana articulada, en la que la participación ciudadana no puede limitarse al ámbito municipal central. En este contexto, fortalecer el CCC implica no sólo ajustar su integración y operatividad, sino también repensar su papel en una gobernanza metropolitana participativa, capaz de construir legitimidad social en un entorno urbano crecientemente complejo, desigual y multiescalar.

Así, el reto no es únicamente normativo ni técnico, sino profundamente político: transformar la participación ciudadana de un recurso instrumental a un componente estructural del gobierno local, con mecanismos de inclusión efectivos, con autonomía real y con capacidad para dialogar con la escala regional de los problemas públicos. Superar estos obstáculos es condición necesaria para construir ciudades más democráticas, habitables y sostenibles.

REFLEXIONES FINALES

La revisión del marco legal y la experiencia reciente de los municipios chiapanecos revela que la participación ciudadana se encuentra atrapada entre un andamiaje jurídico formalmente progresivo y una cultura institucional anclada en el control vertical y la despolitización del espacio público. La figura del “modelo político dominante” ayuda a explicar por qué muchos de los mecanismos previstos en la ley operan de forma residual o simbólica, especialmente en zonas indígenas o rurales. Superar esta contradicción

FIGURA 2.
Figura 2. Evolución de la participación de mujeres (2018-2023)



FUENTE: elaboración propia a partir de las actas de sesiones del CCC correspondientes al periodo 2018-2023.

requiere no solo ajustes legales, sino un replanteamiento profundo de las relaciones entre gobierno local y ciudadanía.

El caso del Consejo Consultivo Ciudadano de Tuxtla Gutiérrez evidencia los límites de una participación ciudadana pensada principalmente como asesoría técnica. Aunque su diseño institucional permite incidir en temas relevantes para el desarrollo urbano, su baja representatividad social, su escasa articulación barrial y la falta de mecanismos vinculantes reducen su impacto transformador. Para que estos consejos operen como verdaderos instrumentos de democratización y justicia territorial, es necesario que dejen de ser espacios funcionales para sectores organizados y se conviertan en espacios deliberativos con vocación inclusiva. Esto implica replantear sus formas de integración, asegurar su autonomía, garantizar la rendición de cuentas y promover su apropiación por parte de los sectores históricamente excluidos. Sólo así será posible pasar de una participación ciudadana consultiva a una participación ciudadana con poder político real en el ámbito municipal.

Uno de los elementos más notables es la configuración de un núcleo estable de participantes provenientes de sectores académicos, empresaria-

les y de la sociedad civil organizada. Cámaras como COPARMEX o CMIC, instituciones como la UNACH y organizaciones como el Patronato Pro Río Sabinal o Cecropia A. C., han mantenido una presencia constante a lo largo de los años. Esta constancia ha permitido una continuidad en el tratamiento de temas como el ordenamiento territorial, la movilidad urbana, la gestión de residuos sólidos y la crisis institucional del sistema de agua potable (SMAPA). En ese sentido, el CCC ha funcionado como un espacio técnico-consultivo que ha generado diagnósticos, propuestas de reforma y observaciones puntuales sobre problemas estructurales de la ciudad.

No obstante, su capacidad para incidir de forma efectiva en la toma de decisiones municipales ha sido limitada. Si bien se documentan posicionamientos y recomendaciones sobre temas clave, la falta de mecanismos vinculantes o de seguimiento institucional reduce el alcance de sus propuestas. Asimismo, la asimetría entre la densidad técnica del Consejo y su débil articulación territorial o barrial ha derivado en una representación ciudadana parcial, centrada en perfiles profesionales y urbanos consolidados, pero sin conexión sostenida con sectores populares o juveniles.

Otro aspecto relevante es la irregularidad en la periodicidad de las sesiones y la operatividad de sus comisiones temáticas. Aunque formalmente se establecen comisiones sobre medio ambiente, seguridad, movilidad o participación ciudadana, muchas de ellas operan de forma intermitente o con poca actividad efectiva. A partir de 2020, la pandemia de COVID-19 también afectó la dinámica de trabajo del Consejo, reduciendo el número de sesiones y limitando el seguimiento de acuerdos previamente asumidos.

Finalmente, el CCC ha desempeñado un papel más visible en la formulación que en la evaluación de políticas públicas. Su intervención suele situarse en fases de propuesta o consulta, pero hay poca evidencia de que sus diagnósticos sean incorporados sistemáticamente a los planes municipales, ni de que sus recomendaciones sean evaluadas expost. En este sentido, su funcionamiento refleja las tensiones inherentes a los órganos de participación ciudadana en contextos donde las estructuras de gobierno mantienen el control de la agenda pública y los espacios consultivos carecen de autonomía real.

El Consejo Consultivo Ciudadano de Tuxtla Gutiérrez ha logrado consolidarse como un espacio de interlocución técnica y social, pero su efectivi-

dad como instancia de participación sustantiva en las políticas públicas municipales se encuentra limitada por su falta de representatividad territorial, su carácter no vinculante y la escasa institucionalización del seguimiento a sus recomendaciones.

A lo largo del periodo 2018–2023, la integración del CCC de Tuxtla Gutiérrez ha mostrado una notoria falta de paridad de género. Las mujeres representan, en promedio, apenas una cuarta parte de las y los participantes, con escasa presencia en la coordinación de comisiones temáticas o en la elaboración de propuestas estratégicas. Aunque existen casos aislados de participación femenina activa, no se han establecido lineamientos institucionales para garantizar una representación equilibrada. Esta situación revela una omisión importante en cuanto a la transversalización del enfoque de género, lo cual limita tanto la diversidad de voces como la legitimidad del órgano consultivo.

En términos de inclusión y pluralidad, el Consejo ha privilegiado históricamente la participación de representantes de sectores con alto capital técnico e institucional, como cámaras empresariales, colegios profesionales y universidades. En contraste, los sectores populares, las colonias periféricas, las juventudes y los pueblos originarios han estado sistemáticamente subrepresentados o ausentes. Si bien se han registrado intentos esporádicos por articularse con juntas vecinales o por impulsar un consejo juvenil, estas iniciativas no han logrado consolidarse como mecanismos permanentes de participación plural y territorialmente equitativa.

Esta configuración desigual refleja un modelo de participación ciudadana que, aunque funcional desde una perspectiva técnica-consultiva, excluye otras formas de conocimiento, experiencia y demanda social. La ausencia de criterios explícitos de inclusión y pluralidad en los procesos de selección, renovación o convocatoria de consejeros limita la capacidad del CCC para incidir de forma representativa en el diseño, monitoreo y evaluación de las políticas públicas municipales. En este sentido, se vuelve necesario repensar los mecanismos de integración del Consejo para garantizar no solo diversidad sectorial, sino también justicia territorial, equidad de género y apertura generacional.

REFERENCIAS

Álvarez Vázquez, P. (2024). La parcial implementación de los mecanismos de participación ciudadana directa, determinada por el poder político y el modelo democrático en el estado de Chiapas. Tesis. Universidad Autónoma de Chiapas.

Avritzer, L. (2009). Participatory Institutions in Democratic Brazil. Woodrow Wilson Center Press-Johns Hopkins University Press.

Ayuntamiento de Tuxtla Gutiérrez (2024). Estatutos del Consejo Consultivo Ciudadano de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas. Aprobados en sesión extraordinaria de Cabildo Núm. 115, de fecha 20 de febrero de 2024.

Ayuntamiento de Tuxtla Gutiérrez. (2024, 20 de febrero). Estatutos del Consejo Consultivo Ciudadano de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas (aprobados por el H. Cabildo del Ayuntamiento de Tuxtla Gutiérrez). H. Ayuntamiento Constitucional de Tuxtla Gutiérrez.

Burguete, A. (2020). Los municipios indígenas de Chiapas. CIESAS.

Cartagena Ticona, R. P., Parra Vázquez, M. R., Burguete Cal y Mayor, A., y López Meza, A. (2005). La participación social en los Consejos Municipales de Desarrollo Rural: el caso de la región Altos de Chiapas. Gestión y Política Pública, 14(2), 341–402.

Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). (2022). Informe sobre capacidades institucionales municipales.

Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. (2024). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm

Congreso del Estado de Chiapas. (2023). Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Chiapas. Periódico Oficial Núm. 305.

Consejo Consultivo Ciudadano de Tuxtla Gutiérrez. (2024a). Actas de sesiones del Consejo Consultivo Ciudadano de Tuxtla Gutiérrez 2018-2023. Ayuntamiento de Tuxtla Gutiérrez. Documento interno no publicado.

Consejo Consultivo Ciudadano de Tuxtla Gutiérrez. (2024b). Curso de inducción al Consejo Consultivo Ciudadano. Ayuntamiento de Tuxtla Gutiérrez. Documento interno no publicado.

Isunza, E. y Olvera, A. J. (2011). La democracia deliberativa en los consejos de participación social en México: aportes y límites. En E. Isunza y G. Hevia (Coords.), Los dilemas de la institucionalización de la participación ciudadana en México (pp. 151-186). CIESAS-El Colegio de Michoacán-Universidad Veracruzana.

Núñez de León, K. (2022). La participación ciudadana de las mujeres, esencial para la democracia directa. En Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas (Ed.), Participación ciudadana, pilar del gobierno abierto (pp. 55–66). Cuadernillos de divulgación (7). IEPC-Chiapas.

Rodríguez Burgos, K. y Guajardo Solís, M. C. (2021). El presupuesto participativo como mecanismo de participación ciudadana presente en los estados de México. Justicia, 26(39), 91–106. https://doi.org/10.17081/just.25.38.4613

Rodríguez Wallenius, C. (2018). Democracia local en Chiapas: entre la normativa y la práctica. UNAM.

Verduzco, M. I. (2022). Participación de las organizaciones de la sociedad civil en asuntos públicos en México. Desacatos, (70), 128–143. https://doi.org/10.29340/70.2930

Ziccardi, A. (2004). Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local. En A. Ziccardi (Coord.), Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local (pp. 245–272). Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM-Consejo Mexicano de Ciencias Sociales-INDESOL. https://ru.iis.sociales.unam.mx/jspui/bitstream/IIS/4420/1/Participacion%20ciudadana%20y%20politicas%20sociales%20en%20el%20ambito%20local.pdf

MANUEL IVÁN ESPINOSA GALLEGOS*

EMMA DEL CARMEN AGUILAR PINTO**

EDUARDO TORRES ALONSO***

CONCLUSIONES

El conjunto de investigaciones y reflexiones reunidas en este libro ha permitido articular una mirada amplia y situada sobre la realidad municipal en Chiapas . Si bien cada capítulo responde a una problemática particular –planeación, evaluación de la gestión, participación ciudadana, igualdad de género o ejercicio de derechos–, todos coinciden en reconocer que el municipio es un espacio clave para la construcción de ciudadanía y para el impulso de procesos de desarrollo con sentido local.

Este carácter colectivo y multidisciplinario otorga a la obra un valor singular: no solo documenta, sino que también interpreta y propone rutas de acción. Al dialogar entre sí, los capítulos revelan que las transformaciones locales no dependen exclusivamente de normas o estructuras, sino de la interacción compleja entre actores políticos, sociedad civil organizada, comunidades diversas y marcos regulatorios.

Una lectura conjunta de sus capítulos permite identificar hallazgos comunes como el que la planeación-evaluación municipal en Chiapas cuenta

* Centro de Estudios para el Desarrollo Municipal y Políticas Públicas, Universidad Autónoma de Chiapas. Correo electrónico: emma.aguilar@unach.mx. ORCID: 0000-0001-9339-6849.

** Facultad de Contaduría y Administración, Campus I, Universidad Autónoma de Chiapas. Correo electrónico: ivan.espinosa@unach.mx. ORCID: 0000-0002-1835-0485.

*** Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico: etorres@unam.mx. ORCID: 0000-0002-0868-2240.

con un entramado normativo y metodológico sólido en el papel, pero su aplicación efectiva sigue siendo limitada. Las causas identificadas incluyen la falta de capacitación o falta de profesionalización del personal y la persistencia de prácticas burocráticas, excluyentes y centralistas que reducen la planeación-evaluación a un trámite formal.

Asimismo, en todos los casos estudiados, la participación ciudadana aparece como un eje discursivamente central, pero operativamente restringido. Los mecanismos formales existen, pero con frecuencia son capturados por élites políticas o económicas locales, lo que limita su capacidad para canalizar demandas diversas y construir consensos amplios. Esto se agrava en contextos rurales e indígenas donde las estructuras comunitarias tradicionales coexisten –no siempre de manera armónica– con los mecanismos municipales formales.

La dimensión de género, abordada de forma transversal pero especialmente profundizada en uno de los capítulos, muestra que la igualdad formal no se traduce automáticamente en igualdad sustantiva. Aunque la paridad en cargos de elección ha sido un logro normativo, persisten prácticas de exclusión, violencia política y subrepresentación en espacios de decisión relevantes, especialmente a nivel comunitario.

Finalmente, el análisis de los derechos ciudadanos en el ámbito municipal revela una concepción limitada de la ciudadanía como beneficiaria pasiva de servicios, más que como sujeto activo con capacidad de incidencia y fiscalización. Esto perpetúa dinámicas clientelares y debilita el tejido social necesario para una gobernanza democrática.

El trabajo colectivo también permite identificar algunas tensiones estructurales que condicionan el desempeño municipal. En primera instancia se evidencia una brecha significativa entre lo que establecen las leyes y reglamentos y lo que efectivamente ocurre en la gestión municipal. Las razones incluyen desde limitaciones técnicas hasta intereses políticos que distorsionan el sentido original de las normas. Otra tiene que ver con procuración de una participación genuina y la simulación institucional. Es decir, aunque los mecanismos de participación están regulados, su uso real muchas veces responde a fines legitimadores más que deliberativos. Esto erosiona la confianza ciudadana y desalienta la participación comunitaria. Una más está

relacionada con la interculturalidad proclamada y la practicada. A pesar de que Chiapas es un estado con alta diversidad cultural, las políticas municipales pocas veces logran integrar de manera efectiva la pluralidad de formas de gobierno y representación presentes en las comunidades indígenas.

A partir de los hallazgos y tensiones identificadas, es posible delinear un conjunto de propuestas estratégicas para fortalecer la gestión municipal y la construcción de ciudadanía:

a) Fortalecer capacidades técnicas y profesionales en los gobiernos locales, garantizando continuidad administrativa más allá de los cambios políticos y fomentando la formación en planeación, gestión de proyectos y evaluación de políticas.
b) Vincular planeación y presupuesto, estableciendo mecanismos que aseguren que los planes de desarrollo municipal tengan respaldo financiero real y medible.
c) Profundizar la transversalización de género e interculturalidad en las políticas municipales, con acciones afirmativas que garanticen no solo presencia, sino incidencia real de mujeres e integrantes de pueblos originarios en la toma de decisiones.
d) Reconfigurar los mecanismos de participación ciudadana, ampliando su alcance más allá de la consulta, hacia la co-creación de políticas y la supervisión de su implementación.
e) Impulsar una ciudadanía activa y corresponsable, promoviendo procesos de educación cívica, transparencia proactiva y acceso abierto a la información pública.
f) Promover investigación aplicada y observatorios ciudadanos que generen datos independientes, evalúen políticas y retroalimenten a las autoridades y a la sociedad civil.

El balance que deja esta obra es claro: el municipio, en el contexto de Chiapas, es a la vez un espacio de enormes potencialidades y un campo de profundas limitaciones estructurales. Transformarlo requiere algo más que cambios legales o programas temporales; implica una apuesta política por

el fortalecimiento institucional, la democratización de las decisiones y la inclusión efectiva de todos los sectores sociales.

Un aporte importante de la obra es visibilizar experiencias concretas, algunas exitosas y otras fallidas, de ejercicio del poder local. Estos casos permiten comprender las condiciones que favorecen u obstaculizan la participación, el acceso a derechos o la coordinación entre actores. Más allá de los diagnósticos estructurales, el libro recupera voces, prácticas y aprendizajes que pueden nutrir nuevas formas de hacer gobierno desde lo municipal.

En un escenario global marcado por crisis ambientales, desigualdades persistentes y nuevas demandas ciudadanas, los gobiernos locales no pueden limitarse a administrar lo existente. Deben convertirse en catalizadores de innovación social, plataformas de diálogo intercultural y garantes efectivos de derechos.

Resulta evidente, también, que los municipios no pueden pensarse como entes aislados. Su desarrollo está atravesado por lógicas regionales, nacionales e incluso globales. La migración, el cambio climático, la presión sobre los recursos naturales, la violencia y la digitalización de la vida social son fenómenos que inciden en lo local, reconfigurando desafíos y posibilidades. Los gobiernos municipales deben, por tanto, construir herramientas de análisis y acción que les permitan interactuar con estas dinámicas de forma estratégica.

Este libro no pretende cerrar el debate, sino abrir nuevas preguntas y motivar acciones concretas. Si algo queda claro, es que la calidad de nuestra democracia se mide también –y quizá, sobre todo– en el ámbito municipal. Fortalecerlo es una tarea urgente, estratégica y colectiva.

En términos de políticas públicas, el libro aporta insumos valiosos para repensar la formación y fortalecimiento de los gobiernos locales. La profesionalización del servicio público, la consolidación de mecanismos de evaluación participativa, la institucionalización de espacios de diálogo y la incorporación de enfoques de género, interculturalidad y sostenibilidad aparecen como rutas necesarias para avanzar hacia una gobernanza más equitativa y efectiva.

La obra, en su conjunto, pone en tensión dos formas de entender lo municipal: como un nivel de gobierno subalterno, limitado en sus capaci-

dades y subordinado al poder estatal; o como un espacio estratégico para construir democracia desde abajo, impulsar procesos de autonomía y generar condiciones de vida digna para todas las personas. A lo largo de los capítulos, esta tensión se hace evidente, y si bien no se resuelve de manera definitiva, sí ofrece pistas sobre cómo avanzar hacia una reconfiguración del poder local.

Este trabajo colectivo confirma que el estudio de los gobiernos municipales no es una tarea menor ni exclusivamente técnica. Es, en realidad, un campo fértil para la reflexión política, la acción colectiva y la construcción de futuros alternativos. En un contexto como el de Chiapas –marcado por la desigualdad, la riqueza cultural y la movilización social–, el municipio puede convertirse en el espacio privilegiado para repensar la democracia, reinventar la ciudadanía y recuperar el sentido público del gobierno.

Gobiernos municipales y ciudadanía en Chiapas.
Perspectivas sobre planeación, participación y derechos,
se terminó de editar en mayo de 2026.
En su composición se utilizaron las familias tipográficas
Adobe Arabic, Darker Grotesque, Moonglade Demo,
Opinio, Sarabun y Ubuntu.